

Eriaruanne

Digimaksed Elis

Edusamme on tehtud nende ohutumaks,
kiiremaks ja odavamaks muutmisel, kuigi mõned
puudused püsivad



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–VI
Sissejuhatus	01–11
Digimaksete raamistik ELis	01–07
Ülesanded ja kohustused	08
ELi digimaksete õigusraamistik	09–11
Auditi ulatus ja käsitusviis	12–15
Tähelepanekud	16–102
Edusammud digimakseid reguleerivas ELi õigusraamistikus, kuid endiselt esineb puudusi hinnasekkumistes ja avatud panganduses	16–59
Komisjon vaatas 2023. aastal makseteenuste direktiivi põhjalikult läbi	18–22
Hinnasekkumised võivad ohustada ELi digimaksete turu tõhusat toimimist, kui need ei ole nõuetekohaselt kavandatud	23–44
Standardimise puudumine ja nõrk järelevalvekord avatud panganduses	45–59
Puudused seires ja andmete kogumises takistavad komisjonil hinnata digimaksete poliitika mõju	60–77
Komisjon ei ole seni seadnud eesmärgi ega määranud kindlaks näitajaid, mille abil mõõta maksete kiirust, kulusid, kättesaadavust ja läbipaistvust	62–63
Komisjoni meetmed võivad parandada maksete läbipaistvust, kiirust ja vähendada kulusid, kuid tulemused ei ole veel selged	64–71
Komisjonil oli vähe andmeid, et hinnata, kas kiiremad ja odavamad maksed on tarbijatele kättesaadavad	72–77
Komisjon rakendas enamiku 2020. aasta jaemaksete strateegia meetmetest, kuid sageli esines viivitusi ja eesmärgi alati ei saavutatud	78–102
Komisjoni meetmed klientide autentimise valdkonnas aitasid muuta maksed turvalisemaks, kuid lahendamata probleeme on veel	81–88
Komisjoni meetmetele vaatamata esineb endiselt maksekonto asukohal põhinevat diskrimineerimist	89–96
Järelevalve valdkonnas ei ole komisjon veel suutnud luua võrdseid võimalusi eri liikmesriikides tegutsevatele ettevõtjatele	97–102

Järeldused ja soovitused

103–109

Lisad

I lisa. Komisjoni tulevikuvision ELi jaemaksete kohta

II lisa. Kaupmehe teenustasude alased uuemad uuringud

III lisa. Auditi käigus hinnatud põhimeetmed

IV lisa. Sidusrühmade soovitused makseteenuste järelevalve kohta

Lühendid

Sõnastik

Komisjoni vastused

Ajatelg

Auditirühm

Kokkuvõte

I Digimaksed tähendavad raha elektroonilist liikumist, sageli mobiilseadmete või digikanalite kaudu, ning hõlmavad ka kaardimakseid. Digimaksed edendavad majanduskasvu, pakkudes juurdepääsu pangandusteenustele, soodustades kulutamist ja hõlbustades rahvusvahelist kaubandust. ELis jaekaubanduses tehtavate digimaksete maht suurenes aastatel 2017–2023 enam kui kaks korda, ulatudes enam kui 1 triljoni euronii aastast. ELil on kohustus lihtsustada digimaksete tegemist. Need on äärmiselt olulised ELi siseturu sujuvaks toimimiseks, eelkõige piiriüleselt.

II Auditi eesmärk oli uurida ELi lähenemisviisi digimaksetele. Eelkõige uurisime, kas ELi õigusraamistik loob õiged tingimused turvalisemate, kiiremate ja odavamate digimaksete tegemiseks ELis. Muu hulgas selgitasime, kas komisjon on analüüsinud, kuidas õigusraamistik ja selle alusel võetud meetmed on mõjutanud ELi makseteenuste turgu. Lisaks hindasime, kas Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) rakendas tõhusalt jaemaksete strateegias loetletud meetmeid. Auditi tähelepanekute ja soovitude eesmärk on anda teavet töös olevate ja tulevaste makseteenustega seotud seadusandlike ettepanekute jaoks.

III Kokkuvõttes järelame, et ELi lähenemisviis digimaksetele on aidanud muuta need turvalisemaks, kiiremaks ja odavamaks. Leidsime siiski ELi õigusraamistikus kaks põhiaspekti, mis vajavad veel tähelepanu:

- esiteks on hinnasekkumise kriteeriumid ebaselged ja puuduvad korrapärased kontrollid;
- teiseks on avatud panganduse valdkonnas pangakonto andmete jagamise õigusraamistikus endiselt lünk.

IV ELi digimaksete poliitika mõju on ka suuresti teadmata, sest komisjon ei ole kehtestanud tõhusat järelevalvesüsteemi. Veelgi olulisem on see, et tal puudub juurdepääs asjakohastele andmetele.

V Leidsime, et komisjon on rakendanud suurema osa oma strateegias loetletud digimakseid puudutavatest meetmetest, kuid need ei ole alati oma eesmärgi saavutanud. Jätkub diskrimineerimine maksekonto asukoha alusel, kuigi komisjon on suurendanud oma jõupingutusi selle vastu võitlemisel. Komisjon ei ole suutnud oma järelevalvega luua võrdseid võimalusi eri liikmesriikides tegutsevatele ettevõtjatele.

VI Nende leidude alusel esitame komisjonile järgmised soovitused:

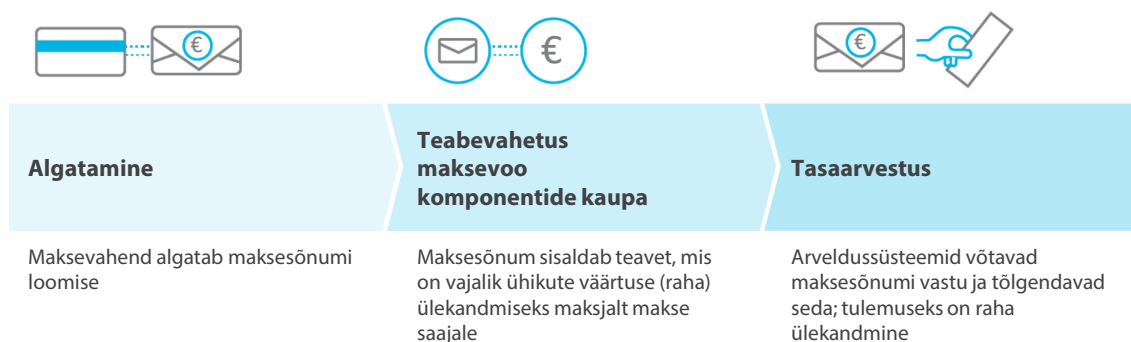
- o kehtestada ELi digimaksete valdkonnaga seotud hinnasekkumiste jaoks selged kriteeriumid ja teha korrapäraseid kontrolle;
- o töötada välja ja rakendada strateegia digimaksete valdkonna andmeseireks;
- o pakkuda välja tulemusnäitajad ja seada digimaksete eesmärgid;
- o võidelda maksekonto asukohal põhineva diskrimineerimise vastu paremate jõustamiseeskirjadega ja analüüsida virtuaalseid maksekontosid;
- o tugevdada jõupingutusi, et saavutada võrdsed tingimused tegevusloa andmise ja järelevalve valdkonnas.

Sissejuhatus

Digimaksete raamistik ELis

01 Digimaksed tähendavad raha elektroonilist liikumist, sageli mobiilseadmete või digikanalite kaudu. Digimaksed võivad hõlmata mitmesuguseid maksevahendeid, nagu kaardid, krediidikorraldused või makserakendused, näiteks digitaalsed rahakotid. Üldiselt hõlmab iga digitaalne makseprotsess kolme põhietappi (vt [joonis 1](#)).

Joonis 1. Makseprotsessi peamised etapid



Allikas: kontrollikoda [USA Föderaalreservi panga](#) graafiliste materjalide põhjal.

02 Viimase kümne aasta jooksul on digimaksete kasutamine enneolematult järsult kasvanud, kujundades ümber viisi, kuidas üksikisikud ja ettevõtjad teevad finantstehinguid. Digimakseviiside mugavus, kiirus ja turvalisus on soodustanud nende laialdast kasutuselevõttu kogu maailmas. Seda on osaliselt võimaldanud mobiilseadmete laialdane kasutamine kogu ELis ja maksetehnoloogiate areng. Digimaksed edendavad majanduskasvu, pakkudes juurdepääsu pangandusteenustele, soodustades kulutamist ja hõlbustades rahvusvahelist kaubandust.

03 Sektori kõige olulisemad osalejad on makseteenuse pakkujad. Nende ettevõtjate (tavaliselt pankade ja makseasutuste) peamine ülesanne on võimaldada maksjal või makse saajal algatada makseid ja esitada vajalikku teavet sisaldavaid makseteateid maksetehingute täitmiseks (vt [joonis 1](#)). Makseasutus on üksus, kelle põhitegevus on makseteenuste pakkumine.

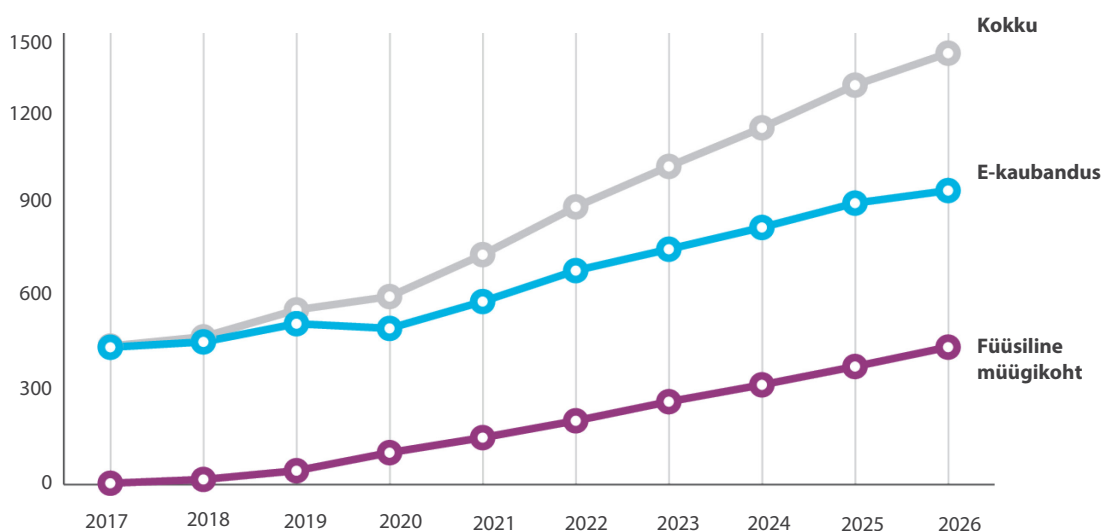
04 ELi õigusaktidega on ette nähtud asutamisvabadus ja teenuste osutamise vabadus. Need vabadused annavad makseteenuse pakkujatele õiguse osutada teenuseid agentide kaudu või asutada filiaale teistes liikmesriikides. Samuti võimaldab see ühes ELi liikmesriigis litsentsitud makseteenuse pakkujatel pakkuda oma teenuseid kogu ELis, ilma et igas riigis oleks vaja eraldi litsentse. 2023. aasta juuni seisuga oli

Euroopa Majanduspiirkonnas registreeritud 3926 panka, 844 pankade filiaali, 2929 makseasutust ja 179 makseasutuste filiaali¹.

05 E-kaubanduses ja füüsilistes müügikohtades tehtud digimaksete väärtus aastatel 2017–2023 enam kui kahekordistus (vt [joonis 2](#)) ja prognooside kohaselt kasvab see jätkuvalt.

Joonis 2. EL 27 digimaksed e-kaubanduses ja müügikohtades tehtud tehingutes

(miljardites eurodes)



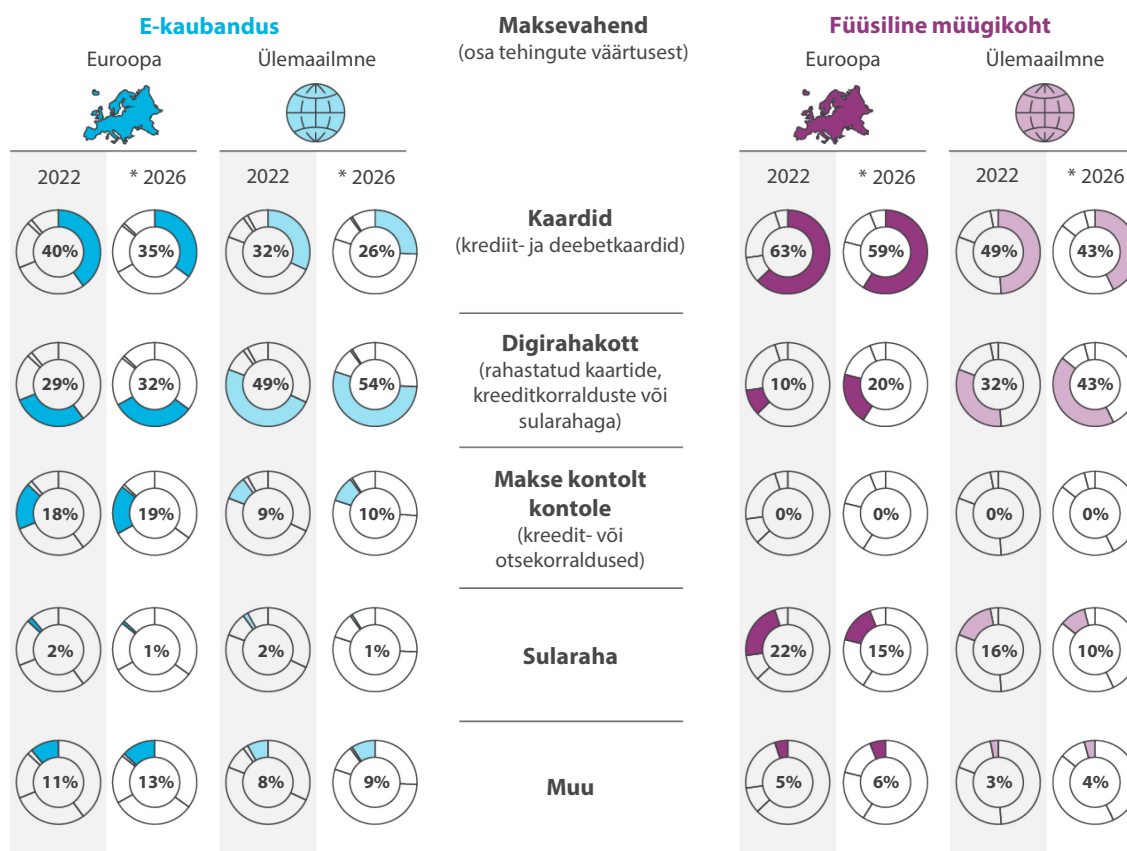
Allikas: kontrollikoda Statista andmete põhjal.

06 Traditsiooniliselt on Euroopas jaekaubanduses maksete tegemisel domineerinud kaardimaksed. 2022. aastal moodustasid kaardimaksed (tehingute mahult) 40% e-kaubanduse maksetest ja 63% müügikohtades tehtud maksetest (vt [joonis 3](#)). 2022. aasta teisel poolel oli 54% kõigist kaardipõhistest maksetest euroalal kontaktivaba (see tähendab, et kliendid ei pea makse tegemisel oma kaarte terminali sisestama)². Kuna digirahakottide kaudu tehtavate maksete maht kasvab dünaamiliselt, on sularaha oma tähtsust kaotamas.

¹ [Makseasutuste register](#) ja [krediidiasutuste register](#), sealhulgas e-raha asutused ja kolmandatest isikutest teenuseosutajad, Euroopa Pangandusjärelevalve.

² [Data portal](#), Euroopa Keskpang (16. november 2023).

Joonis 3. Tehingute mahu osakaal makseinstrumentide kaupa



* prognoos

Allikas: kontrollikoda [FISI](#) 2023. aasta aruande põhjal (Global Payments Report).

07 Euroopa kaarditurg jaotub kahte eraldiseisvasse ossa: riigisiseseid ja piiriüleseid kaardimaksed. Riigisiseseid ja rahvusvahelised maksekaardisüsteemid konkureerivad riigisisestel turgudel tehtavate tehingute pärast. ELis on kuus riigisisest maksekaardisüsteemi: Bancontact (Belgia), CB (Prantsusmaa), Girocard (Saksamaa), PagoBancomat (Itaalia), Multibanco (Portugal) ja Dankort (Taani). Välja arvatud PagoBancomat (Itaalia), moodustavad kõik need riigisiseseid süsteemid valdava enamiku nende jurisdiktsiooni alla kuuluvatel siseturgudel tehtavatest tehingutest³. Rahvusvahelistel kaardisüsteemidel on piiriüleste maksete turul keskne roll. Visa ja Mastercard on ülekaalukalt kõige olulisemad rahvusvahelised maksekaardisüsteemid. Nende turuosa kokku on peaaegu 90%⁴.

