



Brüssel, 12.5.2023
COM(2023) 249 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/92/EL (maksekontoga seotud tasude võrreldavuse, maksekonto vahetamise ja põhimaksekontole juurdepääsu kohta) kohaldamise kohta

SISUKORD

1. SISSEJUHATUS	3
2. MAKSEKONTOGA SEOTUD TASUDE LÄBIPAISTVUS JA VÕRRELDAVUS	4
3. JUURDEPÄÄS MAKSEKONTOLE.....	5
3.1. Mittediskrimineeriv juurdepääs maksekontole	5
3.2. Juurdepääs põhimaksekontole	5
3.3. Teenuste loetelu	10
4. MAKSEKONTODE VAHETAMINE	11
5. VAHETAMIST HÕLBUSTAVATE VÕIMALIKE EDASISTE MEETMETE HINDAMINE.....	13
5.1. Artiklis 10 sätestatud vahetamisteenuse piiriülesele vahetamisele laiendamise teostatavus.....	13
5.2. Maksete automaatse ümbersuunamise raamistiku teostatavus	13
5.3. Maksekonto numbrite täieliku liidusisese kaasaskantavuse rakendamise kulude ja kasu hinnang.....	14
6. OLEMASOLEVATE MEETMETE TÕHUSUS JA VAJADUS LISAMEETMETE JÄRELE, ET SUURENDADA FINANTSALAST KAASAMIST JA ABISTADA HAAVATAVAID INIMESI LIIGSE VÕLAKOORMUSE PUHUL	15
7. NÄITED LIIKMESRIIKIDES KASUTUSEL OLEVATEST PARIMATEST TAVADEST TARBIJA MAKSETEENUSTELE JUURDEPÄÄSUST KÕRVALEJÄTMISE VÄHENDAMISE KOHTA.....	16
8. KOKKUVÕTE	17

LÜHENDID

AML	rahapesuvastane võitlus
AML/CFT	rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine
AMLD	rahapesuvastane direktiiv (direktiiv (EL) 2015/849) ¹
BIC	ettevõtte tunnuskoode
EBA	Euroopa Pangandusjärelevalve
FID	teenuste hinnakiri
IBAN	rahvusvaheline pangakontonumber
PAD	maksekontode direktiiv (direktiiv 2014/92/EL) ²
PABF	põhimaksekonto
PSP	makseteenuste pakkuja

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantsüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ (ELT L 141, 5.6.2015, lk 73–117).

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. juuli 2014. aasta direktiiv 2014/92/EL maksekontoga seotud tasude võrreldavuse, maksekonto vahetamise ja põhimaksekontole juurdepääsu kohta (ELT L 257, 28.8.2014, lk 214–246).

1. SISSEJUHATUS

Maksekontode direktiiv (edaspidi ka „direktiiv“) võeti vastu 23. juulil 2014 osana ELi jõupingutustest suurendada selliste tasude läbipaistvust ja võrreldavust, mida nõutakse tarbijatelt seoses nende maksekontodega, maksekontode vahetamisega ning põhimaksekontode avamise ja kasutamisega ELis.

Maksekontode direktiiv jõustus 17. septembril 2014. 2018. aasta oktoobris jõustusid rakenduslikud tehnilised standardid ja regulatiivsed tehnilised standardid³ direktiivi läbipaistvusnõuete rakendamiseks.

Liikmesriigid pidid direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid üle võtma ning avaldama 18. septembriks 2016. Tähtaja jooksul (või varsti pärast seda) teatas täielikust ülevõtmisest aga vaid üheksa liikmesriiki⁴. Ülejäänud 18 liikmesriigi suhtes algatas Euroopa Komisjon ülevõtmisest teatamata jätmise tõttu rikkumismenetlused. Kõik need teatamata jätmist käsitlevad rikkumisjuhtumid lõpetati pärast seda, kui liikmesriigid teatasid komisjonile, et nad on ülevõtmise lõpule viinud (ja komisjon oli ülevõtmist hinnanud ja selle kinnitanud). Maksekontode direktiivi nõuete rikkumise tõttu ei ole komisjon veel ühtki rikkumismenetlust algatanud.

Käesolev aruanne võeti vastu direktiivi artikli 28 alusel, mille kohaselt peab komisjon esitama 18. septembriks 2019 aruande direktiivi kohaldamise kohta. Aruande avaldamine on viibinud, sest tuli olla kindel, et direktiivi on teatava aja jooksul kohaldatud. Samal ajal on komisjon vastu võtnud direktiivi artiklis 27 nõutud aruande (edaspidi „artikli 27 kohane aruanne“).

Komisjon algatas käesoleva aruande koostamiseks kaks uuringut. Esimeses uuringus (Deloitte'i esimene uuring⁵) hinnatakse direktiivi ja antakse teavet direktiivi kohaldamise hindamiseks. Uuring hõlmas 16 liikmesriiki⁶. Teises uuringus (Deloitte'i teine uuring⁷) hinnatakse võimalikke uusi vahendeid maksekontode piiriülese vahetamise hõlbustamiseks; sellel põhineb punkt 5, milles hinnatakse maksekontode vahetamist hõlbustavaid võimalikke lisameetmeid. Ka liikmesriigid on andnud käesoleva aruande jaoks olulisi andmeid/sisendeid. Sellegipoolest oli komisjonil aruande koostamisel teatavaid raskusi, eelkõige seoses kättesaadavate ja võrreldavate andmete nappusega. Maksekontode direktiivi eesmärk on edendada jaefinantsteenuste ja eelkõige maksekontode ühtset turgu. Direktiiv püüdis seda

³ Komisjoni 28. septembri 2017. aasta delegeeritud määrus (EL) 2018/32, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/92/EL seoses regulatiivsete tehniliste standarditega liidu standardituid terminoloogia kohta kõige tüüpilisemate maksekontoga seotud teenuste puhul (ELT L 6, 11.1.2018, lk 3–25); komisjoni 28. septembri 2017. aasta rakendusmäärus (EL) 2018/34, milles sätestatakse rakenduslikud tehnilised standardid seoses teenuste hinnakirja standardituid esitlusvormingu ja ühise sümboliga vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2014/92/EL (ELT L 6, 11.1.2018, lk 37–44); komisjoni 28. septembri 2017. aasta rakendusmäärus (EL) 2018/33, milles sätestatakse rakenduslikud tehnilised standardid seoses makstud tasude ülevaate standardituid esitlusvormingu ja ühise sümboliga vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2014/92/EL (ELT L 6, 11.1.2018, lk 26–36).

⁴ Käesolevas aruandes osutavad kõik viited liikmesriikidele ELi 27 liikmesriigile.

⁵ Deloitte, *Study on the Payment Accounts Market*, 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0854f727-6117-11eb-8146-01aa75ed71a1/language-en>.

⁶ Belgia, Bulgaaria, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Poola, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Soome, Tšehhi ja Ungari.

⁷ Deloitte, *Study on tools designed to facilitate switching and cross-border opening of payment account on the EU payment accounts market*, 2021, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/70d1fcb7-f338-11eb-aeb9-01aa75ed71a1>.

saavutada järgmiselt: 1) edendades läbipaistvust ja tagades maksekontodega seotud tasude võrreldavuse; 2) tagades tarbijatele juurdepääsu põhimaksekontodele ning 3) hõlbustades maksekontode vahetamist. Järgmistes punktides hinnatakse nii direktiivi kohaldamist kui ka artiklis 28 nõutud lisaelemente.

2. MAKSEKONTOGA SEOTUD TASUDE LÄBIPAISTVUS JA VÕRRELDAVUS

Direktiivi artikli 7 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et tarbijatel on tasuta juurdepääs vähemalt ühele võrdlusveebisaidile. Artikli 7 lõikes 3 on sätestatud nõuete loetelu, nimelt et võrdlusveebisaiti tuleb hallata sõltumatult, veebisaidi omaniku isik tuleb avalikustada, esitada tuleb selged ja objektiivsed võrdluskriteeriumid, veebisait peab olema lihtsas ja üheselt mõistetavas keeles, see peab olema ajakohastatud, hõlmama märkimisväärset osa turust ning tagama tõhusa menetluse avaldatud tasusid puudutavast ebaõigest teabest teatamiseks.

