

Lainsäädäntöaloite käteisautomaattipalvelujen tarjonnan kansallisesta sääntelystä

Suomen Pankki ja Finanssivalvonta esittävät uuden lainsäädännön valmistelua, jolla käteisautomaattipalvelujen tarjonta Suomessa muutettaisiin toimilupaa tai palveluntarjoajan rekisteröintiä edellyttäväksi ja toiminnan järjestämiselle asetettaisiin vastaavan kaltaisia vaatimuksia kuin muillekin finanssipalvelujen tarjoajille.

1 Pankkien käteisautomaattipalveluiden tarjonta Suomessa

Pankeilla on velvoite käteisnostopalvelujen tarjoamisen järjestämiseen luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) perusteella. Perusmaksutilin ominaisuuksia ja siitä perittäviä maksuja koskevassa luottolaitoslain 15 luvun 6 a §:ssä säädetyn mukaisesti talletuspankin tarjoaman perusmaksutilin tulee sisältää muun muassa mahdollisuus käteisen nostamiseen ETA-valtion alueella. Pankkien asiakkailleen tarjoamat käteisnostopalvelut on Suomessa toteutettu suurelta osin käteisautomaateilla. Lainsäädäntö ei kuitenkaan edellytä pankeilta käteisnostopalvelujen teknistä järjestämistä itse.

Automatia Pankkiautomaatit Oy (jäljempänä myös Automatia) oli aikaisemmin kolmen pankin (Danske Bank, Nordea ja OP Ryhmä) omistama yhtiö, joka tarjoaa käteisautomaattipalveluja Otto.-tavaramerkin alla. Vuonna 2020 omistajapankit myivät Automatian koko osakekannan Loomis AB:lle. Automatian entisten omistajapankkien lisäksi myös muilla Suomessa henkilöasiakkaille palveluja tarjoavilla pankeilla on ollut sopimukset Automatian kanssa käteisautomaattipalvelujen tarjoamisesta näiden pankkien asiakkaille. Automatia on toteuttanut palvelua teknisesti oman, Suomessa sijaitsevan erillisen järjestelmä- ja verkkoratkaisunsa kautta.

Pankkien Automatian palveluun perustuva ratkaisu käteisnostopalvelujen tarjoamiseksi on tulkittu pankkien toiminnan ulkoistamiseksi Automatialle. Luottolaitoslain 1 luvun 18 §:ssä määritellään, että ulkoistamisella tarkoitetaan luottolaitoksen toimintaan liittyvää järjestelyä, jonka perusteella muu palvelun tarjoaja tuottaa luottolaitokselle toiminnon tai palvelun, jonka luottolaitos olisi muuten itse suorittanut. Luottolaitoslain 5 luvun 11 §:n mukaan luottolaitoksen on huolehdittava siitä, että se saa ulkoistettua toimintaa hoitavalta jatkuvasti luottolaitoksen viranomaisvalvonnan, riskien hallinnan ja sisäisen valvonnan edellyttämät tarpeelliset tiedot, sekä siitä, että sillä on oikeus luovuttaa tiedot edelleen Finanssivalvonnalle ja talletuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisölle, jos luottolaitos on keskusyhteisön valvonnassa. Pankkien käteisnostopalvelun ulkoistamisen perusteella Finanssivalvonnalla on ollut mahdollisuus valvoa ja tarkastaa Automatian operatiivisten riskien hallintaa.

27.5.2021

FIVA 2/01.03/2021
SP 191/A4.0/2021

Julkinen

Luottolaitoslain operatiivisten riskien hallintaa koskevan 9 luvun 16 §:n mukaan luottolaitoksen tulee huolehtia operatiivisten riskien hallinnasta. Lisäksi 9 luvun 24 §:n mukaan Finanssivalvonnalla on valtuudet antaa tarkempia määräyksiä operatiivisten riskien hallintaan liittyen. Finanssivalvonta on myös käyttänyt määräyksenantovaltuuttaan.¹ Finanssivalvonnan tulkinta on myös tältä osin ollut, että Automatialle ulkoistettu toiminta on kuulunut näiden määräysten piiriin.

Ainakin entiset Automatian omistajapankit ovat solmineet uudet sopimukset käteisautomaattipalvelujen ostamisesta Automatialta myös yrittäjäkaupan jälkeen. Pankit ovat myös edelleen katsoneet, että kyse on luottolaitoslain 1 luvun 18 §:ssä tarkoitetusta ulkoistamisesta. Näin ollen Finanssivalvonnalla säilyy jatkossakin välillinen valvonta- ja tarkastus oikeus Automatian operatiivisten riskien hallinnan osalta.