³ Statista, [Market share of international and domestic payment card schemes in 14 countries in Europe, 2022](#) ja EKP, [Card payments in Europe – current landscape and future prospects: a Eurosystem perspective, 2019](#)

⁴ Statista, [Market share of Visa, Mastercard, American Express, Diners Club, 2022](#)

Ülesanded ja kohustused

08 Maksete turul on vastutus jagatud ELi ja liikmesriikide vahel:

- o komisjoni volitused on peamiselt seotud õigusaktide algatamisega. Komisjon teeb ettepaneku võtta vastu direktiivid ja määrused, et tagada ühtlustamine liikmesriikides, seades prioriteediks maksete kindluse ja tarbijakaitse. Poliitika eest vastutab finantsstabiilsuse, finantsteenuste ja kapitaliturgude liidu peadirektoraat (DG FISMA). Samuti on komisjoni ülesanne tagada konkurentsieeskirjade täitmine, et säilitada ELi ühtse turu terviklikkus ja vältida konkurentsihäireid. Peamised kohustused hõlmavad konkurentsivastaste kokkulepete avastamist ja karistamist, turgu valitsevate ettevõtjate turuvõimu kuritarvitamise avastamist ja karistamist, konkurentsivastaste ühinemiste karistamist, turu liberaliseerimise edendamist ja riigi sekkumise jälgimist. Need on konkurentsi peadirektoraadi (DG COMP) ülesanded. Konkurentsimoonutuste korral asjaomasel turul võib komisjon lisaks esitada õigusakti ettepaneku, näiteks sekkuda makseteenuse pakkujate tasude kehtestamisse. Selliseid meetmeid nimetatakse hinnasekkumisteks;
- o ELi liikmesriigid vastutavad ELi direktiivide ülevõtmise eest riigisisestesse õigusaktidesse. Liikmesriikide pädevad asutused annavad makseteenuse pakkujatele tegevusloa ja teevad nende üle järelevalvet;
- o Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) vastutab makseteenuste ja -süsteemidega seotud tehniliste standardite, suuniste ja soovitude väljatöötamise eest ning tagab liikmesriikide pädevate asutuste järelevalvealase ühtsuse.

ELi digimaksete õigusraamistik

09 ELi digimaksete õigusraamistik koosneb mitmest õigusaktist (vt [1. selgitus](#)).

1. selgitus.

Peamised õigusaktid digimaksete valdkonnas

Makseteenuste direktiiv: 2007. aastal kehtestati [esimese makseteenuste direktiiviga](#) makseteenuste ja makseteenuse pakkujate määratlus. Direktiivi peamine eesmärk oli soodustada konkurentsi, sealhulgas võimaldades makseasutustel osutada makseteenuseid. 2015. aasta läbivaadatud [teise makseteenuste direktiiviga](#) laiendati kohaldamisala, hõlmates uut liiki makseteenuseid, nagu kolmanda poolne isiku makse algatamine või kontoteave. Lisaks kehtestati [teise makseteenuste direktiiviga](#) rangemad digimaksete turvameetmed ja parandati läbipaistvust.

Ühtse Euroopa maksepiirkonna määrus (SEPA määrus): 2012. aastal vastu võetud ja 2024. aastal muudetud määruse eesmärk on luua ELis integreeritud ja tõhus elektrooniliste euromaksete turg. Selles sätestatakse (välk)kreeditkorralduste ja otsekorralduste eeskirjad. Määrusega nähakse ette ka rahvusvahelise pangakontonumbri (IBAN) kasutamine.

Piiriüleste maksete määrus: 2019. aastal vastu võetud muudetud määruse eesmärk on hõlbustada ühtse turu toimimist ja kõrvaldada makseteenuse kasutajate vahelised tõkked. Seda kohaldatakse eurodes või teiste osalevate liikmesriikide (Rootsi ja Rumeenia) omavääringus tehtavate piiriüleste maksete suhtes. Määruses nõutakse, et makseteenuse pakkujad võtaksid sama tasu piiriüleste ja riigisiseste maksete eest.

Vahendustasude määrus: 2015. aastal vastu võetud määruse eesmärk on luua kaardimaksete ühtne turg ja vältida konkurentsipiiranguid. Selles sätestatakse ühtsed tehnilised ja ärilised nõuded kaardipõhiste maksetehingutele ELis.

10 Pärast [teise makseteenuste direktiivi](#) läbivaatamist tegi komisjon 2023. aasta juunis ettepaneku võtta vastu uus [makseteenuste määrus](#) ja muudetud [kolmas makseteenuste direktiiv](#). [Makseteenuste määrusega](#) kehtestatakse sätteid, mis käsitlevad maksepettuste vastast võitlust, makseandmete jagamise parandamist, tarbijate õiguste tõhustamist ning pankade ja makseteenuse pakkujate võrdsete võimaluste loomist. Muudetud direktiiv aga sisaldab peamiselt sätteid makseteenuse pakkujate litsentsimise ja järelevalve kohta. 2024. aasta juuli seisuga oli nende kahe õigusakti seadusandlik protsess pooleli.

11 2020. aastal esitas komisjon ELi [jaemaksete strateegia](#), milles esitatakse oma tulevikuvisioon sektori arengust. Strateegias seatud ELi eesmärgid on pakkuda kodanikele ja ettevõtjatele mitmekesiseid ja kvaliteetseid makselahendusi, toetada konkurentsivõimelisi Euroopa makselahendusi ning tõhustada piiriüleseid makseid ELi mittekuuluvate riikidega, et toetada euro rahvusvahelist rolli. Strateegias määratakse kindlaks neli põhisammast, mis kajastavad peamisi tegevusvaldkondi (vt [lisa](#)). Selles loetleti 40 põhimeedet, sealhulgas 38 digimaksetega seotud meedet.

Auditi ulatus ja käsitusviis

12 Käesoleva auditi eesmärk oli uurida ELi lähenemisviisi digimaksetele. Seejuures keskendusime siseturu sujuvale toimimisele maksete valdkonnas, mis peaks lõppkokkuvõttes tooma kasu tarbijatele. Meie analüüsis vaadeldakse ELi poliitika mõju kõigile asjaosalistele (makseteenuse pakkujad, kaupmehed ja tarbijad). Täpsemalt uurisime järgmiseid küsimusi:

- kas ELi õigusraamistikuga kehtestatakse ELile õiged tingimused turvalisemate, kiiremate ja odavamate digimaksete eesmärgi saavutamiseks. Sellega seoses keskendusime peamistele aspektidele, nagu komisjonipoolne makseteenuste direktiivi läbivaatamise protsess, hinnasekkumised turul ja maksekonto andmete jagamist käsitlevad sätted. Kontrollisime eelkõige nende meetmete asjakohasust ja põhjendatust;
- kas komisjon on hinnanud, kuidas õigusraamistik ja selle meetmed on mõjutanud ELi makseteenuste turgu. Selleks uurisime, kuidas komisjon jälgib digimaksete maksumuse, kiiruse, juurdepääsu ja läbipaistvusega seotud edusamme;
- kas komisjon rakendas tõhusalt [jaemaksete strateegias](#) loetletud meetmeid. See hõlmas digimaksetega seotud 35 meetme rakendamise seisu ja õigeaegsuse läbivaatamist. Lisaks hindasime põhjalikult üheksat põhimeedet, mis olid seotud kolme teemaga: I) kliendi tugev autentimine, ii) maksekontode asukoha põhine diskrimineerimine ja iii) makseteenuste järelevalve.

13 Auditist tulenevate tähelepanekute ja soovistega tahame anda panuse käimasolevatesse ja tulevastesse makseteenuseid käsitlevatesse seadusandlikesse ettepanekutesse. Käesoleva aruande eesmärk on ka aidata leida ELi poliitikas maksete ökosüsteemi arenguks vajalik tasakaal vaba konkurentsi võimaldamise ja vajaduse korral sekkumise vahel (vt punkt [07](#)). See võib olla oluline eelkõige oligopoolsetel turgudel, kui püütakse kaitsta tarbijaid või kõrvaldada puudusi.

14 Meie audit hõlmas ajavahemikku alates 2013. aastast (sealhulgas teise makseteenuste direktiivi ja vahendustasude määruse ettevalmistustööd) kuni 2023. aasta lõpuni. Audit ei hõlmanud maksete arveldamist (näiteks EKP maksearveldussüsteem T2) ega maksete arveldussüsteemide järelevalvet (vt [joonis 1](#)), mis riskianalüüsi alusel välja jäeti. Samuti ei hõlma see komisjoni [seadusandlikku ettepanekut](#) võimaliku digieuro õigusraamistiku kehtestamiseks. Täielikkuse huvides lisasime oma analüüsi makseteenuseid käsitleva seadusandliku ettepaneku (kolmas makseteenuste direktiiv / makseteenuste määrus).

15 Meie audititöö komisjonis hõlmas sise- ja avalike dokumentide läbivaatamist ning küsimustike abil tehtud intervjuusid finantsstabiilsuse peadirektoraadi (DG FISMA) ja konkurentsi peadirektoraadi (DG COMP) töötajatega. Samuti küsitlesime sidusrühmade esindajaid, sealhulgas Euroopa Keskpanka (EKP), Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA), Itaalia keskpanga ja Saksamaa konkurentsiameti esindajaid, ning makseteenuse pakkujaid ning kaubandus- ja tarbijaliite. Lisaks korraldasime kaks uuringut makseteenuse pakkujate ja riiklike pädevate asutuste seas. Tegime ka võrdlusanalüüsi teiste riikidega (eelkõige Ühendkuningriigi ja Austraaliaga).

Tähelepanekud

Edusammud digimakseid reguleerivas ELi õigusraamistikus, kuid endiselt esineb puudusi hinnasekkumistes ja avatud panganduses

16 ELi maksete turu tulevaste probleemide lahendamiseks on vaja terviklikku digimaksete õigusraamistikku. See peaks hõlmama õigusaktide esitamist ja läbivaatamist, et toetada uuenduslikku ja konkurentsivõimelist maksete turgude keskkonda.

17 Kontrollisime raamistiku terviklikkust, vaadates auditiperioodi jooksul läbi komisjoni töö peamiste seadusandlike dokumentidega. Esiteks hindasime komisjoni [teise makseteenuste direktiivi](#) läbivaatamist, sealhulgas ettepaneku aluseks oleva mõjuhinnangu läbivaatamist ja konsultatsioone sidusrühmadega. Seejärel uurisime ELi hinnasekkumise metoodikat ja analüüsisime üksikasjalikult kahte hinnasekkumist: kaardimaksete vahendustasu piirmäära ja teatavate maksevahendite kasutamise eest lisatasude nõudmise keeldu. Valisime need kaks hinnasekkumist, kuna need on muutuvaid turutingimusi arvestades asjakohased. Analüüsisime ka avatud pangandust käsitlevaid olemasolevaid ja kavandatavaid seadusandlikke lahendusi, mis võimaldavad juurdepääsu kontoteabele.

Komisjon vaatas 2023. aastal makseteenuste direktiivi põhjalikult läbi

18 2022. aastal algatas komisjon [teise makseteenuste direktiivi](#) kohaldamise ja mõju läbivaatamise. Läbivaatamine pidi toimuma juba 2021. aastal, kuid seda ei tehtud õigel ajal, kuna mõned liikmesriigid võtsid direktiivi oma riigi õigusesse üle hilinemisega ja seetõttu hilines asjaomaste sätete rakendamine.

19 Läbivaatamise tulemusena esitas komisjon 2023. aastal seadusandliku ettepaneku, mille eesmärk on parandada ELi makseraamistikku. Lisaks muudetud direktiivile makseteenuste ja e-raha teenuste kohta ([kolmas makseteenuste direktiiv](#)) tegi komisjon ettepaneku võtta vastu määrus makseteenuste kohta ELis (edaspidi „[makseteenuste määrus](#)“). ELi määrus on otse kohaldatav kõigis liikmesriikides, ilma et oleks vaja riigisiseseid rakendusmeetmeid, samas kui ELi direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid selle sätteid oma riigi õigusesse üle võtma kindlaksmääratud aja jooksul. Leidsime, et ettepanek kahe eraldiseisva makseteenuseid käsitleva õigusakti kohta on

samm õiges suunas. Makseteenuse pakujate ja tarbijate jaoks eeskirjade sätestamine määruses tagab tõenäoliselt järjepidevama rakendamise liikmesriikides.

20 Makseteenuseid käsitlevatele seadusandlikele ettepanekutele ([kolmas makseteenuste direktiiv](#) /[makseteenuste määrus](#)) lisati põhjalik [mõjuhindang](#), mis hõlmas kõiki peamisi läbivaatamisel käsitletavaid teemasid. [Õiguskontrollikomitee](#), mis on komisjoni sõltumatu organ, vaatas dokumendi läbi ja andis sellele positiivse hinnangu. Kuigi komisjon ja EBA pidasid [EBA arvamuse](#) üle suulisi arutelusid, tulemusi ametlikult ei dokumenteeritud.

21 Läbivaatamise ulatus oli suuremas osas põhjalik. See hõlmas kõiki sidusrühmade tõstatatud põhiküsimusi. Leidsime siiski mõningaid lünki hinnasekkumiste ja avatud panganduse valdkonnas (vt punktid [23–59](#)).

22 Läbivaatamisprotsess hõlmas avalikke ja sihipäraseid konsultatsioone sidusrühmadega, mille käigus komisjon sai tagasisidet kõigilt peamistelt osalistelt. Lisaks konsulteeris komisjon liikmesriikide ametiasutustega [komisjoni pangandusmaksete ja kindlustuse eksperdirühma](#) kaudu. Märgime siinkohal, et sellesse eksperdirühma ei kuulu liikmesriikide konkurentsiasutused. Neid ei kutsutud avalikel konsultatsioonidel osalema, kuid nad said üldise avaliku konsultatsiooni käigus tagasisidet anda; seda võimalust kasutas ainult Saksamaa föderaalne konkurentsiamet (vt punkt [41](#)). Komisjon koostas kokkuvõtte sidusrühmade tagasisidest ja selle analüüsist.

Hinnasekkumised võivad ohustada ELi digimaksete turu tõhusat toimimist, kui need ei ole nõuetekohaselt kavandatud

Ebaselged kriteeriumid hinnasekkumiste asjakohasuse hindamiseks ja korrapärase kontrollide puudumine

23 Avatud ja moonutamata konkurents siseturul on ELi toimimise lepingus sätestatud peamine eesmärk⁵. Üldiselt on hinnasekkumise näol tegemist meetmega, millega nõutakse toote või teenuse pakkumist turul riigiasutuste poolt eelnevalt kindlaks määratud hinnaga. Erialases kirjanduses peetakse hinnasekkumist üheks kõige sekkuvamaks turusekkumise vormiks. See võib siiski olla õigustatud mitmesugustel põhjustel, nagu sotsiaalsed kaalutlused või turu puudused. ELi hinnasekkumiste

⁵ [Euroopa Liidu toimimise leping](#), artiklid 101–109.

eesmärk on näiteks kõrvaldada moonutused maksekaartide turul ja luua keskkond, mis aitab uuenduslikel makseteenustel jõuda laiemale turule⁶.

24 Digimaksete valdkonnas on ELi õigusaktides sätestatud mitmesuguseid hinnasekkumisi (vt [2. selgitus](#)).

2. selgitus

Peamised hinnasekkumised, mis on olulised digimaksete turu jaoks ELis

- 1) **Kaardimaksete vahendustasu piirmäär:** makseteenuse pakkuja, kes võtab kaardimakse vastu, maksab vahendustasu kaardi väljastanud makseteenuse pakkujale. Selle tasu piirmäär on 0,2% tehingu väärtusest tarbija deebetkaarditehingute puhul ja 0,3% tarbija krediitkaarditehingute puhul⁷.
- 2) **Kaardimaksete ja SEPA maksete lisatasude keeld:** kauplejatel on keelatud kehtestada lisatasusid tarbija kaarditehingutele, mille suhtes kohaldatakse vahendustasu piirmäära, ning SEPA krediidikorraldustele ja SEPA otsekorraldustele⁸.
- 3) **Avatud panganduse teenuse pakkumine tasuta:** kontoandmete valdajad on kohustatud haldama vähemalt ühte liidest, mida kolmandast isikust teenuseosutajad kasutavad turvaliseks sideks. Kontoandmete valdajad ei saa nende liideste kasutamise eest tasu ega hüvitist kolmandast isikust teenuseosutajatelt⁹.
- 4) **Piiriüleste euromaksete hinna võrdsus:** makseteenuse pakkuja poolt makseteenuse kasutajate eurodes tehtavate piiriüleste maksete eest võetavad tasud peaksid olema samad kui vastavate riigisiseste maksete puhul¹⁰.

Allikas: kontrollikoda.

25 Ebasobivalt kavandatud hinnasekkumised võivad muuta makseteenuse pakkujad ebatõhusaks või moonutada pakkumist ja nõudlust, kahjustades lõppkokkuvõttes tarbijaid ja kauplejaid. Digimakseid käsitlevates alusaktides ei ole aga sätestatud selgeid kriteeriume, mille alusel hinnata, kas ja millistel tingimustel on sellised sekkumised põhjendatud ega seda, kui kaua neid tuleks kohaldada.

⁶ Dunne, N., *Regulating prices in the EU*, 2018.

⁷ Määrus (EL) nr 2015/751, artiklid 3 ja 4.

⁸ Direktiiv (EL) 2015/2366, artikkel 62.

⁹ Samas, artiklid 66 ja 67.

¹⁰ Määrus (EL) 2021/1230, artikkel 3.

26 Lisaks ei kohaldata ühegi digimaksetega seotud hinnasekkumise suhtes mingit ajalist piirangut. Üldiselt nähakse erinevate õiguslike alustega ette ühekordsed läbivaatamised kindlaksmääratud tähtaja jooksul, näiteks seoses vahendustasu piirmäära ja eurodes tehtavate piiriüleste maksete võrdse hinnakujundusega (vt [2. selgitus](#))¹¹. Viimase puhul ei ole komisjon veel nõutavat läbivaatamist teinud, kuigi see pidi toimuma 2022. aastal.

