Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

16 päivänä heinäkuuta 2026*

Ennakkoratkaisupyyntö – Maksupalvelut sisämarkkinoilla – Direktiivi (EU) 2015/2366 – 4 artiklan 3 alakohta – Käsite ”maksupalvelu” – 4 artiklan 24 alakohta – Käsite ”tilisiirto” – Välittävän laitoksen toteuttama liiketoimi, joka perustuu kolmen osapuolen välillä tehtyyn sopimukseen asiakkaan varojen säilyttämisestä kyseisen välittävän laitoksen pankkitilillä ja näiden varojen myöhemmästä siirtämisestä yritykselle asiakkaan annettua tähän luvan – Liiketoimen luonnehdinta – Maksupalvelun puuttuminen

Asiassa C-51/25,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka College van Beroep voor het bedrijfsleven (taloudellis-hallinnollisten asioiden ylioikeus, Alankomaat) on esittänyt 28.1.2025 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 28.1.2025, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Betaal Garant Nederland CV

vastaan

De Nederlandsche Bank NV,

jossa asian käsittelyyn osallistuu

Vereniging Eigen Huis,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja F. Biltgen, unionin tuomioistuimen varapresidentti T. von Danwitz, joka hoitaa ensimmäisen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit A. Kumin, S. Gervasoni ja M. Bošnjak (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Lamote,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 3.12.2025 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

– De Nederlandsche Bank NV, edustajinaan G. Dictus ja A. Muhammad, advocaten,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään J. Langer ja C. S. Schillemans,

– Tšekin hallitus, asiamiehinään J. Očková, M. Smolek ja J. Vláčil,

– Italian hallitus, asiamiehenään S. Fiorentino, avustajinaan E. Cicatelli, procuratore dello Stato, ja G. Iappelli, avvocato dello Stato,

– Norjan hallitus, asiamiehinään J. Høvik, E. Rikheim ja P. A. Tønnessen,

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. Goddin ja P. Vanden Heede,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.2.2026 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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 25.11.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/2366 (EUVL 2015, L 337, s. 35) 4 artiklan 3 alakohdan, luettuna yhdessä direktiivin 2015/2366 liitteessä I olevan 3 kohdan c alakohdan kanssa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Betaal Garant Nederland CV (jäljempänä Betaal Garant), joka on Alankomaiden oikeuden mukaan perustettu kommandiittiyhtiö, joka tarjoaa yksityisille takuita ja vakuuksia kiinteistörakennushankkeiden yhteydessä, ja Alankomaiden keskuspankki De Nederlandsche Bank NV (jäljempänä DNB) ja jossa on kyse toimintamääräyksen, johon liittyy uhkasakko, antamisesta Betaal Garantille direktiivin 2015/2366 täytäntöön panemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön rikkomisen johdosta ja konkreettisesti maksupalveluntarjoajan toiminnan harjoittamisesta ilman toimilupaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2015/2366 johdanto-osan 6 ja 24 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(6) Olisi annettava uusia sääntöjä sääntelyssä olevien aukkojen poistamiseksi, samalla kun parannetaan oikeusvarmuutta ja varmistetaan, että lainsäädäntökehystä sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkialla unionissa. Nykyisille ja uusille markkinatoimijoille olisi turvattava tasapuoliset toimintaedellytykset, mikä antaa mahdollisuuden laajentaa uusien maksuvälineiden markkinoita ja taata kuluttajansuojan korkea taso näiden maksupalvelujen käytössä koko unionissa. Tämän odotetaan lisäävän koko maksujärjestelmän tehokkuutta, laajentavan maksupalvelujen valikoimaa ja lisäävän maksupalvelujen avoimuutta sekä vahvistavan samalla kuluttajien luottamusta yhdenmukaistettuihin maksumarkkinoihin.

– –

(24) On tarpeen määrittää ne maksupalveluntarjoajien ryhmät, joilla on oikeus tarjota maksupalveluja kaikkialla unionissa. Näitä ovat luottolaitokset, jotka vastaanottavat käyttäjiltä talletuksia, joita voidaan käyttää maksutapahtumien rahoittamiseen ja joihin olisi edelleen sovellettava [oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/36/EU (EUVL 2013, L 176, s. 338)] säädettyjä toiminnan vakautta koskevia vaatimuksia, sähköisen rahan liikkeeseenlaskijat, jotka laskevat liikkeeseen sähköistä rahaa, jota voidaan käyttää maksutapahtumien rahoittamiseen ja joihin olisi edelleen sovellettava [sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitosten liiketoiminnan aloittamisesta, harjoittamisesta ja toiminnan vakauden valvonnasta, direktiivien 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta sekä direktiivin 2000/46/EY kumoamisesta 16.9.2009 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/110/EY (EUVL 2009, L 267, s. 7)] säädettyjä toiminnan vakautta koskevia vaatimuksia, sekä maksulaitokset ja postisiirtoa hoitavat laitokset, joilla on kansallisen lainsäädännön nojalla oikeus tarjota kyseisiä palveluja. Tämän oikeudellisen kehyksen soveltaminen olisi annettava niiden palveluntarjoajien tehtäväksi, jotka tarjoavat maksupalveluja tavanomaisena ammatti- tai liiketoimintanaan tämän direktiivin mukaisesti.”