Pärast liikmesriikidega konsulteerimist asjaomases eksperdirühmas (GEGREFS) on komisjonile jäänud üldine mulje, et direktiivi artikli 7 lõikes 3 praegu loetletud nõuded on piisavad ja et loetelu muutmiseks puudub kiireloomuline vajadus. Deloitte'i esimeses uuringus on aga direktiivi nõuetele vastavate kindlakstehtud veebisaitide läbivaatamise põhjal juhitud tähelepanu sellele, et kaks järgmist lõikes 3 loetletud nõuet ei toimi täielikult: 1) nõue esitada selged ja objektiivsed võrdluskriteeriumid ja 2) nõue teatada avaldatud tasusid puudutavast ebaõigest teabest. Lisaks sellele on probleeme tekitanud teave veebisaidi viimase ajakohastamise kohta. Sellegipoolest on Deloitte'i esimeses uuringus esile toodud probleemid seotud pigem veebisaidi toimimise kui loetelu endaga. Sellega seoses jälgib komisjon olukorda ka edaspidi tähelepanelikult, tagamaks et nõuetele vastavad liikmesriikide veebisaidid vastavad ka tegelikult direktiivi artikli 7 lõikes 3 sätestatud nõuetele.

Direktiivi artikli 28 lõikes 3 on sätestatud nõue hinnata aruandes võrdlusveebisaitide akrediteerimise vajadust. Liikmesriigid leidsid üldiselt, et see ei annaks suurt lisaväärtust, peamiselt seetõttu, et praegused nõuetele vastavad võrdlustabelid on avalikud ja seega iseenesest usaldusväärsed. Lisaks oleks sertifitseerimisprotsess kulukas ja aeganõudev. Enamikus liikmesriikides ei ole võrdlusveebisaidiga probleeme registreeritud, seega ei ole vaja praegust süsteemi muuta.

Mis puudutab paketi- ja pakettidega seotud meetmeid, siis pakettide mõistele viidatakse teenuste hinnakirja käsitlevas artiklis 4, makstud tasude ülevaadet käsitlevas artiklis 5 ja artiklis 8. Deloitte'i esimeses uuringus täheldati kogutud andmete põhjal, et sidusrühmad on „paketti“ tõlgendanud kahel erineval viisil: see on kas i) maksekonto koos erinevate seotud teenustega, mis võimaldavad seda kasutada (nt kaart või arvelduskrediit), või ii) maksekonto koos muud liiki finantstoodetega (nt kindlustus ja hüpoteeklaenud). Sellega seoses avaldasid 16 liikmesriiki (BE, BG, DE, IE, ES, IT, LV, LU, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI ja SK) toetust ideele lisada direktiivi mõiste „pakett“ määratlus, et tuua täiendavat selgust (eriti seosmüügi ja komplektina müügi puhul). Mõned teised liikmesriigid hoiatasid aga sellise lähenemisviisi eest, väites, et mõiste on juba piisavalt selge ja et mõttekam oleks käsitleda seda küsimust direktiivi artiklis 4. Mis puudutab teenuste hinnakirja käsitlevat artiklit 4, siis võib teenuste hinnakirja teenuspakettidele pühendatud osa olla selles kontekstis mõnel juhul liiga pikk. See tuleneb asjaolust, et mõne panga teenuste hinnakirjas on mitu paketti ja seetõttu on teenuste hinnakiri mitme lehekülje pikkune, mis nullib seega lühikese eraldiseisva teenuste hinnakirja eesmärgi. Seepärast leiavad liikmesriigid, et kõik võimalikud muudatused pakettide mõistes tuleks sätestada artiklis 4. Laiemalt on artikli 4 üks soovimatu tagajärg

olnud maksekontodega seotud tasude suurust käsitlevate dokumentide dubleerimine nendes liikmesriikides, kus sama teabega dokumendid olid juba olemas. Liikmesriikide esitatud märkustest ilmneb tegelikult, et maksekontodega seotud tasude suurust käsitlevate dokumentide dubleerimine liikmesriikides, kus sama teabega dokumendid olid juba olemas, on olnud selle kõige olulisem soovimatu tagajärg. Komisjon on need probleemid teadmiseks võtnud ja peab saanud soovitusi direktiivi võimalikul läbivaatamisel meeles.

3. JUURDEPÄÄS MAKSEKONTOLE

3.1. Mittediskrimineeriv juurdepääs maksekontole

Direktiivi artikli 15 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et krediidasutused ei diskrimineeri ELis seaduslikult elavaid tarbijaid kodakondsuse või elukoha alusel (ega ühelgi muul Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 21 osutatud põhjusel), kui tarbijad taotlevad maksekontot või soovivad sellele juurdepääsu ELis. Samuti on artiklis 15 sätestatud, et põhimaksekonto omamisele kohaldatavad tingimused ei tohi olla diskrimineerivad.

Liikmesriigid on diskrimineerimiskeelu sätte kas eraldi üle võtnud või leidnud, et see sätte on nende kehtivates õigusaktides juba olemas. Siiski on vaid üksikud liikmesriigid diskrimineerimiskeelu põhimõtte nii maksekontole juurdepääsu kui ka konkreetselt kohaldatavate tingimuste kontekstis oma siseriiklikku õigusesse integreerinud.

Sellest reeglist hoolimata võib erineva kodakondsuse või elukohaga tarbijate juurdepääs maksekontole ikkagi erinev olla. Näiteks võib teistest liikmesriikidest pärit tarbijaid erinevalt mõjutada konkreetse riikliku isikut tõendava dokumendi esitamise nõue. Nagu ilmneb Deloitte'i esimesest uuringust ja komisjonile laekunud kaebustest, võib raskusi esineda ka maksekonto piiriüleisel avamisel, eriti piiriülese veebipõhise avamise puhul, mis ei ole mõnikord teistest liikmesriikidest pärit tarbijatele kättesaadav⁸. Komisjon on saanud kaebusi ka liikmesriigis mitteresidentidele kehtivate tasude erineva suuruse kohta. Mitteresidentidelt põhimaksekonto eest suuremate tasude võtmine oleks diskrimineeriv, kui lisatasud ei põhine objektiivselt põhjendatud kuludel.

Need erinevad nõuded ei pruugi paljudel juhtudel mitte ainult põhjustada erinevat kohtlemist, vaid ka mõjutada juurdepääsu maksekontole, sealhulgas põhimaksekontole. Selliseid juhtumeid kirjeldatakse põhjalikumalt punktis 3.2.

3.2. Juurdepääs põhimaksekontole

▪ Õigus põhimaksekontole

Finantsalase kaasamise parandamiseks on direktiivi artikliga 16 kehtestatud kõigile ELis seaduslikult elavatele tarbijatele põhimaksekontole juurdepääsu õigus. See õigus on ka kindla elukohata tarbijatel, varjupaigataotlejatel ja tarbijatel, kellele ei ole antud elamisluba, kuid kelle väljasaatmine on õiguslikel või faktilistel põhjustel võimatu⁹. Artikli 16 lõikes 1 on

⁸ Deloitte'i esimese uuringu kohaselt leiavad mõned pangad, et nad ei suuda rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud nõudeid täita või tulla toime nõutud keerukuse või kuludega.

⁹ See õigus põhimaksekontole on olnud oluline vahend Ukraina pagulaste finantsalase kaasamise tagamiseks. Kui Ukraina pagulased on saanud ajutise kaitse, on neil õigus saada juurdepääs põhimaksekontole.

liikmesriikidele sätestatud nõue tagada, et põhimaksekontot pakuvad tarbijatele kas kõik krediidasutused või piisav arv krediidasutusi, et tagada põhimaksekontole juurdepääs kõigile tarbijatele asjaomase liikmesriigi territooriumil.

Selle õiguse põhimaksekontole on liikmesriigid oma siseriiklikesse õigusaktidesse üle võtnud. Enamikus liikmesriikides pakutakse põhimaksekontot tavamaksekontost erineva tootena. Mõnes liikmesriigis¹⁰ ei paku (mõned või kõik) krediidasutused põhimaksekontot aga eraldi tootena, vaid eelistavad pakkuda kõigile tarbijatele tavakontot.

Enamik liikmesriike nõuab, et kõik maksekontosid pakuvad krediidasutused peavad pakkuma ka põhimaksekontot, kuid mõned liikmesriigid¹¹ nõuavad põhimaksekonto pakkumist vaid neilt krediidasutustelt, kes vastavad teatavatele kriteeriumidele. Samas tagavad sellised kohustatud krediidasutused üldjuhul laialdase juurdepääsu. Lisaks pakuvad mõnes liikmesriigis põhimaksekontot ka teised makseteenuste pakkujad.

Seetõttu on valdkondlikud ja tarbijaorganisatsioonid üldiselt nõus, et nende riigi tarbijatel on põhimaksekontole piisav juurdepääs¹².

