



Brüssel, 28.6.2023
COM(2023) 365 final

KOMISJONI ARUANNE

**EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA KESKPANGALE NING
EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE**

**Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2015/2366 (makseteenuste kohta
siseturul) läbivaatamise kohta**

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
KESKPANGALE NING EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE**

**Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2015/2366 (makseteenuste kohta
siseturul) läbivaatamise kohta**

Sisukord

1.	SISSEJUHATUS	3
2.	TEISE MAKSETEENUSTE DIREKTIIVI ÜLDINE KOHALDAMINE JA MÕJU	3
3.	TEISE MAKSETEENUSTE DIREKTIIVI KONKREETSED ASPEKTID	4
3.1.	Avatud pangandus	4
3.2.	Kohaldamisala	6
3.3.	Tarbijakaitse	7
3.4.	Turvalisus ja pettuste ennetamine	9
3.5.	Riskide vähendamine ja konkurentsiga seotud küsimused.....	11
3.6.	Jõustamine	11
3.7.	Muud küsimused	12
4.	JÄRELDUSED	13

LÜHENDID

AIS	kontoteabe teenus
AISP	kontoteabe teenuse pakkuja
API	rakendusliides
ASPSP	kontot haldav makseteenuse pakkuja
ATM	sularahaautomaat
DORA	digitaalse tegevuskerksuse määrus
EBA	Euroopa Pangandusjärelevalve
EDIW	Euroopa digiidentiteedikukkur
EKP	Euroopa Keskpang
EMP	Euroopa majanduspiirkond
EMD	e-raha direktiiv
EMI	e-raha asutus
GDPR	isikuandmete kaitse üldmäärus
IBAN	rahvusvaheline pangakontonumber
IP	välkmakse
MIT	kaupmehe algatatud tehing
MOTO	posti- või telefonitellimus
NCA	riigi pädev asutus
OB	avatud pangandus
OF	avatud rahandus
PI	makseasutus
PISA	makseinstrumentide skeemid ja kord
POS	müügikoht
PSD2	teine makseteenuste direktiiv
PSP	makseteenuse pakkuja
PSU	makseteenuse kasutaja
RPS	jaemaksete strateegia
RTS	regulatiivne tehniline standard
SCA	tugev kliendi autentimine
SEPA	ühtne euromaksete piirkond
SFD	arvelduse lõplikkuse direktiiv
TMM	tehingute jälgimise mehhanism(id)
TPP	kolmandast isikust teenusepakkuja
TSP	tehnilise teenuse pakkuja

1. SISSEJUHATUS

Teises makseteenuste direktiivis¹ on sätestatud raamistik, mis hõlmab kõiki ELi riigisiseseid ja piiriüleseid jaemakseid, olgu need siis eurodes või mõnes muus vääringus. 2007. aastal vastu võetud esimese makseteenuste direktiiviga² kehtestati ühtlustatud õigusraamistik ELi integreeritud makseturu loomiseks. Esimesele makseteenuste direktiivile tuginedes kõrvaldati teise makseteenuste direktiiviga uut liiki makseteenuseid piiravad tõkked ning parandati tarbijakaitse ja turvalisuse taset. Teise makseteenuste direktiivi läbivaatamisklausliga (artikkel 108, vt 1. liide) nõuti, et komisjon esitaks 13. jaanuariks 2021 aruande teise makseteenuste direktiivi kohaldamise ja mõju ning eelkõige tasude, kohaldamisala, piirmäärade ja maksesüsteemidele juurdepääsu kohta. Selleks kuupäevaks ei saanud läbivaatamist läbi viia, sest mõned liikmesriigid võtsid direktiivi üle hilinemisega ja mõne direktiivis sätestatud normi, näiteks tugeva kliendi autentimise (vt allpool punkt 3.4)³ kohaldamisel esines viivitusi. Seepärast toimus teise makseteenuste direktiivi hindamine alles 2022. aastal⁴. Pärast hindamist ja võttes arvesse 2020. aasta teatist ELi jaemaksete strateegia kohta,⁵ otsustas komisjon teise makseteenuste direktiivi läbi vaadata. Käesolev läbivaatamisaruanne on lisatud kahele seadusandlikule ettepanekule, millega muudetakse teist makseteenuste direktiivi⁶.

2. TEISE MAKSETEENUSTE DIREKTIIVI ÜLDINE KOHALDAMINE JA MÕJU

Viimastel aastatel on makseteenuste turul toimunud palju muutusi. Elektrooniliste maksete arv on ELis pidevalt kasvanud ja 2021. aastal oli nende väärtus kokku 240 triljonit eurot (võrreldes 184,2 triljoni euroga 2017. aastal)⁷. Lisaks maksekaartide üha laialdasemale kasutamisele on turule tulnud ka uued teenuseosutajad, kes kasutavad digitehnoloogia pakutavaid võimalusi. Näiteks on praegu laialdaselt esindatud pangandussektorivälised makseteenuse pakkujad, nagu makseasutused ja e-raha asutused. Avatud panganduse teenuste, sealhulgas kontoteabe ja makse algatamise teenuste arv on selle ajavahemiku jooksul märgatavalt kasvanud (vt allpool punkt 3.1).

Teise makseteenuste direktiivi hindamisaruanandes leitakse, et direktiivi eesmärkide saavutamisel tehtud edusammud on olnud ebahühtlased. Tugeva kliendi autentimise kasutuselevõtu tulemusena on selge positiivne mõju ilmnenud pettuste ennetamisel; kuigi tugeva kliendi autentimise rakendamine on osutunud oodatust keerulisemaks, on sellel juba olnud pettuste vähendamisele märkimisväärne mõju. Teine makseteenuste direktiiv on olnud eriti tulemuslik ka seoses eesmärgiga suurendada makseteenuse kasutajate jaoks makseinstrumentide tõhusust, läbipaistvust ja valikut. Hindamise käigus leiti siiski, et võrdsete tingimuste saavutamisel ei ole teine makseteenuste direktiiv olnud piisavalt tulemuslik, eeskätt esineb pankade ja muude makseteenuse pakkujate vahel püsiv tasakaalustamatus, mis tuleneb sellest, et viimastel puudub otsene juurdepääs teatavatele peamistele maksesüsteemidele. Hoolimata arvukatest uutest pangandussektorivälisest teenuseosutajatest, kes teenindavad miljoneid kliente, on avatud panganduse kasutuselevõtt

¹ 25. novembri 2015. aasta direktiiv (EL) [2015/2366](#) makseteenuste kohta siseturul.

² 13. novembri 2007. aasta direktiiv [2007/64/EÜ](#) makseteenuste kohta siseturul.

³ Enamik teise makseteenuste direktiivi norme on olnud kohaldatavad alates 2018. aasta jaanuarist, kuid tugeva kliendi autentimise norme kohaldatakse alles alates 2019. aasta septembrist.

⁴ Hindamisaruanne on esitatud mõjuhinnangu 5. lisas, SWD(2023) 231 final. Hindamine põhines osaliselt töövõtja VVA/CEPSi aruandel, mis on kättesaadav selle [lingi](#) kaudu.

⁵ [COM\(2020\) 592 final](#), 24. september 2020.

⁶ COM(2023) 366 final ja COM(2023) 367 final.

⁷ EKP, Statistical Data Warehouse, [Payments Statistics Report](#), juuli 2022.

