

1.	Asia	1
2.	Asianosaiset	1
3.	Ratkaisu	1
4.	Asian vireilletulo ja selvitystoimenpiteet	1
5.	Asiaselostus	2
5.1.	Automatia Pankkiautomaatit Oy	2
5.2.	Automatian mobiilimaksamisen hanke.....	2
6.	Ratkaisun perustelut.....	4
6.1.	Sovellettava lainsäädäntö.....	4
6.1.1.	Kilpailulain 5 § ja SEUT 101 artikla	4
6.1.2.	Kilpailulain 6 § ja SEUT 101 artiklan 3 kohta.....	4
6.1.3.	Kilpailulain 7 § ja SEUT 102 artikla	5
6.1.4.	Kilpailulain 10 §	6
6.2.	Relevantit markkinat.....	6
6.3.	Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.....	9
6.4.	Elinkeinonharjoittajien välinen yhteistyö	10
6.5.	Elinkeinonharjoittajien yhteinen määräävä markkina-asema	11
6.6.	Kilpailunrajoituksen luonne.....	12
6.7.	Hankkeen mahdollisten haitallisten kilpailuvaikutusten arviointi.....	14
6.8.	Automatia Pankkiautomaatit Oy:n esittämä tehokkuuspuolustus	19
7.	Automatia Pankkiautomaatit Oy:n antamat sitoumukset	20
8.	Uhkasakon asettaminen	23
9.	Johtopäätökset	24
10.	Sovelletut säännökset.....	25
11.	Muutoksenhaku	25

Sitoumusten määrittäminen Automatia Pankkiautomaatit Oy:n noudatettavaksi reaaliaikaisen maksamisen tukkutason palveluiden markkinoilla

1. Asia

Sitoumusten määrittäminen Automatia Pankkiautomaatit Oy:n noudatettavaksi reaaliaikaisten tilisiirtojen selvitysjärjestelmien, maksunsaajarekisteripalveluiden ja maksujärjestelyjen markkinoilla.

2. Asianosaiset

Automatia Pankkiautomaatit Oy

Danske Bank Oyj

Nordea Bank AB (publ), Suomen sivuliike

OP Osuuskunta

3. Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto määrää kilpailulain (948/2011) 10 §:n nojalla Automatia Pankkiautomaatit Oy:n 10.3.2017 virastolle antamat sitoumukset noudatettaviksi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa kilpailulain 46 §:n nojalla Automatia Pankkiautomaatit Oy:lle sitoumusten noudattamisen tehosteeksi uhkasakon, jonka suuruus on 1 000 000 euroa.

4. Asian vireilletulo ja selvitystoimenpiteet

1. Automatia Pankkiautomaatit Oy (jäljempänä Automatia) otti asiassa itse yhteyttä Kilpailu- ja kuluttajavirastoon (jäljempänä KKV) marraskuussa 2015. Yhtiö esitteli pankkien välisen reaaliaikaisen mobiilimaksamisen mahdollistavan maksualustan ja maksunsaajarekisterin kehittämistä koskevan suunnitelmansa sekä ensimmäisen kilpailuoikeudellisen itsearviointinsa KKV:lle neuvontatapaamisessa 11.11.2015. Automatia täydensi KKV:n pyynnöstä kilpailuoikeudellista itsearviotaan ja toimitti sen KKV:lle 31.3.2016. KKV on tämän jälkeen vastaanottanut asiaa selvittäessään kirjallisia ja suullisia selvityksiä Automatialta, yhtiön osakpankeilta sekä muilta markkinaosapuolilta. KKV on myös suorittanut kilpailulain 35 §:n tarkoittamat tarkastukset Automatian, Nordea Pankki Suomi Oyj:n¹ (jäljempänä Nordea) ja OP Osuuskunnan (jäljempänä

¹ Sulautunut yhtiöön Nordea Bank AB (publ). Toimintaa on jatkanut Suomessa 2.1.2017 alkaen Nordea Bank AB (publ), Suomen sivuliike.

OP) tiloissa sekä pyytänyt maksu- ja selvitysjärjestelmäasiantuntija Harry Leinoselta asiaa koskevan asiantuntijalausannon.

2. KKV antoi alustavan arvionsa hankkeen kilpailuvaikutuksista Automatialle puhelimitse 6.9.2016. Automatia luovutti 21.10.2016 KKV:lle alustavan ehdotuksensa sitoumuksista, joiden yhtiö katsoi ratkaisevan KKV:n alustavassa arvioissa yksilöidyt ongelmakohdat. KKV toimitti kilpailulain 33 §:n nojalla 25.10.2016 markkinaosapuolille selvityspyynnön sitoumusehdotuksen kilpailuvaikutusten arvioimiseksi. Selvityspyyntöön saatujen vastausten perusteella KKV pyysi Automatiaa täsmentämään sitoumusehdotustaan.
3. Automatia luovutti uuden sitoumusehdotuksensa KKV:lle 21.12.2016. Osana ehdotettuja sitoumuksia yhtiö olisi sitoutunut tarjoamaan maksupalustapalveluitaan tietyille kolmeen kategoriaan lukeutuville maksupalveluntarjoajille. Finanssivalvonnan, Suomen Pankin ja valtiovarainministeriön asiantuntijat toivat kuitenkin esiin, että ehdotettu sitoumus mahdollistaisi järjestelmään liittymisen toimijoille, jotka voisivat vaarantaa sen turvallisuuden, luotettavuuden ja vakauden. Automatia antoi 10.3.2017 KKV:lle uuden sitoumusehdotuksen, josta edellä kuvattu, Automatiaa selvitysjärjestelmätoimittajana velvoittava lista poistettiin kokonaan.²

5. Asiaselostus

1.1. Automatia Pankkiautomaatit Oy

4. Automatia ylläpitää ja kehittää Otto-, OttoPlus- ja TalletusOtto-käteisautomaatteja sekä tarjoaa pankeille kokonaisrahahuoltopalvelua. Automatian omistavat tasakolmanneksin Danske Bank Oyj (jäljempänä Danske), Nordea ja OP, jotka ovat samalla tuotanto- ja jakeluportaalla toimivia luottolaitoksia.

1.2. Automatian mobiilimaksamisen hanke

5. Automatia on esittänyt KKV:lle, että yhtiö suunnittelee reaaliaikaisen mobiilimaksamisen mahdollistavan modulaarisen palvelukokonaisuuden tuomista Suomen markkinoille. Yhtiön tarkoituksena on tarjota vähittäistason mobiilimaksusovellukset toteuttaville maksupalveluntarjoajille³ olemassa olevaa käteisautomaattitoiminnan reaaliaikaisten tilitapahtumien käsittelyjärjestelmäänsä (Automatia Real-time Payment Platform ARPP) hyödyntävä reaaliaikainen maksualusta sekä matkapuhelinnumeron ja IBAN-tilinumeron yhdistävä maksunsaaajarekisteri (Siirto-

² Tarkempi kuvaus muutokseen johtaneista tekijöistä seuraa jäljempänä jaksossa 6.7.

³ Esim. luottolaitokset ja maksulaitokset. Maksupalveluntarjoajista käytetään myös lyhennettä PSP (*payment service provider*).

rekisteri). Yhtiön tavoitteena on ollut tuoda uudet palvelut markkinoille maaliskuussa 2017.

6. Automatian mobiilimaksamisen hanke on käynnistynyt yhtiön hallituksen päätöksellä kesäkuussa 2015. Palvelukokonaisuuden alustavien liiketoiminnallisten ja teknisten periaatteiden ja sääntöjen valmistelusta ovat vastanneet Automatia, järjestelmätoimittaja Tieto Finland Oy (jäljempänä Tieto), Nordea ja OP. Uuden liiketoiminnon kehittämiseen liittyviin työpajoihin on osallistunut syksyllä 2015 Automatian, yhtiön osakaspankkien sekä Tiedon lisäksi myös Automatian uusien palveluiden potentiaalisia asiakkaita⁴. KKV:n tietojen mukaan Danske ei ole osallistunut hankkeen valmisteluun [REDACTED]
7. Maksupalveluntarjoajat voivat noutaa rekisteripalvelusta maksunsaajan IBAN-tilinumeron saajan yksilöivän tunnistetiedon (esim. matkapuhelinnumero) perusteella. Tämä mahdollistaa maksutoimeksiannon lähettämisen maksajalta maksupalveluntarjoajalle ilman maksunsaajan tilitietoja. ARPP-maksualustaa taas voidaan hyödyntää maksutapahtumien välittämiseksi reaaliaikaisesti eri tilipankkien välillä. Siirto-maksunsaaja-rekisteri ja ARPP-maksualusta ovat toisistaan eriytettyjä palveluita niin sääntöjen, sopimusten, hinnoittelun kuin teknisten rajapintojen osalta.
8. ARPP-maksualustan tekninen toteutus pohjautuu Automatian nykyisten asiakaspankkien käytössä olevien Otto- ja Talletus-rajapintojen hyödyntämiselle ja edelleen kehittämiseksi myös mobiilimaksujen välitykseen soveltuviksi (ns. tilipankkirajapinnat). Lisäksi ARPP-maksualustan toteutukseen sisältyvät uudet rajapinnat mobiilimaksujen käynnistämisen mahdollistamiseksi (ns. maksunkäynnistyksen rajapinnat). Uudet maksunkäynnistyksen rajapinnat mahdollistavat myös maksutoimeksiantonpalvelua tarjoaville kolmansille osapuolille⁵ maksun käynnistämisen uuden maksupalveludirektiivin (2015/2366)⁶ tarkoittamalla tavalla. Uudet maksunkäynnistyksen rajapinnat perustuvat RESTful Webservice/JSON-toteutustapaan. Tilipankkirajapinnat hyödyntävät ISO 8583 -sanomastandardia, jota on muunneltu mobiilimaksamiseen soveltuvaksi.
9. Hankkeessa on laadittu maksunsaajarekisterille ja maksualustalle erilliset sääntökirjat, palvelukuvaukset sekä tekniset määrittelyt, joilla täsmennetään kaikkia järjestelmään osallistuvia maksupalveluntarjoajia

⁴ Maksutoimeksiantonpalveluiden tarjoajista käytetään myös lyhennettä PISP (*payment initiation service provider*).