4 Kyseisen direktiivin 1 artiklan, jonka otsikko on ”Kohde”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä vahvistetaan säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden on jaettava maksupalveluntarjoajat seuraaviin ryhmiin:

a) [Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013 (EUVL 2013, L 176, s. 1)] 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa määritellyt luottolaitokset – –

b) direktiivin [2009/110] 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitokset – –

c) postisiirtoa hoitavat laitokset – –

d) maksulaitokset;

– –”

5 Direktiivin 2015/2366 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

3. ’maksupalvelulla’ mitä tahansa liitteessä I mainittua liiketoimintaa;

4. ’maksulaitoksella’ oikeushenkilöä, jolle on 11 artiklan mukaisesti myönnetty toimilupa maksupalvelujen tarjoamiseen ja toteuttamiseen kaikkialla unionissa;

5. ’maksutapahtumalla’ maksajan käynnistämää tai maksajan puolesta käynnistettyä toimenpidettä taikka maksunsaajan käynnistämää toimenpidettä, jossa on kyse varojen asettamisesta käytettäväksi, siirtämisestä tai nostamisesta maksajan ja maksunsaajan välisistä maksun perustana olevista velvoitteista riippumatta;

– –

8. ’maksajalla’ luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on maksutilin haltija ja joka antaa luvan maksutoimeksiantoon kyseiseltä maksutililtä tai, jos maksutiliä ei ole, luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka antaa maksutapahtumaa koskevan toimeksiannon;

9. ’maksunsaajalla’ luonnollista tai oikeushenkilöä, joka on tarkoitettu maksutapahtuman kohteena olevien varojen vastaanottajaksi;

– –

11. ’maksupalveluntarjoajalla’ 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua laitosta tai luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jotka kuuluvat soveltamatta jättämisen piiriin 32 tai 33 artiklan nojalla;

– –

13. ’maksutoimeksiannolla’ mitä hyvänsä maksajan tai maksunsaajan maksupalveluntarjoajalleen antamaa määräystä toteuttaa maksutapahtuma;

– –

20. ’kuluttajalla’ luonnollista henkilöä, jonka tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvat maksupalvelusopimukset eivät liity hänen elinkeinon, liiketoiminnan tai ammatin harjoittamiseensa;

– –

22. ’rahansiirrolla’ maksupalvelua, jossa maksajalta vastaanotetaan varoja ilman maksutilin perustamista maksajan tai maksunsaajan nimiin ja jonka yksinomaisena tarkoituksena on siirtää vastaava määrä maksunsaajalle tai muulle maksunsaajan puolesta toimivalle maksupalveluntarjoajalle ja/tai jossa varat vastaanotetaan maksunsaajan puolesta ja asetetaan tämän käyttöön;

– –

24. ’tilisiirrolla’ maksupalvelua, jolla maksajan maksutiliä ylläpitävä maksupalveluntarjoaja hyvittää maksajan antaman toimeksiannon perusteella maksunsaajan maksutiliä yhdellä tai useammalla maksajan maksutililtä toteutettavalla maksutapahtumalla;

– –”

6 Kyseisen direktiivin liitteen I sanamuoto on seuraava:

”Maksupalvelut

(4 artiklan 3 [ala]kohdassa tarkoitetut)

– –

3. Maksutapahtumien toteuttaminen, mukaan lukien varojen siirto käyttäjän maksupalveluntarjoajan tai jonkin muun maksupalveluntarjoajan ylläpitämälle maksutilille:
   a) suoraveloitusten toteuttaminen, mukaan lukien kertaluonteiset suoraveloitukset,
   b) maksutapahtumien toteuttaminen maksukortilla tai vastaavalla maksuvälineellä tai laitteella;
   c) tilisiirtojen toteuttaminen, mukaan lukien toistuvaissuoritukset.