2 Muut käteisnostomarkkinalla Suomessa toimivat palveluntarjoajat

Käteisnostomarkkina Suomessa oli pitkään yksin Automatia Pankkiautomaatit Oy:n Otto-automaattien varassa. Nykyisin markkinaosuudeltaan merkittäviä käteisautomaattipalvelun tarjoajia voidaan katsoa olevan Suomessa kaksi.

Vuonna 2017 Nokas CMS Oy (jäljempänä myös Nokas) teki sopimuksen S-ryhmän kanssa Nosto-automaattien tuomisesta S-ryhmän kaupakeskuksiin. Yhteistyön aloittamisen jälkeen Nosto-automaattien lukumäärä on kasvanut nopeasti ja niiden lukumäärä vastaa tällä hetkellä noin kolmasosaa kaikista käteisautomaateista Suomessa.

Nokaksen Nosto-automaattien tapahtumien reititys perustuu Visan ja Mastercardin käyttämään kansainväliseen verkkoon toisin kuin Automatian Otto-automaattien tapahtumien reititys. Pankeilla, joiden kaikilla liikkeeseen laskemilla Visa- ja Mastercard -kortteilla voi tehdä käteisnostoja myös Nosto-automaateilla, ei ole erillisiä sopimuksia Nokaksen kanssa Nosto-automaattien käyttämisestä, vaan käyttömahdollisuus perustuu Visa- ja Mastercard -kortteja asiakkailleen liikkeeseen laskevien pankkien velvoitteeseen hyväksyä käteisnostot kaikilta Visa- ja Mastercard -verkostossa mukana olevilta automaateilta. Nokaksen tietojärjestelmät sijaitsevat Suomen ulkopuolella.

Automatian ja Nokaksen lisäksi käteisautomaattipalveluja tarjoaa Suomessa Change Group Helsinki Oy, jonka kanssa pankeilla ei myöskään ole suoria sopimuksia käteispalvelujen tarjonnasta, vaan pankkien asiakkaiden mahdollisuus käyttää näitä käteisautomaatteja perustuu Visa- ja Mastercard -järjestelmiin.

¹ Määräykset ja ohjeet 8/2014 Operatiivisen riskin hallinta rahoitussektorin valvottavissa.

3 Lainsäädäntöaloitteen sisältö ja perustelut

Finanssialan palvelujen tarjoaminen edellyttää yleensä toimilupaa tai palveluntarjoajan rekisteröintiä ja tyypillisesti finanssialan yritysten toiminnan järjestämistä ja riskienhallintaa säännellään palvelujen tarjoamista koskevilla erityislainsäädännöllä. Toimijoiden sääntelyllä pyritään varmistamaan finanssialan yritysten vakavaraisuutta, toiminnan luotettavuutta, palveluiden turvallisuutta ja asiakkaansuojaa.

Käteisautomaattipalvelujen tarjonta ei edellytä Suomessa toimilupaa tai palveluntarjoajan rekisteröintiä eikä käteisnostopalvelujen tarjonnan järjestämistä sellaisenaan valvota. Finanssivalvonnalla on mahdollisuus valvoa käteisautomaattipalveluntarjoajista välillisesti vain Automatiaa, koska pankkien käteispalvelut on katsottu sopimusperusteisesti ulkoistetuksi Automatialle. Nokas CMS Oy:n tai Change Group Helsinki Oy:n valvontaan Finanssivalvonnalla ei ole sääntelyperustaa.

Voimassa olevassa EU:n toisessa maksupalveludirektiivissä² ns. riippumattomat käteisautomaattipalvelut on edelleen jätetty eräitä tiedonantovelvoitteita koskevia säännöksiä lukuun ottamatta direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Jo ensimmäisessä maksupalveludirektiivissä³ säädetyn soveltamisalapoikkeuksen mukaisesti maksulaitoslaissa (297/2010) on suljettu lain soveltamisalan ulkopuolelle palvelu käteisen nostamiseksi käteisautomaatista, jos palveluntarjoaja toimii yhden tai useamman maksukortin myöntäjän puolesta olematta käteistä nostavan asiakkaan kanssa tehdyn maksukorttia koskevan puitesopimuksen osapuoli, eikä palveluntarjoaja tarjoa muita maksupalveluja (MLL 2 §:n 2 momentin 3 kohta).

Sääntelyssä ei ole erikseen huomioitu sellaista tilannetta, jossa käteisautomaattimarkkina olisi pääosin muiden kuin pankkien tai niiden sopimuskumppaneiden hallussa. Tällöin käteisautomaattipalvelujen tarjonta olisi Suomessa suurelta osin sääntelyn ja viranomaisvalvonnan ulkopuolella, ellei toimilupa- tai rekisteröintivaatimuksia sekä toiminnalle asetettavia vaatimuksia oteta käyttöön.