⁶ 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, EUVL L 337, s. 35–127. Uusi maksupalveludirektiivi kumoaa voimassaolevan ensimmäisen maksupalveludirektiivin 2007/64/EY, ja se on pantava täytäntöön viimeistään 13.1.2018.

velvoittava maksujen suorittamista koskeva sääntökokonaisuus. Sääntökirjat ja palvelukuvaukset ovat osa yhtiön asiakkaiden kanssa solmittavia palvelusopimuksia.

6. Ratkaisun perustelut

1.1. Sovellettava lainsäädäntö

1.1.1. Kilpailulain 5 § ja SEUT 101 artikla

10. Kilpailulain 5 §:n mukaan sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset sekä elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy, ovat kiellettyjä. Kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat:

1) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja;

2) joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja;

3) joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä;

4) joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja siten, että kauppakumppanit asetetaan epäedulliseen kilpailuasemaan; tai

5) joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

11. Kilpailulain 5 § perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 artiklan 1 kohtaan ja sitä on tulkittava 101 artiklan soveltamiskäytännön mukaisesti.

1.1.2. Kilpailulain 6 § ja SEUT 101 artiklan 3 kohta

12. Kilpailulain 6 §:n poikkeussäännöksen mukaan 5 §:ssä säädetty kielto ei kuitenkaan koske sellaista elinkeinonharjoittajien välistä sopimusta, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöstä tai elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistettua menettelytapaa tai sellaista sopimusten, päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmää, joka:

1) osaltaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä;

- 2) jättää kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödystä;
 - 3) ei aseta asianomaisille elinkeinonharjoittajille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi; ja
 - 4) ei anna näille elinkeinonharjoittajille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia hyödykkeitä.
13. Kilpailulain 6 § perustuu SEUT 101 artiklan 3 kohtaan ja sitä on tulkittava 101 artiklan soveltamiskäytännön mukaisesti.
 14. Kilpailulain 6 §:n poikkeussäännös täydentää kilpailulain sääntelyä siten, ettei 5 §:n kielto koske sellaista merkittävästi kilpailua rajoittavaa menettelyä, jonka positiiviset vaikutukset ylittävät sen kilpailua rajoittavat vaikutukset. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan poikkeussäännöksen edellytykset ovat kumulatiivisia eli niiden on kaikkien täytyttävä, jotta poikkeussäännöstä voitaisiin soveltaa.⁷ On kuitenkin epätodennäköistä, että vakavat kilpailunrajoitukset täyttäisivät poikkeussäännöksen edellytykset.⁸
 15. Vakiintuneen oikeuskäytännön nojalla todistustaakka tehokkuuspuolustuksen soveltumisesta on kilpailunrajoitukseen osallistuvilla elinkeinonharjoittajilla tai näiden yhteenliittymällä itsellään.⁹

1.1.3. Kilpailulain 7 § ja SEUT 102 artikla

16. Kilpailulain 7 §:n mukaan yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kiellettyä. Väärinkäyttöä voi olla erityisesti:
 - 1) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;
 - 2) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi;
 - 3) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla; tai

⁷ Esimerkiksi yhdistetyt asiat T-185/00, T-216/00, T-299/00 ja T-300/00 *M6 ym. v. komissio*, yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 8.10.2002, kohta 86 ja asia T-17/93 *Matra Hachette v. komissio*, yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 15.7.1994, kohta 85.

⁸ Komission suuntaviivat perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta, EYVL C 101/97, 27.4.2004, kohta 46.

⁹ Esimerkiksi yhdistetyt asiat C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P ja C-519/06 P *GlaxoSmithKline Services ym. v. komissio*, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.10.2009, kohdat 82–83.

4) sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppataivan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

17. Kilpailulain 4 §:n mukaan määrävällä markkina-asemalla tarkoitetaan yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla taikka elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä olevaa koko maan tai tietyn alueen kattavaa yksinoikeutta tai muuta sellaista määrävää asemaa tietyillä hyödykemarkkinoilla, joka merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla.
18. Määrävä markkina-asema ilmenee mahdollisuutena estää tehokas kilpailu markkinoilla ja toimia markkinoilla kilpailijoista, asiakkaista ja tavaran toimittajista riippumattomalla tavalla. Määrävässä asemassa oleva elinkeinonharjoittaja voi käyttää markkinavoimaansa hyväksi ilman, että se välittömästi ja merkittävästi menettää markkinaosuuttaan kilpailijoille.
19. Kilpailulain 7 § perustuu SEUT 102 artiklaan ja sitä on tulkittava yhdenmukaisesti 102 artiklan ja sitä koskevan unionin soveltamiskäytännön mukaisesti.

1.1.4. Kilpailulain 10 §

20. Kilpailulain 10 §:n mukaan KKV voi päätöksellään määrätä epäiltyyn kilpailunrajoitukseen osallistuneiden elinkeinonharjoittajien ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien esittämät sitoumukset näitä elinkeinonharjoittajia velvoittaviksi, jos sitoumuksilla voidaan poistaa toiminnan kilpailua rajoittava luonne. KKV voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti, jos asianosaiset elinkeinonharjoittajat rikkovat sitoumuksiin tai jos päätös on perustunut osapuolten toimittamiin puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.

1.2. Relevantit markkinat

21. KKV:n alustavan arvion mukaan mahdollisen kilpailunrajoituksen arvioinnin kannalta merkityksellisinä hyödykemarkkinoina voidaan pitää ensinnäkin reaaliaikaisten tilisiirtojen selvitysjärjestelmien markkinoita. On syytä erottaa reaaliaikaiset tilisiirtojen selvitysjärjestelmät Suomessa toimivien maksupalveluntarjoajien käytössä jo tällä hetkellä olevista maksujärjestelmistä¹⁰, jotka eivät mahdollista loppukäyttäjökokemuksel-

¹⁰ Esimerkiksi EBA Clearingin ylläpitämät EURO1 (monenkeskinen suurten euromaksujen välitysjärjestelmä) ja STEP2 (Euroopan laajuinen vähittäismaksujen välitysjärjestelmä) sekä eurojärjestelmän ylläpitämä Euroopan laajuinen automatisoitu reaaliaikainen bruttomaksujärjestelmä TARGET2 (Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system); ks. Finanssivalvonta, Maksupalvelut, Maksut tililtä toiselle kulkevat monen järjestelmän kautta,

taan vastaavien (mobiili)maksupalveluiden tarjoamista vähittäistasolla.¹¹ Automatia on myös itse korostanut omassa arviossaan, etteivät suomalaisia tilejä ylläpitävät maksupalveluntarjoajat voisi tarjota mobiilisiirtotuotteitaan vähittäistasolla ilman Automatian suunnittelemaa palvelukonaisuutta. KKV arvioikin alustavasti, että yhtiöön kohdistuu kilpailupainetta maksualustan osalta vasta, kun markkinoille tulee toinen reaaliaikaisten tilisiirtojen selvitysjärjestelmä, jonka tavoitavuus on kotimaan markkinoilla toimivien maksu- ja luottolaitosten näkökulmasta riittävä loppukäyttäjätarpeisiin vastaamiseksi.

22. Toiseksi, KKV:n alustavan arvion mukaan menettelyn tarkastelun kannalta relevanteiksi hyödykemarkkinoiksi voidaan määritellä maksunsaajarekisteripalveluiden markkinat. Tukkutason palveluna maksupalveluntarjoajille tarjotut maksunsaajarekisterit voivat yhdistää erilaisia yksilöiviä tunnistetietoja (esim. puhelinnumero, sähköpostiosoite, y-tunnus, palvelukohtainen käyttäjätunnus) maksunsaajan tilitietoihin. Maksupalveluntarjoajan näkökulmasta rekisteripalvelun olennainen ominaisuus on valittujen tietokenttien lisäksi palvelussa hallintoitujen tietojen kattavuus eli tietonsa palveluun rekisteröineiden käyttäjien määrä. Automatian Siirto-rekisterin tarkoituksena on edellä kuvatusti yhdistää maksutiliä hallinnoivien henkilöiden puhelinnumerot kyseisten henkilöiden tilinumeroihin eri maksupalveluntarjoajien välillä välitettävien mobiilimaksujen mahdollistamiseksi.
23. Kolmanneksi, mahdollisen kilpailunrajoituksen arvioinnin kannalta merkityksellisiksi hyödykemarkkinoiksi voidaan alustavasti määritellä myös maksujärjestelyjen eli skeemojen markkinat. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 260/2012 euromääräisiä tilisiirtoja ja suoraveloituksia koskevista teknisistä ja liiketoimintaa koskevista vaatimuksista sekä asetuksen (EY) N:o 924/2009 muuttamisesta (jäljempänä SEPA-asetus) 2 artiklan 6 kohdan mukaan ”maksujärjestelyllä” viitataan tällaisen järjestelyn osallistujien välisten, koko unionissa ja jäsenvaltioiden sisällä tapahtuvien maksujen suorittamista koskevien maksupalveluntarjoajien hyväksymien sellaisten yhtenäisten sääntöjen, käytänteiden, standardien ja/tai täytäntöönpanoa koskevien ohjeiden kokonaisuutta, joka on erillinen sellaisesta infrastruktuuri- tai maksujärjestelmästä, jolla tuetaan mainitun järjestelyn käyttöä. Infrastruktuuritason selvitys- ja katteensiirtopalveluiden hyödyntäminen maksujen välityk-

http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Finanssiasiakas/Finanssialan_palveluita/Maksupalvelut/Pages/Maksut_tililta_toiselle.aspx.