Artiklis 16 on sätestatud mitu (võimalikku) erandit põhimaksekonto õigusest. Praktikas puudutab kõige olulisem erand rahapesuvastast võitlust. Maksekontode direktiivi artikli 16 lõike 4 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et krediidasutused lükkavad taotluse tagasi juhul, kui sellise konto avamise tulemusel rikutaks direktiivi 2005/60/EÜ sätteid rahapesu vältimise ja terrorismi rahastamise takistamise kohta¹³. See võib olla vastuolus õigusega põhimaksekontole ja koostoime ei pruugi olla täiesti selge. Makskontode direktiivi põhjenduses 34 rõhutatakse, et rahapesuvastase võitluse eeskirju ei tohiks kasutada ettekäändena äriiselt vähem atraktiivsete tarbijate tagasilükkamiseks. Muid üldisi ELi tasandi suuniseid erinevate eeskirjade omavaheliste seoste kohta ei ole.

Põhimaksekonto avamisel on esinenud probleeme eelkõige järgmistes valdkondades.

- 1) Konkreetsete isikut tõendavate dokumentide puudumine: mitmes aruandes¹⁴ on tuvastatud raskusi põhimaksekonto avamisel konkreetsete isikut tõendavate dokumentide puudumise tõttu ja selle kohta on ka üldsuse esindajad komisjonile kaebusi esitanud. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise direktiividega nõutud kliendi isikusamasuse kontroll toimub üldjuhul isikut tõendavate dokumentide

¹⁰ Deloitte'i esimese uuringu kohaselt ei eristata tavamaksekontot ja põhimaksekontot viies liikmesriigis (vt lisateave joonisel 31).

¹¹ Liikmesriigid, kus põhimaksekontosid pakuvad ainult mõned krediidasutused: Horvaatia, Kreeka, Küpros, Luksemburg, Madalmaad, Malta, Slovakkia (vt lisateave artikli 27 kohases aruandes).

¹² 100 % valdkondlikest organisatsioonidest ja 70 % tarbijaorganisatsioonidest nõustusid, et kõigil nende riigi tarbijatel on juurdepääs põhimaksekontole (vt lisateave Deloitte'i esimese uuringu D lisa joonisel 5).

¹³ Direktiiv 2005/60/EÜ on tunnistanud kehtetuks ja asendatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta direktiiviga (EL) 2015/849, mis käsitleb finantsüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ (ELT L 141, 5.6.2015, lk 73–117), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>.

¹⁴ Deloitte'i esimene uuring, EBA arvamus varjupaigataotlejate kohta, EBA 2021. aasta aruanne tarbijasuundumuste kohta [EBA Consumer Trend Report \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/press-communications/press-releases/2021/01).

alusel. Liikmesriigi väljastatud standardse isikut tõendava dokumendi omamise nõue võib tekitada teatavaid raskusi mitte ainult varjupaigataotlejatele ja pagulastele, vaid (olenevalt konkreetsest nõudest) ka teiste liikmesriikide kodanikele. Osaliselt on seda küsimust juba käsitletud EBA arvamuses hoolsusmeetmete rakendamise kohta klientide suhtes, kes on suurema riskiga kolmandatest riikidest või territooriumidelt pärit varjupaigataotlejad, ning avalduses finantsalase kaasamise kohta Ukraina sõja kontekstis, mille EBA avaldas 2022. aasta aprillis¹⁵. Lisaks on maksekonto avamisega mõnikord raskusi ka kodututel (nt kui neilt küsitakse aadressi).

- 2) Piiriülene juurdepääs maksekontole: Deloitte'i esimeses uuringus on teatatud ka raskustest põhimaksekonto avamisel teises liikmesriigis (sh veebis) ning inimesed on selle kohta komisjonile kaebusi esitanud. Nendel raskustel võivad olla erinevad põhjused. Näiteks võib selliseid raskusi põhjustada konkreetsete dokumentide puudumine või vajadus tõendada tõelist huvi, kuid need võivad olla seotud ka rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisest tulenevate põhjustega, sest maksekonto avamist teises liikmesriigis võib pidada ebatavaliseks asjaoluks, mis võib rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise riskihinnangus riski suurendada¹⁶.
- 3) Riskide vähendamise tavad seoses rahapesuvastase võitlusega: põhimaksekonto avamisel on esinenud raskusi ka krediidasutuste riskide vähendamise tavade tõttu (st kui nad teevad otsuse mitte avada teatavate kliendikategooriate maksekontosid või need sulgeda, sest nende kliendikategooriate puhul on rahapesu ja terrorismi rahastamise risk suurem). Nagu on märgitud EBA arvamuses riskide vähendamise kohta,¹⁷ võib kliendisuhete katkestamine riskide vähendamise eesmärgil puudutada eelkõige tarbijaid, kellel on seos teatavate (suure riskiga) kolmandate riikidega, ja riikliku taustaga isikuid. Komisjon on saanud ka selle kohta kaebusi.
- 4) Ameerika Ühendriikide välismaiste kontode maksukuulekuse seadusest (FATCA) tulenevad riskide vähendamise tavad: raskusi on ette tulnud ka ELi ja Ameerika Ühendriikide topeltkodakondsusega tarbijatel, kes on esitanud Euroopa Parlamendile petitsioone ja komisjonile kaebusi. Nagu märkis EBA oma arvamuses riskide vähendamise kohta, võivad mõned krediidasutused olla otsustanud mitte avada maksekontosid Ameerika Ühendriikide kodanikele, pidades silmas FATCAst tulenevaid kohustusi ja võimalikke sanktsioone.

EBA on juba andnud suuniseid, mis võivad aidata vähendada soovimatut kliendisuhete katkestamist riskide vähendamise eesmärgil¹⁸. Eelkõige on EBA selgitanud, et riskipõhise lähenemisviisi rakendamine ei nõua ettevõtjatelt, et nad keelduksid ärisuhetest tervete kliendikategooriatega, kelle puhul peetakse rahapesu ja terrorismi rahastamise riski suuremaks. Seetõttu on mõne liikmesriigi pädevad asutused selle juba oma suunistesse lisanud.

¹⁵ [EBA-Op-2016-07 \(Opinion on Customer Due Diligence on Asylum Seekers\).pdf \(europa.eu\)](#) ja [EBA kutsub finantsasutusi ja järelevalveasutusi üles võimaldama juurdepääsu ELi finantsüsteemile | Euroopa Pangandusjärelevalve \(europa.eu\)](#).

¹⁶ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta direktiivi (EL) 2015/849 (mis käsitleb finantsüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist) III lisa. See lisa sisaldab mittetäielikku loetelu selle direktiivi artikli 18 lõikes 3 nimetatud võimalikku suuremat riski iseloomustavatest teguritest ja tõenditest.

¹⁷ [EBA arvamus ja sellele lisatud aruanne riskide vähendamise kohta \(europa.eu\)](#).

¹⁸ [Final Report. Guidelines on revised ML/TF Risk Factors.pdf \(europa.eu\)](#) ja [EBA arvamus ja sellele lisatud aruanne riskide vähendamise kohta \(europa.eu\)](#).

Selleks et vähendada rahapesuvastasest võitlusest tulenevat ohtu, et kliendisuhted riskide vähendamise eesmärgil katkestatakse, kavandas komisjon erisätted oma rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist käsitlevate õigusaktide paketi, mille ta esitas 2021. aasta juulis¹⁹. Eelkõige selleks, et järelevalveasutused saaksid hinnata, kas finantsasutused on oma kliendi suhtes rakendatavaid hooldusmeetmeid nõuetekohaselt kalibreerinud, sisaldab rahapesuvastase võitluse määruse ettepanek²⁰ nõuet finantsasutustele, kes otsustavad võimaliku kliendiga ärisuhtesse mitte astuda, pidada arvestust selliste otsuste põhjuste kohta. Lisaks sellele sisaldab kuuenda rahapesuvastase direktiivi ettepanek²¹ rahapesuvastase võitluse eest vastutavatele järelevalveasutustele nõuet teha koostööd järelevalveasutustega, kes vastutavad makseteenuste direktiivi²² ja maksekontode direktiivi rakendamise eest.

Raskused põhimaksekonto õiguse rakendamisel võivad tuleneda ka asjaolust, et hoolimata maksekontode direktiivi artikli 16 lõikes 7 sätestatud üldisest kohustusest teatada tarbijale viivitamata taotluse tagasilükkamisest ja tagasilükkamise konkreetsest põhjusest, ei tehta seda sageli rahapesuvastase võitluse eeskirjades sisalduva vihje andmise keelu tõttu, mis on selle üldise kohustuse erand.