– –

6. Rahansiirrot.

– –”

Alankomaiden oikeus

Alankomaiden siviililaki

7 Alankomaiden siviililain (Burgerlijk Wetboek) 7 osan 767 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tilaaja voidaan velvoittaa suorittamaan vain maksut, jotka vastaavat edes suurin piirtein urakan edistymisastetta tai tilaajalle luovutettujen tavaroiden arvoa; tilaajalle kuuluvien velvoitteiden täyttämisen takaamiseksi voidaan kuitenkin sopia, että tilaaja tallettaa notaarille määrän, joka on enintään 10 prosenttia urakan hinnasta tai josta muodostuu kyseisen määrän korvaava vakuus. Tämän ylittävä määrä katsotaan aiheettomaksi maksuksi.”

Rahoitusmarkkinoiden valvonnasta annettu laki

8 Rahoitusmarkkinoiden valvonnasta 28.9.2006 annetulla lailla (wet op het financieel toezicht; Stb. 2007, nro 475), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian oikeudenkäyntiin (jäljempänä rahoitusmarkkinoiden valvonnasta annettu laki), pantiin alankomaiden oikeudessa täytäntöön direktiivi 2015/2366.

9 Tämän lain 1:1 §:ssä säädetään, että maksupalveluntarjoaja on henkilö, jonka liiketoimintatoiminta muodostuu maksupalvelujen tarjoamisesta, ja että maksupalvelut koostuvat kaikesta liiketoiminnasta, jota tarkoitetaan maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 97/7/EY, 2002/65/EY, 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta ja direktiivin 97/5/EY kumoamisesta 13.11.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/64/EY (EUVL 2007, L 319, s. 1) liitteessä. Koska direktiivi 2007/64 kumottiin direktiivillä 2015/2366, kansallinen tuomioistuin täsmentää, että edellä mainitun lain 1:1 §:ssä esitetyt määritelmät vastaavat direktiivin 2015/2366 4 artiklan määritelmiä.

10 Saman lain 2:3a §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Henkilöiden, joiden sääntömääräinen kotipaikka on Alankomaissa, on kiellettyä harjoittaa maksupalveluntarjoajan toimintaa ilman [DNB:n] tätä varten myöntämää toimilupaa.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

11 Betaal Garant on yritys, joka tarjoaa yksityisille neuvontaa, vakuuksia ja takuita rakennus- ja urakointihankkeissa rakennusalalla. Osana toimintaansa se tarjoaa yksityishenkilöille muun muassa tuotteita nimeltä ”Afbouwgarantie” (loppuunsaattamistakuu) ja ”Zekerheidsstelling” (vakuus). Ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodosta ja ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ilmenee, että kysymys koskee ainoastaan vakuutta.

12 Stichting BGN Zekerheidsstelling (jäljempänä Betaal Garant -säätiö) on Betaal Garantiin etuyhteydessä oleva säätiö.

13 Betaal Garant tarjoaa vakuutta urakkasopimuksen osapuolille asiakkaan, yrityksen ja itsensä välisen sopimuksen perusteella. Tämän vakuuden tarkoituksena on kattaa yritykselle, joka vastaa asuinrakennuksen tai muun rakennuksen rakentamisesta, aiheutuva riski siitä, että asiakas ei suorita maksua. Yrityksille aiheutuu nimittäin tällainen riski, koska asiakas voi Alankomaiden oikeuden mukaan maksaa urakan hinnan useissa erissä ja yleensä asiakkaan täytyy maksaa viimeinen erä vasta, kun rakennus on vastaanotettu. Tämän riskin poistamiseksi yritys voi edellyttää, että asiakas tallettaa viimeisen maksuerän suuruisen summan notaarille tai hankkii maksuerän korvaavan vakuuden. Tämän vakuuden tarkoituksena on taata, että tällaisen viimeisen maksuerän määrä maksetaan yritykselle.

14 Betaal Garantin laatimista sopimusehdoista koostuvien vakuuden ehtojen – sellaisina kuin ne esitetään ennakkoratkaisupäätöksessä – mukaan asiakas maksaa vakuutena Betaal Garant -säätiölle tietyn määrän, joka lasketaan asiakkaan yritykselle maksettavana olevan urakkasopimuksen hinnan ensimmäisen maksuerän perusteella. Vakuuden määrä on pääsääntöisesti 6 prosenttia urakkasopimuksen hinnasta.

15 Jos urakkasopimus on täytetty yritystä ja asiakasta tyydyttävällä tavalla ja tästä on ilmoitettu Betaal Garantille kirjallisesti, vakuusmäärä maksetaan yritykselle viiden työpäivän kuluessa. Tämä määrä maksetaan Betaal Garant -säätiön maksutililtä yrityksen maksutilille.