ELis olnud ebahühtlane ning avatud panganduse teenuse pakkujatele on tekitanud probleeme andmetele juurdepääsu liideste toimimine. Kuigi makseteenuste piiriülene osutamine suureneb, on paljud maksesüsteemid (eriti deebetkaardisüsteemid) endiselt suures osas riigisisised. Ühtegi uut kogu Euroopat hõlmavat makselahendust ei ole veel loodud. Euroopa maksealgatuse projekti⁸ raames arendatakse praegu esimest üleeuroopalist makselahendust. Kaupmeeste kulude eeldatav vähenemine tänu uutele odavamatele makseviisidele, mis põhinevad näiteks avatud pangandusel, ei ole veel täielikult realiseerunud. Kokkuvõttes jõuti hindamisel järeldusele, et teatavatest puudustest hoolimata on praegune teise makseteenuste direktiivi raamistik võimaldanud teha seatud eesmärkide saavutamisel edusamme.

Neid ja muid küsimusi käsitletakse üksikasjalikumalt allpool jaotises 3, mis hõlmab teise makseteenuste direktiivi artiklis 108 esile tõstetud küsimusi ja milles võetakse üldisemalt kokku kõnealuse direktiivi läbivaatamise tulemused.

3. TEISE MAKSETEENUSTE DIREKTIIVI KONKREETSED ASPEKTID

3.1. Avatud pangandus

Avatud pangandus on mõiste, mis tähistab protsessi, mille raames kontoteabe teenuse pakkujad ja makse algatamise teenuse pakkujad (koos nn kolmandast isikust teenusepakkujad) osutavad kasutajatele teise makseteenuste direktiiviga reguleeritud teenuseid või hõlbustavad nende teenuste osutamist, tuginedes kasutaja taotluse alusel saadud juurdepääsule nende kontoandmetele, mis on kontot haldavate makseteenuse pakkujate valduses. Kuigi avatud pangandus oli ELis olemas enne teist makseteenuste direktiivi, tegutsesid kolmandast isikust teenusepakkujad suuresti reguleerimata keskkonnas. Teise makseteenuste direktiiviga loodi avatud panganduse jaoks stabiilne õigusraamistik, mis hõlmas kaitsemeetmeid kasutajatele. Sellega kehtestati kontot haldavatele makseteenuse pakkujatele kohustus hõlbustada kolmandast isikust teenusepakkujate juurdepääsu makseandmetele ilma kohustuslike lepinguliste kohustusteta, eesmärgiga ergutada avatud panganduse arengut ja kehtestada ühtlasi meetmed, millega tagatakse kasutajatele suurem turvalisus ja kaitse.

Kuigi avatud panganduse kasvusuundumust võis täheldada juba enne teise makseteenuste direktiivi vastuvõtmist, on avatud panganduse teenuste turg alates 2018. aastast jätkuvalt kasvanud. Kolmandast isikust teenusepakkujate ja avatud panganduse teenuste kasutajate arv on ELis üha kasvanud ning 2021. aastal oli kokku peaaegu 19 miljonit kasutajat⁹. Õigusraamistikuga on seadustanud kolmandast isikust teenusepakkujate reguleeritud juurdepääs maksekontodele ning tagatud on kasutajate ja nende andmete turvalisus. Teise makseteenuste direktiivi hindamine on aga toonud esile korduvad probleemid seoses kolmandast isikust teenusepakkujate tulemusliku ja tõhusa juurdepääsuga kontot haldavate makseteenuse pakkujate valduses olevatele andmetele. Kolmandast isikust teenusepakkujad seisavad endiselt silmitsi suurte takistustega ja annavad sageli teada, et liidesed,¹⁰ mis peaksid hõlbustama nende juurdepääsu andmetele, on oma kvaliteedi ja toimivuse poolest ebahühtlase tasemega. Kontot haldavad makseteenuse pakkujad teatavad rakendusliideste arendamisega seotud suurtest rakenduskuludest¹¹ ja peavad kahetsusväärseks, et teise makseteenuste direktiivi õigusraamistik takistab neil nõudmast kolmandast isikust teenusepakkujatel tasu

⁸ Vt <https://www.epicompany.eu/>.

⁹ Juniper Researchi joonis, millele viidatakse veebiplatvormil [Statista](#). ELis puudub ametlik statistika avatud panganduse kohta.

¹⁰ Tavaliselt rakendusliidesed, sest suurem osa kontot haldavatest makseteenuse pakkujatest valis avatud panganduse liideseks rakendusliidese.

¹¹ Komisjoni töövõtja VVA/CEPSi aruande kohaselt on ühekordsed rakenduskulud üle 2 miljardi euro.

selle eest, et nad hõlbustavad rakendusliideste kaudu juurdepääsu kliendiandmetele. Samuti väljendavad kontot haldavad makseteenuse pakkujad sageli rahulolematust sellega, et kolmandast isikust teenusepakkujad kasutavad nende rakendusliideseid vähe ning mõned kolmandast isikust teenusepakkujad kasutavad jätkuvalt pigem oma kliendiliidest kui rakendusliidest.

Seda arvesse võttes otsustas komisjon pärast teise makseteenuste direktiivi läbivaatamist teha avatud panganduse raamistikku mitu sihipärast muudatust, et parandada selle toimimist, ent vältida põhjalikke muudatusi, mis võivad turu stabiilsust kahjustada või tekitada märkimisväärsed täiendavaid rakendamiskulusid. Hoolimata erinevatest rakendusliidese standarditest ELis¹² eelistab komisjon mitte kehtestada andmetele juurdepääsuks uut täielikult standarditud ELi liidest. Sellega kaasneksid mõned ilmsed eelised seoses kolmandast isikust teenusepakkujate juurdepääsuga andmetele. Uue standardiga kohanemine oleks aga kogu turu jaoks üsna kulukas. ELis kehtivad teise makseteenuste direktiivi kohased rakendusliidese standardid on aja jooksul oluliselt ühtlustunud, kuigi neis esineb endiselt mõningaid erinevusi. Kahest peamisest rakendusliidese standardist ühte kasutab väidetavalt 80 % Euroopa avatud panganduse rakendusliidestest¹³. Kuigi erinevused püsivad (mis on sageli tingitud üksikute kontot haldavate makseteenuse pakkujate erinevustest võrreldes põhistaandarditega), pakuvad rakendusliideste agregaatorid ühtset rakenduspunkti, mis võimaldab kolmandast isikust teenusepakkujatel ühenduda üheaegselt paljude erinevate rakendusliidestega. Seepärast leiab komisjon, keda suures osas toetab turg, et uue ühtse rakendusliidese standardi kasutuselevõtuga ELis kaasnevad kulud ületaksid kokkuvõttes sellest saadava kasu.

Samuti ei pea komisjon vajalikuks muuta teise makseteenuste direktiivi kohast vaikimisi reeglit, mis näeb ette, et kolmandast isikust teenusepakkujatele võimaldatakse andmetele juurdepääs ilma kohustusliku lepingulise suhteta ja seega ilma kontot haldavale makseteenuse pakkujale rahalist hüvitist maksmata. Selline põhjalik muutus avatud panganduse ökosüsteemis oleks potentsiaalselt väga häiriv ega tagaks liideste toimimise kiiret ega märkimisväärselt paranemist. Samas peaks turul olema vabadus sõlmida muudetud teise makseteenuste direktiiviga reguleeritud teenustest kaugemale minevate teenuste puhul¹⁴ lepinguid, millega kaasneb hüvitamise kord, kuid igal kolmandast isikust teenusepakkujal peaks alati olema võimalik kasutada teise makseteenuste direktiivi kohaseid põhiteenuseid ilma eelneva lepingulise kokkuleppe või tasudeta. Teisalt sätestatakse õigusaktides, millega muudetakse teist makseteenuste direktiivi, uued miinimumnõuded eriotstarbeliste liideste toimimisele, sealhulgas mitteammendav loetelu avatud panganduse puhul keelatud takistustest, et tagada kolmandast isikust teenusepakkujatele optimaalne juurdepääs andmetele, millest saavad täiel määral kasu nende kliendid.