27 Puudub aga õiguslik kohustust teha hinnasekkumiste korrapäraseid läbivaatamisi. Lisaks ei ole täpsustatud, milliseid andmeid tuleks selliste läbivaatamiste tegemiseks koguda. Pidades silmas hinnasekkumiste sekkuvat olemust, võib see tekitada ohu, et sobimatud meetmed jäävad avastamata ja kehtima, ning kahjustavad lõppkokkuvõttes tarbijaid, kauplejaid või makseteenuse pakkujaid.

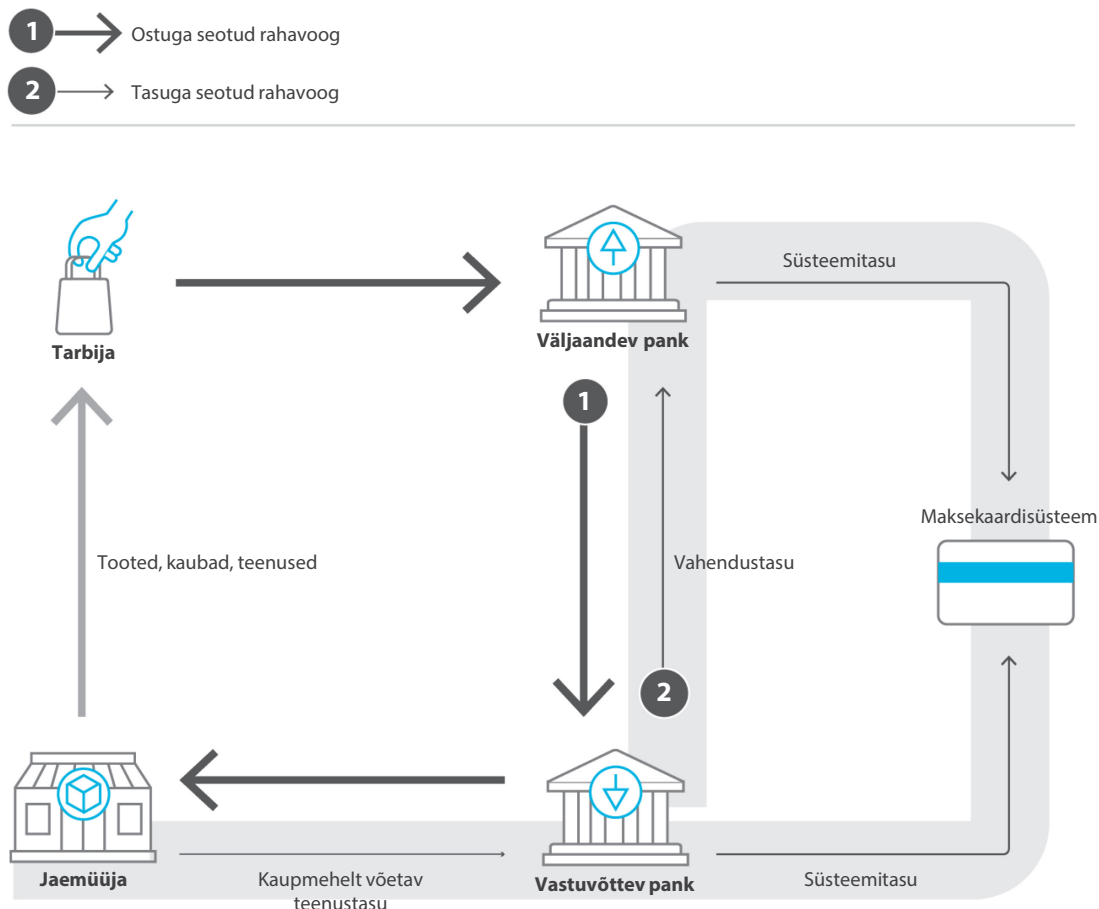
Vahendustasu piirmäära positiivset mõju ja selle optimaalset suurust ei ole asjakohaselt hinnatud

28 Tüüpiline kaardimakse rahavoog hõlmab mitut liiki tasusid (vt [joonis 4](#)):

- 1) **esimeses etapis** maksab kaardimakset vastu võttev makseteenuse pakkuja (näiteks e-poe pank) **vahendustasu** kaardi väljastanud makseteenuse pakkuja (näiteks pank, kes väljastas kliendile kaardi);
- 2) **teises etapis** maksavad nii kaardi väljastanud kui ka makse vastu võtnud makseteenuse pakkujad kaardivõrku käitavatele rahvusvahelistele ettevõtjatele **süsteemitasusid**;
- 3) **lõpuks** maksab kaupleja (näiteks e-pood) makset vastu võtvale makseteenuse pakkuja (maksesüsteemi teenindav pank) **kaupmehe teenustasu**. Need tasud hõlmavad vahendustasusid, süsteemitasusid, vastuvõtva makseteenuse pakkuja makstavaid töötlemistasusid ja vastuvõtja marginaali. Lisatasude keelu tõttu ei saa kauplejad klientidelt nende kulude eest otse tasu võtta. Kaupmehed lisavad maksetasud kaupade ja teenuste üldhindadele.

¹¹ Määruse (EL) 2015/751 artikkel 17, ja määruse (EL) 2021/1230 artikkel 14.

Joonis 4. Tüüpilise kaardimakse raha liikumine



Vastuvõttev pank = jaemüüja / makse saaja pank, mis kaardimakse vastu võtab.

Väljastav pank = tarbija/maksja pank, mis kaardi väljastab.

Allikas: kontrollikoda komisjonilt saadud graafiliste materjalide põhjal.

29 2023. aastal oli e-kaubanduse ja füüsilise müügikoha tehingute kogusumma ligikaudu 1,150 triljonit eurot¹². Meie hinnangul on umbes 80% sellest summast seotud kaardimaksetehingutega. Samuti hindasime, et vastuvõtivate makseteenuse pakkujate poolt ELis kaarte väljastavatele makseteenuse pakkujatele nende tehingute eest makstud iga-aastaste vahendustasude kogumaht oli 2–3 miljardit eurot (eeldusel, et vahendustasud on 0,2–0,3%), iga-aastased süsteemitasud olid ligikaudu 1 miljard eurot (eeldusel, et süsteemi keskmine tasu on 0,1%) ja iga-aastased kaupmehe teenustasud jäid vahemikku 5–6 miljardit eurot (eeldades, et keskmised kaupmehe teenustasud on 0,6%). Lõppkokkuvõttes maksavad kaupmehe makstava teenustasu kinni tarbijad.

¹² Statista.

30 Vahendustasu piirmäär tähendab sekkumist maksete turul tegutsevate eraettevõtjate vahelistesse lepingulistesse vabadustesse. Vahendustasude määrusega nähakse ette vahendustasu piirmäärad (vt [2. selgitus](#)), et reageerida konkreetsele olukorrale kaardimaksete turul, kus kaardivõrkude vaheline konkurents makseteenuse pakkujate leidmiseks (kes nende kaarte väljastaks) töi vahendustasude vähendamise asemel kaasa nende suurenemise (nn vastupidine konkurents)¹³. Eesmärk oli aga vähendada vahendustasusid, mis moodustavad kõige suurema osa kaupmehe teenustasudest, mille need maksavad lõpuks makseteenuse pakkujatele.

31 Vahendustasu piirmäära kindlaksmääramiseks kohaldas komisjon kõigepealt oma konkurentsipoliitika raames „kaupmehe ükskõiksuse testi“¹⁴ teooriat. Selle testi eesmärk on teha kindlaks vahendustasude asjakohane suurus, määraes kindlaks taseme, mille puhul keskmine kaupleja aktsepteeriks kaardimakset ühekordset ostu tegevvalt kliendilt (nt turistilt), kes soovib maksta kaardiga¹⁵. Selles kontekstis eeldatakse, et vahendustasu on kaupmehe makstava teenustasu põhikomponent. Komisjoni 2007. aasta otsust MasterCardi vahendustasude kohta ja 2009. aasta arutelud komisjoniga viisid selleni, et MasterCardi ettevõtjate ja VISA kohustusi käsitleva 2010. aasta otsuse puhul võeti vahendustasude aluseks kaupleja ükskõiksuse test.

32 2015. aastal lisati vahendustasude määrusesse ka nende komisjoni otsuste raames kindlaks määratud tasude piirmäärad. Lisaks viis komisjon piirmäärade taseme kinnitamiseks läbi uuringu kauplejate kulude kohta. Uuring ei hõlmanud aga väikekauplejaid ega põhjendanud üldiselt vahendustasude määrusega kehtestatud tasu piirmäära konkreetset suurust.

33 Juulis 2020. aastal avaldas komisjon ühekordse ülevaatearuande¹⁶ vahendustasude määruse kohta. Aruanne põhines 2017. aasta keskpäiga andmetel, mis tähendab, et läbivaadatud andmed hõlmasid ainult 24 kuud, mis meie arvates on liiga lühike aeg, et anda põhjalikke tulemusi vahendustasude määruse tõhususe kohta. Aruandes hindas komisjon vahendustasu piirmäärade mõju rahuldavaks, sest olid esialgsed märgid selle kohta, et kaupmehe makstav teenustasu langes pärast

¹³ SWD(2013) 288 final 1. köide ja 2. köide.

¹⁴ Määruse (EL) 2015/751 põhjendus 20.

¹⁵ Allikas: Górka, J., *Merchant indifference test application – A case for revising interchange fee level in Poland*, 2014; and Rochet, J., Tirole, J., *Must-take cards: Merchant discounts and avoided costs*, 2011.

¹⁶ SWD(2020) 118 final, lk 3.

vahendustasu piirmäära kehtestamist. Hilisemad uuringud näitavad siiski vähemalt mõne liikmesriigi puhul, et kaupmehe teenustasude tase ületab märkimisväärselt regulatiivse vahendustasu piirmäära, kuigi nendel uuringutel on mõned piirangud (vt [II lisa](#)). Üks komisjoni aruande peamistest järeldustest on, et kaardimaksete arv ja rahaline maht on kogu ELis pidevalt kasvanud. See oli osaliselt tingitud vahendustasude määruse rakendamisest. See mõjutas kaartide suuremat aktsepteerimist kauplejate poolt, mis oli osaliselt tingitud madalamatest vahendustasudest.

34 Komisjon märkis aruandes ka, et mõnes valdkonnas, nagu vahendustasude piirmäärade kinnipidamise ja nendest võimaliku kõrvalehoidmise hindamine, on vaja tõhusamat andmete kogumist ja paremat järelevalvet, et toetada määruse järjepidevat ranget jõustamist. Lisaks märkis komisjon, et vahendustasude määruse täieliku mõju avaldumine võtab rohkem aega, arvestades selle lühikest kohaldamisaega, lepingute pikaajalist iseloomu ja hiljutisi turusuundumusi.

35 Lisaks avaldas komisjon 2024. aasta veebruaris uuringu kaardimaksete turu uute arengute kohta. Selles käsitleti siiski ainult mõningaid vahendustasude määruse kohaldamise aspekte. Lisaks esitati uuringus sidusrühmade vähese osalemise tõttu vaid piiratud andmed¹⁷. Seetõttu ei tõenda see värskeim uuring piisavalt vahendustasu piirmäära positiivset mõju ja seda, kas selle suurus on optimaalne.

Komisjoni põhjendusi lisatasude keelu kehtestamiseks ei analüüsitud nõuetekohaselt ja neid ei toetanud asjakohased empiirilised andmed

36 Lisatasu on täiendav tasu, mis lisatakse kaupade ja teenuste tegelikule hinnale konkreetse makseviisi kasutamise eest¹⁸. Lisatasude keeld keelab makse saajatel, näiteks kauplejatel, kehtestada lisatasusid kaarditehingutele, mille suhtes kohaldatakse vahendustasu piirmäära, ja SEPA tehingutele. See lahendus võib olla kasulik tarbijatele, kuid sellel võivad olla ka negatiivsed tagajärjed, kuna see vähendab maksete kulude läbipaistvust. Seepärast tuleb lisatasude keelu kehtestamise otsuses kõiki mõjusid põhjalikult analüüsida. Keeld kehtestati [teise makseteenuste direktiiviga](#) ja seda põhjendati kolme peamise põhjusega (vt [3. selgitus](#)).

¹⁷ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al., *Study on developments in card-based payment markets*, 2024.

¹⁸ Direktiiv (EL) 2015/2366, artikkel 62.

3. selgitus

Lisatasude keelustamise kolm põhjust¹⁹

- 1) Lisatasusid käsitlevate riigisiseste nõuete erinevused on tekitanud tarbijates segadust, eelkõige ELi-siseste maksete puhul.
- 2) On esinenud mitmeid juhtumeid, kus lisatasud on suuremad kui kaupleja kantud kulud (ülemäärane lisatasu).
- 3) Kaupmehe makstavad teenustasud koosnesid peamiselt vahendustasudest, mis pidid olema **vahendustasude määrusega** piiratud.

37 Leidsime, et lisatasude keelu kehtestamise põhjused ei olnud piisavalt tõendatud. Komisjoni **teise makseteenuste direktiivi** mõjuhinnaangus ei leidnud me näiteks tarbijauuringutes selgeid tõendeid tarbijate segaduses oleku kohta (vt **3. selgituses** esitatud 1. põhjendus). Mõjuhinnaang sisaldas üksnes üldist viidet sellele, et liikmesriikide lisatasude kehtestamise eeskirjade erinevused põhjustavad tarbijates segadust ELi-siseses e-kaubanduses²⁰. Mõjuhinnaangus arvesse võetud maksete liigid moodustasid 2021. aastal siiski vaid 8% kõigist maksetest, mis on vaid murdosa maksetest²¹.

38 Me ei leidnud usaldusväärseid empiirilisi andmeid, mis toetaksid arusaama, et lisatasud olid 2015. aastal kehtestatud keelu kehtestamise ajal ELis süstemaatiliselt ülemäärased (vt **3. selgituses** esitatud 2. põhjendus). Eelkõige tunnistas komisjon ise, et ülemäärast lisatasu küsiti ainult mõnel juhul²². Lisaks olid tarbijatelt võetavad ülemäärased lisatasud sel ajal juba keelatud tarbijaõiguste direktiiviga²³.

39 Komisjonil oli vähe andmeid (vt punkt **34**) ja dokumenteeritud analüüse, mis kinnitaksid, et kaupmehe makstavad teenustasud koosnevad peamiselt vahendustasudest (vt **3. selgituses** esitatud 3. põhjendus). Sellega seoses leidsime kolm uuringut (vt punkt **41** ja **II lisa**), mis teatavatele piirangutele vaatamata näitavad,

¹⁹ Teine makseteenuste direktiiv, põhjendus 66.

²⁰ SWD(2013) 288 final, lk 25.

²¹ Maksete statistika, Euroopa Keskpang (2021).

²² SWD(2013) 288 final, lk 25 ja 30.

²³ Direktiiv 2011/83/EL, artikkel 19.

et mõnes liikmesriigis maksid kaupmehe lisaks vahendustasudele ka märkimisväärseid teenustasusid.

40 Lisaks ei uuritud komisjoni analüüsis lisatasude keelu kohta põhjalikult tagajärgi erinevate makseviiside ja turustuskanalite (e-kaubandus või müügikohad) vahelisele konkurentsile. Kallimate laialdaselt kasutatavate maksevahendite (nt krediitkaardid) pakkujad ei ole läbipaistvuse puudumise tõttu huvitatud kauplejatelt võetavate tasude vähendamisest. See mõjutab lõppkokkuvõttes kaupade ja teenuste hinda (vt [4. selgitus](#)).

4. selgitus

Lihtsustatud näide lisatasude keelust praktikas

Kaupmees soovib müüa sama kaupa 100 euro eest kahele tarbijale. Tarbija A kasutab krediitkaarti ja tarbija B maksab krediidkorraldusega. Tarbija A otsustab maksta krediitkaardiga, millega kaasneb kaupleja poolt makseteenuse pakkuja makstav 2 euro suurune teenustasu, samas kui krediidkorraldus ei too kaasa mingeid tasusid. Selleks et jääda kuluneutraalseks, peab kaupleja arvutama üldise lisatasu. Sel konkreetsel juhul oleks lisatasu 1% (2 eurot 200 eurose kogumüügi kohta). Seega maksab kumbki tarbija 101 eurot.

Maksevahendite kuludest tulenev hinnatõus ei ole tarbijale läbipaistev, mis toob lõppkokkuvõttes tõenäoliselt kaasa üldise lisatasu ja sellega koos ka üldise hindade suurenemise.

Lisatasude lubamise ja ülemäärase lisatasu tõhusa kontrollimise tulemusel peaks hind olema 102 eurot tarbija A ja 100 eurot tarbija B jaoks. Suurem läbipaistvus peaks viima teadlikumate otsusteni ja seega suurema konkurentsini maksesektoris.

Allikas: kontrollikoda.

41 Saksamaa konkurentsiamet väljendas [teise makseteenuste direktiivi](#) üle peetud avalike konsultatsioonide käigus muret konkurentsile avalduva negatiivse mõju pärast²⁴. Samuti rõhutati komisjoni nimel 2024. aastal tehtud uuringus, et rahvusvaheliste kaardisüsteemide tasude struktuurid ei ole läbipaistvad ja seostati nende tasude suurenemist konkurentsipuudumisega²⁵.

²⁴ [Meldungen](#), Bundeskartellamt (2. august 2022).

²⁵ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al., [Study on developments in card-based payment markets](#), 2024.

42 Ühendkuningriigi maksesüsteeme reguleeriv asutus analüüsis sarnaseid hinnatõuse, mida rahvusvahelised kaardisüsteemid tegid aastatel 2017–2021 oma süsteemides ja töötlemistasudes, et heita valgust konkurentsi piiravatele aspektidele tasude kehtestamisel²⁶. ELi jaoks sellist analüüsi ei ole, kuigi see aitaks paremini mõista maksete turu arenguid, et teha teadlikke poliitikavalikuid. Austraalia, nagu ka EL, kohaldab vahendustasude piirmäära. Samas võimaldab see ka otseste kulude lisamist selgetes piirides²⁷. Austraalias on kaupmeeste makstavad teenustasud alates 2005. aastast märkimisväärselt langenud.