16 Tällaisen vakuuden järjestämisestä peritään maksu, joka on tavanomaisesti asiakkaalta 4 prosenttia vakuudesta ja vähintään 300 euroa ja yritykseltä 2,5 prosenttia vakuudesta ja vähintään 200 euroa. Betaal Garant laskuttaa asiakkaalta sille kuuluvan maksun. Yritykselle kuuluva maksu vähennetään vakuudesta, kun tämä maksetaan sille. Jos yritys menee konkurssiin, Betaal Garant maksaa vakuuden sille yritykselle, joka tulee ensin mainitun sijaan.

17 Vereniging Eigen Huisin pyynnöstä DNB tutki, olivatko Betaal Garantin tarjoamat loppuunrakennustakuu ja vakuus rahoitusmarkkinoiden valvonnasta annetun lain vastaisia.

18 DNB:n 8.12.2020 tekemällä päätöksellä se antoi Betaal Garantille toimintamääräyksiä, joihin liittyi uhkasakko, muun muassa sillä perusteella, että tarjoamalla vakuutta Betaal Garant rikkoi rahoitusmarkkinoiden valvonnasta annetun lain 2:3a §:n 1 momenttiin perustuvaa kieltoa harjoittaa ilman toimilupaa maksupalveluntarjoajan toimintaa.

19 Tämän toimintamääräyksen mukaan Betaal Garantin oli muun muassa neljän viikon kuluessa sen tiedoksiannosta päätettävä kyseinen rikkomus lopettamalla vakuuden tarjoaminen sekä luovuttamalla tai irtisanomalla voimassa olevat sopimukset tai muuttamalla niitä. Todetuista rikkomuksista uhkasakon määrä oli yhteensä 10 000 euroa jokaiselta päävelvoitteen täyttämistä koskevan määräajan jälkeiseltä viikolta, jona Betaal Garant ei ollut täyttänyt toimintamääräyksen mukaista velvoitetta kokonaan. Uhkasakon enimmäismäärä oli 50 000 euroa.

20 Betaal Garant teki oikaisuvaatimuksen tästä toimintamääräyksestä, mutta DNB totesi sen perusteettomaksi 6.10.2021 tekemällään päätöksellä. Betaal Garant valitti tästä päätöksestä rechtbank Rotterdamiin (Rotterdamin alioikeus, Alankomaat).

21 Todettuaan, että päävelvoitteen täyttämistä koskeva määräaika oli päättynyt eikä Betaal Garant ollut pannut täytäntöön toimintamääräystä, DNB velvoitti 31.1.2022 tehdyssä päätöksessä määrätyt uhkasakot maksettaviksi.

22 Betaal Garant teki oikaisuvaatimuksen edellä mainitusta päätöksestä. DNB toimitti tämän oikaisuvaatimuksen rechtbank Rotterdamiin sitä vastaan tehtynä valituksena.

23 Edellä mainittu tuomioistuin hylkäsi Betaal Garantin 6.10.2021 tehdystä päätöksestä tekemän valituksen perusteettomana ja jätti 31.1.2022 tehdystä päätöksestä tehdyn valituksen tutkimatta. Kyseinen tuomioistuin katsoi, että DNB oli todennut perustellusti, että Betaal Garant olisi tarvinnut toimiluvan loppuunrakennustakuun ja vakuuden tarjoamiseksi ja että tarjoamalla niitä ilman tällaista lupaa viimeksi mainittu oli toiminut rahoitusmarkkinoiden valvonnasta annetun lain vastaisesti.

24 Betaal Garant valitti tästä tuomiosta College van Beroep voor het bedrijfsleveniin (taloudellis-hallinnollisten asioiden ylioikeus, Alankomaat), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin.

25 Edellä mainittu tuomioistuin pohtii DBN:n puolustaman kannan oikeellisuutta. Se katsoo yhtäältä, että vakuutta vastaavan määrän maksamisesta koostuvalla toimella asiakas antaa direktiivin 2015/2366 4 artiklan 8 alakohdassa tarkoitetun ”maksajan” ominaisuudessa kyseisen direktiivin 4 artiklan 13 alakohdassa tarkoitetun maksutoimeksiannon direktiivin 4 artiklan 11 alakohdassa tarkoitettuna maksupalveluntarjoajana toimivalle pankilleen varojen siirtämiseksi direktiivin 4 artiklan 12 alakohdassa tarkoitetulta maksutililtään Betaal Garant -säätiön maksutilille. Näin ollen viimeksi mainittua olisi pidettävä direktiivin 2015/2366 4 artiklan 9 alakohdassa tarkoitettuna ”maksunsaajana”. Kyseinen tuomioistuin katsoo, että asiakkaan pankki toteuttaa mainitun direktiivin liitteessä I olevassa 3 kohdassa tarkoitetun maksutapahtuman ja tarjoaa siten maksupalvelun. Samoin siltä osin kuin on kyse liiketoimesta, joka muodostuu varojen siirtämisestä Betaal Garant -säätiön tililtä yrityksen tilille, mainittu tuomioistuin katsoo, että kyseisen säätiön pankki toteuttaa maksutapahtuman ja tarjoaa siten maksupalvelun, koska mainittu säätiö on ”maksaja” ja yritys ”maksunsaaja”.