¹¹ Pikatilisierrojen välityksessä käytetään Suomessa tällä hetkellä Finanssialan keskusliiton hallinnoimaa kansallista POPS Online -järjestelmää. Kyseisessä järjestelmässä maksutapahtuma välitetään *pankkipäivinä* maksajalta saajalle *tunnin* kuluessa; Finanssialan keskusliitto, SEPA-palvelut, <http://www.finanssiala.fi/maksujenvalitys/Sivut/SEPA-palvelut.aspx>. POPS-järjestelmän kaltaiset suurten maksujen siirtämiseen tarkoitetut järjestelmät eivät kuitenkaan tarjoa kustannustehokasta ratkaisua pienten maksujen välitykseen. Tunnin viive maksun välityksessä voi olla myös liian pitkä esimerkiksi kauppiaan ja kuluttajan välisessä maksamisessa.

sessä eri maksupalveluntarjoajien välillä siis edellyttää, että kyseiset toimijat sitoutuvat noudattamaan tiettyjä yhtenäisiä toimintatapoja ja standardeja, jotka Automatian tapauksessa on koottu palveluiden sääntökirjoihin ja teknisiin määrittelyihin. Automatian tarjoamaa selvitysjärjestelmää voitaisiin hyödyntää myös kilpailevien maksujärjestelyjen tukena.

24. Suomen Pankin maksuliiketilastojen mukaan ylivoimaisesti suurin osa, noin 99 %, Suomessa lähetetyistä tilisiirroista vuonna 2015 tehtiin kotimaisten tilien välillä.¹² Maksamisen palveluiden verkostomaisen luonteen ja verkoston tavoittavuuden avainaseman johdosta toisesta EU-jäsenvaltiosta Suomen valtakunnallisille vähittäistason maksupalveluiden markkinoille pyrkivä luotto- tai maksulaitos joutuisi väistämättä ostamaan selvitysjärjestelmä- ja maksunsaajarekisteripalvelut samalta tukkutason palveluntarjoajalta, kuin jo markkinoilla toimivat maksupalveluntarjoajat, mikäli se haluaisi tarjota asiakkailleen Suomessa reaaliaikaisia ja eri maksupalveluntarjoajien välillä yhteentoimivia maksamisen palveluita.¹³
25. Automatia tulisi tarjoamaan Suomessa toistaiseksi ainoana toimijana puhelinnumeroperusteisen maksunkäynnistyksen ja reaaliaikaiset tilisiirrot mahdollistavaa tukkutason palvelukokonaisuutta.¹⁴ Vaikka selvitysjärjestelmä- ja rekisteripalveluiden tarjoajan maantieteellisellä sijainnilla ei lähtökohtaisesti ole merkitystä maksupalveluntarjoajan näkökulmasta, KKV on tästä syystä arvioinut alustavasti, että selvitysjärjestelmien ja maksunsaajarekisterien markkinat rajautuvat maksuliiketilastojen perusteella relevantin tavoittavuutensa johdosta tällä hetkellä maantieteellisesti kansallisiksi. KKV:n saamien tietojen mukaan merkittävä osa suomalaisista tilejä ylläpitävistä luottolaitoksista (ml. Automatian osakaspankit) on kuitenkin lähtenyt rahoittamaan eurooppalaisten pankkien omistaman EBA Clearingin¹⁵ yleiseurooppalaisen pikamaksualustan kehitys- ja implementaatiohanketta, jonka tavoitteena on tuoda vuoden 2017 lopussa markkinoille ympäri vuoden ja vuorokauden tapahtuvan reaaliaikaisen maksujen prosessoinnin mahdollistava tukkutason palvelu.¹⁶ On siis mahdollista, että maksualustan osalta relevantit markkinat

¹² Suomen Pankki, Vuoden 2015 maksuliiketilastot, <https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/Maksuliiketilastot/>.

¹³ [REDACTED]

¹⁴ Automatian oman käsityksen mukaan yksikään taho Suomessa ei tällä hetkellä tarjoa maksupalveluntarjoajille sellaista tukkutason tuotetta, jonka pohjalta maksupalveluntarjoajat voisivat tarjota i) yksityishenkilöille vähittäistason palvelua, jolla voisi suorittaa ii) reaaliaikaisia maksuja pankkitililtä iii) mobiililaitteella iv) puhelinnumeroperusteisesti ja v) osapuolten tilillä ylläpitävästä maksupalveluntarjoajasta riippumatta.

¹⁵ EBA Clearing, About EBA Clearing, <https://www.ebaclearing.eu/About-EBA-CLEARING-N=About-EBA-CLEARING-L=EN.aspx>.

¹⁶ EBA Clearingin ratkaisua voidaan hyödyntää kaikissa European Payments Councilin kehittämää pikamaksuseemaa (SCT Inst) noudattavissa maksupalveluissa; ks. EBA Clearing lehdistötiedote 19.4.2016: *EBA*

laajenevat lähitulevaisuudessa ETA-alueen laajuisiksi, mikäli EBA Clearingin markkinoille tulolle Suomessa ei ole esteitä.

26. Infrastruktuuripalveluihin liittymisen ehdoilla, hinnoittelumallilla ja teknisellä toteutustavalla voi olla suoria vaikutuksia kyseisiä tukkutason palveluita hyödyntävien palveluntarjoajien mahdollisuuksiin toimia vähittäistason maksupalveluiden markkinoilla. Tukkutason palveluiden ominaisuudet vaikuttavat myös väistämättä maksamisen palveluiden loppukäyttäjätoteutukseen. KKV arvioi tästä syystä alustavasti, että yhteistyöhön suoraan liittyvinä lähimarkkinoina voidaan pitää reaaliaikaisen maksamisen loppukäyttäjäpalveluiden markkinoita, jotka kattavat tässä tapauksessa sekä yksityishenkilöiden väliseen maksamiseen että kauppiaan ja kuluttaja-asiakkaiden väliseen maksamiseen tarkoitetut maksupalvelut. Automatian mobiilimaksamisen palvelukokonaisuuden asiakkaista moni tulee olemaan Automatian nykyisiä asiakkaita eli tilipankkeja tai pankkiryhmiä. Mahdolliseksi liitännäismarkkinoiksi voidaan tästä syystä arvioida alustavasti myös vähittäispankkipalveluiden markkinat. KKV arvioi alustavasti molemmat liitännäismarkkinat kansallisiksi.
27. Asian lopputulos huomioon ottaen KKV ei kuitenkaan pidä tarpeellisena ottaa lopullisesti kantaa merkityksellisiin markkinoihin tässä sitoumuspäätöksessä.

1.3. Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

28. Epäiltyyn kilpailunrajoitukseen tulee soveltaa kansallisen lain lisäksi SEUT 101 artiklaa ja 102 artiklaa silloin, kun tapauksen arvioidaan vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
29. Komission kauppakriteeriä koskevassa tiedonannossa¹⁷ todetaan, että myös yhden jäsenvaltion tai sen osan alueelle ulottuvat sopimukset ja väärinkäyttö voivat olla omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, etenkin jos niillä on markkinoita sulkevia vaikutuksia.
30. KKV onkin arvioinut alustavasti, että erityisesti Automatian uusien palveluiden tekniseen toteutustapaan liittyvät valinnat sekä palveluihin liittymisen ehdot saattavat olla omiaan johtamaan edellä kuvattujen Suomen reaaliaikaisen maksamisen tukku- ja vähittäistason markkinoiden osittaiseen eriytymiseen muusta ETA-alueesta. Tarkasteltavana oleva menettely olisi siis KKV:n arvion mukaan omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, joten asiassa on kilpailulain 5 §:n ja 7 §:n ohella sovellettava SEUT 101 artiklaa ja 102 artiklaa.

CLEARING secures strong commitment for Q4/2017 launch of its pan-European instant payment platform,
<https://www.ebaclearing.eu/Repository.aspx?ID=fe42de23-1476-4b9d-b58c-20eefdf87f03>.

¹⁷ Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa tarkoitettua kauppaan kohdistuvan vaikutuksen käsitettä koskevista suuntaviivoista (2004/C101/07), osio 3.2.

1.4. Elinkeinonharjoittajien välinen yhteistyö

31. Kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan tarkoittamat elinkeinonharjoittajien välisen sopimuksen, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöksen ja elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetun menettelytavan määritelmät ovat laajoja. Oikeuskäytännössä määritelty lähtökohta elinkeinonharjoittajien välisen yhteistyön tarkastelulle on se, että jokaisen taloudellisen toimijan on määriteltävä itsenäisesti menettelytapa, jota se aikoo markkinoilla noudattaa. Kyseinen edellytys yritysten itsenäisyydestä sulkee elinkeinonharjoittajilta pois mahdollisuuden olla keskenään minkäänlaisessa suorassa tai epäsuorassa yhteydessä, jonka tarkoituksena tai seurauksena on vaikuttaa kilpailijan markkinakäyttäytymiseen tai paljastaa kilpailijalle oma päätetty tai suunnitteilla oleva markkinakäyttäytyminen.¹⁸
32. Komission horisontaalisia suuntaviivoja sovelletaan kilpailijoiden horisontaalista yhteistyötä koskeviin yleisimpiin sopimusmuotoihin riippumatta niiden sisältämästä integroinnin tasosta.¹⁹ Osakassopimuksiin perustuvat kilpailevien elinkeinonharjoittajien tuotannolliset yhteisytykset ja niiden piirissä toteutunut yhteistoiminta menevät rakenteellisesti jopa pidemmälle, kuin esimerkiksi elinkeinonharjoittajien väliset tuotantosopimukset. Yhteisytysten toimintaa arvioidaankin lähtökohtaisesti kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan kartellikiellon nojalla, mikäli yhteisytytystä ei voida katsoa ns. täysitoiminnalliseksi yhteisytykseksi.²⁰
33. Automatian tapauksessa tuotannollisen yhteisytyksen omistavat Danske, Nordea ja OP ovat keskenään vähittäispankkimarkkinoilla ja maksamisen loppukäyttäjäpalveluiden markkinoilla kilpailevia luottolaitoksia. Yhtiön osakkaat osallistuvat Automatian päätöksentekoon yhtiön hallituksessa ja päättävät yhteisesti mm. palveluihin liittymisen ehdoista, palveluiden teknisestä toteutustavasta sekä perittävistä palvelumaksuista. Nordean ja OP:n edustajat ovat osallistuneet Automatian mobiilimaksamisen hankkeen aikana myös yrityksen operatiivisen johdon organisoimiin tapaamisiin, jossa on tehty yksityiskohtaisia liiketoiminnallisia ja teknisiä linjauksia uusien palveluiden ominaisuuksista ja niihin liittyvistä sopimusehdoista. Tulee myös huomata, että Automatian mobiilimaksamisen hanke ja uusien palveluiden lanseeraus ovat olleet riip-

¹⁸ Esimerkiksi asiat C-49/92 P *komissio v. Anic Participazioni*, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 8.7.1999, kohdat 116–117 ja C-199/92 P *Hüls v. komissio*, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 8.7.1999, kohdat 159–160 sekä niissä viitattu oikeuskäytäntö.