43 Võttes arvesse ELi turu kohta olemas olevaid analüüse, leiame, et komisjonil ei olnud piisavalt alust väita, et tarbijate lisatasude keelu võimalik positiivne mõju kaalub selgelt üles pikaajalise mõju konkurentstile ja lõppkokkuvõttes tarbijatele endile.

Mitteavalikustamise klauslid vähendavad komisjoni suutlikkust jälgida tõhusalt hinnasekkumiste mõju

44 Tulevikku vaadates on krediitkaardimaksetega seotud kahe hinnasekkumise hindamisel peamine probleem endiselt see, et puuduvad andmed kaupmehe makstavate teenustasude ja kulude kohta (vt punkt 39). Selliste tasude suurus sõltub kaupleja tegevuse mahust ja turustuskanalistest ning nii ühekordsete kui korduvostjate erinevatest kontodest. Kaardisüsteemide lepingutes sisalduvate mitteavalikustamise klauslite tõttu ei ole see teave siiski avalikult kättesaadav. Andmete puudumise tõttu ei ole komisjonil võimalik jälgida lisatasude keelu ja vahendustasude piirmäärade mõju ega hinnata nende tõhusust. Märgime, et komisjon võiks saada selle valdkonna andmeid oma uurimisvolituste alusel konkurentsipoliitika valdkonnas²⁸.

Standardimise puudumine ja nõrk järelevalvekord avatud panganduses

45 Avatud pangandus on andmete jagamise kontseptsioon, mis kohustab kontoandmete valdajaid, tavaliselt panku, jagama klientide makseandmeid kolmandatest isikutest pakkujatega. Sellise andmejagamise oluline kasutusviis on makse algatamise teenused, näiteks kui pank annab kolmandast isikust pakkujale juurdepääsu kliendi pangakontole, et algatada internetiostude eest maksmine.

²⁶ [Market reviews](#), Payment System Regulator (May 2024).

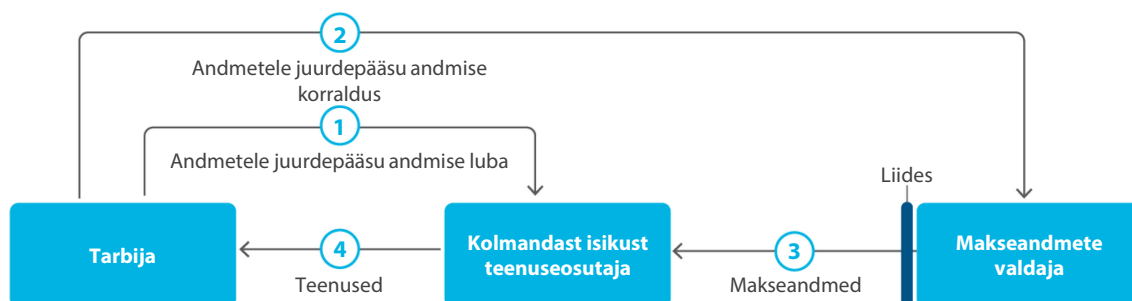
²⁷ [Bulletin](#), Reserve Bank of Australia (15. september 2022).

²⁸ [Määruse \(EL\) 1/2003 artikkel 17](#).

Esimesed sätted avatud panganduse kohta ELis kehtestati [teise makseteenuste direktiiviga](#).

46 Andmete jagamist hõlbustatakse liideste kaudu (vt [joonis 5](#)), mis võimaldavad turvalist suhtlust kontoandmete valdajate ja kolmandatest isikutest teenuseosutajate vahel. [Teine makseteenuste direktiiv](#) võimaldab kontoandmete valdajatel luua spetsiaalseid liideseid, mida tuntakse ka rakendusliidestena, või lubada kliendiliideste kasutamist. Viimasel juhul käitub kolmandast isikust pakkuja nagu klient, kes kasutab pangakontole juurdepääsuks panga standardset veebilehte. Kui kolmandast isikust teenuseosutaja kasutab kliendiliidest, peab ta end selgelt identifitseerima.

Joonis 5. Avatud panganduse lühiülevaade



Allikas: kontrollikoda komisjonilt saadud andmete põhjal.

47 Leidsime, et ELi avatud panganduse raamistiku kohaldamine tõi esile kaks selle ülesehitusega seotud olulist küsimust. Esiteks võib kohustus anda kolmandast isikust teenuseosutajatele tasuta juurdepääs makseteenuse kasutajate andmetele pärssida kontoandmete valdajate soovi osutada kvaliteetset teenust. Teiseks tekitas rakendusliideste standardi puudumine takistusi neid andmeid kasutavatele kolmandatest isikutest teenuseosutajatele. Lisaks on siiani avatud pangandust rakendatud ja selle üle järelevalvet tehtud liikmesriikide tasandil.

Teise makseteenuste direktiivi kohaselt esitatakse andmed tasuta

48 [Teise makseteenuste direktiiviga](#) kehtestati avatud panganduse mudel, mille puhul kontoandmete valdajad on kohustatud esitama oma klientide makseandmed tasuta. Komisjon tegi 2013. aastal ettepaneku sellise lahenduse kohta, eeldades, et kontoandmete valdajate rakenduskulud on minimaalsed²⁹. [Teise makseteenuste direktiivi](#) läbivaatamise raames hindasid komisjoni volitatud eksperdid rakendusliideste arendamise ühekordseks maksumuseks tööstusharu jaoks ligikaudu 2,2 miljardit eurot.

²⁹ SWD(2013) 288 final, lk 64.

Iga-aastased korduvkulud hinnati olevat ligikaudu 0,3 miljardit eurot, kusjuures mõlemat liiki kulud kannavad peamiselt kontoandmete valdajad³⁰.

49 Teise makseteenuste direktiivi aluseks olevas komisjoni mõjuhinngangus märkisid kontoandmete valdajad, et avatud panganduse tasuta pakkumine on lämmatanud innovatsiooni nii kvaliteetsete juurdepääsumehhanismide väljatöötamisel kui ka uute funktsioonide kasutuselevõtul³¹. Mure avatud panganduse funktsioonide arendamise stiimulite puudumise pärast on asjakohane, kuna avatud panganduse kaudu tasuta esitatavaid andmeid saavad kasutada kolmandast isikust teenuseosutajad, näiteks internetimüügiplatvormid, et arendada või täiustada oma ärimudeleid.

50 Komisjon leidis, et nõue, et kolmandast isikust teenuseosutajad maksaksid avatud panganduse eest teenustasusid, võib põhjustada turuhäireid³². Lisaks leidis komisjon, et avatud panganduse tasud mõjutaksid negatiivselt kolmandatest isikutest teenuseosutajate kasumlikkust ja sunniksid neid äritegevust lõpetama. See hinnang ei põhine siiski erineva suurusega tasude mõju kvantitatiivsel analüüsil. Lisaks keskendus komisjon oma hinngangus üksnes kolmandatest isikutest teenuseosutajatele ega uurinud kavandatud avatud panganduse mudeli mõju kontoandmete valdajate kasumlikkusele, kuigi mõlemad on kasumit taotlevad ettevõtjad.

51 Erinevalt avatud pangandusest nägi komisjon avatud rahanduse õigusraamistikus ette mõistliku kulude hüvitamise andmete jagamise eest, milles turuosalised peavad kokku leppima valdkondlike kavade raames³³. Avatud rahandus ei piirdu maksekonto andmetega. See hõlmab kliendiandmetele juurdepääsu ja nende kasutamist mitmesuguste finantsteenuste puhul (nt finantsandmed kindlustuse, pensionide, laenude, säästude ja investeringute kohta). Näitest selgub, et avatud panganduses tasude kehtestamine on teostatav.

Teises makseteenuste direktiivis ei sätestatud rakendusliideste ühist standardit

52 Teises makseteenuste direktiivis ei sätestatud rakendusliideste lepingulist ega tehnilist standardit. Nagu EBA märkis, on ühtse standardi puudumine toonud kaasa erinevate liideste kasutuselevõtu kogu ELis ja aidanud kaasa turu killustumisele³⁴.

³⁰ SWD(2023) 231 final, lk 135 ja 136.

³¹ Samas, lk 128.

³² Samas, lk 31.

³³ COM(2023) 360 final,

³⁴ EBA-Op/2022/06, lk 86.

Liidesed erinevad kvaliteedi ja funktsionaalsuse poolest, mis omakorda mõjutab kasutajate kogemusi ja avatud panganduse teenuste toimimist³⁵.

53 Kolmandatest isikutest teenuseosutajad³⁶ ja EBA³⁷ on pidevalt tuvastanud takistusi andmetele juurdepääsul rakendusliidest kaudu. Sellised takistused on näiteks vajadus kliendi mitme tugeva autentimise, täiendava registreerimise või IBANide käsitsi sisestamise järele.

54 Teise makseteenuste direktiivi läbivaatamise käigus soovitas EBA komisjonil uurida võimalust võtta kogu ELis vastu ühine rakendusliidest standard³⁸. EBA väitis, et ühisest standardist oleks palju kasu. Näiteks võib see vähendada liidest hoolde ja kohandamise kulusid, vähendada turule sisenemise tõkkeid ja aidata kaasa võrdsete võimaluste loomisele. Komisjoni eesmärk oli minimeerida häireid ja vältida ohtu, et juba liidest arendamiseks tehtud investeeringud oleksid tehtud asjatult. Samas ei hinnanud ta süstemaatiliselt ühise rakendusliidest standardi eeliseid, nagu kulude kokkuhoid makseteenuse pakkujatele või turu killustatuse kaotamisest tulenev sünergia.

55 Makseteenuseid käsitleva seadusandliku ettepanekuga ([kolmas makseteenuste direktiiv](#) / [makseteenuste määrus](#)) kavatseb komisjon kehtestada rakendusliidestele miinimumnõuded. Need hõlmavad näiteks liidest, teenuste ja vahetatavate andmete turvalisust, kättesaadavust ja toimivust. Lisaks sisaldab seadusandlik ettepanek artiklit, milles täpsustatakse keelatud takistused andmetele juurdepääsule³⁹. Kuigi need nõuded aitavad tõenäoliselt kõrvaldada teadaolevaid takistusi avatud panganduses, ei ole need piisavalt paindlikud, et reageerida tulevastele probleemidele selles väga dünaamilises valdkonnas, mistõttu võib vaja minna täiendavaid seadusandlikke muudatusi.

³⁵ SWD(2023) 231 final, lk 14.

³⁶ PSD2 Obstacles, Euroopa kolmandatest isikutest teenuseosutajate liit.

³⁷ EBA/Op/2020/10.

³⁸ EBA/Op/2022/06.

³⁹ COM(2023) 367 final (makseteenuste määruse ettepanek), artiklid 36 ja 44.

Seni on avatud pangandust rakendatud ja selle üle järelevalvet tehtud liikmesriikide tasandil

56 Siiani on avatud pangandust puudutavate nõuete täitmise tagamine ELis toimunud riiklike pädevate asutuste järelevalve kaudu, kusjuures järelevalve ühtsuse tagamise eest vastutab EBA (vt punkt **08**).

57 Ühendkuningriik, kes on ühe rahvusvahelise indeksi⁴⁰ kohaselt avatud panganduse valdkonnas juhtpositsioonil, on kavandanud ELis tugevama rakendus- ja järelevalveraamistiku. Raamistikku kohaldatai algselt Ühendkuningriigi üheksa suurima panga suhtes. Selle rakendamise eest vastutab spetsiaalne organ, avatud panganduse rakendamise üksus (OBIE), mille on nüüdseks asendanud Open Banking Limited, kelle ülesandeks on muu hulgas rakendusliidese standardi väljatöötamine ning andmestruktuuride ja turvaarhitektuuri kavandamine. OBIE andis välja ka kliendikogemuse suunised, mis on suunatud otse kõigile sidusrühmadele, näiteks makseteenuse pakujatele ja kolmandatest isikutest teenuseosutajatele⁴¹, ning mis koondavad regulatiivseid nõudeid ja klientide teadmisi, et kasutada avatud pangandust sujuvamalt ja esindada parimaid tavasid. ELis sarnaseid suuniseid ei ole. Selle asemel on liikmesriikide pädevatele asutustele adresseeritud EBA mittesiduvad arvamused, milles käsitletakse mõnda neist küsimustest⁴².

58 Teise makseteenuste direktiiviga ei nõuta, et kontoandmete valdajad esitaksid riiklikele pädevatele asutustele või EBA-le andmeid liideste kättesaadavuse ja toimimise kohta. Seetõttu puuduvad ELis usaldusväärsed konsolideeritud andmed avatud panganduse kohta. Kolmanda makseteenuste direktiivi / makseteenuste määruse ettepanekus nähakse siiski ette nõuded, mille kohaselt kontoandmete valdajad peavad riiklikele pädevatele asutustele aru andma. EBA peab esitama komisjonile aruande avatud panganduse turu suuruse ja toimimise kohta ainult iga kahe aasta järel. Seevastu on OBIE alates 2017. aasta märtsist avaldanud igakuiseid peamisi tulemusnäitajaid avatud panganduse toimimise kohta Ühendkuningriigis.

⁴⁰ The Global Open Finance Index.

⁴¹ Open Banking Implementation Entity, Customer Experience Guidelines, 2018.

⁴² EBA/Op/2020/10.

59 Komisjoni hinnangul kasutas 2021. aastal vähem kui 5% ELi tarbijatest avatud pangandust⁴³. See on väiksem näitaja kui Ühendkuningriigis (7% 2021. aasta detsembris ja 11% 2023. aasta oktoobris)⁴⁴. Neil hinnangutel on siiski piiratud väärtus, sest puuduvad usaldusväärsed andmed avatud panganduse kasutajate arvu kohta⁴⁵. Ilma usaldusväärsete andmeteta ei saa komisjon hinnata avatud panganduse kasutamise levikut ega kontrollida oma esialgseid eeldusi, millest avatud panganduse väljatöötamisel lähtuti⁴⁶.

Puudused seires ja andmete kogumises takistavad komisjonil hinnata digimaksete poliitika mõju

60 Komisjoni [jaemaksete strateegia](#) hõlmab eesmärki muuta piiriülesed maksed kolmandatesse riikidesse ja kolmandatest riikidest kiiremaks, taskukohasemaks, kättesaadavamaks, läbipaistvamaks ja mugavamaks. Lisaks, nagu lepiti kokku G20 tasandil, peaks piiriüleste maksete poliitika parandama jaemaksete kulusid, kiirust, kättesaadavust ja läbipaistvust. Eeldasime, et komisjon on kehtestanud sellega seoses eesmärgid, mis on kooskõlas rahvusvaheliste eesmärkidega, ning jälgib järjepidevalt nende edusamme, et hinnata oma poliitika tõhusust.

61 Uurisime, kas komisjon oli seadnud ELi maksete kulude, kiiruse, juurdepääsetavuse ja läbipaistvusega seotud eesmärgid ning kasutanud neid oma poliitika hindamiseks ja jälgimiseks. Lisaks vaatasime läbi komisjoni meetmed, mis võivad mõjutada maksete peamisi omadusi, ning hindasime kättesaadavate andmete põhjal nende tõhususe parandamisel tehtud tegelikke edusamme.

⁴³ [Pressinurk](#), *Keynote speech by Commissioner McGuinness at event in European Parliament „From Open Banking to Open Finance: what does the future hold?“*, Euroopa Komisjon.

⁴⁴ Open Banking, [Impact Report](#), 2023.

⁴⁵ [SWD\(2023\) 231 final](#), lk 60.

⁴⁶ Samas, lk 194.

Komisjon ei ole seni seadnud eesmäärke ega määranud kindlaks näitajaid, mille abil mõõta maksete kiirust, kulusid, kättesaadavust ja läbipaistvust

62 Praeguse seisuga ei ole komisjon kehtestanud ELi tasandil konkreetseid näitajaid selle kohta, kuidas mõõta maksete tõhususe paranemist. Ka ei ole seatud eesmäärke kõigi makseliikide jaoks. Samal ajal kiitsid G20 juhid (EL kaasa arvatud) 2021. aastal heaks piiriüleste maksetega seotud konkreetset näitajat ja eesmärgid, mis tuleb saavutada 2027. aasta lõpuks⁴⁷. Peamised näitajad ja eesmärgid on järgmised:

- jaemaksete üldine keskmine kulu ei tohiks olla suurem kui 1%; 2027. aasta lõpuks ei tohiks kulud ületada 3% (kulunäitaja/eesmärk);
- 75% piiriülestest maksetest tuleks krediteerida ühe tunni jooksul ja ülejäänud osa ühe tööpäeva jooksul (kiiruse näitaja/eesmärk);
- igaühel peaks olema vähemalt üks valikuvõimalus piiriüleste elektrooniliste maksete saatmiseks ja vastuvõtmiseks (kättesaadavuse näitaja/eesmärk);
- makseteenuse pakkujad peaksid andma makseteenuse kasutajatele minimaalse teabe piiriüleste maksete kohta, näidates ära kõik asjakohased tasud, eeldatava laekumise aja, makse oleku ja teenuse tingimused (läbipaistvuse näitaja/eesmärk).

63 G20 eesmärgid kehtivad ainult piiriüleste maksete kohta. Samas peaks ka ELi riigisiseste maksete kasutajatel olema võimalik saada kasu odavatest, kiiretest, kättesaadavatest ja läbipaistvatest tehingutest. Seda silmas pidades võiksid G20 kriteeriumid olla asjakohased ka riigisiseste maksete puhul.

