



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 4. juuli 2023
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2023/0209 (COD)

11221/23
ADD 3

EF 199
ECOFIN 693
CODEC 1236

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	29. juuni 2023
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2023) 232 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumentidele: Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, milles käsitletakse makseteenuseid siseturul ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1093/2010 ja Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV, milles käsitletakse makseteenuseid ja e-raha teenuseid siseturul ning millega muudetakse direktiivi 98/26/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2015/2366/EL ja 2009/110/EÜ

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2023) 232 final.

Lisatud: SWD(2023) 232 final

Brüssel, 28.6.2023
SWD(2023) 232 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumentidele:

Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,
milles käsitletakse makseteenuseid siseturul ning millega muudetakse
määrust (EL) nr 1093/2010

ja

Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV,
milles käsitletakse makseteenuseid ja e-raha teenuseid siseturul ning millega
muudetakse direktiivi 98/26/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2015/2366/EL ja
2009/110/EÜ

{COM(2023) 366 final} - {COM(2023) 367 final} - {SEC(2023) 256 final} -
{SWD(2023) 231 final}

Kokkuvõte

Mõjuhinnang komisjoni järgmiste ettepanekute kohta: määrus, milles käsitletakse makseteenuseid siseturul, ning direktiiv, milles käsitletakse makseteenuseid ja e-raha teenuseid siseturul.

A. Vajadus meetmete järele

Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?

2015. aastal vastu võetud teine makseteenuste direktiiv (direktiiv 2015/2366) moodustab ELis tehtavaid makseid käsitleva õigusraamistiku. Teise makseteenuste direktiivi kohta koostatud ja mõjuhinnangule lisatud hinnangus leiti, et kuigi makseteenuste valdkonnas on pärast teise makseteenuste direktiivi kohaldamist täheldatud olulisi positiivseid muutusi, on direktiivi eesmärgid saavutatud vaid osaliselt. Mõjuhinnangus keskendutakse järgmisele neljale probleemile.

- Tarbijaid ohustab endiselt pettuserisk (eelkõige sotsiaalse manipulatsiooniga seotud pettuste risk) ja neil puudub usaldus maksete vastu, olgugi et teise makseteenuste direktiiviga ette nähtud kliendi tugev autentimine on aidanud edukalt vältida pettusi nende maksete puhul, mille suhtes kohaldatakse kliendi tugevat autentimist.
- Avatud panganduse turu toimimine jätab soovida. Avatud pangandus on protsess, mille käigus kolmandast isikust teenusepakkujad osutavad kasutajatele lisaväärtusega teenuseid, kasutades selleks kasutajate nõusolekul nende maksekonto andmeid. Asjaomane turg on pärast teise makseteenuste direktiivi jõustumist kasvanud, kuid esitatud on palju kaebusi ebapiisavate andmevahetusliideste kohta, mis takistavad turu arengut.
- Järelevalveasutustel on ebaühtlased volitused ja kohustused ning teise makseteenuste direktiivi normide täitmise tagamine ja rakendamine on eri liikmesriikides erinev.
- Pankade ja pangandussektori väliste makseteenuse pakkujate võimalused on ebavõrdsed, eelkõige seoses juurdepääsuga maksesüsteemidele. Pangandussektori välistel makseteenuse pakkujatel on keeruline avada kommertspankades kontot (mis on tegevusloa saamiseks hädavajalik) ja neil on arvelduse lõplikkuse direktiiviga (direktiiv 1998/26) keelatud osaleda otse teatavates olulistest ELi maksesüsteemides.

Kui arvata välja maksepettuste pidev muutumine, on nende probleemide põhjused oma olemuselt regulatiivsed (lüngad ja puudused õigusraamistikus).