Maksekontode direktiivis sätestatud muud erandid hõlmavad võimalust nõuda, et tarbijad, kes soovivad avada põhimaksekonto, näitaksid selle vastu üles tõelist huvi (artikli 16 lõige 2). Seda võimalust on kasutanud vaid üksikud liikmesriigid²³. Seevastu on paljud liikmesriigid kasutanud artikli 16 lõikes 5 sätestatud võimalust lubada krediidasutustel põhimaksekonto avamise taotlus tagasi lükata, kui tarbijal juba on asjaomase liikmesriigi territooriumil asuva krediidasutuse juures maksekonto.

Lisaks on mitu liikmesriiki kasutanud võimalust määrata kindlaks piiratud arv konkreetseid lisajuhtumeid, mille puhul võib taotluse tagasi lükata või peaks selle tagasi lükkama – tingimusel, et nende erandite eesmärk on hõlbustada tarbijate tasuta juurdepääsu põhimaksekontole maksekontode direktiivi artikli 25 kohase korra alusel või hoida ära tarbijapoolsed kuritarvitused (maksekontode direktiivi artikli 16 lõige 6). Näiteks on mõned liikmesriigid kehtestanud kriteeriumid, mille kohaselt peavad taotlejad esitama tõendid selle kohta, et nad ei ole toime pannud pettust või muid kuritegusid, või on kehtestanud riigi julgeolekuga seotud erandi. Paljud liikmesriigid on sarnaste (ja muude) juhtumite puhul kasutanud artikli 19 lõikes 3 sätestatud võimalust määrata kindlaks piiratud arv konkreetseid lisajuhtumeid, mille korral krediidasutus võib põhimaksekonto raamlepingu ühepoolselt lõpetada (nt teatavate tahtlike kuritegude või äritegevuse korral).

▪ Põhimaksekonto eest võetavad keskmised aastatasud

Maksekontode direktiivi artikli 18 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et krediidasutused pakuvad põhimaksekontosid „tasuta või mõistliku tasu eest“. Liikmesriigid

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism_en.

²⁰ COM(2021) 420 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0a4db7d6-eace-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

²¹ COM(2021) 423 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:05758242-ead6-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

²² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/2366 makseteenuste kohta siseturul, direktiivide 2002/65/EÜ, 2009/110/EÜ ning 2013/36/EL ja määruse (EL) nr 1093/2010 muutmise ning direktiivi 2007/64/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 337, 23.12.2015, lk 35).

²³ Seda võimalust on kasutanud viis liikmesriiki (vt Deloitte'i esimene uuring, lk 72).

on seda erinevalt rakendanud. Mõned liikmesriigid²⁴ on otsustanud, et põhimaksekontot tuleb pakkuda tasuta, või on kehtestanud tasule selged piirmäärad või määranud selle arvutamise täpsed parameetrid. Teised liikmesriigid nõuavad, et kontosid tuleb pakkuda tasuta või mõistliku tasu eest, kuid ei kehtesta lisakriteeriume (peale artikli 18 lõikes 3 sätestatud kriteeriumide selle kohta, mida võib pidada „mõistlikuks“).

Põhimaksekontodega seotud tasude suurus on eri liikmesriikides väga erinev.²⁵ Samuti on mõnikord vahe kõige odavamate ja kõige kallimate pakkumiste vahel isegi samas liikmesriigis suur. Võrreldes tavamaksekontode eest võetavate tasudega²⁶ võivad põhimaksekontod olla üldiselt odavamad, kuid mitte väga palju.

Sellegipoolest märkisid valdkondlikud organisatsioonid ja mõned Deloitte'i esimeses uuringus osalenud tarbijaorganisatsioonid,²⁷ et üldiselt on põhimaksekontod kõigile taskukohased.

▪ **Rakendamine praktikas / põhimaksekonto kasutuselevõtt**

Nagu artikli 27 kohane aruanne näitab, on mõnes liikmesriigis aastatel 2016–2021 võetud põhimaksekontosid kasutusele märkimisväärsel arvul. Näiteks on mõnes liikmesriigis,²⁸ kus varem oli suurem osa elanikkonnast maksekontota, toimunud märkimisväärne kontode kasutuselevõtt. Mõnes teises liikmesriigis oli kasutuselevõtt siiski üsna piiratud²⁹. Lisaks ilmnes Global Findex Database'i viimasest, 2021. aasta väljaandest,³⁰ et pangakontot omavate inimeste (15aastased või vanemad) osakaal on enamikus liikmesriikides aastatel 2017–2021 suurenenud ja mõnes neist jõudis see 2021. aastal 100 %-ni.

Põhimaksekontode suhteliselt väikest arvu võib selgitada mitme põhjusega. Esiteks oli paljudes liikmesriikides juba maksekontode direktiivi vastuvõtmise ajal väga suur maksekontot omavate inimeste osakaal. Teiseks olid mõnes liikmesriigis sarnased vahendid juba kasutusel. Kolmandaks, kuna tavakontod (sh tasuta veebikontod) on hästi juurdepääsetavad, ei pruugi põhimaksekontod olla nendele kontodele juurdepääsu omavate tarbijate jaoks olulised. Vähesese kasutuselevõtu üks põhjus võib olla ka tarbijate vähene teadlikkus. Vajalik teave on tarbijatele kättesaadav erinevate kanalite, näiteks veebisaitide või

²⁴ Üheksa liikmesriiki (vt lisateave Deloitte'i esimeses uuringus, lk 35, tabel 5). Vt ka 2022. aasta detsembris avaldatud EBA aruanne jaepangandustoodete tasude ja lõivude läbipaistvuse ja taseme temaatilise ülevaate kohta ([Report on the thematic review on fees and charges.pdf \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/press-communications/press-communications/2022/09/20220923-report-on-the-thematic-review-on-fees-and-charges)).

²⁵ Vt lisateave valitud liikmesriikides pakutavate põhimaksekontode tasude kohta Deloitte'i esimeses uuringus, lk 34. See näitab, et erinevused ulatuvad nullist rohkem kui 90 euroni aastas.

²⁶ Deloitte'i esimese uuringu kohaselt võivad maksekontodega seotud standardsed fikseeritud tasud (millele võib olla vaja lisada muutuvtasud) olla mõnes liikmesriigis suhteliselt suured (kuni 160 eurot aastas), kuid teistes võivad need olla suhteliselt väikesed (alla 20 euro aastas). Samas pakub mitmes liikmesriigis vähemalt üks peamistest krediidasutustest tavakontosid fikseeritud nulltasuga. Digitaalsed tavakontod on üldjuhul tasuta. Lisaks võidakse mõnes liikmesriigis kohaldada teatavate kontode puhul ka alandatud tasusid (nt noortele või eakatele). Mõnes liikmesriigis erinevad väga palju ka eri pankade tasud. Hoolimata uutest turule tulijatest ei ole tasud viimastel aastatel üldiselt langenud. Vt lisateave valitud liikmesriikides pakutavate tavamaksekontode tasude kohta Deloitte'i esimeses uuringus, lk 32.

²⁷ 23 % tarbijaorganisatsioonidest ei jaganud seisukohta, et kõik saavad endale põhimaksekonto avamist ja kasutamist lubada (vt lisateave Deloitte'i esimeses uuringus, D lisa, joonis 14).

²⁸ Näiteks Kreeka, Küpros, Leedu, Tšehhi. Vt lisateave artikli 27 kohase aruande tabelis 4 „Igal aastal avatud põhimaksekontode koguarv“.

²⁹ Näiteks Bulgaaria, Horvaatia, Läti, Poola ja Rumeenia. Vt lisateave artikli 27 kohase aruande tabelis 4 „Igal aastal avatud põhimaksekontode koguarv“.

Enamikus liikmesriikides puudub teave põhimaksekonto avanud tarbijate eristavate omaduste kohta.

³⁰ <https://www.worldbank.org/en/publication/globalindex>.

teadlikkuse suurendamise kampaaniate kaudu, kuid tarbijaorganisatsioonid leiavad, et tarbijate teadlikkus oma õigusest põhimaksekontole on endiselt üsna piiratud ning et paljud pangad ei paku ise ennetavalt tarbijatele põhimaksekontot. Mõnel juhul võivad kasutuselevõttu piirata ka põhimaksekonto kulud. Nagu Global Findex Database on osutanud, on maksekontota tarbijad neis liikmesriikides, kus kontot omavate inimeste arv on väiksem, nimetanud maksekonto mitteomamise põhjusena ka ebapiisavaid rahalisi vahendeid, usalduse puudumist finantsasutuste vastu või asjaolu, et finantsasutused asuvad liiga kaugel.