¹⁹ Ks. komission suuntaviivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin, EUVL 2011/C 11/01, kohta 6.

²⁰ Täysitoiminnallisuus tarkoittaa, että yritys toteuttaa kaikki itsenäisen taloudellisen yksikön toiminnallisuudet (operatiivinen itsenäisyys) ja sen toiminta markkinoilla on luonteeltaan pysyvää; ks. Neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004, annettu 20 päivänä tammikuuta 2004, yrityskeskittymien valvonnasta ("EY:n sulautuma-asetus"), 3 artiklan 4 kohta sekä johdantolause 20. Ks. myös Komission konsolidoitu tiedonanto toimivaltakysymyksistä, annettu yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 mukaisesti, EUVL 2008/C 95/01, kohdat 91–109.

puvaisia Nordean ja OP:n osallistumisesta sekä rekisteripalveluun että maksualustaan.

34. Automatia on itse esittänyt KKV:lle, ettei yhtiön uusi reaaliaikainen tili-siirtojen selvitysjärjestelmä tule olemaan liiketoimintona luonteeltaan pitkäaikainen tai pysyvä. Yhtiö uskoo ARPP-maksualustaa käyttävien asiakkaiden siirtyvän tulevina vuosina hyödyntämään EBA Clearingin uutta paneurooppalaista maksualustaa Automatian selvitysjärjestelmän sijaan. Sen sijaan Siirto-maksunsaajarekisterin osalta yhtiöön ei uskota kohdistuvan sellaista kilpailupainetta, jonka johdosta kyseinen liiketoiminto ei voisi muodostua luonteeltaan pysyväksi.²¹
35. Nordean ja OP:n tiiviin osallistumisen yhtiön uusien palveluiden kehitykseen sekä niiden vahvan aseman maksamisen tukkutason palveluita seuraavalla tuotantoportaalla voidaankin alustavasti arvioida osoittavan, ettei Automatia ole yhteisyrityksenä ainakaan tämän liiketoiminnon osalta täysitoiminnallinen, ja että yhtiön mobiilimaksamisen hanketta voidaan kokonaisuudessaan tarkastella kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan nojalla. Asian lopputulos huomioon ottaen KKV ei kuitenkaan pidä tarpeellisena ottaa lopullisesti kantaa yhteisyrityksen täysitoiminnallisuuteen.

1.5. Elinkeinonharjoittajien yhteinen määräävä markkina-asema

36. Kilpailulain 4 §:n ja SEUT 102 artiklan mukaan määräävä markkina-asema voidaan katsoa olevan yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla. *Compagnie Maritime Belge* -päätöksen mukaan yhteisen määräävän markkina-aseman arvioinnissa on erityisesti tarkistettava, onko asianomaisten yritysten välillä sellaisia taloudellisia yhteyksiä, joiden avulla ne voivat toimia yhdessä niiden kilpailijoista, asiakkaista ja kuluttajista riippumatta.²² Pelkästään sopimuksen tai yhdenmukaistetun menettelytavan olemassaolo ei sinänsä ole riittävä peruste sille, että yhteisen määräävän markkina-aseman voitaisiin katsoa olevan olemassa.²³ Yhteisen määräävän markkina-aseman olemassaolo voi perustua sopimuksen luonteeseen ja sanamuotoon, sen täytäntöönpanotapaan ja siitä aiheutuviin yritysten välisiin yhteyksiin tai vuorovaikutussuhteisiin.

²¹ Euroopan keskuspankkia, kuluttajia, yrityksiä, julkista sektoria ja maksupalveluntarjoajia edustava Euromaksualueen vähittäismaksuneuvosto (ERPB) on todennut henkilöiden välistä mobiilimaksamista koskevassa raportissaan, että eurooppalaisia kansallisen tason maksunsaajarekistereitä olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää mobiilimaksamisen palveluiden markkinoiden harmonisoinnissa. Suosituksenaan ERBP on esittänyt kansalliset maksunsaajarekisterit teknisesti yhdistävän palvelun (*Standardised Proxy Lookup Service*) rakentamista; ks. ERBP, Report and Recommendations from the ERPB Working Group on Person-to-Person Mobile Payments, ERPB Meeting 29 June 2015, https://www.ecb.europa.eu/paym/retpaym/shared/pdf/3rd_erp_b_meeting_item5_report_recommendations_P2P_mobile_payments.pdf?aec3051e8d724f2ac8dd0143c8b55044.

²² Yhdistetyt asiat C-395/96 P ja C-396/96 P ja C-396/96 P, 16.3.2000, *Compagnie Maritime Belge Transports ym. v. komissio*, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.3.2000, kohta 42.

²³ *Compagnie Maritime Belge*, kohta 43.

Sopimuksen tai muiden oikeudellisten yhteyksien olemassaolo ei kuitenkaan ole yhteisen määräävän aseman välttämätön toteamisedellytys, sillä toteaminen voi perustua myös muihin vuorovaikutussuhteisiin ja riippua sekä taloudellisesta että erityisesti kyseistä markkinarakennetta koskevasta arvioinnista.²⁴

37. Yhteisessä määräävässä markkina-asemassa olevat yritykset voivat esimerkiksi soveltaa yhteistä menettelytapaa, jossa potentiaalisilta kilpailijoilta estetään pääsy infrastruktuuriin tai jossa asiakkailta veloitetaan kohtuuttomia hintoja. Vaikka yhteisen määräävän markkina-aseman olemassaolo seuraa asemasta, joka taloudellisilla yksiköillä on yhteisesti relevanteilla markkinoilla, kaikkien yritysten ei tarvitse olla mukana väärinkäytössä.²⁵
38. Automatian ja sen osakaspankkien välillä on rakenteellinen, omistuksellinen ja taloudellinen linkki. Osakaspankit omistavat Automatian tasosuukin ja saavat osuutensa Automatian tuloksesta. Osakaspankkien edustajat toimivat myös Automatian hallituksessa. KKV on arvioinut alustavasti, että Automatian osakaspankkien voidaan katsoa olevan reaaliaikaisten tilisiirtojen selvitysjärjestelmien ja maksunsaajarekisterien markkinoilla Suomen alueella sellaisessa markkina-asemassa, jossa ne voivat vaikuttaa kilpailulain 4 §:n tarkoittamalla tavalla kilpailuolosuhteisiin kyseisellä tuotantoportaalla sekä reaaliaikaisen maksamisen vähittäistason palveluiden markkinoilla ja käyttää markkinavoimaansa hyväksi yhteisyrityksen puitteissa ilman, että yritys välittömästi ja merkittävästi menettäisi markkinaosuuttaan kilpailijoille.
39. Asian lopputulos huomioon ottaen KKV ei kuitenkaan pidä tarpeellisena ottaa asiassa lopullisesti kantaa siihen, ovatko Automatian omistavat Danske, Nordea ja OP yhteisessä määrässä markkina-asemassa reaaliaikaisen maksamisen tukkutaso palveluiden tietyillä maantieteellisillä markkinoilla tai yhteistyöhön suoraan liittyvillä lähimarkkinoilla.

1.6. Kilpailunrajoituksen luonne

40. Kuuluakseen kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan soveltamisalaan elinkeinonharjoittajien välisen yhteistyön tarkoituksena tai seurauksena tulee olla kilpailun merkittävä estyminen, rajoittuminen tai vääristyminen.²⁶ Sopimuksen, päätöksen tai yhdenmukaistetun menettelytavan

²⁴ *Compagnie Maritime Belge*, kohta 45.

²⁵ *Asia T-228-97 Irish Sugar plc v. komissio*, yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 7.10.1999, kohta 66.

²⁶ Erottelu tarkoitukseen ja seuraukseen perustuvien kilpailunrajoitusten välillä liittyy tulkintaan, jonka mukaan tiettyjen yritysten välisten yhteistoimintamuotojen voidaan luonteensa puolesta katsoa haittaavan kilpailun normaalia toimintaa; *Asia C-209/07 Beef Industry Development Society ja Barry Brothers*, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 20.11.2008, kohta 17, *asia C-8/08 T-Mobile Netherlands ym.*, kohta 29, *asia C-226/11, Expedia*,

tarkoituksena voidaan katsoa olevan merkittävästi rajoittaa kilpailua erityisesti silloin, kun kyse on kilpailijoiden välisistä rajoituksista, joilla vahvistetaan hintoja, rajoitetaan tuotantoa tai myyntiä tai jaetaan markkinoita tai asiakkaita. Tämä ei edellytä, että kilpailunrajoituksen osapuolilla olisi ollut nimenomainen tarkoitus rajoittaa kilpailua.²⁷ Jos elinkeinonharjoittajien välisen yhteistyön tarkoituksena katsotaan olevan kilpailun rajoittaminen, sen oletetaan vaikuttavan kielteisesti kilpailuun ja kuuluvan lähtökohtaisesti kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan kiellon piiriin. Tällaisissa tapauksissa sopimuksen tai yhdenmukaistetun menettelytavan todellisia tai mahdollisia kilpailua estäviä, rajoittavia tai vääristäviä vaikutuksia markkinoilla ei ole tarpeen arvioida.²⁸

41. Määräävän markkina-aseman väärinkäytön kiellon osalta keskeistä on arvioida, onko määräävässä markkina-asemassa oleva yritys (tai yritykset) poissulkevalla menettelyllään estänyt kilpailumekanismeja toimimasta. Kilpailulain 7 §:n ja SEUT 102 artiklan soveltumisen kannalta olennaista ei ole osoittaa, että määräävässä markkina-asemassa olevalla yrityksellä tai yrityksillä on ollut subjektiivinen kilpailuvastainen tarkoitus, vaan väärinkäytöksi voidaan katsoa menettelyt, joissa markkinoitoimijat laiminlyövät SEUT 102 artiklaan perustuvan velvollisuutensa olla toiminnallaan rajoittamatta tehokasta kilpailua sisämarkkinoilla. Kilpailunrajoituksen arviointi perustuu tällöin menettelyn kilpailuvaikutusten objektiiviseen ja kokonaisvaltaiseen arviointiin.²⁹
42. Asian lopputulos huomioon ottaen KKV ei pidä tarpeellisena ottaa lopullisesti kantaa siihen, onko Automatian mobiilimaksamisen hankkeen puitteissa toteutuneen yhteistyön tarkoituksena ollut estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua kilpailulain 5 §:ssä ja SEUT 101 artiklassa tarkoitetulla tavalla. KKV ei myöskään pidä tarpeellisena ottaa asiassa lopullisesti kantaa siihen, ovatko yhtiön omistavat elinkeinonharjoittajat syyllistyneet yhteisen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön kilpailulain 7 §:n ja SEUT 102 artiklan tarkoittamalla tavalla. KKV:n arvion mukaan Automatian kehityshankkeeseen sisältyy kuitenkin menettelyjä, joiden virasto on alustavasti arvioinut johtavan kilpailun estymiseen, rajoittumiseen tai vääristymiseen, kohtuuttomien kauppaehtojen syntymiseen ja/tai tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittamiseen

unionin tuomioistuimen tuomio 13.12.2012, kohta 36 ja asia C-32/11 *Allianz Hungária Biztosító ym.*, unionin tuomioistuimen tuomio 14.3.2013, kohta 35.