26 DNB sen sijaan katsoo, että asiakkaan varojen vastaanottamista Betaal Garant -säätiön tilille ja varojen siirtämistä kyseiseltä tililtä yrityksen tilille on pidettävä yhtenä maksutapahtumana, jonka Betaal Garant toteuttaa. Tässä yhteydessä viimeksi mainittu suorittaa välittäjänä varojen siirron asiakkaalta yritykselle ja tarjoaa siten direktiivin 2015/2366 4 artiklan 3 alakohdassa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteessä I olevan 3 kohdan kanssa, tarkoitetun maksupalvelun.

27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa kuitenkin 18.3.2022 julkaistuun Euroopan komission vastaukseen kysymykseen 2020/5216, joka kuuluu Euroopan pankkiviranomaisen soveltamiin vakavaraisuussääntöihin. Vastauksen mukaan varojen vastaanottaminen ja siirtäminen muodostavat direktiivin 2015/2366 4 artiklan 3 alakohdan, luettuna yhdessä direktiivin liitteen I kanssa, mukaisesti maksupalvelun. Komissio katsoo tästä, että kyseessä voi olla direktiivin 2015/2366 4 artiklan 22 alakohdan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteessä I olevan 6 kohdan kanssa, tarkoitettu rahansiirto tai saman direktiivin liitteessä I olevassa 3 kohdassa tarkoitettu maksutapahtumien toteuttaminen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tämä vastaus voisi tukea DNB:n puoltamaa kantaa.

28 Tässä tilanteessa College van Beroep voor het bedrijfsleven on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko direktiivin 2015/2366 4 artiklan 3 alakohtaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteessä I olevan 3 kohdan c alakohdan kanssa, tulkittava siten, että varojen vastaanottoon ja siirtoon liittyvää palvelua, jonka jokin laitos tarjoaa välittäjänä, on pidettävä maksupalveluna – ja erityisesti kyseisessä direktiivissä tarkoitettuna tilisiirtojen toteuttamisena – silloin, kun kyseinen laitos asiakkaan ja yrityksen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella vastaanottaa asiakkaalta varoja maksutilille ja siirtää kyseiset varat kyseiseltä maksutililtä yritykselle asiakkaan annettua siihen suostumuksensa?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

29 Ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko direktiivin 2015/2366 4 artiklan 3 alakohtaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteessä I olevan 3 kohdan c alakohdan kanssa, tulkittava siten, että varojen vastaanottoon ja siirtoon liittyvää palvelua, jonka jokin laitos tarjoaa välittäjänä, on pidettävä mainitun 4 artiklan 3 alakohdassa tarkoitettuna maksupalveluna – ja erityisesti tilisiirtona – silloin, kun kyseinen laitos asiakkaan ja yrityksen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella vastaanottaa asiakkaalta varoja tähän laitokseen etuyhteydessä olevan säätiön maksutilille ja siirtää nämä varat tältä maksutililtä yritykselle asiakkaan annettua siihen suostumuksensa.

30 Alustavasti on todettava, että ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Betaal Garant tarjoaa takaus- ja/tai vakuuspalveluja kiinteistöjen rakentamista koskevien liiketoimien yhteydessä ja että nämä palvelut muodostavat Alankomaiden siviililain 7 osan 767 §:ssä tarkoitetun korvaavan vakuuden. Näiden tietojen perusteella molemmat näistä palveluista jakautuvat kahteen erilliseen alatoimenpiteeseen:

– Ensimmäisessä vaiheessa toteutetaan varojen siirto Betaal Garantin asiakkaan maksutililtä Betaal Garant -säätiön maksutilille. Maksetut summat säilytetään viimeksi mainitulla tilillä vakuutena, kunnes kyseinen asiakas on varmistanut ja ilmoittanut Betaal Garantille, että yrittäjä on täyttänyt urakkasopimuksen asiakasta tyydyttävällä tavalla.