Probleemide tagajärjed on järgmised:

- makseteenuse kasutajaid (tarbijad, kauplused, VKEd) ohustab endiselt pettuste risk, neile pakutavate makseteenuste valik on piiratud ja hinnad kõrgemad;
- avatud panganduse teenuseid osutavad makseteenuse pakkujad seisavad põhiliste avatud panganduse teenuste pakkumisel silmitsi tõketega ning neil on raskem uuendusi teha;
- üldiselt valitseb makseteenuse pakkujate seas ebakindlus nende kohustuste suhtes ja pangandussektori välistel makseteenuse pakkujatel on pankadega võrreldes ebasoodsas konkurentsiolekorras;
- majandust pärsib maksetega seotud ebatõhusus, mis suurendab äritegevuse kulusid;
- ühtne turg on killustunud ning seal esinevad sellised nähtused nagu meelepärase kohtualluvuse valimine.

Mida selle algatusega loodetakse saavutada?

Käesoleval algatusel on neli eesmärki:

1. tagada kasutajatele suuremad õigused ja parem kaitse pettuste eest;
2. suurendada avatud panganduse teenuste konkurentsivõimet;
3. parandada jõustamist ja rakendamist liikmesriikides;
4. parandada pangandussektori väliste makseteenuse pakkujate (otsest või kaudset) juurdepääsu maksesüsteemidele ja pangakontodele.

Samuti aitab see kaasa halduskorra lihtsustamisele, ühendades kahte liiki pangandussektori väliste makseteenuse pakkujate, nimelt makseasutuste ja e-raha asutuste suhtes kehtivad korrad – seni on neid valdkondi reguleerinud eri õigusaktid.

Algatusega nähakse ette ka meetmed, mille eesmärk on suurendada tarbijate õigusi ja parandada nende juurdepääsu teabele, avada finantsvaldkond puuetega inimestele ja teistele, kellel on keeruline kasutada kliendi

tugeva autentimise võimalust, ning parandada sularaha kättesaadavust.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?

ELi õigusaktid maksete valdkonnas (esimene makseteenuste direktiiv aastast 2007 ja teine makseteenuste direktiiv) on alati olnud ajendatud ennekõike nõudlusest piiriülese maksetegevuse järele, seda nii seoses piiriüleste maksetega kui ka makseteenuste piiriülese osutamisega ühtsel turul. Ettevõtjad kasutavad aktiivselt nii üleeuroopalise tegevusloa mehhanismi kui ka võimalust asutada ettevõtte eri riikide kohtualluvuses. Ühtse makseteenuste turu saab tagada vaid ELi tasandi meetmete abil.

B. Lahendused

Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?

Mitteseadusandlikke poliitikavariante ei kaalutud, kuna probleemi põhjused on peamiselt õiguslikku laadi. Kõrvale jäeti poliitikavariandid, millega oleksid kaasnenud märkimisväärsed kulud või turupinged ja millest saadav kasu pole kindel. Need olid muu hulgas järgmised: pankade ja muude makseteenuse pakkujate täielik vastutus sotsiaalse manipulatsiooni tulemusena toimunud petturlike maksete eest; avatud panganduse teenuste puhul nõue kasutada standardset andmetele juurdepääsu liidest ja loobumine praegusest nõudest, mille kohaselt peab saama avatud panganduse toiminguid teha ilma lepingulise aluseta ja tasuta; uue ELi asutuse loomine avatud panganduse eeskirjade rakendamiseks.

Kaalumisele jäid järgmised poliitikavariandid.