²⁷ HE 11/2004 vp, s. 32.

²⁸ Esimerkiksi asia C-45/85 *Verband der Sachversicherer v. komissio*, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.1.1987, kohta 39 ja asia C-49/92 *P komissio v. Anic Partecipazioni*, kohta 123. Myös HE 11/2004 vp, s. 32 ja komission tiedonanto, komission suuntaviivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin, EUVL C 11/01, 14.1.2011, kohta 24.

²⁹ Komission tiedonanto, Ohjeita komission ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista sovellettaessa EY:n perussopimuksen 82 artiklaa yritysten määräävän aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen (2009/C45/02), kohdat 6 ja 7.

reaaliaikaisten tilisiirtojen selvitysjärjestelmien sekä maksunsaajarekisteripalveluiden markkinoilla.

43. Komission horisontaalisten suuntaviivojen mukaan kilpailijoiden tuotannollisella yhteistyöllä voi olla kilpailunvastaisia vaikutuksia myös kyseiseen toimintaan liittyvillä lähimarkkinoilla.³⁰ Vastaavasti, määräävän markkina-aseman väärinkäytöksi katsottavien menettelyjen vaikutukset voivat ulottua myös muille kuin niille markkinoille, joilla yritykset ovat itse määräävässä asemassa. Koska Nordealla ja OP:lla tulee olemaan vahva asema Automatian tukkutason palveluista riippuvaisilla maksamisen loppukäyttäjäpalveluiden markkinoilla, KKV on arvioinut alustavasti, että menettely voi mahdollisesti johtaa kolmansien osapuolten sulkemiseen kilpailunvastaisesti myös kyseisiltä liitännäismarkkinoilta.

1.7. Hankkeen mahdollisten haitallisten kilpailuvaikutusten arviointi

44. Seuraavaksi käydään läpi KKV:n arvio Automatian hankkeen mahdollisista haitallisista kilpailuvaikutuksista.

Maksualustan tekninen toteutustapa

45. Automatian maksualustan tilipankkirajapinnoissa sovelletaan kansainvälistä ISO 8583 -sanomastandardia, jossa on määritelty korttimaksu- ja käteisautomaattitapahtumien välityksessä sovellettujen sanomien rakenne ja niiden tietosisältö.³¹ Kyseisen korttitapahtumiin kehitetyn sanomastandardin soveltaminen mobiililaitteella käynnistettäviin tilisiirtoihin edellyttää virallisen standardin mukaisten sanomien rakenteen ja tietokenttien muuttamista.³²
46. Muualla Euroopassa noudatetaan tilisiirroiksi luokiteltujen maksutapahtumien välityksessä laajapohjaisesti kansainvälistä ISO 20022 -sanomastandardia.³³ ISO 20022 -standardia sovelletaan maksupalveluntarjoajien välisessä sanomaliikenteessä esimerkiksi kaikissa yhteisellä euromaksualueella (Single Euro Payments Area, SEPA) välitettävissä tilisiirroissa, jotka kuuluvat SEPA-asetuksen soveltamisalan piiriin.³⁴ KKV:n vastaanottaman asiantuntijalausannon perusteella ARPP-maksualustan hyödyntämä modifioitu ISO 8583 -sanomastandardi tu-

³⁰ Ks. komission suuntaviivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimukseen, EUVL 2011/C 11/01, kohta 159.

³¹ Ks. esimerkiksi International Organization for Standardization, ISO 8583-1:2003, http://www.iso.org/iso/catalogue_detail.htm?csnumber=31628.

³² Harry Leinosen asiantuntijalausunto 28.9.2016, "Maksupalveluissa ja erityisesti reaaliaikaisissa maksupalveluissa käytettävistä standardeista", s. 3–5.

³³ Ks. esimerkiksi ISO 20022 Universal financial industry message scheme, <https://www.iso20022.org/>.

³⁴ Ks. SEPA-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohta ja asetuksen liitteen 1 kohdan b alakohta, joiden nojalla asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvia tilisiirto- ja suoraveloitustapahtumia suorittavien maksupalveluntarjoajien on käytettävä ISO 20022 XML -standardin mukaisia sanomamuotoja lähettäessään maksutapahtumia toiselle maksupalveluntarjoajalle tai pieniä maksuja välittävän maksujärjestelmän välityksellä.

leekin väistämättä muodostamaan eri tilipankkien väliseen reaaliaikaiseen maksujenvälitykseen kansallisesti räätälöidyn teknisen ratkaisun, jollaista ei ole käytössä Suomen ulkopuolella.

47. Edellä kuvatuista syistä johtuen KKV on arvioinut, ettei ulkomaisilla maksupalveluntarjoajilla todennäköisesti ole kannustimia liittyä osaksi kansallista ISO 8583 -pohjaista maksualustaa. ARPP-maksualustaan liittyvien kansallisten maksupalveluntarjoajien kannustimia siirtyä tulevaisuudessa käyttämään kilpailevia ISO 20022 -pohjaisia reaaliaikaisen maksamisen mahdollistavia selvitysjärjestelmäpalveluja voidaan myös pitää heikkoina. KKV:n arvion mukaan ARPP-maksualustan tekninen toteutustapa saattaakin olla omiaan johtamaan reaaliaikaisen maksamisen selvitysjärjestelmien ja loppukäyttäjäpalveluiden markkinoiden eriytymiseen Suomessa maantieteellisesti kansallisiksi myös pitkällä aikavälillä.

Sääntökirjojen ja teknisten ohjeiden hallinnointi

48. Automatian reaaliaikaisen maksamisen tukkutasen palveluiden hyödyntäminen eri tilipankkien ja maksupalveluntarjoajien asiakkaiden välisten maksujen käsittelyssä edellyttää sitä, että järjestelmän osapuolet sitoutuvat noudattamaan tiettyjä yhtenäisiä toimintatapoja ja standardeja. Maksualustan ja maksunsaajarekisterin osapuolten roolit, vastuut ja velvollisuudet sekä järjestelmien tekniset vaatimukset on koottu tässä tapauksessa palveluiden sääntökirjoihin ja teknisiin ohjeisiin. Sääntökokonaisuuden ja teknisten ohjeiden määrittelystä tulisi vastaamaan KKV:lle toukokuussa 2016 toimitettujen sopimusaineistojen perusteella Automatia.
49. KKV:n alustavan arvion mukaan Automatian osakaspankit ja yhtiön järjestelmätoimittaja saattaisivat päästä reaaliaikaisen maksamisen loppukäyttäjäpalveluiden markkinoilla tuotannolliseen etulyöntiasemaan suhteessa muihin markkinatoimijoihin, mikäli sääntökirjoista ja palveluiden teknisistä ohjeista muodostuva maksujärjestelyn sääntökokonaisuus olisi yksinomaan yhtiön operatiivisen johdon ja osakaspankkien edustajista muodostuvan hallituksen määriteltävissä. KKV onkin esittänyt Automatialle, että maksualustan ja maksunsaajarekisterin tekninen tuotanto ja maksujärjestelyn hallinnointi tulisi erottaa tasapuolisten kilpailuedellytysten varmistamiseksi toisistaan siten, että kaikilla sääntökokonaisuuteen sitoutuvilla osapuolilla olisi mahdollisuus osallistua asiaa koskevaan päätöksentekoon ja sen valmisteluun. Tarvetta varmistaa asiakkaiden tasapuoliset ja syrjimättömät vaikutusmahdollisuudet korostettiin myös markkinatoimijoiden KKV:lle antamissa selvityksissä.

Palveluihin liittymisen ehdot ja palveluiden toimittamisesta kieltäytyminen

50. KKV on kiinnittänyt alustavassa arvioissaan huomiota siihen, että erityisesti Automatian hallinnoima maksunsaajarekisteri saattaa muodostua

maksupalveluntarjoajille keskeiseksi palveluksi, johon pääsyn ehtoilla voi olla vaikutuksia Automatian osakkaiden kanssa kilpailevien palveluntarjoajien pääsyyn maksamisen loppukäyttäjäpalveluiden markkinoille Suomessa. Maksamisen palveluiden verkostomaisen luonteen johdosta reaaliaikaisen maksamisen loppukäyttäjäpalveluiden markkinoille jatkossa pyrkivät maksupalveluiden ja maksutoimeksiantopalveluiden tarjoajat joutuvat myös todennäköisesti liittymään samaan maksualueeseen kuin jo palvelunsa Suomessa aiemmin lanseeranneet toimijat, mikäli ne haluavat tarjota asiakkailleen reaaliaikaisen maksamisen palveluita vastaavalla tavoitavuudella kuin Automatian järjestelmään jo aiemmin liittyneet osapuolet.