Komisjoni meetmed võivad parandada maksete läbipaistvust, kiirust ja vähendada kulusid, kuid tulemused ei ole veel selged

64 Meie auditi ajaks ei olnud komisjon süstemaatiliselt hinnanud oma seadusandlike ettepanekute ja kehtivate õigusaktide mõju maksetele (G20 või komisjoni enda kriteeriumide alusel). Sellise hindamise puudumisel tegime kindlaks mõned komisjoni meetmed, mille abil saaks parandada läbipaistvust, kiirust ja kättesaadavust ning vähendada kulusid. See kehtib eelkõige [kolmanda makseteenuste direktiivi/ makseteenuste määruse](#) ettepaneku kohta seoses läbipaistvusega ja [SEPA välkmakseid käsitleva määruse muutmise](#) kohta seoses kiirusega. Sellega seoses oleks potentsiaali

⁴⁷ [Cross-border payments](#), finantsstabiilsuse nõukogu (16. juuli 2024).

ka rahvusvahelise makse sõnumiedastusstandardi (ISO 20022) rakendamisel, mis hõlbustab maksete rahvusvahelist koostalitlusvõimet.

Kolmas makseteenuste direktiiv / makseteenuste määrus tagavad maksete suurema läbipaistvuse

65 Makseteenuste seadusandlik ettepanek ([kolmas makseteenuste direktiiv / makseteenuste määrus](#)) suurendab ELi ELi-välisesse riikidesse tehtavate piiriüleste maksete läbipaistvust. Täpsemalt kohustab see makseteenuse pakkujaid esitama makseteenuse kasutajatele hinnangu selle kohta, kui kaua kulub väljaspool ELi asuval makse saaja makseteenuse pakkujatel raha kättesaamiseks. Samuti kohustab see makseteenuse pakkujaid esitama selliste rahvusvaheliste tehingute puhul hinnangulised vääringu konverteerimise tasud samamoodi nagu ELi-siseste krediidikorralduste puhul⁴⁸.

Eurodes tehtavate välgmaksete vähene kasutamine

66 Välgmaksed on krediidikorraldused, mis teevad raha makse saaja kontol kättesaadavaks kümne sekundi jooksul pärast maksekorralduse tegemist. Komisjoni [jaemaksete strateegia](#) sisaldab plaani, mille kohaselt muutuvad välgmaksed raha ülekandmisel uueks standardiks. Eesmärgiks seati välgmaksete täielik kasutuselevõtt ELis 2021. aasta lõpuks. Komisjon on uurinud eurodes tehtavate välgmaksete kasutuselevõttu ja leidnud, et ainult 16,8% 2023. aasta neljandas kvartalis tehtud SEPA krediidikorraldustest tehti välgmaksena⁴⁹. Komisjon on analüüsinud ka eurodes tehtavate välgmaksete vähese kasutuselevõtu põhjuseid (vt [5. selgitus](#)).

⁴⁸ [Makseteenuste määruse ettepanek](#), artikkel 13.

⁴⁹ [What we do](#), European Payment Council (9. september 2024).

5. selgitus.

Välkmaksete ebapiisava kasutamise põhjused

- 1) Makseteenuse pakkujatel puuduvad piisavad stiimulid euro välkmaksete pakkumiseks
- 2) Kõrgemad tehingutasud kui teiste makseviiside puhul
- 3) Selliste tagasilükatud välkmaksete suur osakaal, mis on ekslikult leitud olevat seotud isikutega, kes on kantud ELi sanktsioonide loetellu
- 4) Maksja on mures välkmaksete turvalisuse pärast.

Allikas: komisjon.

67 Välkmaksetega seotud probleemide lahendamiseks tegi komisjon ettepaneku [muuta SEPA määrust](#), mis võeti vastu 2024. aasta veebruaris. Muu hulgas kohustab muudetud määrus makseteenuse pakkujaid nii eurodes välkmakseid vastu võtma kui neid saatma tasu eest, mis ei ületa eurodes tehtavate tavapäraste krediidikorralduste tasu.

68 SEPA määruse vastuvõetud muudatust ei kohaldata aga ELi-siseste või liikmesriigisest muus vääringus kui eurodes tehtavate tehingute puhul. Lisaks ei pea maksete tegijad tingimata kasutama euro välkmakseid. Neil on endiselt võimalik valida tavapäraste krediidikorralduste ja välkkrediidikorralduste vahel. See tähendab, et välkmaksete kasutuselevõtt ei pruugi olla piisavalt laiaulatuslik, et saavutada 2027. aastaks kogu ELis G20 maksete kiirust käsitlev eesmärk. Välkmaksete eeldatavat kasutuselevõttu küll ei kvantifitseeritud, kuid komisjon eeldab, et see on märkimisväärne, sest sellised maksed muutuvad järk-järgult uueks normaalsuseks.

69 Maksete kiirust käsitlevad sätted sisalduvad ka [teises makseteenuste direktiivis](#). Kui nii saatev kui ka vastuvõttev makseteenuse pakkuja asuvad ELis, tuleb maksed teha ühe tööpäeva jooksul. Muudes ELi vääringutes kui eurodes tehtavate ELi-siseste maksete puhul võivad makseteenuse pakkujad ja makseteenuse kasutajad kokku leppida kuni nelja tööpäeva pikkuses tähtajas⁵⁰. Seda tähtaega kohaldatakse sisuliselt mittestandardsete piiriüleste maksete suhtes väljaspool SEPA skeeme. Need maksed moodustavad väikese osa tehingutest. Makseteenuseid käsitleva seadusandliku ettepaneku ([kolmas makseteenuste direktiiv](#) / [makseteenuste määrus](#))

⁵⁰ Direktiiv (EL) 2015/2366, artiklid 82–83.

ettevalmistamisel ei hinnanud komisjon nende kahe sätte asjakohasust uuesti G20 eesmärke silmas pidades. Komisjon hindas [jaemaksete strateegia](#) põhimeetme (33) lõpuleviimist, kuid me ei leidnud tõendeid rahvusvaheliste piiriüleste maksete täitmisperioodide analüüsi kohta (vt [III lisa](#)).

Napib järelmeetmeid seoses rahvusvahelise sõnumiedastusstandardi rakendamisega ELis

70 G20 peab oma eesmärkide saavutamisel peamiseks prioriteediks seda, et turuosalisel võtavad kasutusele Rahvusvahelise Standardiorganisatsiooni finantstehinguid käsitlevate sõnumite standardi (ISO 20022) (vt [6. selgitus](#)). Muu hulgas on standardis ISO 20022 sätestatud, et sõnumid peavad sisaldama juriidilise isiku tunnust, mis võimaldab maksetes osalevate üksuste kordumatut identifitseerimist⁵¹.

6. selgitus

ISO 20022 tähtsus maksete seisukohast

ISO 20022 on finantstehinguid käsitlevate sõnumite ülemaailmne standard. Selles on esitatud metoodika finantstehingute kirjeldamiseks ühises keeles. Standardit täiendab andmesõnastik ja sõnumite kataloog (nt maksete jaoks), mis teeb selle kõigile kättesaadavaks.

ISO 20022 aitab saavutada G20 eesmärke, ühtlustades maksesõnumid, hõlbustades eri maksesüsteemide koostalitlusvõimet ja võimaldades paremat andmevahetust kogu makseprotsessi jooksul. Standardi ISO 20022 vastuvõtmisega saavad makseteenuse pakkujad makseprotsesse sujuvamaks muuta, parandada tehingute jälgimist ja võrdlemist ning vähendada kulusid.

Allikas: kontrollikoda SWIFTi põhjal.

71 Komisjon nõudis [jaemaksete strateegias](#) ka ISO 20022 rakendamist 2022. aasta lõpuks (vt põhimeede (30) [III lisas](#)). Euroopa Maksenõukogu teavitab komisjoni SEPA euromaksete puhul standardi ISO 20022 järgimisest. Tal puuduvad aga andmed selle kohta, kuidas Euroopa makseteenuse pakkujad kasutavad standardit muudes vääringutes tehtavate piiriüleste maksete puhul. Ka ei käsitletud ta ISO 20022 standardit [teise makseteenuste direktiivi](#) läbivaatamisel. Sellest hoolimata on komisjon lisanud oma [makseteenuste määruse](#) ettepanekusse nõude, mille kohaselt peavad

⁵¹ LEI, Global Legal Entity Identifier Foundation.

rakendusliidesed kasutama rahvusvahelisi sõnumiedastusstandardeid, näiteks ISO standardeid⁵² (vt punkt 46).

Komisjonil oli vähe andmeid, et hinnata, kas kiiremad ja odavamad maksed on tarbijatele kättesaadavad

72 Meie auditi käigus ei esitanud komisjon statistilisi andmeid ega oma analüüsi maksete kiiruse (välja arvatud eurodes tehtavate väikmaksete), kulude, läbipaistvuse ega maksete kättesaadavuse kohta ELis. Sellega seoses märgime, et komisjonil oli õiguslik kohustus [piiriüleste maksete määrus](#) 2022. aasta aprilliks läbi vaadata (sealhulgas nii riigisiseste kui ka piiriüleste maksete kulude muutumise seisukohast)⁵³. Läbivaatamist ei ole siiski veel toimunud.

73 Ainsad rahvusvaheliselt võrreldavad andmed maksete kohta, mille leidsime, et analüüsida digimaksete põhiomaduste tegelikke arenguid, pärinevad finantsstabiilsuse nõukogu (FSB) 2023. aasta aruandest⁵⁴. Esimeses sellises aastaaruandes keskendutakse G20 eesmärkide saavutamisele. Aruandes ei käsitleta aga ELi eraldi piirkonnana, vaid osana laiemast Euroopa ja Kesk-Aasia piirkonnast. Üldiselt näitab aruanne, et G20 maksetega seotud eesmärkide täitmine on endiselt pooleli, sest ükski aruandes analüüsitud piirkondadest ei olnud 2023. aastaks ühtegi neist täitnud.

74 Seoses kiirusega märgitakse FSB aruandes, et ainult 1–30% piiriülestest maksetest Euroopas ja Kesk-Aasias krediteeritakse klientide kontodele ühe tunni jooksul. See on oluliselt väiksem kui G20 eesmärk (75%).

75 Kulude osas näitas FSB aruanne, et piiriüleste jaemaksete keskmine maksumus Euroopas ja Kesk-Aasias oli nii välismaksete saatmise kui ka vastuvõtmise puhul 1,5%. 17–20% tehingute puhul ületasid kulud aga 3%.

76 Sama aruande kohaselt on 40–80% tehingutest (sõltuvalt kasutusjuhtumist) maksekasutajate jaoks läbipaistvad. Piirkond, kuhu Euroopa kuulub, on selles osas edukas.

⁵² [Makseteenuste määruse ettepanek](#), artikkel 35.

⁵³ [Määrus \(EL\) nr 2021/1230](#), artikkel 14.

⁵⁴ Finantsstabiilsuse nõukogu, *Annual Progress on Meeting the Targets for Cross-border Payments*, 2023.

77 Maksete (eelkõige piiriüleste maksete) kättesaadavust saab mõõta kontode omamise alusel. 2021. aasta ülemaailmse Findexi andmebaasi põhjal, mida kasutas ka finantsstabiilsuse nõukogu, on enam kui 90%-l täiskasvanud elanikkonnast enamikus ELi liikmesriikides juurdepääs maksekontodele, mis võimaldab neil teha piiriüleseid makseid. Ainult Rumeenias (31%), Bulgaarias (16%) ja Ungaris (12%) puudub märkimisväärsel osal täiskasvanutest maksekonto.

Komisjon rakendas enamiku 2020. aasta jaemaksete strateegia meetmetest, kuid sageli esines viivitusi ja eesmärged alati ei saavutatud

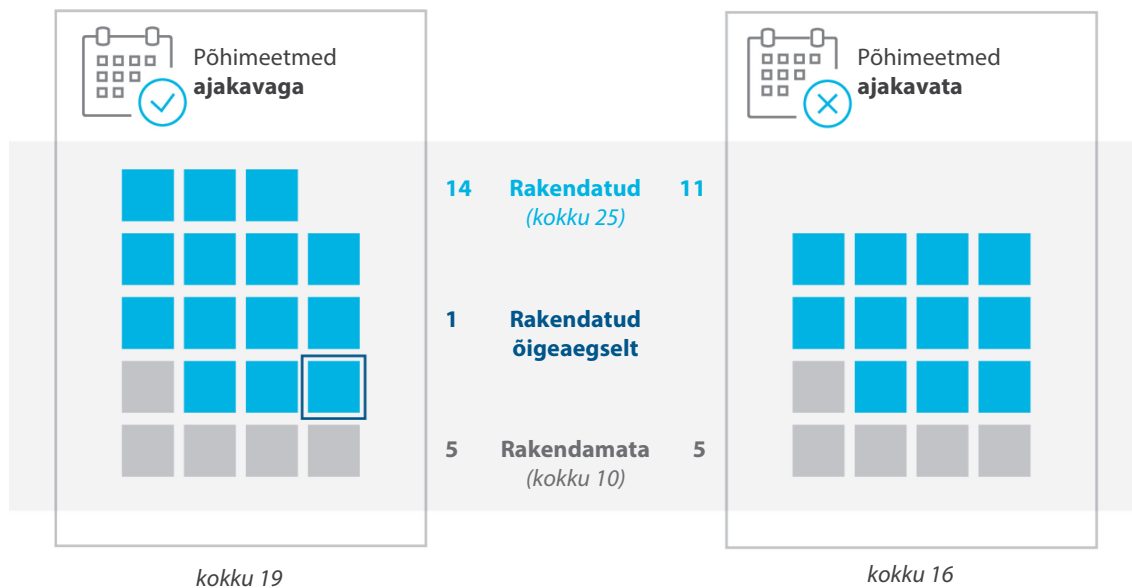
78 Tegime komisjoni 2020. aasta jaemaksete strateegias kindlaks 38 põhimeedet (kokku 40-st), mis on seotud digimaksetega (vt I lisa). Ülejäänud kaks meetet olid seotud sularaha kasutamisega. Kolm digimaksetega seotud meetet jätsime välja nende pika ajakava ja vajalike eriteadmiste tõttu; seetõttu hindasime 35 meetet. Komisjon pidi meetmeid rakendama tõhusalt ja õigeaegselt.

79 Hindasime põhjalikult kolme teemaga seotud põhimeetmeid:

- kliendi tugev autentimine (põhimeetmed (18) ja (19) III lisas);
- maksekontoga seotud diskrimineerimine (põhimeetmed (11) ja (12) III lisas);
- makseteenuste järelevalve (põhimeetmed (22)–(26) III lisas).

80 Meie hinnangul oli 35 põhimeetmest enamik (25) ellu viidud (vt joonis 6 ja III lisa). Siiski oli ainult 14 rakendatud meetmel olemas ajakava ja ainult üks neist oli rakendatud kooskõlas selle ajakavaga. 13 põhimeetmest, mida ei ole õigeaegselt rakendatud, on seitse seotud makseteenuste direktiivi läbivaatamise käivitamisega (vt punkt 18), mis hilines ühe aasta võrra.

Joonis 6. Valitud põhimeetmete rakendamise seis

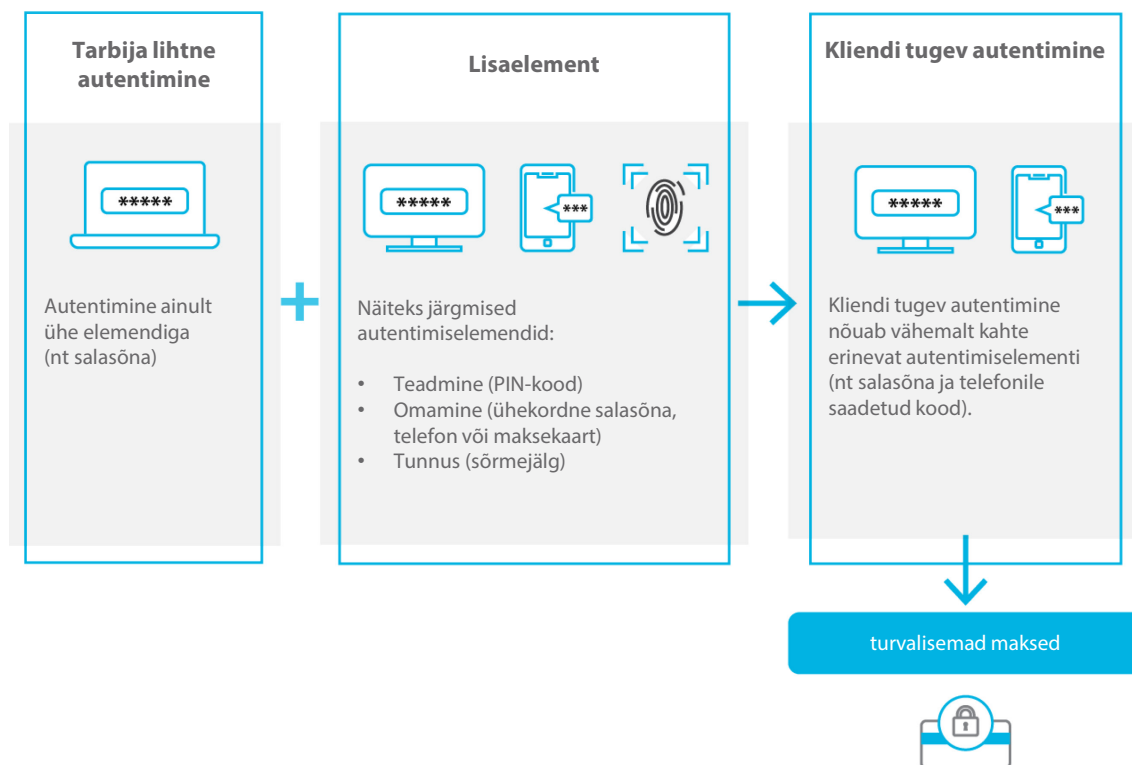


Allikas: kontrollikoda.