Näib siiski, et see vähene kasutuselevõtt ei ole tingitud põhimaksekontode ebapiisavast pakkumisest. Eri liikmesriikides pakuvad põhimaksekontosid kas kõik krediidasutused või suur hulk krediidasutusi ning Deloitte'i esimese uuringu kohaselt on valdkondlikud ja tarbijaorganisatsioonid üldiselt nõus, et tarbijatel on põhimaksekontodele piisav juurdepääs. Vähesese kasutuselevõtu peamine põhjus ei tundu ka olevat krediidasutuste keeldumine põhimaksekonto avamisest – nagu on märgitud artikli 27 kohases aruandes, näib liikmesriikides tagasilükatud taotluste arv olevat üldiselt väike,³¹ ehkki on mõningaid erandeid.

Maksekontode direktiivi eesmärk ei ole tingimata saavutada põhimaksekontode laialdane kasutuselevõtt, vaid pigem suurendada finantsalast kaasamist ja tagada, et kõigil tarbijatel on juurdepääs põhimaksekontole. Põhimaksekontode üldist kättesaadavust arvesse võttes näib, et see eesmärk on üldjuhul saavutatud. Lisaks, nagu Global Findex Database'i viimasest, 2021. aasta väljaandest ilmneb, on maksekontot omavate elanike osakaal suurenenud liikmesriikides keskmiselt 95 %-ni ja mõnes liikmesriigis peaaegu 100 %-ni.

Eespool kirjeldatud konkreetsetel juhtudel võib aga esineda raskusi. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist käsitlevate õigusaktide paketi eesmärk on vähendada ohtu, et kliendisuhed katkestatakse riskide vähendamise eesmärgil. EBA on andnud täiendavaid suuniseid maksekontode direktiivi ja rahapesuvastase võitluse eeskirjade koostoime kohta³².

3.3. Teenuste loetelu

Artikli 17 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et põhimaksekonto hõlmab mitut teenust (sh sularaha väljavõtmine, krediidikorraldused, otsekorraldused ja maksetehingud maksekaardiga) ulatuses, milles neid juba pakutakse tarbijatele, kellel on tavamaksekonto. Enamikus liikmesriikides hõlmab põhimaksekonto kõiki artikli 17 lõikes 1 sätestatud teenuseid. Mõnes liikmesriigis ei pakuta siiski mõnda artikli 17 lõikes 1 nimetatud teenust (püsikorraldused ja otsekorraldused) põhimaksekonto osana,³³ sest nendes liikmesriikides ei pakuta neid teenuseid tavakonto raames. Mõnel juhul pakuvad krediidasutused põhimaksekonto puhul lisateenuseid (sh arvelduskrediit, krediitkaardid ja välmaksed), isegi kui see ei ole õigusnormidega nõutud.

Nõue, et liikmesriigid peavad kohustama krediidasutusi pakkuma põhimaksekonto lisafunktsioone, peaks olema põhjendatud finantsalase kaasamisega. Seda tuleb hoolikalt kaaluda, võttes arvesse ka krediidasutuste põhimaksekontode pakkumise lisakulusid, sest need võivad omakorda suurendada põhimaksekonto kulusid ja seega kahjustada finantsalast

³¹ Vt lisateave artikli 27 kohase aruande tabelis 5 „Põhimaksekonto avamiseks esitatud ja tagasi lükatud taotluste arv ja osakaal“.

³² [Suunised rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide juhtimise ning finantsteenuste juurdepääsu kohta \(europa.eu\)](https://www.europa.eu)

³³ Kolmes liikmesriigis (vt lisateave Deloitte'i esimeses uuringus, lk 76).

kaasamist. Tulevikus võivad välkmaksed muutuda üheks põhimaksekonto funktsiooniks, kuid praegu ei ole need veel normiks, kuigi välkmakseid kasutatakse üha rohkem³⁴. Teine võimalik lisafunktsioon võib olla seotud sularahale juurdepääsu tagamisega. Artikli 17 lõikes 1 on juba sätestatud nõue, et põhimaksekonto peaks hõlmama teenusena sularaha väljavõtmist pangakontoris või pangaautomaadist, kuid pangakontorite ja sularahaautomaatide arvu vähendamine võib (nt mõnes äärepoolseimas piirkonnas) kahjustada finantsalast kaasamist üldiselt (mitte ainult põhimaksekontosid). Nagu ELi jaemaksete strateegias on märgitud,³⁵ tunneb ka komisjon muret seoses ohuga, et teenuste üha suureneva digiteerimise tõttu võivad need, kellel puudub juurdepääs digiteenustele, muutuda praegusest veelgi tõrjutumaks. Sularahale juurdepääsu ja sularaha vastuvõtmise küsimust hinnati eri foorumitel (komisjoni tasandil euro kui seadusliku maksevahendi eksperdirühmas (ELTEG)³⁶ ja eurojaemaksete nõukogus). Järgides aruannet, mille ELTEG võttis vastu 6. juulil 2022, hindab komisjon võimalikke viise euro sularaha kättesaadavuse ja vastuvõtmise tagamiseks³⁷.

Nii tarbijaorganisatsioonid kui ka valdkondlikud organisatsioonid paistavad arvavat, et tarbijad on rahul praegu riiklike nõuetega kooskõlas pakutavate teenustega³⁸. Tundub, et ka paljud liikmesriigid ei pea maksekontode direktiivi muutmist vajalikuks.

4. MAKSEKONTODE VAHETAMINE

Euroopa pangandussektori komitee pangakonto vahetamise ühistel põhimõtetel³⁹ põhinev vahetamisteenus oli mitmes liikmesriigis olemas juba enne maksekontode direktiivi jõustumist, kuid artikliga 10 kehtestati kõikidele liikmesriikidele nõue tagada kohustuslik vahetamisteenus⁴⁰. Deloitte'i esimese uuringu kohaselt on maksekontode direktiiv seega võimaldanud kõigil ELi tarbijatel riigisiselt lihtsasti ja sageli tasuta kontot vahetada. Protsessi kasutanud tarbijad pidasid seda rahuldavaks. Tarbijaorganisatsioonide teatatud

³⁴ See võib aga muutuda, kui võetakse vastu seadusandlik ettepanek välkmaksete kohta ([Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrusi \(EL\) nr 260/2012 ja \(EL\) 2021/1230 eurodes välkkreeditoralduste osas \(europa.eu\)](#)).

³⁵ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele ELi jaemaksete strateegia kohta (COM(2020) 592 final).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0592&rid=2>.

³⁶ ELTEG on komisjoni eksperdirühm, mis koosneb liikmesriikide ja Euroopa Keskpanngast (EKP) ekspertidest. Eksperdirühma peamine ülesanne on arutada euro sularaha vastuvõtmist ja kättesaadavust. ELTEGi viimases, 2022. aasta juuli aruandes märgiti, et liikmesriigid peaksid tegema seiret sularahaautomaatide võrgustike ja pangakontorites olevate täiendavate sularaha juurdepääsupunktide üle, et tagada nende piisav katvus, eriti kui sellised rajatised on suletud. Aruandes märgiti ka, et euro sularaha kättesaadavuse tagamiseks tuleks võtta poliitikameetmeid.

³⁷ Vt komisjoni algatus euro pangatähtede ja müntide kui seaduslike maksevahendite ulatuse ja mõju kohta, komisjoni 2023. aasta tööprogramm ([komisjoni 2023. aasta tööprogramm – põhidokumendid \(europa.eu\)](#)).

³⁸ 83 % valdkondlikest organisatsioonidest ja 77 % tarbijaorganisatsioonidest nõustus, et tarbijad on põhimaksekonto teenustega rahul (ülejäänud vastajate vastus oli „ei tea“). (Vt lisateave Deloitte'i esimeses uuringus, lk 77).

³⁹ [EBIC pangakonto vahetamise ühised põhimõtted](#). Pangakonto vahetamise ühised põhimõtted rakendati 2009. aasta lõpuks. EBIC teatas, et kõik liikmesriigid on need rakendanud. Rakendamine oli aga puudulik ja ebapiisav. Vt lisateave: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0127&from=EN>.

⁴⁰ Deloitte'i esimese uuringu kohaselt pidid kümme liikmesriiki tegema oma olemasolevas raamistikus vaid väikesi muudatusi, kaks liikmesriiki pidid tegema suuremaid muudatusi ja kolmes liikmesriigis võeti kasutusele uus vahetamisteenus (vt lisateave lk 53).

puudused on seotud üksikjuhtudel esinenud tehniliste probleemidega protsessi rakendamisel, kuid mitte protsessi endaga⁴¹.