51. KKV:n näkemyksen mukaan onkin olennaista varmistaa, etteivät yksittäiset Automatian tukkutasen palveluihin liittymisen ehdot muodosta markkinoille tulon kynnyksiä uusille maksupalveluntarjoajille. Uusien maksupalveluiden ja maksutoimeksiantopalveluiden tarjoajien markkinoille tuloa edesauttaisi markkinakuulemisten perusteella erityisesti palveluiden hinnoittelun kohtuullisuus, kustannusvastaavuus ja syrjimättömyys sekä se, että palveluihin liittyminen olisi mahdollista myös Finanssivalvonnalle maksulaitoslain (297/2010) 8 §:n mukaisen ilmoituksen tehneille maksupalveluntarjoajille³⁵. Palveluehtojen syrjimättömyyden ja kohtuullisuuden ohella tärkeää on varmistaa, että palvelun toimittamisesta voidaan kieltäytyä vain, mikäli sen voidaan osoittaa olevan objektiivisesti tarkasteltuna välttämätöntä.
52. Automatia ehdotti KKV:lle joulukuussa 2016 sitoumusta, jonka mukaan yhtiö olisi sitoutunut tarjoamaan selvitysjärjestelmätoimittajana palveluja kaikille 1) maksulaitostoimiluvan alaisille maksupalveluntarjoajille, 2) Finanssivalvonnalle notifioineille ulkomaisille maksupalveluntarjoajille, joilla on muun EU-valtion myöntämä maksulaitostoimilupa, sekä 3) Finanssivalvonnalle maksulaitoslain 8 §:n mukaisen ilmoituksen tehneille maksupalveluntarjoajille. Finanssivalvonnan, Suomen Pankin ja valtiovarainministeriön asiantuntijat toivat kuitenkin esiin, että Automatian tulisi voida kieltäytyä kokonaan selvitysjärjestelmäpalveluidensa toimittamisesta sitoumusehdotuksen kohdan 3 tarkoittamille ilmoituksenvaraisille maksujenvälittäjille, koska kyseisten toimijoiden osallistuminen järjestelmään voisi vaarantaa sen turvallisuuden, luotettavuuden ja vakauden.
53. Automatia antoi KKV:lle 10.3.2017 uuden sitoumusehdotuksen, josta edellä kuvattu, Automatiaa selvitysjärjestelmätoimittajana velvoittava lis-

³⁵ Maksulaitoslain 6 §:n mukaan maksupalvelun tarjoaminen edellyttää lähtökohtaisesti toimivaltaisen viranomaisen myöntämää toimilupaa. Maksupalvelua voidaan kuitenkin tarjota maksulaitoslain 7 tai 7 a §:ssä säädettyin edellytyksin myös ilman toimilupaa: aiotusta toiminnasta tulee tehdä Finanssivalvonnalle ilmoitus, jonka perusteella Finanssivalvonta tekee päätöksen siitä, täyttääkö toimija toiminnan harjoittamiselle säädetty edellytykset. Maksulaitoslain säännökset (mm. maksupalvelun tarjoamisen taloudelliset edellytykset ja menettelytavat) koskevat ilmoituksenvaraisia toimijoita vain rajoitetusti.

ta poistettiin kokonaan. Objektiiivisena perusteena palvelun toimittamisesta kieltäytymisen välttämättömyydelle voidaan pitää esimerkiksi lain-säädännöstä tai viranomaisten määräyksistä ja ohjeista seuraavia velvoitteita.³⁶ Muissa tapauksissa mahdollinen kieltäytyminen on perusteltava erikseen kuinkin palveluntarjoajan osalta.³⁷

Loppukäyttäjien tunnistamista koskevat vaatimukset

54. Maksupalveluntarjoaja ja maksutoimeksiantopalvelun tarjoaja voivat varmistaa maksupalvelunkäyttäjän henkilöllisyyden tai tietyn maksuvälineen käytön pätevyyden erilaisilla tunnistusmenetelmillä. Automatian maksunsaajarekisterin sääntökirjassa on määritelty, että asiakkaan rekisteröitymisessä on käytettävä ns. vahvaa tunnistusmenetelmää, jossa uuden maksupalveludirektiivin mukaisesti käytetään tunnistamistiedon luottamuksellisuuden suojaamiseksi menettelyä, joka perustuu kahteen tai useampaan tekijään, jotka kuuluvat toisistaan riippumattomiin ryhmiin, jotka ovat tieto (jotain, minkä vain käyttäjä tietää), hallussapito (jotain, mitä vain käyttäjällä on hallussaan) ja erityinen ominaisuus (jotain, mitä käyttäjä on), siten, että yhden rikkomisen ei aseta kyseenalaiseksi muiden luotettavuutta.³⁸ Vastaavasti ARPP-maksualustan sääntökirjassa on määritelty, että alustalla toteutettavan maksun käynnistävän loppukäyttäjän yksilöimiseksi on käytettävä vahvaa tunnistusmenetelmää.
55. Suomessa vahvan sähköisen tunnistamisen tunnistusvälineinä käytetään pankkien verkkopankkitunnuksia, Väestörekisterikeskuksen kansalaisvarmennetta sekä teleyritysten mobiilivarmenteita.³⁹ Automatian osakaspankkien sekä muiden finanssisektorin toimijoiden tarjoamat tunnistuspalvelut (nk. TUPAS-tunnisteet) ovat kuitenkin selvästi markkinoiden yleisimmin käytettyjä tunnistusvälineitä.⁴⁰ Maksupalveluntarjoaji-

³⁶ Finanssivalvonta on antanut 12.5.2017 valvottavatiedotteeseen (26/2017) Automatia Pankkiautomaatit Oy:n maksujärjestelmään osallistumisen edellytyksistä. Finanssivalvonnan kannanoton mukaan Automatian maksujärjestelmään osallistuvilla tulee olla luotto- tai maksulaitoksen toimilupa; Finanssivalvonta, Valvottavatiedotteet, http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Tiedotteet/Valvottavatiedotteet/pages/26_2017.aspx.

³⁷ Komission määräävää asemaa koskevan tiedoksiannon mukaan määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen poissulkeva menettelytapa voi olla objektiivisesti tarkasteltuna välttämätön. Käytännössä määräävässä asemassa oleva elinkeinonharjoittaja voi siis esimerkiksi kieltäytyä tuotteen tai palvelun toimittamisesta, mikäli se pystyy todistamaan, että kyseinen menettelytapa on objektiivisesti tarkasteltuna perusteltu. Poissulkevan menettelytavan välttämättömyys on kuitenkin ratkaistava käytännössä yrityksen ulkopuolisten tekijöiden perusteella. Esimerkiksi turvallisuussyihin liittyvien todisteiden osalta on olennaista huomata, että maksupalveluiden turvallisuutta koskevien vaatimusten ja ohjeiden määrittely on lähtökohtaisesti viranomaisten tehtävä. Ks. Komission tiedonanto, Ohjeita komission ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista sovellettaessa EY:n perustamis-sopimuksen 82 artiklaa yritysten määräävän aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen (2009/C45/02), kohdat 28–31.

³⁸ Uusi maksupalveludirektiivi (EU) 2015/2366, 4 artikla 30 kohta.

³⁹ Viestintävirasto, Sähköinen tunnistaminen ja luottamuspalvelut, <https://www.viestintavirasto.fi/kyberturvallisuus/sahkoinentunnistaminenjaallekirjoitus.html>.

⁴⁰ FiCom ry, Tilastokatsaus sähköisestä asioinnista, http://www.ficom.fi/ajankohtaista/index_1.html?Id=1479370096.html. Ks. myös Valtori, Vetuman tapahtumatilas-

en tulee käytännössä solmia TUPAS-palvelusopimukset kaikkien niiden tilipankkien kanssa, joiden asiakkaille ne haluavat tarjota verkkopankki-tunnuksiin perustuvaa tunnistautumismahdollisuutta omissa vähittäistason maksupalveluissaan. Mahdollisten avaus- ja kuukausimaksujen lisäksi tunnistuspalveluiden tarjoajat perivät maksupalveluntarjoajilta kustakin yksittäisestä tunnistustapahtumasta tapahtumakohtaisen palvelu-maksun.

56. Maksualustan säännöissä määritelty jokaisen maksutapahtuman käynnistystä koskeva vahvan tunnistamisen vaatimus sulkisi pois mahdollisuuden tarjota kuluttajille Automatian selvitysjärjestelmää hyödyntäviä vähittäistason maksupalveluita, joissa vähäriskisiä maksuja voisi käynnistää myös esimerkiksi käyttäjän itsensä luomaa käyttäjätunnusta ja salasanaa hyödyntäen (ns. heikko tunnistaminen) uuden maksupalveludirektiivin sallimien ja Euroopan komission hyväksymien poikkeusten mukaisesti.⁴¹ KKV:n onkin esittänyt Automatialle alustavassa arviossaan, että asiakkaan vahvaa tunnistamista maksutapahtuman käynnistämisen yhteydessä koskevalla sääntökohdalla ARPP-maksualustan sääntökirjassa voi olla kilpailua estäviä, rajoittavia tai vääristäviä vaikutuksia reaaliaikaisen maksamisen loppukäyttäjäpalveluiden markkinoilla.