Komisjoni meetmed klientide autentimise valdkonnas aitasid muuta maksed turvalisemaks, kuid lahendamata probleeme on veel

81 Digitaalsete maksetehingute arvu suurendamiseks on oluline tarbijate usaldus nende turvalisuse vastu. Teise makseteenuste direktiiviga kehtestati elektrooniliste maksetehingute jaoks spetsiaalne turvakontseptsioon, mida nimetatakse kliendi tugevaks autentimiseks. Selleks on vaja kasutada mitmikautentimist, mis tähendab, et tehingu käigus tuleb kasutada vähemalt kahte kolmest autentimistegurist (vt [joonis 7](#)).

Joonis 7. Kliendi tugev autentimine



Allikas: Portugali keskpank.

Kliendi tugev autentimine annab tulemusi pettusevastase kaitse valdkonnas

82 2017. aastal võttis komisjon vastu [delegeeritud määruse](#), millega kehtestatakse teise makseteenuste direktiivi kohased kliendi tugeva autentimise ja turvalise teabevahetuse standardid. Määrus pidi jõustuma septembris 2019. Selle keerukuse tõttu rakendati kliendi tugevat autentimist siiski täielikult alles 2020. aastal, 6 aastat pärast [teise makseteenuste direktiivi](#) vastuvõtmist.

83 Makseteenuseid käsitlevate seadusandlike ettepanekute ([kolmas makseteenuste direktiiv/makseteenuste määrus](#)) üle sidusrühmadega peetud konsultatsioonide käigus leidis kolm neljandikku vastanutest, et kliendi tugev autentimine muutis digimaksed turvalisemaks ning vähendas pettust. EBA ja EKP kinnitasid ühes ühises aruandes, et üldiselt on kliendi tugeval autentimisel soovitud mõju pettuste vähendamisele⁵⁵. EBA teatas siiski, et pettuste määr piiriüleste tehingute puhul oli üheksa korda kõrgem kui riigisiseste tehingute puhul⁵⁶. Riikide pädevad asutused ja turuosalised väitsid, et see võib olla peamiselt tingitud ebapiisavast piiriülesest koostööst makseteenuse pakkuja ja muude asjaomaste sidusrühmade vahel. Piiriüleste tehingute puhul, mis

⁵⁵ 2024 Report on payment fraud, Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Keskpank.

⁵⁶ EBA-Op/2024/01.

hõlmavad riike väljaspool Euroopa Majanduspiirkonda, on üheks põhjuseks ka kliendi tugeva autentimise ebaühtlane kasutamine.

84 Kavandatav kolmas makseteenuste direktiiv / makseteenuste määrus võimaldaks vastuvõtmise korral vahetada makseteenuse pakkujate vahel pettust käsitlevaid andmeid. Kõnealune ettepanek annab tõenäoliselt positiivseid tulemusi, kuna hiljutised uuringud on näidanud ühise analüüsi eeliseid rahapesu vastu võitlemisel⁵⁷. Selleks on Euroopa Parlament ja EBA teinud ettepaneku luua pettustega seotud andmete vahetamiseks kogu ELi hõlmav ühtne platvorm⁵⁸. Kuna väiksmaksed on pettustele vastuvõtlikumad, hoiatas EBA, et pettuste määr võib veelgi suurenedagi, kuni kolmandas makseteenuste direktiivis / makseteenuste määruse ettepanekus ja SEPA määruses kirjeldatud turvameetmed on täielikult rakendatud⁵⁹.

85 Komisjon kontrollis kliendi tugeva autentimise rakendamist ning avaldas hindamisaruande, milles kinnitati selle kasutuselevõttu ning täitmise tagamist ja sellega seotud nõudeid. Samas hindamisaruandes tegi komisjon EBA andmete põhjal kokkuvõtte kliendi tugeva autentimise mõjust maksepettuste määrale⁶⁰. Tehtud edusamme arvesse võttes hindasime mõlemad kliendi tugeva autentimisega seotud põhimeetmed rakendatuks (vt põhimeetmed (18) ja (19) III lisas).

Uues vastutuskorras tehakse ettepanek hõlmata ainult teise isikuna esinemist hõlmav pettus

86 Kuigi kliendi tugev autentimine on aidanud tõhusalt parandada maksekindlust, on petturid selle kasutamisega kohanenud. Selle tulemusena on esile kerkinud uus pettuse vorm, pettuse abil makse tegemisele suunamine. Selle käigus mõjutatakse ohvrit petturile makset tegema, sageli sotsiaalse manipuleerimistaktika abil. Seda liiki pettuste alamkategooria on teise isikuna esinemine, mille puhul kolmas isik, kes väidab end olevat makseteenuse pakkujaga seotud, manipuleerib tarbijaga, kasutades tehingute lubamiseks makseteenuse pakkuja kontaktandmeid.

⁵⁷ Future of Financial Intelligence Sharing, *The case for national policy-makers to unleash the potential of payments infrastructure to identify economic crime risk*, 2024.

⁵⁸ P9_TA(2024)0298, artikkel 83 ja EBA-Op/2024/01.

⁵⁹ EBA-Op/2024/01.

⁶⁰ SWD(2023) 231 final, lisa 5.

87 Makseteenuseid käsitleva komisjoni seadusandliku ettepaneku ([makseteenuste määrus](#)) kohaselt vastutab teise isikuna esinemist hõlmava pettuse eest täielikult saatev makseteenuse pakkuja (välja arvatud juhul, kui makseteenuse kasutaja on toime pannud pettuse või raske hooletuse). Komisjoni hinnangul on makseteenuse pakkujate sellest tulenevad kulud 1 miljard eurot⁶¹. See arv on ekstrapoleeritud nelja suurema Madalmaade panga poolt 2022. aastal vabatahtlikult tehtud maksete põhjal, mis ei ole meie arvates piisav alus. Lisaks ei tõendanud komisjon lahenduse võimalikku kasu kasutajatele ega selle proportsionaalsust seoses makseteenuse pakkujate kuludega.

88 Komisjoni pakutud vastutussüsteem pakub maksekasutajatele vähem kaitset kui Ühendkuningriigis (vt [7. selgitus](#)). Peamine erinevus seisneb selles, et Ühendkuningriigi süsteem hõlmab teatud piirides igat liiki pettuse abil makse tegemisele suunamist, samas kui komisjoni ettepanek hõlmab üksnes teise isikuna esinemisega seotud pettusi.

7. selgitus

Pettuse abil makse tegemisele suunamisega seotud vastutus Ühendkuningriigis

2019. aastal lõi Ühendkuningriigi maksesüsteeme reguleeriv asutus tingimusliku hüvitamise mudeli pettuse abil makse tegemisele suunamise juhtumite jaoks. Selles osalemine on kohustuslik kuuele suurimale makseteenuse pakkujale ja vabatahtlik teistele pakkujatele. Reeglina peaksid need makseteenuse pakkujad hüvitama maksjatele kõik pettuse abil makse tegemisele suunamise juhtumid, välja arvatud juhul, kui maksjat on hoiatatud või ta on näidanud üles rasket hooletust.

Alates oktoobrist 2024 hakkas maksesüsteeme reguleeriv asutus kaitsma tarbijaid ja mikroettevõtjaid väiksmaksete puhul igat liiki pettuse abil makse tegemisele suunamise eest. Seda uut süsteemi kohaldatakse kõigi makseteenuse pakkujate suhtes. Süsteemi kohaselt jagatakse vastutus saatvate ja vastuvõtivate makseteenuse pakkujate vahel. Makseteenuse pakkujad peavad hüvitama nõuded vahemikus 100 kuni 85 000 naelsterlingit. Maksesüsteeme reguleeriv asutus avalikustab igal aastal andmed kõigi 14 suurima makseteenuse pakkuja pettuse abil makse tegemisele suunamise juhtumite kohta.

Allikas: Ühendkuningriigi maksesüsteeme reguleeriv asutus.

⁶¹ SWD(2023) 231 final, lk 88.

Komisjoni meetmetele vaatamata esineb endiselt maksekonto asukohal põhinevat diskrimineerimist

89 Alates 2014. aastast kehtiv [SEPA määrus](#) (vt [1. selgitus](#)) keelab diskrimineerimise maksekonto geograafilise asukoha alusel⁶². Asukoht kajastub rahvusvahelises pangakontonumbris (IBAN). Maksjate jaoks tähendab see praktikas seda, et SEPA raames peaks neil olema vabadus teha makseid eurodes mis tahes maksekontolt, olenemata selle asukohast. [SEPA määruse](#)⁶³ läbivaatamisel 2017. aastal tunnistas komisjon, et IBAN-i-põhine diskrimineerimine on endiselt probleem, ning võttis [jaemaksete strateegias](#) kohustuse võtta selle vastu meetmeid (vt põhimeetmed [\(11\)](#) ja [\(12\) III lisas](#)). Komisjon rakendas mõlemat põhimeedet, kuid need ei olnud piisavad, et lahendada püsivat IBAN-i-põhise diskrimineerimise probleemi, ning tööstusharu ettevõtjad kutsusid üles võtma edasisi meetmeid⁶⁴.

90 2021. aasta veebruarist 2023. aasta septembrini teatasid kasutajad platvormi [Accept My IBAN](#) kaudu peaaegu 3500-st IBAN-i-põhise väidetava diskrimineerimise juhtumist. Need juhtumid on seotud piiriüleste maksetega ühtses euromaksete piirkonnas. Platvorm on erasektori algatus ja selle kaudu edastatakse kaebused asjaomasele pädevale asutusele. IBAN-i-põhisest diskrimineerimisest teatatakse kõige sagedamini neljas ELi liikmesriigis, kusjuures Prantsusmaa ja Hispaania moodustavad kõigist juhtumitest vastavalt 31% ja 21%. Kaebused puudutavad nii era- kui ka avalikku sektorit. Kogutud andmed kajastavad probleemi tõenäoliselt vaid osaliselt, sest ELi kodanikud ei ole piisavalt teadlikud ning diskrimineerimisjuhtumitest teatamiseks on olemas ka muid kanaleid.

91 [SEPA määrusega](#) nõuti, et liikmesriigid teavitaksid komisjoni 2013. aasta keskpaigaks oma eeskirjadest, mis käsitlevad karistusi määruse täitmata jätmise, sealhulgas IBAN-i-põhise diskrimineerimise eest. Üheksa liikmesriiki teavitasid komisjoni oma eeskirjadest ühele [küsimustikule](#) vastates aga alles 2017. aasta esimeses kvartalis ehk 3,5 aastat pärast teatamise tähtaja möödumist. 2024. aasta juuli seisuga ei olnud Prantsusmaa komisjoni teavitanud, kuigi ta võttis 2021. aastal kasutusele uue karistussüsteemi. Pärast süsteemi kasutuselevõttu on juhtumite arv Prantsusmaal märkimisväärselt vähenenud (vt [8. selgitus](#)).

⁶² [Määrus \(EL\) nr 260/2012](#) (SEPA määrus), artiklid 3 ja 9.

⁶³ [COM\(2017\) 683 final](#).

⁶⁴ [Blog](#), Accept my IBAN (25. oktoober 2023).

8. selgitus. IBANi-põhise diskrimineerimise vastased meetmed Prantsusmaal

Meetmed, mille eesmärk on piirata Prantsusmaal IBANi-põhist diskrimineerimist:

- Prantsusmaa parlament otsustas 2021. aasta oktoobris, et IBANi-põhise diskrimineerimise eest saab [trahvida](#) kuni 375 000 euroga;
- [Prantsuse ametiasutused](#) tõstsid sidusrühmade (kutseliidud, ametiasutused) teadlikkust ning teatasid kohapealsetest uurimistest, et hinnata vastavust SEPA määrusele.

92 SEPA määruses on sätestatud, et IBANi-põhise diskrimineerimise eest määratavad karistused peaksid olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad, kuid see ei kohusta komisjoni neid hindama⁶⁵. Leidsime, et karistused olid liikmesriigiti väga erinevad. Miinimumkaristused ulatuvad 250 eurost kuni 10 000 euroni, kuid mitte kõik riigid ei ole miinimummäära kehtestanud. Maksimumkaristused ulatuvad 3500 eurost kuni (ettevõtete puhul) 10 miljoni euroni, millele lisandub kuni 10% aastakäibest. Maksete innovatsiooni Euroopa foorumil, mis on komisjoni ja EKP ühisalgatus, tehti ettepanek, et pädevad asutused peaksid määrama trahve, mis on proportsionaalsed nõuete täitmisega seotud kuludega⁶⁶, kuid see ei ole veel kaasa toonud trahvimäärade kohandamist.

93 Märgime seoses nõuete täitmise tagamise erinevustega liikmesriikides, et [määruses \(EL\) 2017/2394](#) (tarbijakaitsealaste õigusaktide täitmise tagamise eest vastutavate liikmesriigi asutuste vahelise koostöö kohta) ei ole SEPA määrust mainitud. Muu hulgas on määruses (EL) 2017/2394 määruses sätestatud pädevate asutuste minimaalsed uurimis- ja õigusaktide täitmise tagamise õigused piiriüleste rikkumiste korral.

94 Lisaks seadusandlikele ettepanekutele on komisjon suurendanud jõupingutusi võitluses IBANi-põhise diskrimineerimise vastu:

- o arutelud IBANi-põhise diskrimineerimise teemal mitmesugustel foorumitel, näiteks [Euroopa makseinnovatsiooni foorumil](#);

⁶⁵ Määrus (EL) nr 260/2012, artikkel 11.

⁶⁶ [European Forum for Innovation in Payments](#), Euroopa Keskpank (12. veebruar 2024).

- o kirjad, milles kutsutakse Prantsusmaa, Saksamaa, Iirimaa, Itaalia ja Hispaania pädevaid asutusi üles tagama SEPA määruse tõhus kohaldamine (põhimeede [\(11\) III lisas](#));
- o EU Pilot menetluste algatamine Austria, Saksamaa, Prantsusmaa ja Hispaania vastu;
- o Hispaania kohta rikkumisotsuse tegemine seoses õigusaktidega, mis takistasid inimestel maksta makse mõnes teises ELi liikmesriigis asuvalt kontolt (põhimeede [\(12\) III lisas](#)).
- o teavituskampaania käivitamine, et suurendada ELi kodanike, ettevõtjate ja avaliku sektori asutuste teadlikkust.

95 Lisaks teeb komisjon koostööd liikmesriikidega [ühtse turu normide täitmise tagamise rakkerühma](#) kaudu, mis toetab ühtse turu eeskirjade paremat rakendamist ja jõupingutusi kõige pakilisemate ühtse turu tõkete kõrvaldamiseks. 2023. aasta septembris nõustus rakkerühm käivitama projekti IBANi-põhise diskrimineerimise kaotamiseks avaliku ja erasektori valitud valdkondades. Auditi ajal hindas rakkerühm IBANi-põhise diskrimineerimise ulatust avalikus sektoris ja telekommunikatsioonisektoris, et teha kindlaks selle põhjused⁶⁷.

96 2023. aastal juhtis EBA tähelepanu virtuaalsete IBANide kasvavale arvule, mis on üks viis, kuidas makseteenuse pakkujad reageerivad IBANi-põhisele diskrimineerimisele. Virtuaalsed IBANid ei ole otseselt seotud füüsilise mõne maksekontoga, vaid suunavad sissetulevad maksed selliste kontodega seotud IBANidele⁶⁸. EMA leidis ühes [virtuaalsete IBANidega seotud riskide ja probleemide alases aruandes](#), et nende kasutamine põhjustab probleeme, mis on seotud rahapesu, tarbijate ja hoiustajate kaitse, liikmesriigi ja ELi tegevuslubade väljastamise ning õigusliku arbitraažiga. Sellega seoses märgime, et erinevalt [rahapesuvastastest direktiivist](#) ja [teisest makseteenuste direktiivist](#) ei kuulu [SEPA määrus](#) EBA tegevusvaldkonda⁶⁹. Seetõttu ei saa EBA selles valdkonnas hinnata riiklike pädevate asutuste järelevalvealast ühtsust.

⁶⁷ Single Market Enforcement Taskforce, [Report 2022–2023](#), lk 17 ja 18.

⁶⁸ EBA/REP/2023/18, jagu 2.7.

⁶⁹ Määrus (EL) nr 1093/2010, artikkel 1.

Järelevalve valdkonnas ei ole komisjon veel suutnud luua võrdseid võimalusi eri liikmesriikides tegutsevatele ettevõtjatele

97 Komisjoni [jaemaksete strateegia](#) hõlmas eesmärki kehtestada maksete ökosüsteemi tulevikukindel järelevalve ja järelevaatamine.

98 Kooskõlas [jaemaksete strateegiaga](#) on komisjon hinnanud riske, mis tulenevad reguleerimata teenustest ja [teises makseteenuste direktiivis](#) loetletud eranditest⁷⁰. Lisaks kavatseb komisjon makseteenuseid käsitleva seadusandliku ettepaneku ([kolmas makseteenuste direktiiv / makseteenuste määrus](#)) vastuvõtmisega integreerida e-raha direktiivi ([kolmas makseteenuste direktiiv / makseteenuste määrus](#)), tagades seeläbi turuosalistele suurema selguse. 2023. aastal võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu komisjoni ettepaneku kohaselt vastu [määruse \(EL\) 2023/1114](#), mis käsitleb krüptovaraturge. Need meetmed on suunatud põhimeetmetele [\(22\)–\(25\)](#) (vt [III lisa](#)). Meie hinnangul on need ellu viidud.