Teise makseteenuste direktiivi kohaselt peavad kontot haldavad makseteenuse pakkujad praegu haldama kaht avatud panganduse andmeliidest, st põhiliidest ja varuliidest, välja arvatud juhul, kui nende suhtes kohaldatakse erandit. Seda üsna keerukat korda tuleks siiski lihtsustada: kui kontot haldavad makseteenuse pakkujad pakuvad nõuetele vastavaid eriotstarbelisi liideseid, mis varustavad kolmandast isikust teenusepakkujaid andmetega, mida nad vajavad oma klientide teenindamiseks, ei ole põhjust seda kahe liidese nõuet edaspidi säilitada. Kontot haldavatelt makseteenuse pakkujatelt tuleks pigem nõuda üksnes seda, et nad

¹² ELis on sisuliselt kaks peamist teise makseteenuste direktiivi kohast rakendusliidese standardit (Berliini rühma standard ja STETi standard).

¹³ [PRESS RELEASE - Berlin Group is offering support to new European payment schemes \(berlin-group.org\)](https://www.berlin-group.org/press-releases/press-release-berlin-group-is-offering-support-to-new-european-payment-schemes).

¹⁴ Näiteks SEPA maksekontodele juurdepääsu skeem, mida turul praegu arutatakse. [SEPA maksekontole juurdepääsu süsteem | Euroopa Maksenõukogu](https://www.sepa.europa.eu/press-releases/sepa-payment-schemes).

haldaksid alaliselt ainult üht eriotstarbelist avatud panganduse liidest¹⁵. Kuid kui kaotatakse alaline varuliides, mida paljud kolmandast isikust teenusepakkujad teatavate rakendusliideste mitteoptimaalset kvaliteeti arvesse võttes endiselt sageli kasutavad, peab sellega tingimata kaasnema liideste toimimise märgatav parandamine ja kindel jõustamiskord. Need on kaks vältimatut eeltingimust praeguse olukorra lihtsustamiseks ja alalise varuliidese haldamise nõudest loobumiseks. Kuid isegi kui rakendusliideseid on kvaliteetsed, võivad need mõnikord üles öelda ja kolmandast isikust teenusepakkujatele tuleb sellises olukorras pakkuda talitluspidevuse säilitamiseks ajutist erakorralist juurdepääsu andmetele. Selleks et suurendada tarbijate usaldust avatud panganduse vastu ja hõlbustada avatud panganduse teenuste kasutamist ning parandada tarbijakaitset, peavad pangad ja muud kontot haldavad makseteenuse pakkujad pakkuma avatud panganduse teenuseid kasutavatele klientidele IT-vahendit (nn veebivaatmikku), mis võimaldab neil kiiresti mõista, millised õigused on nad oma andmetele juurdepääsuks andud ja kellele, ning soovi korral tühistada selle vahendi kaudu kolmandast isikust teenusepakkuja juurdepääsu oma andmetele.

Koos kahe ettepanekuga, millega muudetakse teist makseteenuste direktiivi, esitab komisjon seadusandliku ettepaneku finantsteabele juurdepääsu kohta, millega laiendatakse maksekonto andmetele juurdepääsu andmise kohustust ka muudele finantsandmetele (nn avatud rahastamine). Komisjon uuris võimalust viia kontoteabe teenuse pakkujad makseteenuste direktiivi kohaldamisalast üle tulevase finantsteabele juurdepääsu reguleeriva õigusraamistiku alla. Kuigi selline üleviimine võib lõppkokkuvõttes olla mõttekas, tekiks kontoteabe teenuse pakkujate tegevuse laadi arvesse võttes märkimisväärne häirete ja andmetele juurdepääsu õiguste katkemise oht, kui selline üleviimine toimiks enneaegselt, st enne avatud rahastamise eeltingimuseks oleva süsteemi loomist¹⁶. Praegu sellist süsteemi avatud panganduse turul ei ole, kuigi turuosalisel tegelevad selle kavandamisega. Seetõttu eelistab komisjon kasutada etapiviisilist lähenemisviisi ja näha sellise üleviimise ette ajaks, mil finantsteabele juurdepääsu raamistik on täielikult toimiv, ja ainult siis, kui sujuva üleviimise tingimusi peetakse asjakohaseks.

3.2. Kohaldamisala¹⁷

Pärast teise makseteenuste direktiivi vastuvõtmist on välja töötatud uued makseviisid, nagu välmaksed ja e-raha tokenid (üks krüptovara liik¹⁸). Uus toode on ka e-rahakott (eelkõige vahendatud e-rahakott), mis võimaldab tokeniseerimise abil kasutada makseinstrumente, et teha veebipõhiseid või kontaktivabasisid mobiilmakseid. Esile on kerkinud ka uued teenused, mis lihtsustavad makseteenuste osutamist, kuid ei ole ise makseteenused, näiteks „osta kohe, maksa hiljem“ või „maksminõue“.

Paljud selliste uute teenuste osutajad on teise makseteenuste direktiivi kohaldamisalast välja jäetud kui tehniliste teenuste pakkujad. Nende hulka kuuluvad maksesüsteemi käitajad ja sellised teenuseosutajad nagu maksetöötajad või väravad, mis ei ole küll ise makseteenuse pakkujad, kuid toetavad reguleeritud makseteenuse pakkujaid makseteenuste osutamisel. Mõned neist tehnilise teenuse pakkujatest on alates teise makseteenuste direktiivi vastuvõtmisest omandanud makseahelas väga olulise rolli ning teised, nagu suurmaksete

¹⁵ Välja arvatud juhul, kui nende järelevalveasutus annab neile proportsionaalsuse alusel vabastuse eriotstarbelise liidese haldamise nõudest, võttes arvesse nende ärimudelit.

¹⁶ Vt komisjoni ettepanek: määrus ühtlustatud õigusnormide kohta, millega reguleeritakse õiglast juurdepääsu andmetele ja andmete kasutamist (Andmemäärus), COM(2022) 68 final, 23. veebruar 2022.

¹⁷ See jaotis vastab digitaalse tegevuskerksuse määruse artikli 58 lõikele 2; vt 2. liide.

¹⁸ Nende ja muu sellise krüptovara kasutamist, mis ei sobi kasutamiseks maksevahendina, reguleeritakse 31. mai 2023. aasta määrusega (EL) 2023/1114 krüptovaraturgude kohta.

andmete töötajad, on mõnes liikmesriigis omandanud peaaegu süsteemse staatuse. Selline olukord võib ilmselt ELi maksemaastikul uusi riske tekitada.