Palvelusopimusten määräaikaisuus

57. Automatian KKV:lle toukokuussa 2016 toimittamien Siirtomaksunsaajarekisterin ja ARPP-maksualustan palvelusopimusluonnosten mukaan maksupalveluntarjoaja tulisi maksamaan Automatialle palveluiden tuottamisesta palvelutaulukon mukaiset palkkiot [REDACTED]

tot, <http://www.valtori.fi/fi->

[FI/Palvelut/Tietojärjestelmäpalvelut/Identiteetin ja paasynhallinnan palvelut/Kansalaisen tunnistus- ja maksamispalvelu Vetuma/Vetuman tapahtumatilastot.](#)

⁴¹ Automatian järjestelmässä käsiteltävät tilisiirrot katsotaan uuden maksupalveludirektiivin (EU) 2015/2366 97 artiklan 1 kohdan tarkoittamiksi sähköisiksi maksutapahtumiksi, joita käynnistettäessä maksupalveluntarjoajan (ml. maksutoimeksiantopalveluiden tarjoajien) tulee lähtökohtaisesti soveltaa asiakkaan vahvaa tunnistamista. Euroopan pankkiviranomainen on kuitenkin laatinut direktiivin 98 artiklan mukaisesti yhteistyössä EKP:n kanssa Euroopan komission hyväksyttäväksi luonnokset sääntelystandardeista, joissa täsmennetään asiakkaan vahvaa tunnistamista koskevat vaatimukset ja 97 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan soveltamista koskevat poikkeukset. Kyseisten poikkeusten tulee perustua 98 artiklan 3 kohdan mukaisesti maksupalveluun liittyvän riskin tasoon, maksutapahtumien määrään ja/tai toistuvuuteen sekä maksutapahtuman toteuttamiseen käytettyyn maksukanavaan. Direktiivin johdantolauseen 96 mukaan turvallisuusvaatimuksia koskevien mahdollisten poikkeusten tarkoituksena on mahdollistaa helppokäyttöisten ja helposti saatavien maksukeinojen kehittäminen vähäriskisiä maksuja varten. Ks. European Banking Authority, Draft Regulatory Technical Standards on Strong Customer Authentication and common and secure communication under Article 98 of Directive 2015/2366 (PSD2), EBA/RTS/2017/02, 23 February 2017, <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1761863/Final+draft+RTS+on+SCA+and+CSC+under+PSD2+%28EBA-RTS-2017-02%29.pdf>. Uuden maksupalveludirektiivin 97 artiklan mukaista edellytystä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ei sisälly voimassaolevaan maksupalveludirektiiviin (2007/64/EY) tai kansalliseen maksulaitoslakiin (297/2010).

Automatia on todennut, että yhtiön tarkoituksena olisi kattaa kiinteillä palvelumaksuilla uusien palveluiden kehittämiseksi tehty investointi, joten maksupalveluntarjoajakohtainen kuukausimaksukertymä ajalta tulisi olemaan Automatian alustavien palvelupalkkiotaulukoiden perusteella euroa/palvelu riippuen palveluun liittyvien asiakkaiden lukumäärästä.

58. KKV:n alustavan arvion mukaan palvelusopimusten tosiasiallinen määräaikaisuus voisi olla omiaan sulkemaan reaaliaikaisen maksamisen loppukäyttäjäpalveluiden ja tilisiirtojen selvitysjärjestelmien markkinoilta volyymeiltään ja liikevaihdoltaan pienempiä maksupalveluntarjoajia tai kilpailevia maksualustoja. Myös joissain KKV:lle markkinakuulemisella annetuissa vastauksissa palvelusopimusten määräaikaisuudesta luopumista pidettiin tärkeänä markkinoille tulon ja maksualustan vaihtamista helpottavana tekijänä.

Loppukäyttäjäpalveluiden markkinointi ja hinnoittelu

59. Automatia on esittänyt suunnitellun palvelukokonaisuuden rajautuvan tukkutason tuotannolliseen yhteistyöhön, johon ei sisälly vähittäistason palveluiden markkinoille saattamista koskevia toimia eli yhteistä jakelua, myyntiä tai markkinointia. Vähittäistason mobiilimaksupalvelua tarjoavat yritykset investoivat Automatian mukaan itse vähittäistason tuotteensa kehitykseen, valmistukseen ja markkinointiin, eikä maksupalveluntarjoajille aseteta velvollisuutta käyttää Automatian oman tukkutuotteen markkinointiin tarkoitettua tuotemerkkiä oman vähittäistuotteen markkinoinnissa. KKV pitää keskeisenä sitä, että kolmen luottolaitoksen yhteisyrittäjä Automatia ei osallistu tai vaikuta millään tavalla kuluttaja- tai yritysasiakkaille tarjottavien maksupalveluiden hinnoitteluun, jakeluun tai markkinointiin.⁴²

1.8. Automatia Pankkiautomaatit Oy:n esittämä tehokkuuspuolustus

60. Edellä selostetulla tavalla kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan kielto ei koske elinkeinonharjoittajien välistä sopimusta, yhdenmukaistettua menettelytapaa tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöstä, joka täyttää kilpailulain 6 §:n ja SEUT 101 artiklan 3 kohdan mukaiset kumulatiiviset tehokkuuteen, kuluttajahyötyyn, välttämättömyyteen ja kilpailun säilymiseen liittyvät vaatimukset.
61. KKV:n arvion mukaan Automatian toistaiseksi asiassa esittämät tehokkuusperusteet eivät ole olleet riittäviä osoittamaan, että yhtiön mobiili-

⁴² Komission horisontaalisten suuntaviivojen mukaan kilpailijoiden välistä yhteistyötä niiden korvaavien tuotteiden myynnin, jakelun tai myynninedistämisen alalla koskevat sopimukset voivat rajoittaa kilpailua monin eri tavoin, mm. johtaa hintojen vahvistamiseen, tuotannon rajoittamiseen tai markkinoiden jakamiseen; Komission horisontaaliset suuntaviivat, EUVL 2011/C 11/01, kohdat 225 ja 230–233.

maksamisen hankkeeseen mahdollisesti liittyvät kilpailua rajoittavat sopimusehdot ja tekniset ratkaisut olisivat välttämättömiä tehokkuushyötyjen saavuttamiseksi ja ettei kilpailu poistuisi merkittävältä osalta reaaliaikaisen maksamisen tukku- ja vähittäistason palveluiden markkinoita.

62. Asian lopputulos huomioon ottaen KKV ei kuitenkaan pidä tarpeellisena ottaa lopullisesti kantaa kilpailulain 6 §:n ja SEUT 101 artiklan 3 kohdan mukaisten kriteerien täyttymiseen.

7. Automatia Pankkiautomaatit Oy:n antamat sitoumukset

63. Asian ratkaisemiseksi Automatia on esittänyt KKV:lle seuraavat kilpailulain 10 §:ssä tarkoitetut sitoumukset:

AUTOMATIAN ESITYS KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTOLLE

1 Standardin rajapinnat

1.1 Maksunkäynnistyksen rajapinta

Automatia sitoutuu siihen, että se tarjoaa ARPP-maksualustaan rajapinnan reaaliaikaisen mobiilimaksun käynnistykseen tarvittaessa myös ISO 20022 -standardilla ilman eri veloitusta kuukauden kuluessa tilauksesta kaikille ARPP-maksualustan käyttäjille, kuten tilipankeille ja muille maksupalveluntarjoajille (PSP- ja PIS-toimijat). Tämä edellyttää, ettei ARPP-maksualustan käyttäjällä ole tähän liittyviä teknisiä tai muita esteitä, jotka viivästyttävät aikataulua. Automatia varmistaa, että rajapinnan valinta ei vaikuta palvelun toimivuutta tai laatua heikentävästi.

1.2 Tilipankkirajapinta

Automatia sitoutuu siihen, että se tarjoaa tilipankkirajapinnan ARPP-maksualustaan tarvittaessa myös ISO 20022 -standardilla niin pian kuin mahdollista kuitenkin enintään neljän kuukauden kuluessa tilipankin tilauksesta. Tämä edellyttää, ettei tilipankilla ole tähän liittyviä teknisiä tai muita esteitä, jotka viivästyttävät aikataulua. Automatia varmistaa, että rajapinnan valinta ei vaikuta palvelun toimivuutta tai laatua heikentävästi.

Veloitus tilipankkirajapinnan toteuttamisesta ARPP-maksualustaan rajoittuu asiakaskohtaisiin marginaalikustannuksiin, joilla tarkoitetaan tilipankin ja Automatian välisen rajapinnan testaamisesta ja muista tähän liittyvistä asiantuntijapalveluista aiheutuvia kustannuksia, jotka ulkopuolinen palveluntarjoaja veloittaa.

2 ARPP-maksualustan skeeman päätöksenteko User Forumissa

ARPP-maksualustan käyttäjät perustavat ARPP User Forumin ja päättävät keskenään ARPP User Forumin yhteisömuodosta ja muista vastaavista toimintaperiaatteista. ARPP User Forumin jäseniä ovat kaikki ARPP-maksualustan käyttäjät, kuten tilipankit ja muut maksupalveluntarjoajat (PSP- ja PIS-toimijat). ARPP User Forumin päätöksenteossa kullakin jäsenellä on yksi ääni ja ratkaisut tehdään enemmistöpäätöksellä.

ARPP User Forumin toiminnassa varmistetaan, että kaikilla palvelun käyttäjillä on yhtäläinen mahdollisuus osallistua myös varsinaista päätöksentekoa edeltävään valmistelutyöhön. Valmistelutyö toteutetaan läpinäkyvästi siten, että kaikilla palvelunkäyttäjillä on valmisteluun liittyvät tiedot samanaikaisesti käytettävissä. ARPP User Forumin toiminta järjestetään tavalla, joka mahdollistaa myös Suomen ulkopuolelle sijoittautuneiden palvelun käyttäjien tosiasiallisen osallistumisen ARPP User Forumin päätösten valmisteluun sekä varsinaiseen päätöksentekoon myös toisesta sijoittautumisvaltiosta käsin.

ARPP-maksualustan skeemaan (ARPP Rulebook) liittyvistä aloitteista ja siihen tehtävistä muutoksista päättää ARPP User Forum. Automatia toteuttaa ARPP User Forumissa hyväksytyt muutokset ja siirtää muutoksista aiheutuvat kustannukset palvelun kustannuksiin läpinäkyvästi, syrjimättömästi, kohtuullisesti ja kustannusvastaavasti.

3 Siirto-maksunsaajarekisterin skeeman päätöksenteko User Forumissa

Siirto-maksunsaajarekisterin käyttäjät perustavat Siirto User Forumin ja päättävät keskenään Siirto User Forumin yhteisömuodosta ja muista vastaavista toimintaperiaatteista. Siirto User Forumin jäseniä ovat kaikki Siirto-maksunsaajarekisterin käyttäjät, kuten tilipankit ja muut maksupalveluntarjoajat (PSP- ja PIS-toimijat). Siirto User Forumin päätöksenteossa kullakin jäsenellä on yksi ääni ja ratkaisut tehdään enemmistöpäätöksellä.