99 2023. aastal viis EBA läbi makseteenuste valdkonna riiklike pädevate asutuste esimese vastastikuse hindamise⁷¹, et saavutada järelevalvealane ühtsus. EBA leidis, et riiklikud pädevad asutused järgisid suures osas tema suuniseid [teise makseteenuste direktiivi](#) kohase tegevusloa andmise ja registreerimisega seotud teabe kohta⁷². Mõned liikmesriikide konkurentsiasutused ei nõua siiski taotlejalt kogu suunistes sätestatud teabe esitamist. See tähendab järelevalveasutustel on taotlejatele tegevusloa taotlemisel erinevad ootused.

100 Komisjon on tunnistanud, et esineb probleeme, mis on seotud [teise makseteenuste direktiivi](#) erineva rakendamise ja jõustamisega. Need mõjutavad otseselt makseteenuse pakkujate vahelist konkurentsi, luues eri liikmesriikides erinevaid regulatiivseid tingimusi. Need on tingitud õigusnormide erinevast tõlgendamisest, mis soodustab õiguslikku arbitraaži. Selle tulemusel koonduvad kolmandatest isikutest teenuseosutajad riikidesse, mis tõlgendavad eeskirju soodsamalt⁷³. Aastatel 2014–2020 suurenes kolmandatest isikutest teenuseosutajate arv ELis 126 võrra, kusjuures peaaegu kogu kasv toimus kahes liikmesriigis (vt [joonis 8](#)).

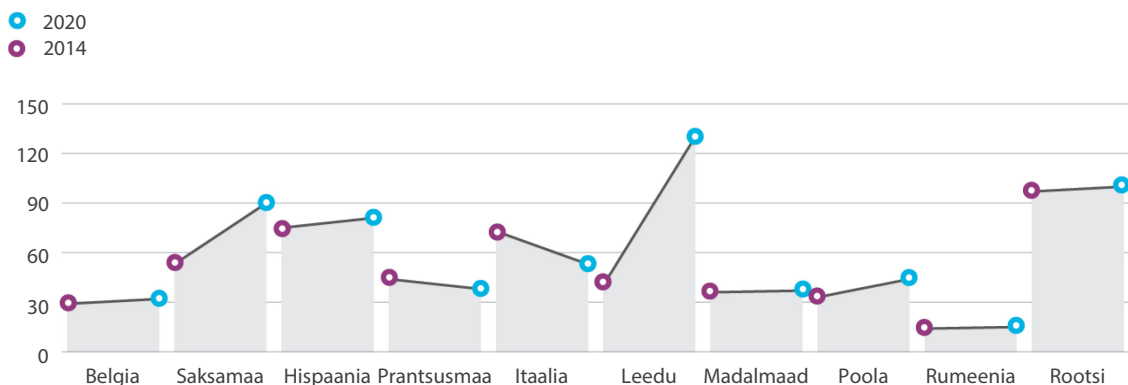
⁷⁰ SWD(2023) 231 final, lk 15, 153 ja 162.

⁷¹ EBA/REP/2023/01.

⁷² EBA-GL-2017–09.

⁷³ SWD(2023) 231 final, lk 20.

Joonis 8. Teise makseteenuste direktiivi kohaselt litsentsitud kolmandast isikust teenuseosutajate arv



Allikas: kontrollikoda [komisjoni](#) andmete põhjal.

101 Sidusrühmad, sealhulgas Euroopa järelevalveasutused ja riiklikud pädevad asutused, on avalikult välja pakkunud mitmeid viise, et parandada järelevalveraamistikku ja -tavasid. Nad pooldavad paremat juhendamist, suuremat läbipaistvust ja eeskirju, mis on paremini kohandatud tehnoloogia arenguga. Riiklikud pädevad asutused on nõudnud ka suuremaid järelevalvevolitusi suurte IT-ettevõtjate suhtes, kes pakuvad oma nime all makseteenuseid. Nad sõlmivad krediidi- või makseasutustega lepingu, et osutada oma nime all makseteenuseid, mille jaoks neil endal tegevusluba ei ole (vt [IV lisa](#)). Euroopa järelevalveasutused rõhutasid, et komisjoni 1997. aasta [tõlgendavat teatist](#) pankade teenuste osutamise vabaduse kohta⁷⁴ on vaja ajakohastada.

102 Kuigi liikmesriikide pädevate asutuste järelevalve erinevus on toonud makseteenuse pakujate jaoks kaasa ebavõrdsed tingimused, on komisjon seda küsimust käsitlenud vaid väga piiratud ulatuses. Liikmesriikide pädevad asutused on tõstatanud oma nime all makseteenuste osutamise küsimuse ja palunud täiendavaid volitusi, kuid nende ettepanekuid ei ole seni komisjoni makseteenuseid käsitlevas ettepanekus käsitletud. Kokkuvõttes leidsime, et [III lisas](#) esitatud põhimeede [\(26\)](#) on rakendamata, kuna me ei leidnud põhjalikku hinnangut selle kohta, kas ühelt poolt makseteenuste järelevalve ning teiselt poolt maksesüsteemide, -kavade ja -instrumentide järelevalve on omavahel nõuetekohaselt seotud.

⁷⁴ ESA 2022 01 ja EBA report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services.

Järeldused ja soovitused

103 Kokkuvõttes järeldame, et ELi lähenemisviis digimaksetele on aidanud muuta need kasutajate jaoks turvalisemaks, kiiremaks ja odavamaks, kuid selle mõju täpseks hindamiseks on liiga vähe andmeid. Leidsime siiski ELi õigusraamistikus kaks põhiaspekti, mis vajavad veel tähelepanu: esiteks on hinnasekkumise kriteeriumid ebaselged ja puuduvad korrapärased kontrollid; teiseks on avatud panganduse valdkonnas pangakonto andmete jagamise õigusraamistikus lünk.

104 ELil on digimaksete jaoks täiustatud õigusraamistik, mida on viimase kümne aasta jooksul laiendatud ja läbi vaadatud, et kajastada selle valdkonna kiiret arengut. Sellega seoses oli oluline verstapost teise makseteenuste direktiivi läbivaatamine, mille leidsime olevat suuremas osas tervikliku (vt punktid [18–22](#)).

105 Hinnasekkumiste eesmärk on üldiselt vähendada konkurentsimoonutuste negatiivset mõju või püüelda konkreetsete poliitikaeesmärkide poole, mis võivad olla tarbijate huvides. Hinnasekkumised on aga sekkuvad, kuna need piiravad seda, kuidas turuosalisel saavad oma teenuste eest tasu nõuda, ja mõjutavad kulude läbipaistvust tarbijate jaoks. Leidsime, et digimakseid käsitlevates alusaktides ei ole sätestatud selgeid kriteeriume, mille alusel hinnata, kas sekkumised on põhjendatud ega seda, kui kaua neid tuleks kohaldada. Need hõlmavad ühekordseid läbivaatamisi, kuid korrapärase läbivaatamise nõue puudub (vt punktid [23–27](#)).

106 Leidsime, et mõne olemasoleva kaardimaksetega seotud sekkumise puhul ei suutnud komisjon tõendada, et positiivne mõju tarbijatele kaalub selgelt üles negatiivse mõju. Põhjalike, usaldusväärsete ja ajakohaste andmete puudumine ei võimalda komisjonil hinnasekkumiste mõju tõhusalt jälgida. Andmete piiratud kättesaadavuse üks põhjus on mitteavalikustamise kokkulepped, mille kaudu rahvusvahelised kaardisüsteemid takistavad kauplejatel jagada andmeid kaardimaksetega seotud tasude kohta (vt punktid [28–44](#)).

107 Veel üks oluline digimakseid käsitleva ELi õigusraamistiku alustala on avatud pangandus. Selles valdkonnas on peamised puudused standardimise puudumine ja avatud panganduse nõrk järelevalvekord. Andmete jagamisel on endiselt takistusi ka seetõttu, et makseteabe valdajatele ei pakuta rahalisi stiimuleid ning liidesed ei ole standarditud. Komisjoni hinnang selle kohta, kas lubada avatud panganduse võimaldamise eest tasu küsida, ei põhine kvantitatiivsel analüüsil. Ka ei hõlmanud see kavandatud avatud panganduse mudeli mõju kontoandmete omanike (peamiselt pankade) kasumlikkusele. Leidsime ka, et ebapiisavate andmete tõttu on komisjonil keeruline avatud panganduse poliitikat põhjalikult analüüsida (vt punktid 45–59).

1. soovitus. Kehtestada ELi digimaksete valdkonnaga seotud hinnasekkumise kriteeriumid ja teha korrapäraseid kontrole

Komisjon peaks:

- a) sätestama kriteeriumid, mille alusel määratakse kindlaks, millistel asjaoludel on millised hinnasekkumise liigid põhjendatud, algtades vajaduse korral seadusandliku ettepaneku;
- b) vaatama korrapäraselt läbi hinnasekkumised maksete turul (näiteks vahendustasu piirmäär ja lisatasude keeld);
- c) käsitlema mitteavalikustamise kokkulepetest tulenevaid piiranguid, et oleks võimalik koguda andmeid hinnasekkumiste kulude kohta (nt vahendustasu piirmäär ja lisatasude keeld), algtades vajaduse korral seadusandliku ettepaneku.

Soovituste täitmise tähtaeg: a) 2027. aasta lõpp, b) esimese läbivaatamise kuupäev tuleks kindlaks määrata igal üksikjuhul eraldi, kuid mitte hiljem kui 2028. aasta lõpuks, c) 2027. aasta lõpp.

2. soovitus. Töötada välja ja rakendada strateegia digimaksete valdkonna andmeseireks

Komisjon peaks välja töötama ja rakendama digimaksete valdkonna andmeseirestrateegia (eelkõige seoses hinnasekkumiste ja avatud pangandusega), et määrata kindlaks, mis liiki andmeid on vaja teadlike poliitiliste otsuste tegemiseks, selliste andmete allikad, andmete kogumise sagedus ning nõuded andmete tulemuslikuks ja tõhusaks kogumiseks.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027. aasta lõpp

108 ELi digimaksete poliitika mõju on suuresti teadmata, sest komisjon ei ole kehtestanud tõhusat järelevalvesüsteemi. Eelkõige ei ole komisjon kindlaks määranud näitajaid maksete tegeliku kiiruse, kulude, kättesaadavuse ja läbipaistvuse mõõtmiseks; samuti ei ole seatud eri liiki maksete jaoks eesmärke. Seevastu G20 on sellised eesmärgid kehtestanud. Need näitajad annaksid komisjonile ka kasuliku raamistiku seadusandlike ettepanekute ettevalmistamisel ja nende võimaliku mõju hindamisel. Veelgi olulisem on see, et komisjonil puudub juurdepääs kõige olulisematele andmetele, mis on enamasti makseteenuse pakujate valduses. Mõned komisjoni meetmed võivad parandada maksete läbipaistvust, kiirust ja kulusid. Komisjon eeldab, et tänu välbmaksete suuremale kasutamisele tulevikus suureneb maksete kiirus edaspidi märkimisväärselt. Andmete puudumine on siiski endiselt peamine tegur, mis takistab komisjonil hindamast arenguid ELi makseturul (vt punktid [62–77](#)).

3. soovitus. Pakkuda välja tulemusnäitajad ja seada digimaksetega seotud eesmärgid

ELi maksepoliitika tõhususe hindamiseks peaks komisjon määrama kindlaks näitajad, mille abil mõõta digimaksete kulusid, kiirust, läbipaistvust ja kättesaadavust, ning seadma nende jaoks ELi tasandil konkreetseid eesmärke.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2025. aasta lõpp

109 Komisjon on rakendanud enamiku oma 2020. aasta [jaemaksete strateegias](#) esitatud põhimeetmetest, kuid rakendamisel on sageli esinenud viivitusi (vt punktid [78–80](#)). Leidsime oma põhjalikus analüüsis kolme valitud teemaga seotud põhimeetme kohta, et isegi kui meetmed täielikult ellu viidi, ei saavutanud need alati oma kavandatud eesmärke:

- o kliendi tugev autentimine on osutunud tõhusaks, kuid petturid on kohandunud, ning et uutest turvameetmetest kõrvale hoida, suunavad nad oma ohvreid pettuse abil makseid tegema. Komisjoni kavandatud uus ELi vastutuse süsteem keskendub teise isikuna esinemisega seotud pettustele ega hõlma kõiki pettuse abil makse tegemisele suunamise viise (vt punktid [81](#) ja [88](#));

- o seoses maksekonto asukohal põhineva diskrimineerimisega on komisjon suurendanud oma jõupingutusi, kuid ei ole veel suutnud tagada, et maksetest ei keeldutaks välismaise IBANi tõttu. Selline diskrimineerimine on tarbijate jaoks kogu ELis endiselt tõsine probleem, kuigi see on ühtse euromaksete piirkonna määrusega keelatud. Tõhusaid jõupingutusi selle probleemiga võitlemiseks takistavad regulatiivsed lüngad, näiteks asjaolu, et SEPA määruse täitmise tagamine ei kuulu EBA tegevuse ega riiklike ametiasutuste vahelise koostöö valdkonda. IBANi-põhise diskrimineerimise eest määratavad karistused on liikmesriigiti väga erinevad ning komisjon ei ole kohustatud hindama, kas need karistused on mõjusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Maksekonto asukohal põhinev diskrimineerimine on toonud kaasa virtuaalsete IBANide laialdasema kasutamise, millega kaasnevad mitmed riskid. EBA on need riskid juba ühes hiljutises aruandes välja toonud (vt punktid [89–96](#));
- o komisjon ei ole suutnud oma järelevalvega luua võrdseid võimalusi eri liikmesriikides tegutsevatele ettevõtjatele. Tegevusloa andmist ja registreerimist käsitlevate eeskirjade erineva tõlgendamise tõttu asuvad makseteenuseid pakkuvad ettevõtjad peamiselt riikides, kus eeskirju tõlgendatakse soodsamalt. Lisaks ei ole komisjon järginud liikmesriikide ametiasutuste üleskutseid suurendada nende järelevalvevolitusi suurte tehnoloogiaettevõtete üle, kellel on ulatuslikud kliendivõrgud (vt punktid [97–102](#)).

4. soovitus. Võidelda paremate jõustamiseeskirjadega maksekonto asukohal põhineva diskrimineerimise vastu ja analüüsida virtuaalseid maksekontosid

Komisjon peaks:

- a) tegema ettepaneku lisada [määrusesse \(EL\) 2017/2394](#) (tarbijakaitsealaste õigusaktide täitmise tagamise eest vastutavate liikmesriikide ametiasutuste vahelise koostöö kohta) viide [SEPA määrusele](#).
- b) tegema ettepaneku lisada EBA pädevusse [SEPA määruse](#) täitmise tagamine;
- c) hindama põhjalikult, kas virtuaalsed IBANid nõuavad täiendavaid meetmeid ELi tasandil, võttes muu hulgas arvesse EBA aruandes kindlaks tehtud riske.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027. aasta lõpp

5. soovitus. Tugevdada jõupingutusi, et saavutada võrdsed tingimused tegevusloa andmises ja järelevalves

Komisjon peaks:

- a) andma riiklikele pädevatele asutustele üksikasjaliku tõlgenduse makseteenuste pakkujatele tegevusloa andmise ja nende registreerimise kohta;
- b) ajakohastama teenuste osutamise vabadust käsitlevad suunised, et need kajastaksid praegusi tehnoloogilisi nõudeid;
- c) hindama vajadust kehtestada meetmed suurte tehnoloogiaettevõtjate kontsernisisese läbipaistvuse suurendamiseks ja looma teabevahetuse riiklike pädevate asutuste vahel, et tagada tõhusam järelevalve liikmesriigi tasandil.

Soovituse täitmise tähtaeg: a) ja b) puhul 2027. aasta lõpp ja c) puhul 2028. aasta keskpaik.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Mihails Kozlovs, võttis käesoleva aruande vastu 26. novembri 2024. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Tony Murphy

Lisad

I lisa. Komisjoni tulevikuvisioon ELi jaemaksete kohta

Komisjon määratles oma [jaemaksete strateegias](#) tulevikuvisiooni ja meetmete põhisambad.

Komisjoni **visioon** on järgmine:

- o Euroopa kodanikud ja ettevõtjad saavad kasutada mitmesuguseid kvaliteetseid makselahendusi, mida toetab konkurentsivõimeline ja innovaatiline maksete turg ning mis põhinevad turvalistel, tõhusatel ja juurdepääsetavatel taristutel;
- o Euroopa majanduslikku ja finantssuveräänsust toetavad konkurentsivõimelised riigisisesed ja üleeuroopalised makselahendused peaksid olema kättesaadavad;
- o EL annab märkimisväärse panuse ELi-väliste jurisdiktsioonidega tehtavate piiriüleste maksete, sealhulgas rahasaadetiste parandamisse, toetades seeläbi euro rahvusvahelist rolli ja ELi avatud strateegilist autonoomiat.