– Toisessa vaiheessa tämän tarkistuksen jälkeen ja kyseisen asiakkaan suostumuksella Betaal Garant -säätiö antaa pankilleen maksutoimeksiannon, jotta pankki siirtää vaaditun summan maksutililtään yrittäjän maksutilille.

31 Tämän selventämisen jälkeen on syytä muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon sen sanamuoto, sen asiayhteys ja sen säännöstön tavoitteet, jonka osa säännös tai määräys on (tuomio 17.11.1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, 12 kohta ja tuomio 1.8.2025, Alace ja Canpelli, C-758/24 ja C-759/24, EU:C:2025:591, 91 kohta).

32 Ensinnäkin kyseessä olevien säännösten sanamuodosta on todettava, että direktiivin 2015/2366 4 artiklan 3 alakohdassa, jossa määritellään maksupalvelun käsite, viitataan kyseisen direktiivin liitteessä I olevassa luettelossa lueteltuihin toimintoihin ja täsmennetään, että yhtä tai useampaa näistä toiminnoista on harjoitettava liiketoimintana.

33 Tässä luettelossa mainittujen toimintojen joukossa mainitaan kyseisessä liitteessä I olevan 3 kohdan c alakohdassa ”maksutapahtumien toteuttaminen, mukaan lukien varojen siirto käyttäjän maksupalveluntarjoajan tai jonkin muun maksupalveluntarjoajan ylläpitämälle maksutilille”, kun kyseinen toiminto koostuu ”tilisiirtojen toteuttamisesta”.

34 Direktiivin 2015/2366 4 artiklan 5 alakohdan mukaisesti ”maksutapahtumalla” tarkoitetaan ”maksajan käynnistämää tai maksajan puolesta käynnistettyä toimenpidettä taikka maksunsaajan käynnistämää toimenpidettä, jossa on kyse varojen asettamisesta käytettäväksi, siirtämisestä tai nostamisesta maksajan ja maksunsaajan välisistä maksun perustana olevista velvoitteista riippumatta”.

35 Lisäksi on muistutettava yhtäältä, että direktiivin 2015/2366 4 artiklan 24 alakohdassa määritellään tilisiirron käsite siten, että sillä tarkoitetaan ”maksupalvelua, jolla maksajan maksutiliä ylläpitävä maksupalveluntarjoaja hyvittää maksajan antaman toimeksiannon perusteella maksunsaajan maksutiliä yhdellä tai useammalla maksajan maksutililtä toteutettavalla maksutapahtumalla”, ja toisaalta, että saman direktiivin 4 artiklan 8 alakohdassa määritellään maksajan käsite siten, että sillä tarkoitetaan ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on maksutilin haltija ja joka antaa luvan maksutoimeksiantoon kyseiseltä maksutililtä tai, jos maksutiliä ei ole, luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka antaa maksutapahtumaa koskevan toimeksiannon”.

36 Tästä seuraa, että tilisiirron toteuttamiseksi maksajan on paitsi annettava maksutoimeksianto maksupalveluntarjoajalleen, viimeksi mainitun on myös hallinnoitava maksajan maksutiliä.

37 Näin ollen kyseessä olevien säännösten sanamuodon mukaisesta tulkinnasta ilmenee, että maksajan maksutilin olemassaolo ja se, että maksupalveluntarjoaja hallinnoi sitä, ovat ominaisia seikkoja, jotka ovat tarpeen sen osoittamiseksi, että maksutapahtuma muodostuu direktiivin 2015/2366 liitteessä I olevan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitetusta tilisiirtojen toteuttamisesta ja siten kyseisissä säännöksissä tarkoitetusta maksupalvelusta.

38 Käsiteltävässä asiassa on kuitenkin niin, että vaikka Betaal Garantin tarjoamiin takaus- ja/tai vakuuspalveluihin sisältyy muun muassa varainsiirtoja tämän tuomion 30 kohdassa tarkoitetun kahden alatoimen yhteydessä, ennakkoratkaisupäätökseen sisältyvistä tiedoista ilmenee, että nämä siirrot suorittavat asiakkaan ja Betaal Garant -säätiön pankit eikä Betaal Garant itse. Näiden samojen tietojen mukaan kyseiset pankit ovat direktiivin 2015/2366 4 artiklan 11 alakohdassa tarkoitettuja ”maksupalveluntarjoajia”.