Nagu artikli 27 kohasest aruandest ilmneb, on iga-aastaste vahetamiste arv liikmesriigiti väga erinev. Mõnes liikmesriigis⁴² on vahetamiste arv märkimisväärne ja mõnes neist on kasvav suundumus, kuid teistes liikmesriikides⁴³ on vahetamisi väga vähe.

Vahetamise taset võivad mõjutada paljud tegurid⁴⁴. Näiteks kehtib vahetamisteenus maksekontode puhul, kuid mitte muude finantstoodete puhul (nt hüpoteeklaenu ja investeeringud), millega maksekonto võib seotud olla. Lisaks võib tarbijate teadlikkus teenusest olla piiratud ja neid ei pruugita alati sellest teavitada – või neid mõjutatakse isegi selle kasutamisest loobuma. Muud võimalikud põhjused on ebapiisav finantskirjaoskus ja eeldus, et vahetamine annab vaid piiratud säästu, soov mitte kaotada oma maksekonto numbrit ja oht, et maksed võivad valesse kohta minna.⁴⁵

Maksekontode direktiivi kontode vahetamist käsitlevate sätete eesmärk ei olnud aga tingimata vahetuste arvu suurendada, vaid pigem vahetamist hõlbustada, et suurendada konkurentsi. (Hästi toimiva) vahetamisteenuse üldist kättesaadavust arvesse võttes näib, et vahetamise lihtsustamise eesmärk on saavutatud. Sellegipoolest võib olla kasulik võtta lisameetmeid, eelkõige selleks, et suurendada tarbijate teadlikkust nende õigusest maksekontot vahetada.

Erinevalt riigisisestest olukordadest ei ole praegu vahetamisteenust juhtumite puhuks, millega on seotud eri liikmesriikide makseteenuse pakkujad. Selle asemel pannakse artikliga 11 edastavale makseteenuse pakkujale vaid kohustus tarbijaid abistada (nt anda teavet ja raha üle kanda), kui nad teatavad oma kavatsusest avada maksekonto teises liikmesriigis asuva makseteenuse pakkuja juures. Nagu Deloitte'i esimesest uuringust ilmnes, on tarbijate huvi maksekontole piiriülese juurdepääsu vastu väike, kuigi see võib neopankade leviku tulemusel suurene⁴⁶. Huvi võivad mõjutada ka sellised tegurid nagu eelistus olla pangale füüsiliselt lähedal, keelebarjäär ja asjaolu, et kodumaiseid kontosid saab kasutada kogu ELis.

⁴¹ Need tehnilised probleemid, mida üksikjuhtudel ette tuli, hõlmavad varasema konto sulgemist enne uue konto kasutuselevõttu, uute deebet-/krediitkaartide kätetoimetamist pärast varasemate kaartide inaktiveerimist ning kauplustes deebetkaartidega tehtud tehingute maksmist ja/või otsekorralduste täitmist alles nädalaid pärast tehingu toimumist, mille tagajärjeks oli võlgade sissenõudmine.

⁴² Näiteks Prantsusmaa või Taani. Vt lisateave artikli 27 kohase aruande tabelis 1 „Vahetatud maksekontode arv aastas“.

⁴³ Näiteks Bulgaaria, Kreeka, Küpros, Malta, Portugal või Rumeenia. Vt lisateave artikli 27 kohase aruande tabelis 1 „Vahetatud maksekontode arv aastas“. Eurobaromeetri 2022. aasta uuring jaefinantsteenuste ja -toodete kohta näitas kõrgemaid vahetamismäärasid, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2666>.

⁴⁴ Konto mittevahetamise põhjuste käitumuslikku perspektiivi on käsitletud järgmises uuringus: [Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products – Euroopa Liidu Väljaannete Talitus \(europa.eu\)](https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2666).

⁴⁵ Eurobaromeetri 2016. aasta eriuuringus finantstoodete ja -teenuste vahetamise kohta toodi üldisemalt esile, et kaks peamist põhjust, miks kontosid ei vahetata, on asjaolu, et tarbijad on oma praeguse teenuseosutajaga rahul, ja asjaolu, et nad ei olegi kunagi vahetamist kaalunud ([Financial Products and Services – juuli 2016 – Eurobaromeetri uuring \(europa.eu\)](https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2666)).

⁴⁶ Vt lisateave neopankade kohta Deloitte'i esimeses uuringus, lk 120.

5. VAHETAMIST HÖLBUSTAVATE VÕIMALIKE EDASISTE MEETMETE HINDAMINE

5.1. Artiklis 10 sätestatud vahetamisteenuse piiriülesele vahetamisele laiendamise teostatavus

Vahetamisteenuse laiendamine piiriülestele juhtumitele muudaks maksekontode üleviimise teistes liikmesriikidesse lihtsamaks ja sama lihtsaks, kui on vahetamine ühe liikmesriigi piires.

Praeguse vahetamisteenuse laiendamiseks ühe liikmesriigi piiresse jäävatelt juhtumitelt kahe liikmesriigi vahelisele üleviimisele on mitu viisi (nt erinevate vahetamisteenuste ühendamine riigi tasandil või kogu ELi hõlmava standarditud vahetamisteenuse loomine, mis asendaks olemasolevad riigisisese vahetamise süsteemid). Nimetatud teine variant tähendaks lihtsamat protsessi, kuid tooks erinevate sidusrühmade⁴⁷ jaoks kaasa radikaalsema IT-alase ümberkorraldamise.

Mõlemad variandid oleksid tehniliselt teostatavad. Hinnanguliste vahetamismäärade põhjal otsustades oleksid eeldatavad kulud (ühekordne kulu, millele lisandub korduvkulu) siiski palju suuremad kui eeldatav kasu: mõlema variandi ühekordsed kulud on hinnanguliselt ligikaudu 840 miljonit eurot ja korduvkulud ligikaudu 158 miljonit eurot aastas⁴⁸. Seevastu oleks (korduv) kasu (peamiselt tarbijatele⁴⁹) vaid ligikaudu 41 miljonit eurot aastas⁵⁰. Lisaks ei pea tarbijaorganisatsioonid piiriülese vahetamise (eeldatavalt) madalat määra arvesse võttes vahetamisteenuse laiendamist piiriülestele juhtumitele prioriteediks (kusjuures krediidasutused ei näe mingeid eeliseid ja viitavad keelebarjäärile, füüsilisele kaugusele ja muudele takistustele).

5.2. Maksete automaatse ümbersuunamise raamistiku teostatavus

Maksete automaatse ümbersuunamise raamistik tagaks, et teatava aja jooksul pärast seda, kui tarbija on maksekontot vahetanud, suunatakse varasemale („vanale“) kontole tehtud maksed ümber tema uuele kontole. See vähendaks võimalikke muresid, andes täiendava kindlustunde, et laekuvad maksed jõuavad õigele kontole. See muudaks ka vahetamise lihtsamaks ja suurendaks seega konkurentsi. Madalmaades on selline automaatse ümbersuunamise teenus riigisisese ümbersuunamisteenuse lisafunktsioonina juba olemas. Maksete automaatse ümbersuunamise raamistiku võiks kehtestada eri liikmesriikides või ELis tervikuna. Sellise raamistiku kehtestamine ELi tasandil eeldaks esmalt piiriülese vahetamisteenuse

⁴⁷ Uuringus arvesse võetud erinevad sidusrühmad olid järgmised: tarbijad, pädevad asutused (riiklikud pädevad asutused või ELi tasandi pädev asutus), võlausaldajad/võlgnikud (kõik kolmandad isikud, kellele tarbijad võivad teha korduvaid maksed või kellega seoses neil on otsekorraldusi või püsikorraldusi), makseteenuse pakkujad ja teised (kas kollektiivselt tegutsevad makseteenuse pakkujad, riiklikud pädevad asutused või ELi pädevad asutused, kui ei ole selge, milline sidusrühm kulud kannaks). Vt lisateave Deloitte'i teises uuringus, lk 76.

⁴⁸ Need näitajad käivad kõikide variantide puhul (5.1, 5.2 ja 5.3) ainult tarbijate kohta. Suurema osa ühekordsetest kuludest (835 miljonit eurot) ja suurema osa korduvkuludest (150 miljonit eurot) kannaksid makseteenuse pakkujad. Vt lisateave Deloitte'i teises uuringus, lk 84.

⁴⁹ Tarbijate korduva kasu arvutamiseks on Deloitte'i teises uuringus võetud arvesse kasu, mis tuleneb (täiendavatele) tarbijatele, kes kontot vahetavad, vahetamisele kuluvast lühemast ajast, sellest, et ei pea tegelema suurema hulga ebaõnnestunud maksetega, ja kontotasude võimalikust säästust. Vt lisateave Deloitte'i teises uuringus, lk 77.