Seda arvesse võttes on asjakohane digitaalse tegevuskerksuse määrus (DORA)¹⁹. Makseteenuse pakkujad teise makseteenuste direktiivi tähenduses kuuluvad DORA kohaldamisalasse ja selle sätteid kohaldatakse nende suhtes otseselt. Maksesüsteemi käitajad, kelle suhtes ei kohaldata praegu teise makseteenuste direktiivi kohast tegevusloa andmise korda,²⁰ jäävad aga DORA kohaldamisalast välja, sest DORAt kohaldatakse ainult nende finantssektori ettevõtjate suhtes, keda reguleeritakse ja kelle üle teostatakse järelevalvet ELi õigusaktide alusel. DORAg anti komisjonile volitus kaaluda teise makseteenuste direktiivi läbivaatamise raames „maksesüsteemide käitajate ja maksete töötlemisega tegelevate üksuste“ lisamist teise makseteenuste direktiivi kohaldamisalasse, mis võimaldaks need lisada DORA kohaldamisalasse²¹.

Komisjon on jõudnud järeldusele, et selline lisamine oleks praeguses etapis ennatlik. Selles küsimuses puudub avaliku ja erasektori sidusrühmadel, kellega komisjon teise makseteenuste direktiivi läbivaatamise käigus konsulteeris, valitsev seisukoht ning tarbijatele või teistele turuosalistele avalduvat selget kahju või ohtu ei ole veel täheldatud. Paljude praegu välja jäetud teenuste ja nende pakkujate suhtes kohaldatakse juba või hakatakse peagi kohaldama Euroopa Keskpanga / eurosüsteemi järelevalvet (aluslepingu artikli 127 lõike 2 alusel). Eurosüsteemi uus makseinstrumentide skeemide ja korra järelevalveraamistik, mida praegu järk-järgult kasutusele võetakse, hõlmab ka näiteks e-rahakotiga seotud skeeme ja korda. Seega tekiks märkimisväärne dubleerimise oht, kui olemasolevale EKP/eurosüsteemi järelevalvekihile lisataks uus ELi järelevalvekiht, ilma et oleks kindlaid tõendeid selle vajalikkuse kohta. Samuti on teise makseteenuste direktiivi peamine loogika reguleerida lõppkasutajatele (tarbijad, kaupmehed) osutatavaid teenuseid, mitte teenuseid, mis on seotud maksetaristu toimimisega, ega teenuseid, mis toetavad makseteenuste osutamist, ilma et need oleksid ise makseteenused (nt makseandmete töötlemine, makseterminalide käitamine, pilveteenused jne), või teenuseid, mis üksnes hõlbustavad makseinstrumendi kasutamist, ilma et oleks tegemist ühegi reguleeritud makseteenusega. ELi finantsteenuseid käsitlevate õigusaktide puhul kaldutakse tarbijatega seotud küsimusi ning hulгимүүги ja taristuga seotud küsimusi reguleerima eraldi õigusaktidega²².

Komisjon on siiski täiesti teadlik järelevalvega hõlmamata ettevõtjate kasvavast tähtsusest makseteenuste osutamisel ning võimalikest riskidest, mida nende tegevus võib maksesüsteemidele ja finantsstabiilsusele põhjustada. Seetõttu korraldab komisjon tihedas koostöös EKP/eurosüsteemiga kolme aasta jooksul pärast muudetud õigusakti kohaldamist tõenditel põhineva põhjaliku läbivaatamise, hinnates eelkõige seda, kas lisaks olemasolevale järelevalvekorrale on vaja mõnede seni väljajäetud üksuste jaoks spetsiaalset ELi tegevusloa andmise ja järelevalvekorda. See ajakava on vajalik, et koguda piisavalt tõendeid rakendamise kohta.

Neid kaalutlusi arvesse võttes lisatakse teise makseteenuste direktiivi läbivaatamise ettepanekusse olulised täpsustused direktiivi kohaldamisala normide kohta ainult siis, kui

¹⁹ 14. detsembri 2022. aasta määrus (EL) 2022/2554, mis käsitleb finantssektori digitaalset tegevuskerksust.

²⁰ Teise makseteenuste direktiivi artikliga 35 on aga kehtestatud nõuded maksesüsteemi käitajatele.

²¹ DORA artikli 58 lõike 2. Vt 2. liide.

²² Näiteks finantsinstrumentide turgude direktiiv (15. mai 2014. aasta direktiiv 2014/65/EL finantsinstrumentide turgude kohta) ja väärtpaberite keskdepositooriumide määrus (määrus (EL) nr 909/2014) väärtpaberite valdkonnas.

need normid on ebaselged, kuid direktiivi praeguses kohaldamisalas ei tehta olulisi muudatusi.

Juurdepääs sularahale on komisjoni prioriteet. Hõlbustades juurdepääsu sularahale, aitab uus ettepanek seda eesmärki saavutada. Praegu võib jaemüüja teise makseteenuste direktiivi kohaselt varustada klienti sularahaga ilma makseteenuse pakkuja tegevusloata, kuid ainult seoses ostuga (nn sularaha väljavõtmine). Selleks et veelgi parandada juurdepääsu sularahale, teeb komisjon ettepaneku lubada jaemüüjatel pakkuda sularahaga varustamise teenust isegi juhul, kui klient ei tee ostu, ilma et jaemüüja peaks saama makseteenuse pakkuja tegevusloa või olema makseasutuse agent. See on seotud teatavate tingimustega, nagu 50 euro²³ ülempiir sularaha väljavõtmisel ja kohustus avalikustada kõik võetud tasud.

Sularaha pakkumiseks sularahaautomaatide kaudu on üldjuhul vaja makseteenuse pakkuja tegevusloa, kuid teises makseteenuste direktiivis sätestatud erandi kohaselt ei nõuta seda konkreetsetel tingimustel teatavalt pangandussektorivälistelt pangautomaatide käitajatelt²⁴. Seda erandit on praktikas raske kohaldada. Seepärast tehakse ettepanek erand välja jätta ning lisada direktiivi kohaldamisalasse pangautomaatide käitajad, kes ei teeninda maksekontosid, sätestades nende puhul lihtsama registreerimiskorra ja asjakohase reguleerimistaseme (nt nõutakse tasude läbipaistvust).

3.3. Tarbijakaitse

i. Tasusid käsitlevad normid²⁵

Teine makseteenuste direktiiv võimaldab makse saajatel kehtestada maksjatele tasusid, et suunata neid kasutama konkreetseid makseinstrumente (nn lisatasud). Makse saajad ei saa siiski nõuda tasu selliste makseinstrumentide kasutamise eest, mille vahendustasud on reguleeritud vahendustasusid käsitleva määrusega,²⁶ st tarbija deebet- ja krediitkaartide eest, mis on väljastatud nelja osapoolega maksekaardisüsteemide raames, ning nende makseteenuste eest, mille suhtes kohaldatakse SEPA määrust,²⁷ st eurodes tehtavate kredit- ja otsekorralduste eest. Liikmesriikidel on praegu lubatud lisatasusid laiemalt keelata või piirata ning rohkem kui pooled liikmesriigid on seda võimalust kasutanud. Komisjon leiab, et liikmesriikide tasude võtmise tavad ei ole vaja täiendavalt ühtlustada ega muuta, sest lisatasude keeld kehtib juba 95 % ELi maksete suhtes. Seda järeldust toetab enamik avalikule konsultatsioonile vastanud. Teises makseteenuste direktiivis sätestatud lisatasude keeld ei laiene praegu siiski kredit- ja otsekorraldustele, mis on tehtud ELi muudes vääringutes kui euro. Kuna see piirang ei ole selgelt põhjendatud, teeb komisjon ettepaneku laiendada lisatasude keeldu kõigile kredit- ja otsekorraldustele kõigis vääringutes.

ii. Kolmandate riikidega tehtavaid tehinguid käsitlevad normid²⁸

Teist makseteenuste direktiivi kohaldatakse Euroopa Liidus ning kolmandatest riikidest ja kolmandatesse riikidesse mis tahes vääringus (sh ELi-välistes vääringutes) tehtavate maksetehingute suhtes; selle sätteid piirduvad siiski tehingu nende osadega, mis tehakse ELis.