1. Tugevdada tarbijate kaitset maksepettuste eest: meetmed, et suurendada kliendi tugeva autentimise kasutamist, õiguslik alus makseteenuse pakkujatele vaheliseks pettusteteemaliseks teabevahetuseks, IBANi ja makse saaja nime vastavuse kontrolli süsteemide kasutamise laiendamine kõigile krediidikorraldustele (praegu on kontroll ette nähtud ainult välgmaksete puhul) ning tingimuslik vastutuse ülekandmine – kasutajatelt makseteenuse pakkujale – sotsiaalse manipulatsiooni tulemusena toimunud pettuste korral teatavatel juhtudel, kui makseteenuse pakkuja tegevuses esineb puudusi (IBANi ja nime vastavuse kontroll ei toimi ja pettus, mille puhul pettur esineb pangatöötajana).
2. Edendada avatud panganduse toimimist; nõuda spetsiaalse andmetele juurdepääsu liidese kasutamist; näha ette nn lubade haldamise töölaad, mis annavad tarbijatele parema kontrolli oma andmete üle; kehtestada uued nõuded avatud panganduses kasutatavatele andmetele juurdepääsu liidestele; määratleda üksikasjalikumalt miinimumnõudeid, millele peavad vastama liideseid, mille kaudu andmed kättesaadavaks tehakse.
3. Parandada nõuete täitmise tagamist ja rakendamist liikmesriikides: asendada suurem osa teise makseteenuste direktiivist vahetult kohaldatava määrusega, milles selgitatakse teise makseteenuste direktiivi ebaselgeid või mitmeti mõistetavaid aspekte; karmistada sätteid karistuste kohta.
4. Tagada kõigile makseteenuse pakkujatele välise võimalused juurdepääsuks maksesüsteemidele: tugevdada pangandussektori välise makseteenuse pakkujate õigust saada kaudne juurdepääs pangakonto kaudu; anda pangandussektori välisele makseteenuse pakkujatele võimalus osaleda otse kõigis maksesüsteemides, sealhulgas süsteemides, mille liikmesriigid on määranud arvelduse lõplikkuse direktiivi alusel, muutes vastuvõtu- ja riskihindamiskorda selgemaks.

Kes millist varianti toetab?

Pettuste ennetamisega seoses sooviti laialdaselt kliendi tugeva autentimise kasutamise selgitamist, et vältida teatavate maksete ekslikku vabastamist kliendi tugeva autentimise nõudest. Tarbijaorganisatsioonid toetasid meetmeid, millega hõlbustada kliendi tugeva autentimise kasutamist puuetega inimeste ja teiste jaoks, kelle puhul on kliendi tugeva autentimise kasutamine raskendatud. Tarbijate esindajad oleksid eelistanud pankade suuremat vastutust pettuse teel toimuvate autoriseeritud maksete eest.

Avatud pangandusega seoses soovisid paljud pangad õigust võtta andmekasutajatelt tasu kliendiandmetele juurdepääsu võimaldamise eest; mõned andmekasutajad soovisid spetsiaalse täitevasutuse loomist. Standarditud andmevahetusliideste nõude kehtestamist toetati vähe, võttes arvesse olemasolevate liideste suuri pöördumatuid kulusid.

Laialdast toetust leidis kava kehtestada paljud teise makseteenuste direktiivi sätteid määrusega, kuigi mõned liikmesriigid olid selle vastu. Teise makseteenuste direktiivi kohaste karistuste karmistamist toetasid peamiselt tarbijaorganisatsioonid ja pangandussektori välised makseteenuse pakkujad.

Maksesüsteemidele juurdepääsu küsimuses toetasid pangandussektori välised pakkujad laialdaselt varianti anda neile otsejuurdepääs arvelduse lõplikkuse direktiivi alusel määratud süsteemidele, pangad aga hindasid praegust olukorda üldiselt rahuldavaks. Riigiasutuste seisukohad olid erinevad.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Peamised eelised on järgmised: väheneb sotsiaalse manipulatsiooniga seotud pettuste hulk (rahalisel väärtusel hinnanguliselt 323 miljoni euro võrra aastas); hoogustub avatud panganduse areng, millega kaasneb rohkem uuendusi ja uute teenuste pakkumine; suureneb konkurents pankade ja pangasektori väliste pakkujate vahel makseteenuste valdkonnas, mis sunnib hindu alanema; tänu paremale nõuete täitmise tagamisele ja rakendamisele toimib maksete ühtne turg paremini.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Kõige kulukamad poliitikavariandid jäeti kõrvale; allesjäänud ja märkimisväärseid rakenduskulusid kaasa toovad poliitikavariandid on järgmised:

- IBANi ja makse saaja nime vastavuse kontrolli hakatakse kohaldama ka selliste maksete ja makseteenuse pakkujate suhtes, kes ei ole juba hõlmatud komisjoni ettepanekuga väikmaksete kohta. See tähendab 1 200–1 300 makseteenuse pakkujat (peamiselt euroalasse mittekuuluvates liikmesriikides) ning keskmiselt mõnesaja tuhande euro suuruseid ühekordseid kulusid ja keskmiselt mõnekümne tuhande euro suuruseid iga-aastaseid hoolduskulusid. Samas on lubatud küsida klientidelt selle teenuse kasutamise eest tasu, mis võimaldaks kulud teataval määral katta.
- Avatud panganduse nn lubade haldamise töölaua loomine läheb pankadele ja teistele maksekontode pakkujatele ühekordselt maksma kuni 47 miljonit eurot. Andmevahetusliideste uute miinimumnõuetega vastavusse viimine toob hinnanguliselt kaasa umbes 185 miljoni euro suurused ühekordsed kulud, mille kompenseerivad praegu kehtiva varuliidese nõude kaotamine ja muud kokkuhoitud summad.
- Suured maksesüsteemid, millele pangandussektori välised makseteenuse pakkujad võivad edaspidi saada juurdepääsu, peavad hakkama käsitlema pangandussektori välise makseteenuse pakkujate osalustaotlusi, mis tähendab halduskulusid.
- Algatuse muude meetmetega, näiteks kliendi tugeva autentimise kasutamise hõlbustamise meetmete ja pettuste ennetamisega seotud teadlikkuse suurendamise kampaaniatega, kaasnevad makseteenuse pakkujatele tegelikud, kuid väikesed kulud.

Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?

Algatus mõjutab VKEsid kahel viisil: kui makseteenuse kasutajaid (nt kauplejad või äriksutajad) ja kui selle pakkujaid, sealhulgas maksevaldkonna finantstehnoloogiaettevõtteid (väiksemad makseteenuse pakkujad, idufirmad jne). Seega asuvad nad nii makseturu pakkumise kui ka nõudluse poolel. VKEd kui kauplejad ja maksesüsteemide muud äriksutajad saavad kasu sellest, et neile pakutakse suuremat valikut makseteenuseid konkurentsivõimelisemate hindadega. Maksevaldkonna finantstehnoloogiaettevõtetest VKEd (avatud panganduse kolmandast isikust makseteenuse pakkujad või pangandussektori välised makseteenuse pakkujad) saavad kasu avatud panganduse andmevahetusliideste paremast toimimisest või paremast juurdepääsust maksesüsteemidele. Kokkuvõttes peaksid käesolevast algatusest kasu saama nii turu ühel kui ka teisel pool asuvad VKEd.

Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Jõulisemaks nõuete täitmise tagamiseks ja rakendamiseks, sealhulgas avatud panganduse valdkonnas, peavad paljud riiklikud järelevalveasutused suurendama maksete valdkonna töötajate arvu.

Kas on oodata muud olulist mõju?

Algatus hõlmab meetmeid, mille eesmärk on parandada makseid käsitlevate eeskirjade sidusust isikuandmete kaitse üldmäärusega, näiteks selgitades, kuidas kohaldatakse maksete valdkonnas isikuandmete kaitse üldmääruse selliseid mõisteid nagu „selgesõnaline nõusolek“, „vaikiva poole andmed“ ja „isikuandmete eriliikide töötlemine“.

D. Järeelmeetmed

Millal poliitika läbi vaadatakse?

Läbivaatamisklausli kohaselt tuleb uus õigusakt läbi vaadata viis aastat pärast selle kohaldamise alustamist.