⁵⁰ Selleks et jõuda 20 aasta pärast tasuvuspiirini, peaks vahetamismäär olema üle 4,2 % (erinevalt hinnangulisest piiriülese vahetamise 0,2 % määrast). Vt lisateave Deloitte'i teises uuringus, lk 97. Variante (5.1 ja 5.3) ei peetaks tõhusaks isegi jaefinantsteenuseid ja -tooteid käsitlevas Eurobaromeetri 2022. aasta uuringus esitatud kõrgemate vahetamismäärade korral.

sisseseadmist. Raamistiku saaks kehtestada mitmel eri viisil (nt süsteem, kus suletud kontole ülekannet teha üritavatele pankadele saadetavatesse veateadetesse lisatakse uue konto andmed; süsteem, milles ümbersuunamistabelid oleksid integreeritud pankade tehingusuunamise süsteemidesse, ja kontode vahetamise teabe haldamiseks eraldi keskse arveldusmootori kasutuselevõtmine).

Hinnanguliste vahetamismäärade põhjal otsustades oleksid eeldatavad kulud (ühekordsed kulud, millele lisanduvad korduvkulud) siiski palju suuremad kui eeldatav kasu. Iga variandi ühekordsed kulud on hinnanguliselt 1–5 miljardit eurot. Variantide iga-aastased korduvkulud on 228–782 miljonit eurot seoses riigisisese automaatse ümbersuunamisega ning 461 miljonit kuni 1 miljard eurot seoses automaatse ümbersuunamisega ELi tasandil ja sellega koos pakutava vahetamisteenusega⁵¹. (Iga-aastane korduv) kasu (peamiselt tarbijatele) oleks aga vaid umbes 80 miljonit eurot seoses riigisisese automaatse ümbersuunamisega ja 154 miljonit eurot seoses automaatse ümbersuunamisega ELi tasandil⁵².

5.3. Maksekonto numbrite täieliku liidusisese kaasaskantavuse rakendamise kulude ja kasu hinnang

Kontonumbri täielik liidusisene kaasaskantavus tähendaks seda, et ELi-siseselt maksekontot vahetades on võimalik säilitada sama maksekonto number. Tarbijad ei peaks enam teatama oma uut maksekonto numbrit võlausaldajatele ja/või võlgnikele, kellega nad teevad korduvaid tehinguid, ning võlausaldajatel/võlgnikel ei oleks vaja oma raamatupidamissüsteeme ajakohastada. Sama kontonumbri säilitamine annaks tarbijatele kindluse, et kõik laekuvad maksed jõuavad õigele maksekontole. See vähendaks võimalikke muresid ja muudaks vahetamise lihtsamaks nii riigisiselt kui ka piiriüleselt. See soodustaks konkurentsi.

Maksekonto numbri kaasaskantavust saab korraldada eri viisidel. Üks variant oleks kanda kaasas olemasolevat IBANit, mis ühendataks tagasüsteemis (st *back-end*'is) uue IBANiga (tarbija ei tarvitsegi seda teada). Alternatiivne variant oleks luua varjunimi, mille saaks siduda olemasoleva IBANiga ja teatada see võlgnikele/võlausaldajatele. Konto vahetamisel võib varjunime (st *front-end*'i) siduda tagasüsteemis uue IBANiga (ka seda ei tarvitse tarbija teada). Kolmas ja põhimõttelisem variant oleks asendada kõik olemasolevad IBANid uute ELi IBANidega (uus kaasaskantav kontonumber). See on ainus variant, mille puhul kontonumber oleks tõeliselt kaasaskantav ja pankadel oleks konto asukoha tuvastamiseks vaja ainult BICi kui tagasüsteemi identifikaatorit.

Hinnanguliste vahetamismäärade põhjal otsustades oleksid eeldatavad kulud (ühekordsed kulud lisanduvad korduvkulud) palju suuremad kui eeldatav kasu. Ühekordsed kulud on hinnanguliselt 7–22 miljardit eurot⁵³ ja nende variantidega seotud korduvkulud ligikaudu

⁵¹ Enamiku ühekordsetest ja korduvkuludest kannaksid makseteenuse pakkujad. Pädevad asutused kannaksid ainult ühekordseid kulusid (2–12 miljonit eurot) ja võlausaldajad/võlgnikud vaid korduvkulusid (20–40 miljonit eurot).

⁵² Deloitte'i teise uuringu kohaselt ei oleks nende variantide puhul tasuvuspiiri ületamine võimalik, isegi kui vahetamismäär oleks kõrge.

⁵³ Uue kaasaskantava kontonumbri variandiga seotud ühekordsed kulud oleksid umbes 22 miljardit eurot.

1 miljard eurot aastas⁵⁴. Teisalt oleks (korduv) kasu (peamiselt tarbijatele ja võlausaldajatele/võlgnikele) vaid 151–242 miljonit eurot aastas⁵⁵.

Nagu Deloitte'i esimesest uuringust ilmnes, ei pea valdkondlikud organisatsioonid kontonumbrite kaasaskantavust maksekonto vahetamise puhul oluliseks pöördepunktiks. Tarbijaorganisatsioonidel on erinevad seisukohad,⁵⁶ kuid nad ei pea piiriülese vahetamisteenuse loomist prioriteediks.

Uuringu tulemustest on selge, et need võimalikud lisameetmed võivad muuta maksekonto vahetamise ELi-siseselt veelgi lihtsamaks. Kuna aga kulud ületaksid oluliselt praegu eeldatavat kasu, ei pruugita neid praeguses etapis õigustatuks pidada.

6. OLEMASOLEVATE MEETMETE TÕHUSUS JA VAJADUS LISAMEETMETE JÄRELE, ET SUURENDADA FINANTSALAST KAASAMIST JA ABISTADA HAAVATAVAID INIMESI LIIGSE VÕLAKOORMUSE PUHUL

Juurdepäas maksekontole on hädavajalik, et inimesed saaksid osaleda majandus- ja ühiskonnaelus. See on finantsalase kaasamise oluline vahend. ELis on maksekontot omavate tarbijate osakaal üldiselt (väga) suur. Global Findex Database'i viimase, 2021. aasta väljaande andmetel on keskmiselt 95 %-l vähemalt 15aastastest ELi kodanikest vähemalt üks maksekonto⁵⁷. Viimastel aastatel on see osakaal suurenenud (alates 2017. aastast nelja protsendipunkti võrra). See võib olla tingitud mitmesugustest teguritest: digirahandus, tasuta digikontode ilmumine ja asjaolu, et maksekontode direktiiv tagab õiguse põhipangakontole.

2021. aasta Global Findex Database'ist ilmnevad aga märkimisväärsed erinevused liikmesriikide vahel. Kui paljudes liikmesriikides on enam kui 95 %-l elanikest (vähemalt 15aastased) maksekonto, siis mõnes teises liikmesriigis on see osakaal tunduvalt väiksem⁵⁸. Global Findex Database'is juhiti tähelepanu ka erinevustele tarbijarühmade vahel, eelkõige haavatavate isikute puhul⁵⁹. Samuti ilmnes Deloitte'i esimesest uuringust, et valdkondlikud ja tarbijaorganisatsioonid leiavad, et suurim maksekonto puudumise risk kaasneb kodutuks jäämise ja sisserändaja staatusega. Maksekontode direktiiviga on juba ette nähtud juriidiline õigus (sh haavatavate inimeste õigus) põhimaksekontole mõistliku tasu eest. Küsimust, kas maksekontode direktiiv vajab finantsalase kaasamise tugevdamiseks muutmist või mitte, näiteks seoses põhimaksekonto tasudega, hinnatakse üksikasjalikumalt kooskõlas parema õigusloome standarditega. Kasu võiks olla mitteseadusandlikest lisameetmetest, nagu EBA

⁵⁴ Enamiku ühekordsetest ja korduvkuludest kannaksid makseteenuse pakkujad, välja arvatud juhul, kui see variant rakendatakse, asendades kõik praegused IBANid ELi IBANidega. Sel juhul kannaksid võlausaldajad/võlgnikud üle poole ühekordsetest kuludest (12 miljardit eurot).

⁵⁵ Deloitte'i teise uuringu kohaselt oleks 20 aasta pärast tasuvuspiirini jõudmiseks vaja riigisisese maksekontode vahetamise 8 % määra (erinevalt hinnangulisest tegelikust 1 % vahetamismäärast) ja piiriülese maksekontode vahetamise 2,4 % määra (erinevalt hinnangulisest tegelikust 0,3 % vahetamismäärast).