²³ Elkkõige selleks, et säilitada aus konkurents sularahaautomaatidega ja vältida kiiret sularaha väljavoolu kauplustest.

²⁴ Teise makseteenuste direktiivi artikli 3 punkt o.

²⁵ See jaotis vastab teise makseteenuste direktiivi artikli 108 punktile a; vt 1. liide.

²⁶ 29. aprilli 2015. aasta määrus (EL) 2015/751 kaardipõhiste maksetehingute vahendustasude kohta.

²⁷ 14. märtsi 2012. aasta määrus (EL) nr 260/2012, millega kehtestatakse eurodes tehtavatele kredit- ja otsekorraldustele tehnilised ja ärilised nõuded.

²⁸ See jaotis vastab teise makseteenuste direktiivi artikli 108 punktile b; vt 1. liide. Kolmandate riikide all mõeldakse Euroopa Majanduspiirkonda mittekuuluvaid riike.

ELi-siseste maksete tasud ja tasude läbipaistvus on reguleeritud piiriüleseid makseid käsitleva määrusega,²⁹ kuid see määrus ei hõlma rahaülekandeid ega krediidikorraldusi EList kolmandatesse riikidesse. Kui vääringu konverteerimine on vajalik, moodustavad sellega seotud kulud sageli olulise osa kogukuludest. EList kolmandatesse riikidesse tehtavate tehingute puhul on tarbijatel ilma kulude ja tasude täieliku läbipaistvuseta raske võrrelda eri teenuseosutajate tasusid; seetõttu võivad nad valida teenuseosutaja, kes ei ole nende vajadustele kõige sobivam. Lisaks ei nõuta kehtiva teise makseteenuste direktiivi kohaselt, et makseteenuse pakkujad esitaksid makseteenuse kasutajale hinnangu selliste tehingute maksimaalse täitmisaja kohta.

Konkurentsi edendamine ning rahvusvaheliste krediidikorralduste ja rahaülekannete tasude vähendamine on üks G20 piiriüleste maksete tegevuskava³⁰ eesmärke. Seepärast teeb komisjon ettepaneku kehtestada EList kolmandatesse riikidesse tehtavate krediidikorralduste ja rahaülekannete puhul kohustus teavitada makseteenuse kasutajat vääringu konverteerimise hinnangulistest tasudest kooskõlas ELi-siseste tehingute suhtes kehtivate teabenõuetega, samuti eeldatavast ajast, mil makse saaja kolmandas riigis asuv makseteenuse pakkuja saab rahasumma kätte. Komisjon ei tee siiski ettepanekut kehtestada maksimaalne aeg krediidikorralduste ja rahaülekannete tegemiseks EList kolmandatesse riikidesse, kuna see sõltub osaliselt väljaspool ELi asuvatest pankadest, kelle suhtes ei kohaldata ELi norme.

iii. Elektroonilise side võrkude väljajätmisega seotud piirmäärad³¹

Teise makseteenuste direktiivi kohaldamisalast on välja jäetud elektroonilise side võrgu pakkuja tehtavad maksetehingud, mis tehakse elektrooniliselt või elektroonilise seadme kaudu või digitaalse sisu või kõnepõhiste teenuste ostmiseks (nt mobiilihelinad, muusika ja tasulised SMS-teenused), kui tehingu eest tasutakse abonendi arve alusel. See erand on piiratud 50 euroga tehingu kohta ja 300 euroga kuus. Komisjon ei tuvastanud teise makseteenuste direktiivi läbivaatamisel direktiivis sätestatud piirmäärade praeguse tasemega seoses ühtegi probleemi. Võttes arvesse läbivaatamise käigus saadud tõendeid, ei tee komisjon ettepanekuid piirmäärade muutmiseks, vaid jätkab nende piisavuse jälgimist.

iv. Rahaliste vahendite blokeerimise normid³²

Kui maksekaarti kasutatakse sellise makse tegemiseks, mille täpne summa on teadmata (nt bensiniijaamas, hotellis või autorentifirmas), blokeerib maksja makseteenuse pakkuja tavaliselt rahalised vahendid kaardil pärast maksjalt nõusoleku saamist. Blokeeritud vahendid ei ole kuni nende vabastamiseni kasutajale kulutamiseks kättesaadavad, mis võib põhjustada finantsraskusi. Tõendid näitavad, et blokeeritud vahendid võivad olla ebaproportsionaalsed või põhjendamatult suured võrreldes lõpliku summaga, kui see selgub. Ülemääraste blokeeritud summade probleemi ei saa lahendada piirmäärade kehtestamisega, sest eri olukordades võib olla vaja väga erinevaid blokeeritud summasid (kütuse ostmine, autorent, hotellis viibimine jne). Seda kinnitas avaliku konsultatsiooni käigus enamik sidusrühmi³³. Teine sarnane probleem on seotud erinevustega kasutamata blokeeritud vahendite vabastamise ajas, mis saadud tagasiside kohaselt võib võtta isegi mitu nädalat või milleks võidakse maksjalt nõuda sõnaselge taotluse esitamist. Seda arvesse võttes teeb komisjon ettepaneku muudatuste tegemiseks, et kiirendada kasutamata blokeeritud vahendite

²⁹ Määrus (EL) 2021/1230, mis sisaldab läbipaistvuskohustusi seoses hinnangulise kogusumma ja kohaldatavate vääringu konverteerimise tasudega.

³⁰ <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P131021-1.pdf>.

³¹ See jaotis vastab teise makseteenuste direktiivi artikli 108 punktile d; vt 1. liide.

³² See jaotis vastab teise makseteenuste direktiivi artikli 108 punktile f; vt 1. liide.

³³ Avaliku konsultatsiooni vastused on kättesaadavad selle [lingi](#) kaudu.

väljamaksmist ja nõuda, et blokeeritud summa oleks eeldatava lõppsummaga proportsionaalne, kuid ei tee ettepanekut kehtestada absoluutsed maksimumsummad.

3.4. Turvalisus ja pettuste ennetamine

Pettuste valdkonnas oli teise makseteenuste direktiivi peamine uuendus tugeva kliendi autentimise kasutuselevõtt. See hõlmab kahte autentimistegurit, mis põhinevad kas teadmistel (nt salasõna), omamisel (nt kaart) või biomeetritelistel näitajatel (nt sõrmejäljed). Teises makseteenuste direktiivis nõutakse, et makseteenuse pakkujad kasutaksid tugevat kliendi autentimist, kui maksja pääseb maksekontole juurde internetis, algatab elektroonilise maksetehingu või teeb kaugjuurdepääsu teel mis tahes toimingut, mille puhul võib esineda maksepettuse või muu kuritarvituse oht. Komisjoni tehtud hindamine näitab, et tugev kliendi autentimine on olnud pettuste vähendamisel juba väga edukas. Näiteks maksekaardiga tehtavate kaugmaksete puhul on tugeva kliendi autentimise abil autenditud tehingute pettuste tase 70–80 % madalam kui selliselt autentimata tehingutel³⁴. Tugeva kliendi autentimise järkjärguline kasutuselevõtt turul oli siiski keeruline, põhjustades mõningaid olulisi viivitusi selle täielikul rakendamisel. Turuosalised rõhutavad sageli tugeva kliendi autentimise³⁵ kasutuselevõttuga kaasnevaid kulusid ja paljud eelistaksid eesmärgipärasemat lähenemisviisi, et vähendada tugeva kliendi autentimisega seotud pingeid elektroonilistes tehingutes. Komisjon tunnistab, et tugeva kliendi autentimise kasutuselevõtt oleks võinud olla sujuvam ning turg, mis suuresti alahindas kõnealuse ülemineku keerukust ja mõju, oleks kindlasti võinud seda paremini ette näha. Komisjon ei kavatsi siiski oma lähenemisviisi seoses tugeva kliendi autentimisega muuta, võttes arvesse ülimalt positiivseid tulemusi, mida pettuste vähendamisel on juba saavutatud, ning asjaolu, et enamik tugeva kliendi autentimise kasutajaid on pärast selle järkjärgulist kasutuselevõttu sellega nüüdseks harjunud.