39 Ennakkoratkaisupäätöksestä ja unionin tuomioistuimelle esitetyistä kirjallisista huomautuksista ilmenee lisäksi, ettei Betaal Garantilla eikä Betaal Garant -säätiöllä ole maksutilejä asiakkaidensa lukuun, joten Betaal Garantin, asiakkaiden ja yrittäjien välisten sopimusten nojalla maksettavien määrien siirrot suoritetaan kyseisten maksupalveluntarjoajien hallinnoimilta asiakkaiden tileiltä ja Betaal Garant -säätiön tililtä.

40 Tästä seuraa, että tämän tuomion 30 kohdassa kuvattujen kahden alatoimen yhteydessä maksutapahtumien ja tilisiirtojen toteuttaminen kuuluu asiakkaan ja Betaal Garant -säätiön maksupalveluntarjoajille, eikä tämän taustalla olevalla asiakkaan, Betaal Garantin ja yrittäjän välisellä sopimussuhteella ole vaikutusta tältä osin.

41 Vaikka asiakkaan ja Betaal Garant -säätiön maksupalveluntarjoajien suorittamia varainsiirtoja voidaan pitää maksupalveluina ja erityisesti tilisiirtojen toteuttamisina, on muistutettava, että Betaal Garantin käsiteltävässä asiassa tarjoama takaus- ja/tai vakuuspalvelu on sitä vastoin Alankomaiden siviililain 7 osan 767 §:n nojalla eräänlainen henkilökohtainen takaus ja tarkemmin ilmaistuna korvaava vakuus vaihtoehtona notaarin talletuspalvelulle. Koska tällaista palvelua ei kuitenkaan ole määritelty eikä säännelty direktiivissä 2015/2366, se ei kuulu sen soveltamisalaan.

42 Toiseksi asiayhteydestä, johon kyseessä olevat säännökset kuuluvat, on muistutettava, että direktiivin 2015/2366 1 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan kuusi maksupalveluntarjoajien ryhmää. Näihin ryhmiin kuuluvat muun muassa luottolaitokset, sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitokset, maksulaitokset ja postisiirtoa hoitavat laitokset. Kuten muun muassa edellä mainitun direktiivin 4 artiklan 24 alakohdasta ja sen liitteessä I olevasta 3 kohdasta ilmenee, kyseistä direktiiviä on tarkoitus soveltaa maksupalveluihin ja tilisiirtoihin, joita tarjoavat ainoastaan kyseisiin maksupalveluntarjoajien ryhmiin kuuluvat laitokset.

43 Tätä tulkintaa tukee mainitun direktiivin johdanto-osan 24 perustelukappale, jonka mukaan direktiivillä käyttöön otettua oikeudellista kehystä olisi sovellettava ainoastaan palveluntarjoajiin, jotka tarjoavat maksupalveluja tavanomaisena toimintanaan tai liiketoimintanaan.

44 Tämä edellytys selittyy normatiivisella asiayhteydellä, johon direktiivi 2015/2366 kuuluu. Toimen luokittelemisella maksupalveluksi on nimittäin merkittäviä oikeusvaikutuksia henkilölle, joka tarjoaa tällaista palvelua liiketoimintanaan ja tavanomaisesti.

45 On todettava, että sekä maksulaitosten toimilupia ja toiminnan vakauden valvontaa koskevat säännökset että maksupalveluntarjoajan siviilioikeudellista vastuuta koskevat säännökset muodostavat joukon sääntöjä, joille on ominaista korkeat vaatimukset, kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 61–65 kohdassa. Tällaisen tiukan oikeudellisen järjestelmän soveltaminen on sen ankaruuden valossa perusteltua sen vuoksi, että maksupalveluntarjoaja osallistuu suoraan varojen siirtoon.

46 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 65 kohdassa, maksulaitosten toimilupia, vakavaraisuusvalvontaa ja siviilioikeudellista vastuuta koskevat vaatimukset, joista säädetään direktiivissä 2015/2366, eivät ole perusteltuja, jos varojen siirtoja suoritetaan ainoastaan muun, ensisijaisesti tarjotun palvelun suorittamiseksi, kuten pääasiassa, jossa on kyse korvaavan vakuuden tarjoamista koskevasta palvelusta, joka toimintana ei itsessään kuulu kyseisen direktiivin säännösten soveltamisalaan.

47 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupäätöksestä ja unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista ilmenee, että Betaal Garant ei kuulu mihinkään tämän tuomion 42 kohdassa tarkoitetuista maksupalveluntarjoajan ryhmistä ja että Betaal Garant ei itse suorita varojen siirtoja tarjotakseen pääasiassa kyseessä olevaa palvelua vaihtoehtoisesta korvaavasta vakuudesta.