Siirto User Forumin toiminnassa varmistetaan, että kaikilla palvelun käyttäjillä on yhtäläinen mahdollisuus osallistua myös varsinaista päätöksentekoa edeltävään valmistelutyöhön. Valmistelutyö toteutetaan läpinäkyvästi siten, että kaikilla palvelunkäyttäjillä on valmisteluun liittyvät tiedot saman aikaisesti käytettävissä. Siirto User Forumin toiminta järjestetään tavalla, joka mahdollistaa myös Suomen ulkopuolelle sijoittautuneiden palvelun käyttäjien tosiasiallisen osallistumisen Siirto User Forumin päätösten valmisteluun sekä varsinaiseen päätöksentekoon myös toisesta sijoittautumisvaltiosta käsin.

Siirto-maksunsaajarekisterin skeemaan (Siirto Rulebook) liittyvistä aloitteista ja siihen tehtävistä muutoksista päättää Siirto User Forum. Automatia toteuttaa Siirto User Forumissa hyväksytyt muutokset ja siirtää muutoksista aiheutuvat kustannukset palvelun kustannuksiin. Siirto-

maksunsaajarekisterin palveluhinnoittelusta on määrätty jäljempänä kohdassa 5.

4 ARPP-maksualustan ja Siirto-maksunsaajarekisterin palvelusopimukset

Automatia tarjoaa ARPP-maksualustan ja Siirto-maksunsaajarekisterin palvelusopimukset toistaiseksi voimassa olevina kuuden kuukauden irtisanomisajalla. Kiinteitä kuukausimaksuja maksetaan ainoastaan sopimuksen voimassaoloajalta.

Automatia sitoutuu siihen, että kiinteät kuukausimaksut ovat kohtuullisia, kustannusvastaavia ja syrjimättömiä.

5 Siirto-maksunsaajarekisterin hinnoittelu

Automatia sitoutuu hinnoittelemaan Siirto-maksunsaajarekisterin palvelumaksut kustannusvastaavasti ja syrjimättömästi ilman voittoa. Maksunsaajarekisteriin liittyvät investoinnit ja kustannukset erotetaan kirjainpidollisesti muihin Automatian palveluihin liittyvistä kustannuksista.

6 Tunnistaminen

Automatia muuttaa ARPP Rulebook -sääntöjä välittömästi siten, että vahvan tunnistamisen vaatimus poistetaan maksunkäynnistyksen osalta. Maksunkäynnistyksen osalta kukin maksupalveluntarjoaja (PSP) vastaa maksun käynnistämisestä omalla tunnistamistavallaan.

7 Palvelun tarjoaminen

Automatialla on velvollisuus tarjota selvitysjärjestelmä- ja rekisteripalveluitaan kaikille maksupalvelun tarjoajille ja maksutoimeksiantopalvelun tarjoajille. Automatialla on kuitenkin oikeus kieltäytyä tarjoamasta palvelua, mikäli se pystyy osoittamaan, että kieltäytyminen on objektiivisesti tarkasteltuna välttämätöntä.

Automatia sitoutuu tarjoamaan reaaliaikaisen mobiilimaksamisen tai vastaavan toiminnan palveluita ainoastaan pankeille ja muille PSP-toimijoille, eikä Automatia osallistu tai vaikuta näiden kuluttaja- tai yritysasiakkaille tarjoamien palveluiden hinnoitteluun. Automatia ei myöskään osallistu näiden palveluiden mainontaan ja markkinointiin eikä mainosta tai markkinoi Siirto-tuotemerkkiä ao. kuluttaja- tai yritysasiakkaille.

8 Sitoumusten noudattamisen valvonta

Automatia esittää yhtiöstä ja sen osakkaista riippumatonta asiantuntijaa KKV:n hyväksyttäväksi yhden (1) kuukauden kuluessa sitoumuspäätök-

sen antamisesta. Mikäli KKV ei hyväksy Automatian esittämää asiantuntijaa, Automatia esittää viikon kuluessa KKV:n hylkäävästä ilmoituksesta tiedon saatuaan uuden asiantuntijan KKV:n hyväksyttäväksi. Mikäli KKV ei hyväksy tätä uutta Automatian esittämää asiantuntijaa, KKV nimeää asiantuntijan.

Riippumattoman asiantuntijan tehtävänä on valvoa edellä esitettyjen sitoumusten noudattamista. Riippumattomalla asiantuntijalla on oikeus saada tarvittavat tiedot ja asiakirjat sekä kaikki tarvitsemansa apu Automatialta näiden sitoumusten valvomiseksi.

Riippumaton asiantuntija raportoi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle vuosittain sitoumusten noudattamisesta. Raportointivelvollisuus koskee kolmea sitoumuspäätöstä seuraavaa kalenterivuotta, jonka jälkeen riippumaton asiantuntija raportoi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ainoastaan risiiritilanteissa.

Automatia vastaa riippumattoman asiantuntijan kohtuullisista kuluista ja korvauksista. Automatia tekee riippumattoman asiantuntijan kanssa sallassapitosopimuksen.

Mikäli Automatia on riippumattoman asiantuntijan tai Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemyksen mukaan rikkonut sitoumuksiaan, Automatialla on oikeus korjata menettelynsä 30 päivän kuluessa siitä, kun se on saanut tiedon mahdollisesta rikkomuksesta riippumattomalta asiantuntijalta tai Kilpailu- ja kuluttajavirastolta. Korjaamismahdollisuus edellyttää sitä, että Automatia osoittaa, että rikkomusta ei ole tehty tahallisesti tai törkeällä huolimattomuudella eikä rikkomuksesta ole aiheutunut merkittäviä kilpailulle haitallisia vaikutuksia markkinoille.

9 Sitoumusten voimassaolo

Sitoumukset tulevat voimaan tämän päätöksen antopäivänä. Sitoumuksia voidaan joko kokonaisuudessaan tai ehdoittain muuttaa tai poistaa Automatian hakemuksesta, mikäli jokin sitoumuksen perusteena oleva tosiseikka, markkinaolosuhde tai kilpailutilanne on olennaisesti muuttunut taikka muutokselle tai poistamiselle on muu painava syy.

8. Uhkasakon asettaminen

64. Kilpailulain 46 §:n 1 momentin mukaan KKV voi asettaa kilpailulain nojalla asettamansa ehdon tai antamansa määräyksen, kiellon tai velvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus. Kilpailulain 46 §:n 3 momentin mukaan uhkasakon määräämisestä ja tuomitsemisesta säädetään uhkasakko-laissa (1113/1990). Uhkasakollain 8 §:n mukaan uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

65. KKV katsoo, että tässä päätöksessä Automatialle annetun määräyksen noudattamisen tehosteeksi on välttämätöntä asettaa uhkasakko. KKV asettaa kilpailulain 46 §:n nojalla sitoumusten noudattamisen tehosteeksi Automatialle uhkasakon, jonka suuruus on 1 000 000 euroa.

9. Johtopäätökset

66. Edellä esitetyn perusteella, Automatiata sekä muita markkinatoimijoita kuultuaan KKV katsoo, että Automatian esittämät sitoumukset riittävät poistamaan edellä kuvattujen menettelyjen mahdollisesti kilpailua rajoittavan luonteen.

67. Automatiata on Dansken, Nordean ja OP:n omistama yhteisyritys, joka ei ainakaan edellä jaksossa 1.2 kuvattujen uusien liiketoimintojensa osalta ole KKV:n alustavan arvion mukaan täysitoiminnallinen. Tässä asiassa on pidetty riittävänä, että Automatiata antaa sitoumuksen, jolla ilmenneet kilpailuongelmat ratkaistaan. Osakaspankit ovat kuitenkin asianosaisia asiassa ottaen huomioon sen, että havaittujen kilpailuongelmien arviointi perustuu Automatian osakaspankkien väliseen, mahdollisesti kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan vastaiseen yhteistyöhön ja/tai kilpailulain 7 §:n ja SEUT 102 artiklan tarkoittamaan elinkeinonharjoittajien yhteiseen määräävään markkina-asemaan. KKV ei kuitenkaan ota tässä päätöksessä kantaa siihen, mikä osuus Danskella on ollut mahdollisessa kilpailulain vastaisessa menettelyssä ottaen huomioon sen, että Danske on edellä kohdassa 5 kuvatuksi vetäytynyt hankkeen valmistelusta [REDACTED]

68. KKV voi ottaa asian kilpailulain 10 §:n nojalla uudelleen käsiteltäväkseen, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti, jos asianosaiset elinkeinonharjoittajat rikkovat sitoumuksiin tai jos päätös on perustunut osapuolten toimittamiin puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.

69. KKV ei tässä päätöksessä ota kantaa siihen ovatko Automatiata tai sen osakaspankit rikkoneet kilpailulain 5 §:n tai 7 §:n ja SEUT 101 artiklan tai SEUT 102 artiklan kieltoa.

70. KKV ei tässä päätöksessä ota kantaa myöskään siihen, tulisiko Automatian tai sen palveluita hyödyntävien maksupalveluntarjoajien noudattaa mobiililaitteella käynnistettävien maksutapahtumien välityksessä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 260/2012 euronääräisiä tilisiirtoja ja suoraveloituksia koskevista teknisistä ja liiketoimintaa koskevista vaatimuksista sekä asetuksen (EY) N:o 924/2009 muuttamisesta määritellyjä teknisiä vaatimuksia. Automatian KKV:lle asiassa antamat sitoumukset eivät vaikuta sen tai sen palveluja hyödyntävien maksupalveluntarjoajien velvollisuuteen noudattaa toimialan erityislainsäädännössä tai viranomaismääräyksissä niille asetettuja velvoitteita.

10. Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 5, 6, 7, 10 ja 46 §, Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 101 artikla ja 102 artikla, uhkasakkolaki (1113/1990) 6, 7 ja 8 §.

11. Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n perusteella siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailulain 10 §:n nojalla antamaa päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei markkinaoikeus toisin määrää.

Lisätietoja antavat tutkija Milla Määttä, puhelin 029 505 3714, sekä erikois-tutkija Pirjo Aspinen, puhelin 029 505 3610. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Pääjohtaja

Juhani Jokinen

Tutkija

Milla Määttä