Tugeva kliendi autentimise kasutuselevõtt tekitas paljudele ELi tarbijatele konkreetseid probleeme, mõjutades nende võimalust teha elektroonilisi makseid. Komisjon leiab, et kõik peaksid olema võimelised tugeva kliendi autentimise läbima, olenemata nende tervislikust seisundist, vanusest või olukorrast. Seega peavad makseteenuse pakkujad kasutama tugevaks kliendi autentimiseks vahendeid, mis sobivad kõigile klientidele, mitte ainult neile, kellel on näiteks nutitelefon või kes tunnevad tehnoloogiat. Komisjon nõuab kooskõlas Euroopa ligipääsetavuse aktiga,³⁶ et makseteenuse pakkujad hõlbustaksid tugeva kliendi autentimise kasutamist näiteks puuetega inimeste, eakate ja teiste jaoks, kellel on raskusi tugeva kliendi autentimise kasutamisega.

Hoolimata tehtud edusammudest ei tule tugev kliendi autentimine toime igat liiki pettusega. Seistes silmitsi uut liiki pettustega, eelkõige nn suhtlusrünnetega, mille puhul petturid manipuleerivad oma ohvriga nii, et viimane annab oma volitused neile üle või saadab raha selleks mitte õigust omavale makse saajale, ja mille vastu on tugevast kliendi autentimisest vähe kasu, teeb komisjon ettepaneku võtta uusi meetmeid nii pettuste ennetamise kui ka heastamise valdkonnas³⁷. Need hõlmavad tugeva kliendi autentimise kohaldamise täiustamist (nt selgitused selle kohta, millal tehing kvalifitseerub kaupmehe algatatud tehinguks või posti-

³⁴ Euroopa Pangandusjärelevalve, „Discussion paper on EBA’s preliminary observations on selected payment fraud data under PSD2, as reported by the industry“, EBA/DP/2022/01, 17. jaanuar 2022.

³⁵ Töövõtja VVA/CEPSi aruande kohaselt on ühekordsed rakenduskulud üle 5 miljardi euro, kuid seda tasakaalustab pettuste vähenemine peaaegu 1 miljardi euro võrra aastas.

³⁶ 17. aprilli 2019. aasta direktiiv 2019/882 toodete ja teenuste ligipääsetavusnõuete kohta.

³⁷ Komisjoni talitused on EBA andmete põhjal hinnanud suhtlusrünnetega seotud pettuste maksumuseks 323 miljonit eurot aastas. Vt välgmakseid käsitlevale komisjoni ettepanekule lisatud mõjuhindang, SWD(2022) 546 final.

või telefonitellimuseks), õigusliku aluse loomist makseteenuse pakkujatele pettustega seotud teabe jagamiseks täielikus kooskõlas isikuandmete kaitse üldmäärusega, nagu turg üldiselt nõuab, makseteenuse pakkujate kohustust rakendada koolitusmeetmeid, et suurendada klientide teadlikkust maksetega seotud pettustest, ning IBANi/nimekontrolliteenuste laiendamist kõigile krediidikorraldustele (mitte ainult väikmaksetele), sest need on juba tõestanud oma tõhusust pettuste ja vigade vastu turgudel, kus need kasutusele võeti³⁸.

Teise makseteenuste direktiiviga kehtestati tarbijate õigus tagasimaksele, kuid ainult seoses autoriseerimata krediidikorraldustega, st selliste ülekannetega, mille puhul maksja ei ole maksetehingu täitmiseга nõustunud. See ei hõlma siiski pärast direktiivi vastuvõtmist esile kerkinud ja üha laialdasemalt levima hakanud pettusi, nagu eespool nimetatud suhtlusründega seotud pettused. Kuigi teise makseteenuste direktiiviga kasutusele võetud tugeva kliendi autentimise kohaldamine on juba kaasa toonud autoriseerimata maksetehingutega seotud pettuste taseme märgatava vähenemise, on see selliste uut liiki pettuste ennetamisel üsna ebatõhus. Komisjon leiab, et suhtlusründe puhul muutub autoriseeritud ja autoriseerimata tehingute erinevus hädusamaks ja praktikas raskemini tuvastavamaks, tekitades ka õiguslikke küsimusi selle kohta, kas tehingut saab pidada autoriseerituks pelgalt seetõttu, et sooritati tugev kliendi autentimine.

Komisjon leiab, et mis tahes muudatused teise makseteenuste direktiivi vastutusraamistikus peaksid aitama pettusi vähendada, kuid need ei tohiks tekitada uut moraalselt ohtu, mida üldine õigus tagasimaksele võiks tekitada, või suunata pettuse finantstagajärgi lihtsalt mujale. Seetõttu teeb komisjon ettepaneku kehtestada lisaks autoriseerimata tehingutele tarbija täiendav õigus tagasimaksele, kuid ainult konkreetsetes olukordades ja teatavatel tingimustel. Komisjon järgib loogikat, et õigus tagasimaksele võib olla põhjendatud, kui makseteenuse pakkuja võib tema tegevuse või tegevusetuse tõttu pidada juhtunus vastutavaks. Üks neist olukordadest on selline, kus tarbija on saanud kahju IBANi/nimekontrolli teenuse ebaõnnestumise tõttu. Tagasimakse oleks õigustatud ka olukorras, kus tarbija on langenud sellise pettuse ohvriks, mille puhul pettur näiteks panga telefoninumbrit või e-posti aadressi kasutades väidab, et ta on tarbija panga töötaja („teise isikuna esinemine“ või „teesklus“). Viimati nimetatud juhul võib tarbijaga sarnaseks ohvriks pidada ka makseteenuse pakkuja, kelle volitusi ja töötajaid on pettuse teel ära kasutanud. Liikmesriikide pangad, kes on õigustatult mures, et sellised pettused kahjustavad nende mainet ja tarbijad kaotavad usalduse pangandussüsteemi vastu, otsustavad aga üha sagedamini selliste „teeskluse“ teel sooritatud petturlike tehingute hüvitamise kasuks. Liikmesriikide kohtute mõned otsused näivad järgivat sama suundumust. Seoses õigusega tagasimaksele on siiski hädavajalik kehtestada mõned erandid ja kaitsemeetmed, eelkõige juhul, kui tegemist on tarbija raske hooletusega või kui tarbija osaleb ise pettuses.