⁵⁶ 42 % tarbijaorganisatsioonidest vastas eitavalt küsimusele, kas kogu ELi hõlmav maksekontode kaasaskantavus oleks maksekonto vahetamise, eriti piiriülese vahetamise puhul oluliseks pöördepunktiks. Vt lisateave Deloitte'i esimeses uuringus, lk 59.

⁵⁷ Jaefinantsteenuseid ja -tooteid käsitlevas Eurobaromeetri 2022. aasta uuringus esitatud arvnäitajad on 2021. aasta Global Findex Database'i omadest veidi väiksemad.

⁵⁸ Näiteks Rumeenias 69 %, Bulgaarias 84 % ja Ungaris 88 %.

⁵⁹ Kui nendes liikmesriikides, kus maksekontot omavate inimeste osakaal on väga suur, mõjutab haavatavus (nt töötus, madal haridustase või väike sissetulek) maksekonto omamist vähe, siis liikmesriikides, kus maksekontot omavate inimeste osakaal on väiksem, on selliste haavatavate inimeste puhul vähem tõenäoline, et neil on maksekonto.

suunised rahapesuvastase direktiivi ja maksekontode direktiivi koostoime kohta, ning teadlikkuse suurendamise meetmetest mõnes liikmesriigis.

Finantsalasel kaasamisel võib lisatakistusi tekitada digiteerimine. Mõnes mõttes võib digiteerimine aidata finantsalast kaasamist suurendada (nt võimaldades igal ajal veebipõhist juurdepääsu pangateenustele), kuid suurenenud digiteerimisega võib kaasneda ka füüsilise juurdepääsu (pangakontorid ja sularahaautomaadid) vähenemine ning see võib tekitada raskusi tarbijatele, kellel digikirjaoskust napib või juurdepääs digiseadmetele puudub. Tegelikult on sularahaautomaatide ja pangakontorite arvu vähenemine viimastel aastatel põhimakseteenuste kättesaadavust vähendanud⁶⁰. Komisjon töötab nende probleemide lahendamiseks mitmel viisil. Eelkõige teeb komisjon tööd finantskirjaoskuse edendamiseks (talle aluslepinguga antud pädevuse piires). Koos OECDga on komisjon välja töötanud täiskasvanute finantspädevuse raamistiku,⁶¹ mis hõlmab eraldi teemana digitaalset finantskirjaoskust. Komisjon ja OECD töötavad praegu välja sarnast noorte pädevusraamistikku. Nagu kapitaliturgude liidu tegevuskavas⁶² märgitud, hindab komisjon ka võimalust kehtestada nõue, et liikmesriigid edendaksid õpet, mis parandab finantsharidust. Lisaks on komisjon valmis jätkama liikmesriikide toetamist finantskirjaoskuse ja kaasamise valdkonnas tehnilise toe instrumendi kaudu⁶³. Praeguseks on selle instrumendi toel läbi viidud ligi 20 tehnilise toe projekti, mis hõlmavad nii selliseid laiemaid teemasid nagu riiklike finantskirjaoskuse strateegiate rakendamise toetamine kui ka suunatumaid valdkondi, näiteks vananevat elanikkonda, jaeinvestoreid või digikirjaoskust⁶⁴. Nagu eespool märgitud (punkt 3.3), tehakse tööd sularahale juurdepääsu ja selle vastuvõtmisega seotud küsimustes.

Komisjon algatas hiljuti uuringu ELi tarbijate liigse võlakoormuse ja selle tagajärgede kohta. Uuring annab ülevaate ELi kodumajapidamiste ja tarbijate liigsest võlakoormusest, võttes arvesse COVID-19 mõju kodumajapidamiste liigsele võlakoormusele.

7. NÄITED LIIKMESRIIKIDES KASUTUSEL OLEVATEST PARIMATEST TAVADEST TARBIJA MAKSETEENUSTELE JUURDEPÄÄSUST KÕRVALEJÄTMISE VÄHENDAMISE KOHTA

Liikmesriigid on võtnud arvukalt meetmeid – maksekontode direktiivi ülevõtmiseks ning makseteenustele juurdepääsu puudumisega seotud majandusliku tõrjutuse vältimiseks või piiramiseks –, mis võivad toimida parimate tavadena.

Põhimaksekontole juurdepääsu hõlbustamiseks ja tõrjutuse vältimiseks on vähemalt ühes liikmesriigis olemas mehhanism sellise konkreetse krediidasutuse määramiseks, kes pakub põhimaksekontot tarbijale, kelle taotlus põhimaksekonto avamiseks on tagasi lükatud. Praktikas võib kõnealune mehhanism juurdepääsu põhimaksekontole oluliselt lihtsustada, eriti nende tarbijate jaoks, kes on haavatavad või kellega on mõned pangad kliendisuhete riskide vähendamise eesmärgil katkestanud. Üksikud liikmesriigid on krediidasutustele välja andnud

⁶⁰ Vt ka [EBA tarbijasuundumuste aruanne \(europa.eu\)](#).

⁶¹ [Komisjon ja OECD-INFE avaldavad ühise raamistiku täiskasvanute finantsoskuste parandamiseks \(europa.eu\)](#).

⁶² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=COM:2020:590:FIN>.

⁶³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. veebruari 2021. aasta määrus (EL) 2021/240, millega luuakse tehnilise toe instrument (ELT L 57, 18.2.2021, lk 1–16).

⁶⁴ Liikmesriikides finantskirjaoskust toetava tehnilise toe projekti näide: [tarbijate kaitsmine ja finantskirjaoskuse suurendamine \(europa.eu\)](#).

finantsalast kaasamist ja tagada, et kõigil tarbijatel on juurdepääs põhimaksekontole. Põhimaksekontode üldist kättesaadavust arvesse võttes näib, et see eesmärk on üldjuhul saavutatud. Konkreetsetel juhtudel võib aga esineda raskusi. EBA on andnud täiendavaid suuniseid maksekontode direktiivi ja rahapesuvastase võitluse eeskirjade koostoime kohta. Kasulikud võivad olla ka lisameetmed, eelkõige et suurendada tarbijate teadlikkust nende õigusest põhimaksekontole.

Samuti on maksekontode direktiiv võimaldanud kõigil ELi tarbijatel hõlpsasti riigisisest kontot vahetada, sageli tasuta. Nagu artikli 27 kohasest aruandest ilmneb, erineb iga-aastaste kontovahetuste arv liikmesriigiti märkimisväärselt. Mõnes liikmesriigis on vahetusi teatavalt määral toimunud (mitmes liikmesriigis esineb kasvusuundumus), kuid teistes liikmesriikides on vahetamise tase olnud väga madal. See võib olla tingitud paljudest teguritest, sealhulgas asjaolust, et vahetamisteenus kehtib ainult maksekontode puhul (kuid mitte muude finantstoodete, näiteks hüpoteeklaenude ja investeringute puhul), ja sellest, et tarbijate teadlikkus vahetamisteenusest on piiratud, aga ka rahulolust praeguse teenuseosutajaga ning asjaolust, et mõned tarbijad ei ole kunagi vahetamisele mõelnud. Maksekontode direktiivi kontode vahetamist käsitlevate sätete eesmärk ei olnud aga tingimata vahetuste arvu suurendada, vaid pigem konkurentsi suurendada, muutes maksekonto vahetamise tarbijate jaoks lihtsamaks. (Hästi toimiva) vahetamisteenuse üldist kättesaadavust arvesse võttes näib, et vahetamise lihtsustamise eesmärk on saavutatud. Kasulikud võivad olla lisameetmed, eelkõige et suurendada tarbijate teadlikkust nende õigusest kontot vahetada.

Võtta võiks lisameetmeid, et tulevikus liidusisest maksekonto vahetamist veelgi lihtsustada (st laiendada vahetamisteenus piiriülestele juhtumitele; tagada maksete automaatne ümbersuunamine samas liikmesriigis või teise liikmesriiki ja teisest liikmesriigist või tagada maksekonto numbrite täielik kaasaskantavus kogu ELis). Kuna aga nende meetmetega seotud kulud ületaksid oluliselt praegu eeldatavat kasu, ei pruugita neid praeguses etapis õigustatuks pidada.

Eeltoodut silmas pidades ei esita komisjon koos käesoleva aruandega ühtegi seadusandlikku ettepanekut. Seda, kas maksekontode direktiivi on vaja muuta, tuleb hilisemas etapis üksikasjalikumalt kaaluda kooskõlas parema õigusloome standarditega, võttes eelkõige arvesse EBA suuniseid maksekontode direktiivi ja rahapesuvastase võitluse eeskirjade koostoime kohta. Komisjon jätkab direktiivi rakendamise ja täitmise tagamise järelevalvet liikmesriikides.