Käteisautomaattitoimijoita koskevaa kansallista sääntelyä ei ole yleisesti muissakaan Euroopan maissa. Useissa Euroopan maissa käteisautomaattipalvelut ovat pankkien itsensä järjestämiä ja hoitamia palveluja. Siten ne ovat pankkien toimintaa koskevan sääntelyn ja valvonnan piirissä. Riippumattomia käteisautomaattipalvelujen tarjoajia on Suomessa ja muutamissa muissakin EU-maissa. Nämä riippumattomat käteisautomaattipalveluja tarjoavat yhtiöt voivat järjestää toimintansa haluamallaan tavalla.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366, annettu 25 päivänä marraskuuta 2015, maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/64/EY, annettu 13 päivänä marraskuuta 2007, maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 97/7/EY, 2002/65/EY, 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta ja direktiivin 97/5/EY kumoamisesta.

27.5.2021

FIVA 2/01.03/2021
SP 191/A4.0/2021

Julkinen

Euroopan keskuspankki on asettanut eurokäteisen käsittelylle ja laitteistoille teknisiä vaatimuksia. Suomen Pankilla ei välttämättä ole mahdollisuutta hoitaa EKP:n asettamia vaatimuksia, jos käteisautomaattipalveluntarjoajilla ei ole toimilupa- tai rekisteröintivaatimuksia. Toimilupa- tai rekisteröintivaatimuksella varmistettaisiin se, että Suomen Pankilla olisi tieto kaikista sellaisista automaateista, jotka jakavat seteleitä yleisölle. Tämä on tärkeää, sillä automaateista täytyy saada aitoa ja hyväkuntoista käteistä. Lisäksi Suomen Pankilla on tarve seurata käteisnostojen kehitystä ja käteispalvelujen saatavuutta osana toimivan rahahuollon arviointia. Suomen Pankki tarvitsee tilastoja ja muuta ajantasaista tietoa työnsä tueksi. Suomen Pankki ylläpitää rahahuollon riskikuvaa mm. käteisautomaatteihin kohdistuvien häiriöiden ja uhkien osalta. Luottamus eurokäteiseen edellyttää riittävää, luotettavaa ja turvallista käteisen saatavuutta, ja tässä käteisautomaattiverkot ovat keskeisessä asemassa.

Suomessa käteisautomaattipalveluja tarjoavat toimijat käsittelevät suuria määriä rahaa, jonka voi omistaa joku muu kuin toimija itse. Kyseessä on käsiteltävien rahamäärien takia korkean riskin toiminta. Käteisautomaattipalvelujen tarjonta voidaan katsoa myös yhteiskunnallisesti merkittäväksi.

Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteena on finanssimarkkinoiden vakauden edellyttämä luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden valvottaviksi säädettyjen vakaa toiminta, vakuutettujen etujen turvaaminen sekä yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan. Käteisautomaattipalvelujen tarjonnan osalta Finanssivalvonnan tavoitteena on varmistaa, että toiminta on luotettavaa, turvallista ja siihen liittyvät operatiiviset riskit hallitaan asianmukaisesti.

Suomessa käteisautomaattipalveluja tarjoavat toimijat ovat nykyisin eriarvoisessa asemassa niihin kohdistuvan sääntelyn ja valvonnan osalta, vaikka niiden toimintaan liittyvät riskit ja niiden asiakkaille tarjoamat palvelut ovat sisällöltään pitkälti samanlaisia. Toimijoiden yhdenmukainen kohtelu ja palveluntarjoajasta riippumaton käteisautomaattipalvelujen luotettavan toimivuuden turvaamisen tarve edellyttäisivät käteisautomaattipalvelun tarjoamisen saattamista luvanvaraiseksi ja viranomaisvalvonnan piiriin.

Suomen Pankki ja Finanssivalvonta esittävät, että käteisautomaattipalvelujen tarjonnasta tehtäisiin Suomessa toimilupaa tai palveluntarjoajan rekisteröintiä edellyttävää toimintaa ja palveluntarjoajille asetettaisiin operatiivisten riskien hallintaan, varautumiseen ja raportointiin liittyviä vaatimuksia. Samoin esitetään, että tarkemmat lainsäädännön asettamat vaatimukset, joita käteisautomaattipalvelujen tarjontaan on tarpeen kohdistaa, täsmennettäisiin lainsäädännön valmisteluvaiheessa.