Komisjon peab pettuse küsimust äärmiselt oluliseks. Komisjon jälgib koostöös tarbijaorganisatsioonidega tähelepanelikult maksepettuste arengut ning on vajaduse korral valmis tegema ettepanekuid õigusraamistiku kohandamiseks, sealhulgas vastutuse ülekandmise edasiseks laiendamiseks. Komisjon eeldab, et kõik avaliku ja erasektori reguleeritud ja reguleerimata makseahelas osalejad täidavad täiel määral oma rolli pettuste ennetamisel. Kaupmehed, maksesüsteemid, tehniliste teenuste pakkujad, mobiilsideoperaatorid, internetiplatvormid ja teised peaksid koos reguleeritud makseteenuse

³⁸ Sellised teenused, mis on teatavates liikmesriikides siseriiklikul tasandil olemas, hoiatavad maksjat enne makse lõpuleviimist mis tahes lahknevusest kontonumbri (IBAN) ja makse saaja nime vahel. Makseteenuse pakkujate kohustus sellist süsteemi pakkuda on juba kavandatud (kuid ainult eurodes tehtavate väikmaksete puhul) komisjoni seadusandlikus ettepanekus väikmaksete kohta (COM(2022) 546 final, 26. oktoober 2022).

pakkujatega ühistes jõupingutustes täiel määral osalema ning mõnes olukorras ka nendega vastutust jagama.

3.5. Riskide vähendamine ja konkurentsiga seotud küsimused³⁹

Pangandussektoriväliste makseteenuse pakkujate arv ja tähtsus on pärast teise makseteenuste direktiivi jõustumist kasvanud. Kuigi nad võivad pakkuda maksekontoga seotud teenuseid, ei pruugi nad erinevalt pankadest laenu anda ning tegevusloa saamiseks peavad nad kaitsma klientide rahalisi vahendeid kommerts pangas. Seega peab makseasutustel ja e-raha asutustel olema konto kommerts pangas. Peale selle eeldab makseteenuste pakkumine juurdepääsu peamistele maksetaristutele, mis maksid töötlevad ja arveldavad.

Nagu Euroopa Pangandusjärelevalve oma 2022. aasta jaanuari arvamuses näitas, on makseasutustel ja e-raha asutustel olnud probleeme seoses kommerts pankades toimuva riskide vähendamisega⁴⁰. Mis puudutab juurdepääsu kommerts pangakontodele, siis kuigi teise makseteenuste direktiivi kohaselt peavad pangad selgitama ja põhjendama makseasutusele või e-raha asutusele juurdepääsu andmisest keeldumist, pakuvad nad sageli pealiskaudseid ja formaalseid selgitusi või annavad juurdepääsu, kuid tühistavad selle hiljem, mille kohta selgituste andmine ei ole teise makseteenuste direktiivi kohaselt kohustuslik. See võib põhjustada suuri häireid makseasutuste ja e-raha asutuste tegevuses.

Lisaks takistab arvelduse lõplikkuse direktiiv⁴¹ selle praegusel kujul pangandussektoriväliste makseteenuse pakkujate juurdepääsu kõnealuse direktiivi alusel liikmesriikide määratud maksetaristutele, mainimata neid võimalike osalejatena. See sunnib makseasutusi ja e-raha asutusi veelgi rohkem toetuma kommerts pankadele, mitte ainult klientide rahaliste vahendite kaitsmiseks, vaid ka maksete tegemiseks, tekitades pangandussektoriväliste makseteenuse pakkujate struktuurse sõltuvuse pankadest ja pannes nad ebavõrdsetesse tingimustesse, mida paljud turuosalisel on tauninud.

Komisjoni ettepanek teise makseteenuste direktiivi läbivaatamise kohta sisaldab seetõttu meetmeid nende puuduste kõrvaldamiseks ja võrdsemate tingimuste loomiseks. Pankadele esitatavaid nõudeid seoses pangandussektorivälisete makseteenuse pakkujatele osutatavate pangakontoteenustega karmistatakse oluliselt, kehtestades rangema nõude selgitada keeldumist ja hõlmates erinevalt teisest makseteenuste direktiivist ka nõuet selgitada teenuse tühistamist. Samuti lubatakse keskpangadel omal äranägemisel osutada pangandussektorivälisete makseteenuse pakkujatele kontoteenuseid. Komisjon teeb ka ettepaneku muuta arvelduse lõplikkuse direktiivi, et kaasata makseasutused⁴² võimalike osalejatena määratud maksesüsteemidesse. Muudetud makse-eeskirjad hõlmavad tõhustatud norme, mis reguleerivad makseasutuste osalemist maksesüsteemides ja asjakohast riskihindamist.

3.6. Jõustamine

Piisav jõustamine on oluline teise makseteenuste direktiivi normide ühtlustatud kohaldamise ja rakendamise tagamiseks. Täieliku ühtlustamise põhimõtte kohaselt ei tohi liikmesriigid säilitada ega kehtestada muid õigusnorme kui need, mis on sätestatud teises makseteenuste direktiivis. Makseturu eri sidusrühmad tõlgendavad ja rakendavad teise makseteenuste

³⁹ See jaotis vastab teise makseteenuste direktiivi artikli 108 punktile c; vt 1. liide.

⁴⁰ [EBA arvamus ja lisatud aruanne riskide vähendamise kohta.pdf \(europa.eu\)](#).

⁴¹ 19. mai 1998. aasta direktiiv 98/26/EÜ arvelduse lõplikkuse kohta makse- ja väärtpaberiarveldussüsteemides (muudetud).

⁴² Kuid mitte e-raha asutused, sest e-raha asutuse staatus ühendatakse tulevases raamistikus makseasutuse staatusega; vt allpool punkti 3.7 alapunkt ii.

direktiivi norme siiski erinevalt, hoolimata asjaolust, et olemas on mittesiduvad tõlgendusjuhised, mis on kättesaadavad muu hulgas EBA küsimuste ja vastuste töövahendis, arvamustes ja suunistes⁴³. Makseasutuste järelevalvet teostatakse riiklikul tasandil ja riikide pädevad asutused on vastutavad oma jurisdiktsiooni piires. Ebavõrdsed tingimused, mis võivad põhjustada õiguslikku arbitraaži, esinevad juhul, kui makseteenuse pakkujad on asutatud liikmesriigis, kus kohaldatakse teise makseteenuste direktiivi norme neile soodsal viisil, ja osutavad sealt piiriüleseid teenuseid teistesse liikmesriikidesse, kus järgitakse rangemaid tõlgendusi.

Seda arvesse võttes on asjakohane tugevdada riikide pädevate asutuste jõustamisvolitusi, eelkõige karistuste valdkonnas, ning tagada makseid käsitlevate ELi normide ühetaoline kohaldamine, muutes suurema osa teise makseteenuste direktiivi normidest vahetult kohaldatavaks määruseks.