48 Kolmanneksi ja viimeiseksi direktiivin 2015/2366 tavoitteista on todettava, että erityisesti sen johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivillä ei pyritä ainoastaan tarjoamaan kuluttajille korkeatasoista suojaa maksupalvelujen käytössä kaikkialla unionissa (ks. vastaavasti tuomio 11.11.2020, DenizBank, C-287/19, EU:C:2020:897, 102 kohta), vaan myös parantamaan oikeusvarmuutta ja varmistamaan, että lainsäädäntökehystä sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkialla unionissa.

49 Tästä on muistutettava, että unionin tuomioistuin on jo todennut direktiiviä 2015/2366 edeltäneen direktiivin 2007/64 yhteydessä, että unionin lainsäätäjä on pyrkinyt luomaan maksupalvelujen yhtenäismarkkinat korvaamalla 27 olemassa olevaa kansallista järjestelmää, joiden rinnakkaiselo aiheutti sekaannusta ja aiheutti oikeusvarmuuden puutteen, yhdenmukaistetulla oikeudellisella säännöstöllä, jossa määritellään maksupalvelunkäyttäjien ja -tarjoajien oikeudet ja velvollisuudet (tuomio 2.9.2021, CRCAM, C-337/20, EU:C:2021:671, 44 kohta).

50 Se, että korkeatasoisen kuluttajansuojan takaamista koskeva tavoite on direktiivillä 2015/2366 käyttöön otetun järjestelmän perustavoite, ei yksinään voi muuttaa kyseisen direktiivin säännösten soveltamisalaa eikä laajentaa näihin säännöksiin sisältyvien merkityksellisten käsitteiden ulottuvuutta siten, että näiden käsitteiden määritelmien sanamuoto ylitettäisiin. Tällainen tulkinta olisi lisäksi vastoin tavoitetta varmistaa oikeusvarmuus maksupalvelujen alalla.

51 Kuten tämän tuomion 13 ja 41 kohdassa on muistutettu, Betaal Garantin nyt käsiteltävässä asiassa tarjoama takaus- ja/tai vakuuspalvelu on lisäksi Alankomaiden siviililain 7 osan 767 §:n nojalla vaihtoehto notaarin suorittamalle vakuuspalvelulle. On kuitenkin todettava, ettei direktiivin 2015/2366 säännöksistä eikä sen yleisestä rakenteesta ilmene, että direktiivin tarkoituksena olisi ollut asettaa notaarien tällaisten palvelujen tarjoaminen maksupalveluja koskevan erityisjärjestelmän piiriin tai kyseisessä direktiivissä säädetyn toimilupaedellytyksen soveltamisalaan.

52 Näin ollen kyseessä olevien säännösten sanamuodon mukaisesta, asiayhteyteen perustuvasta ja teleologisesta tulkinnasta ilmenee, että direktiivin 2015/2366 soveltamisalan ulkopuolelle jätetään vakuuspalvelujen tarjoajat, jotka käyttävät liitännäisesti maksupalveluja, joita tarjoavat tällaisia palveluja pääasiallisena toimintanaan tarjoavat muut palveluntarjoajat osana tavanomaista toimintaansa tai liiketoimintaansa.

53 Kaiken edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että direktiivin 2015/2366 4 artiklan 3 alakohtaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteessä I olevan 3 kohdan c alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että varojen vastaanottoon ja siirtoon liittyvää palvelua, jonka jokin laitos tarjoaa välittäjänä, ei ole pidettävä mainitun 4 artiklan 3 alakohdassa tarkoitettuna maksupalveluna – ja erityisesti tilisiirtona – silloin, kun kyseinen laitos asiakkaan ja yrityksen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella vastaanottaa asiakkaalta varoja tähän laitokseen etuyhteydessä olevan säätiön maksutilille ja siirtää nämä varat tältä maksutililtä yritykselle asiakkaan annettua siihen suostumuksensa.

Oikeudenkäyntikulut

54 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

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 25.11.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/2366 4 artiklan 3 alakohtaa, luettuna yhdessä direktiivin 2015/2366 liitteessä I olevan 3 kohdan c alakohdan kanssa,

on tulkittava siten, että

varojen vastaanottoon ja siirtoon liittyvää palvelua, jonka jokin laitos tarjoaa välittäjänä, ei ole pidettävä mainitun 4 artiklan 3 alakohdassa tarkoitettuna maksupalveluna – ja erityisesti tilisiirtona – silloin, kun kyseinen laitos asiakkaan ja yrityksen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella vastaanottaa asiakkaalta varoja tähän laitokseen etuyhteydessä olevan säätiön maksutilille ja siirtää nämä varat tältä maksutililtä yritykselle asiakkaan annettua siihen suostumuksensa.

Allekirjoitukset