3.7. Muud küsimused

i. Väiksemad makseasutused⁴⁴

Teine makseteenuste direktiiv võimaldab liikmesriikidel kohaldada väiksematele makseasutustele leebemaid järelevalvenõudeid, tingimusel et täidetud maksetehingute puhul järgitakse teatavaid piirmäärasid⁴⁵. Praeguse piirmäärade tasemega seoses ei ole olulisi probleeme kindlaks tehtud ja seetõttu ei ole komisjonil mõjuvat põhjust teha ettepanekuid piirmäärade muutmiseks; komisjon teeb siiski ettepaneku ajakohastada piirmäärasid seoses inflatsiooniga ja teha seda edaspidi korrapäraselt, kasutades delegeritud õigusakte.

ii. Lihtsustamine: ühtlustamine e-raha teenustega

Teine e-raha direktiiv⁴⁶ sisaldab e-raha asutustele tegevusloa andmist ja nende järelevalvet reguleerivaid norme. Teine makseteenuste direktiiv sisaldab makseasutustele tegevusloa andmist ja nende järelevalvet reguleerivaid norme ning sellega kehtestatakse kõigi makseteenuse pakkujate (sh e-raha asutused) ja makseteenuse kasutajate õigused ja kohustused ning läbipaistvusnõuded nende vahelistes suhetes. Kuna e-raha kasutavaid maksetehinguid reguleeritakse juba väga suures osas teise makseteenuste direktiiviga, on e-raha asutuste ja makseasutuste suhtes kohaldatav õigusraamistik juba piisavalt järjepidev. Kuid tegevusloa nõuded, eelkõige seoses algkapitali ja omavahenditega, ning mõned e-raha tegevust reguleerivad põhimõtted, nagu e-raha emiteerimine, e-raha jaotamine ja tagastatavus, on makseasutuste pakutavate teenustega võrreldes üsna erinevad. Järelevalveasutustel on olnud praktikas raskusi nende kahe korra selgel piiritlemisel ning e-raha toodete/teenuste eristamisel makseasutuste pakutavatest makseteenustest. See on tekitanud muret õigusliku arbitraaži ja ebavõrdsuste tingimuste pärast ning probleeme seoses teise e-raha direktiivi nõuetest võimaliku kõrvalehoidmisega, mille puhul mõned e-raha emiteerivad asutused taotleavad tegevusloa ainult makseasutusena, kasutades ära makseteenuste ja e-raha teenuste sarnasust.

Saadud kogemused on piisavad järeldamiseks, et asjakohane on need kaks korda ühendada,⁴⁷ koondades need ühte õigusakti ja ühtlustades neid võimalikult suures ulatuses, kuid jättes

⁴³ [Single Rulebook Q&A | European Banking Authority \(europa.eu\)](#).

⁴⁴ See jaotis vastab teise makseteenuste direktiivi artikli 108 punktile e; vt 1. liide.

⁴⁵ Teise makseteenuste direktiivi artikli 108 punkt e koostoimes artikliga 32.

⁴⁶ 16. septembri 2009. aasta direktiiv 2009/110/EÜ, mis käsitleb e-raha asutuste asutamist ja tegevust ning usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvet (muudetud).

⁴⁷ Vt [komisjoni aruanne direktiivi 2009/110/EÜ rakendamise ja mõju kohta](#), eelkõige e-raha asutuste suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta.

samal ajal ruumi eripäradele, kui see on põhjendatud. Sellega tegeletakse probleemide ja väljakutsetega, mis on seotud kahe õigusraamistiku piiritlemisega, eelkõige tegevusloa andmise etapis. Lisaks tagab see makseasutuste ja e-raha asutuste suhtes kohaldavate õiguslike nõuete suurema ühtlustamise, lihtsustamise ja järjepideva kohaldamise, vältides õiguslikku arbitraaži ning tagades võrdsed tingimused ja tulevikukindla õigusraamistiku.

4. JÄRELDUSED

Võttes arvesse teise makseteenuste direktiivi hindamisaruande tulemusi, leidis komisjon, et ühest küljest on sihipärased muudatused vajalikud ja õigeaegsed, kuid teisest küljest peaksid need muudatused kujutama endast arengut, mitte pööret ELi maksete raamistikus. Teatavates valdkondades – näiteks õigusaktide kohaldamisala või lisatasude nõudmine – ei leitud tõendeid probleemide kohta, mis õigustaksid suuri ja koheseid muudatusi, kuigi seda jälgitakse pidevalt, eriti maksesüsteemide käitajate puhul, pidades silmas DORA läbivaatamisklauslit. Teistes valdkondades, näiteks avatud panganduse valdkonnas, peab komisjon teise makseteenuste direktiivi pärandit ja selle standardite rakendamiseks juba tehtud investeeringuid ning selliste nõuete põhjaliku muutmisega kaasnevaid kulusid silmas pidades oluliseks jätta kõrvale kõik variandid, millega on seotud märkimisväärsed uued rakenduskulud ja/või ebakindlad tulemused.

Teise makseteenuste direktiivi kavandatud läbivaatamine seisneb muudatuste pakettis, millega tõhustatakse ELi makseturu toimimist ja parandatakse oluliselt tarbijakaitset. Need muudatused on täielikult kooskõlas komisjoni jaemaksete strateegia eesmärkidega ning täiendavad selliseid käimasolevaid algatusi nagu seadusandlik ettepanek välkmaksete kohta ja ettepanek avatud rahastamise kohta, mille komisjon esitab koos läbivaadatud teise makseteenuste direktiiviga.

1. LIIDE

Direktiivi (EL) 2015/2366 artikkel 108

Läbivaatamisklausel

„Komisjon esitab Euroopa Parlamendile, nõukogule, EKP-le ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele 13. jaanuariks 2021 aruande käesoleva direktiivi kohaldamise ja mõju ning eelkõige järgmise kohta:

- a) artikli 62 lõigetes 3, 4 ja 5 esitatud tasureeglite asjakohasus ja mõju;*
- b) artikli 2 lõigete 3 ja 4 kohaldamine, sealhulgas hinnang, kas III ja IV jaotist saaks, kui see on tehniliselt teostatav, kohaldada tervikuna nendes lõigetes osutatud maksetehingute suhtes;*
- c) maksesüsteemidele juurdepääs, võttes arvesse eelkõige konkurentsi taset;*
- d) artikli 3 punktis 1 osutatud maksetehingute piirmäärade asjakohasus ja mõju;*
- e) artikli 32 lõike 1 punktis a osutatud erandi piirmäära asjakohasus ja mõju;*
- f) kas suundumusi arvesse võttes oleks soovitav kehtestada, täiendusena artikli 75 sätetele, mis käsitlevad maksetehinguid, mille puhul summa on eelnevalt teadmata ja rahalised vahendid on blokeeritud, maksja maksekontol blokeeritavate summade piirmäärad.*

Komisjon esitab vajaduse korral koos oma aruandega seadusandliku akti ettepaneku.“

2. LIIDE

Määruse (EL) 2022/2554 (DORA) artikli 58 lõige 2

„Direktiivi (EL) 2015/2366 läbivaatamise raames hindab komisjon maksesüsteemide ja maksete töötlemise toimingute küberkerksuse suurendamise vajadust ning seda, kas käesoleva määruse kohaldamisala laiendamine maksesüsteemide kasutajatele ja makseid töötlevatele ettevõtjatele on asjakohane. Seda hinnangut arvesse võttes esitab komisjon direktiivi (EL) 2015/2366 läbivaatamise osana Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande hiljemalt 17. juuliks 2023.

Kõnealuse läbivaatamisaruande põhjal ja pärast konsulteerimist Euroopa järelevalveasutustega, EKP ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukoguga võib komisjon asjakohasel juhul ja osana seadusandlikust ettepanekust, mille ta võib direktiivi (EL) 2015/2366 artikli 108 teise lõigu kohaselt vastu võtta, esitada ettepaneku, millega tagatakse, et kõigi maksesüsteemide kasutajate ja makseid töötlevate ettevõtjate suhtes kohaldatakse asjakohast järelevaatamist, võttes samal ajal arvesse olemasolevat keskpangapoolset järelevaatamist.“