Komisjoni strateegias keskendutakse neljale omavahel seotud **põhisambale**:

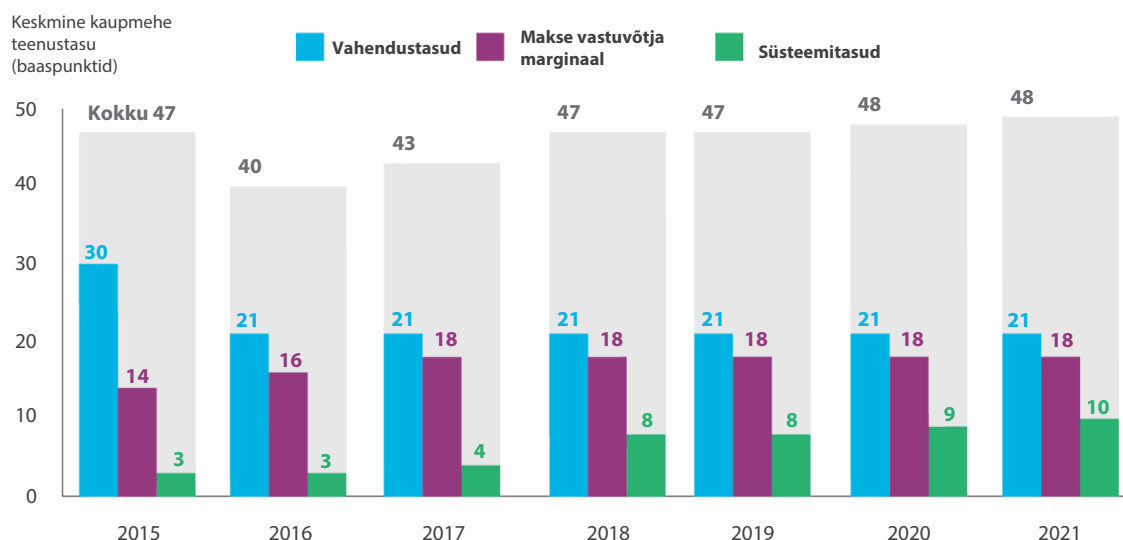
- i) üha rohkem digitaalsete ja vääkmaksete lahendusi, mis on üleeuroopalise ulatusega;
- ii) innovaatilised ja konkurentsivõimelised jaemaksete turud;
- iii) tõhusad ja koostalitlusvõimelised jaemaksesüsteemid ja muud tugitaristud;
- iv) tõhusad rahvusvahelised maksed, sealhulgas rahasaadetised.

II lisa. Kaupmehe teenustasude alased uuemad uuringud

Auditi käigus leidsime kolm uuringut, mis võivad näidata, et kaupmehe teenustasud, välja arvatud vahendustasud, ei ole väheolulised.

CMSPI ja Zephyre'i tasude uuringust, et peale vahendustasude määrase kehtestamist vahendustasud küll vähenesid, kuid kaupmehe makstavate teenustasude muud komponendid, eelkõige süsteemitasud, on aja jooksul järk-järgult suurenenud. Selle uuringu kohaselt moodustasid vahendustasud 2021. aastal vaid 43% kauplejate teenustasudest, ülejäänud 57% moodustasid makse vastu võtnud teenuseosutaja marginaal ja süsteemitasud (vt [joonis 9](#)).

Joonis 9. Kaupmehe teenustasude jaotus aastatel 2015–2021



IC Fees: vahendustasud; MSC: kaupmehe teenustasud.

Allikas: CMSPI & Zephyre Scheme Fee Study (2021).

Teiseks avaldab EHI jaemüügiinstituut e.V. aastaaruande jaesektori makseteenuste kohta Saksamaal. 2023. aasta andmete põhjal leidis EHI jaemüügiinstituut e.V., et rahvusvaheliste kaardisüsteemide krediitkaarditasud ulatuvad 0,47%-st suurte kauplejate puhul 1,81%-ni väikekaupmeeste puhul, mis ületab märkimisväärselt vahendustasu piirmäära⁷⁵.

⁷⁵ EHI, *Studie: Zahlungssysteme im Einzelhandel 2023*, 2023.

Kolmandaks tellis komisjon 2024. aastal Valdani Vicari & Associatilt (VVA) ja ühelt rahvusvaheliselt andmekogumisettevõttelt (gdcc) uuringu, et analüüsida kaardipõhiste maksete turgude uusi arenguid, sealhulgas vahendustasusid ja kaupmehe teenustasusid. Uuring hõlmas 11 liikmesriiki ja selles leiti muu hulgas, et 2022. aastal olid deebetkaartide ja krediitkaartide kaupmehe teenustasud vastavalt 0,44% ja 0,60%⁷⁶. See ületab samuti märkimisväärselt vahendustasu piirmäära. Arvestades kättesaadavate andmete piiratust, ei olnud ekspertidel võimalik põhjalikku analüüsi teha. Kõnealuse uuringu jaoks ei olnud võimalik rahvusvaheliste kaardisüsteemide kohta kõiki andmeid koguda (muu hulgas mitteavalikustamise kokkulepete tõttu).

⁷⁶ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al., *Study on developments in card-based payment markets*, 2024.

III lisa. Auditi käigus hinnatud põhimeetmed

Põhimeede	Mis ajaks?	Kus käsitletud?	Rakendatud?	Õigeaegselt?
1) Komisjon kontrollib arvuliselt, kui paljud makseteenuse pakkujad ja kontod suudavad SEPA välkkreeditkorraldusi saata ja vastu võtta.	2020	Komisjoni talituste töödokument, SWD (2022) 546 final Punktid 66–68	Jah	Ei
2) Komisjon hindab, kas need arvud on rahuldavad, ja otsustab selle põhjal, kas on asjakohane teha ettepanek võtta vastu õigusakt.	2021	Komisjoni talituste töödokument, SWD (2022) 546 final Punktid 66–68	Jah	Ei
3) Komisjon hindab, kas oleks asjakohane nõuda, et asjaomased sidusrühmad võtaksid üle kõik SEPA välkkreeditkorralduse lisafunktsioonid või osa nendest.	Konkreetselt kuupäeva ei ole mainitud	Komisjoni talituste töödokument, SWD (2022) 546 final Punktid 66–68	Jah	e/k
4) Komisjon hindab, mil määral on ELi praeguste tarbijakaitsemeetmete (nt õigus tagasimaksetele) raames võimalik pakkuda välmakseid tegevatele tarbijatele samasugust kõrgetasemelist kaitset nagu muude maksevahendite puhul.	Teise makseteenuste direktiivi läbivaatamisel	Komisjoni talituste töödokument, SWD (2022) 546 final Punktid 66–68	Jah	Ei, kuna makseteenuste direktiivi läbivaatamine hilines

Põhimeede	Mis ajaks?	Kus käsitletud?	Rakendatud?	Õigeaegselt?
5) Komisjon hindab tarbijatelt välkmaksete eest võetavate tasude mõju ja vajaduse korral nõuab, et need ei oleks suuremad kui tavapäraste krediidikorralduste eest võetavad tasud.	Konkreetselt kuupäeva ei ole mainitud	Komisjoni talituste töödokument, SWD (2022) 546 final Punktid 66–68	Jah	e/k
6) Komisjon uurib, kas tuleks võtta erimeetmeid, et parandada maksesüsteemide kriisijuhtimise tulemuslikkust ja tagada usaldusväärsed meetmed finantseerimisasutuste likviidsusrisi maandamiseks, mis tuleneb vahendite kiirest ja väheste takistustega väljavoolust välkmaksete kaudu.	Konkreetselt kuupäeva ei ole mainitud	Komisjoni talituste töödokument: SWD(2022) 546 final	Jah	e/k
7) Välkmaksete puhul uurib komisjon, kas tuleks võtta lisameetmeid, millega maandada muid konkreetseid riske, nagu rahapesu, terrorismi rahastamist ja nende eelkuritegusid.	Konkreetselt kuupäeva ei ole mainitud	Komisjoni talituste töödokument, SWD (2022) 546 final	Jah	e/k
8) Komisjon uurib võimalust töötada rahastamiskõlblike üleeuroopaliste makselahenduste jaoks välja märgis koos visuaalse logoga.	2023	Komisjoni uurimine ei ole veel lõppenud	Ei	Ei
9) Komisjon uurib võimalusi, kuidas hõlbustada viipemakse kaartidega tehtavate maksete puhul Euroopa tehniliste kirjelduste kasutuselevõttu, nt ELi rahastamisprogrammide kaudu.	2023	Komisjoni uurimine ei ole veel lõppenud	Ei	Ei
10) Komisjon toetab ELi kauplemise makseterminalide ajakohastamist ja lihtsustamist, näiteks kassaparaatidel e-kviitungite väljastamise võimaldamisega.	2023	Komisjoni toetus puudub	Ei	Ei

Põhimeede	Mis ajaks?	Kus käsitletud?	Rakendatud?	Õigeaegselt?
11) Komisjon tuletab liikmesriikide pädevatele asutustele meelde neile SEPA määrusest tulenevaid täitmise tagamise kohustusi.	Konkreetselt kuupäeva ei ole mainitud	Punkt 94	Jah	e/k
12) Komisjon jälgib tähelepanelikult nõuetele mittevastavuse juhtumeid ja algatab vajalikud rikkumismenetlused.	Konkreetselt kuupäeva ei ole mainitud	Punktid 94–95	Jah	e/k
13) Komisjon uurib viise, kuidas edendada e-identimise (eID) kasutamist, et toetada kliendi tugeva autentimise nõuete täitmist.	Konkreetselt kuupäeva ei ole mainitud	Seadusandlik ettepanek, millega luuakse Euroopa digiidentiteedi raamistik	Jah	e/k
14) Komisjon viib läbi uuringu digimaksete aktsepteerimise taseme kohta Elis.	2022	Uuring on pooleli	Ei	Ei
15) Selleks et toetada digieuro emiteerimist, teeb komisjon tihedat koostööd EKPga eesmärkide ja poliitikavariantide osas, et tagada ulatuslik vastastikune täiendavus.	Konkreetselt kuupäeva ei ole mainitud	Seadusandlik ettepanek digieuro kasutuselevõtu kohta	Jah	e/k

Põhimeede	Mis ajaks?	Kus käsitletud?	Rakendatud?	Õigeaegselt?
16) Komisjon algatab teise makseteenuste direktiivi kohaldamise ja mõju põhjaliku läbivaatamise.	2021	Makseteenuseid käsitlevad seadusandlikud ettepanekud (makseteenuste määrus/kolmas makseteenuste direktiiv) Punktid 18–21	Jah	Ei
17) Komisjon kavatses esitada seadusandliku ettepaneku avatud rahanduse raamistiku kohta.	2022	Seadusandlikud ettepanekud finantsandmete juurdepääsu raamistiku (FIDAR) kohta Punkt 51	Jah	Ei
18) Komisjon peaks hoolikalt jälgima kliendi tugeva autentimise nõuete rakendamist.	Konkreetses kuupäeva ei ole mainitud	Komisjoni talituste töödokument, SWD (2023) 231 final.	Jah	e/k

Põhimeede	Mis ajaks?	Kus käsitletud?	Rakendatud?	Õigeaegselt?
19) Komisjon teeb kokkuvõtte mõjust, mida kliendi tugev autentimine avaldab maksepettuste tasemele ELis, ning uurib, kas tuleks kaaluda lisameetmeid, millega astuda vastu uut liiki pettustele.	Teise makseteenuste direktiivi läbivaatamisel	Komisjoni talituste töödokument, SWD (2023) 231 final.	Jah	Ei, kuna makseteenuste direktiivi läbivaatamine hilines
20) Komisjon peaks esitama määruse ettepaneku finantssektorite digitaalse tegevuskerksuse kohta kogu ELis.	2020	Ettepanek: määrus, mis käsitleb finantssektori digitaalset tegevuskerksust (DORA)	Jah	Jah
21) Komisjon vaatab uuesti läbi viipemaksete suhtes kehtivad õiguslikud piirangud.	Teise makseteenuste direktiivi läbivaatamisel	Komisjoni talituste töödokument, SWD (2023) 231 final.	Jah	Ei, kuna makseteenuste direktiivi läbivaatamine hilines
22) Komisjon hindab kõiki reguleerimata teenustest tulenevaid uusi riske.	Teise makseteenuste direktiivi läbivaatamisel	Komisjoni talituste töödokument, SWD (2023) 231 final.	Jah	Ei, kuna makseteenuste direktiivi läbivaatamine hilines

Põhimeede	Mis ajaks?	Kus käsitletud?	Rakendatud?	Õigeaegselt?
23) Komisjon hindab ka teises makseteenuste direktiivis loetletud erandite asjakohasust ning usaldatavus-, käitamis- ja tarbijakaitsenõuete muutmise vajadust.	Teise makseteenuste direktiivi läbivaatamisel	Komisjoni talituste töödokument, SWD (2023) 231 final.	Jah	Ei, kuna makseteenuste direktiivi läbivaatamine hilines
24) Komisjon ühtlustab teise makseteenuste direktiivi ja e-raha direktiivi raamistiku, lisades makseteenuste alla e-raha väljastamise.	Teise makseteenuste direktiivi läbivaatamisel	Makseteenuseid käsitlevad seadusandlikud ettepanekud (makseteenuste määrus)	Jah	Ei, kuna makseteenuste direktiivi läbivaatamine hilines
25) Komisjon kehtestab teist e-raha direktiivi täiendades lisatingimused e-raha tokenite väljastajatele.	Konkreetselt kuupäeva ei ole mainitud	Krüpovaraturgude määrus	Jah	e/k
26) Komisjon tagab vajaduse korral nõuetekohased ühendused makseteenuste järelevalve ning maksesüsteemide, -skeemide ja -instrumentide järelevalvamise vahel.	Konkreetselt kuupäeva ei ole mainitud	Komisjoni hinnang nõuetekohastele ühendustele puudub	Ei	e/k
27) Komisjon kaalub arvelduse lõplikkuse direktiivi kohaldamisala laiendamist makseasutustele.	2020	Arvelduse lõplikkuse direktiivi muudatused	Jah	Ei

Põhimeede	Mis ajaks?	Kus käsitletud?	Rakendatud?	Õigeaegselt?
28) Komisjon uurib, asjakohane teha ettepank võtta vastu õigusakt, millega tagada õiglastel, mõistlikel ja mittediskrimineerivatel tingimustel juurdepääs tehnilisele taristule.	Konkreetsset kuupäeva ei ole mainitud	Digiteenuste ühtse turu määrus	Jah	e/k
29) Komisjon eeldab, et asjaomased maksesüsteemide käitajad soodustaksid Euroopa süsteemide ja kolmandate riikide välmaksesüsteemide ühendusi.	Konkreetsset kuupäeva ei ole mainitud	Komisjoni ootused ei ole täitunud	Ei	e/k
30) Komisjon kutsub üles rakendama ülemaailmseid rahvusvahelisi standardeid, nagu ISO 20022.	2022	Komisjoni taotlusele ei ole veel vastatud Punktid 70–71	Jah	Ei
31) Komisjon julgustab makseteenuse pakkujaid kasutama ülemaailmse pankadevahelise finantstelekommunikatsiooni ühingu (SWIFT) ülemaailmset maksete algatust.	Konkreetsset kuupäeva ei ole mainitud	Komisjoni julgustamine on puudulik	Ei	e/k
32) Komisjon hindab, kas piiriüleste rahvusvaheliste tehingute läbipaistvust on vaja veel parandada.	Teise makseteenuste direktiivi läbivaatamisel	Punkt 65	Jah	Ei, kuna makseteenuste direktiivi läbivaatamine hilines
33) Kuna välmaksed kujunevad normiks ka rahvusvaheliselt, hindab komisjon teise makseteenuste direktiivi läbivaatamise raames, kas on asjakohane nõuda, et ka nn ühe poolega tehingutele kehtiks sama maksimaalne täitmisaeg, mis kehtib kahe poolega tehingutele.	Teise makseteenuste direktiivi läbivaatamisel	Komisjoni hinnang puudub	Ei	Ei

Põhimeede	Mis ajaks?	Kus käsitletud?	Rakendatud?	Õigeaegselt?
34) Komisjon jälgib huviga Euroopa Maksenõukogu raames tehtavat tööd ühe poolega tehingute puhul ärieeskirjade ja sõnumiedastusstandardite võimalikuks edasiseks ühtlustamiseks. Komisjon hindab, kas need on vaja teha kohustuslikuks.	Konkreetselt kuupäeva ei ole mainitud	Komisjoni hinnang puudub	Ei	e/k
35) Komisjon julgustab komisjon julgustab liikmesriike vastu võtma algatusi rahasaadetiste sektori toetamiseks selle tingimusega, et rahasaadetise teenuse pakkujad kohustuvad rahasaadetise teenuste kulusid aegamööda vähendama.	Konkreetselt kuupäeva ei ole mainitud	Komisjoni julgustamine on puudulik	Ei	e/k

IV lisa. Sidusrühmade soovitused makseteenuste järelevalve kohta

Sidusrühm	Kuupäev	Soovituse sisu
Liikmesriikide pädevad asutused	1.2021 ja 2.2024	Liikmesriikide pädevad asutused pidasid suurettevõtete poolset oma nime all makseteenuste pakkumist tulevaseks probleemiks. Oma nime all makseteenuseid osutavad partnerid sõlmivad krediidi- või makseasutustega lepingu selliste makseteenuste osutamiseks, mille jaoks neil endal tegevusluba puudub. Esimese sammuna pooldavad liikmesriikide pädevad asutused suuremat läbipaistvust suurte tehnoloogiaettevõtjate puhul, kellel on ulatuslikud kliendivõrgud, ning teise sammuna tegeleda nõrkade järelevalvevolitustega. Üldiselt leiavad liikmesriikide pädevad asutused, et finantsteenuseid osutavate suurte tehnoloogiaettevõtjate tütarettevõtjate kohta teabe vahetamist finantssektori järelevalveasutuste vahel tuleks parandada, võttes kasutusele ühise teabevahetussüsteemi ⁷⁷ .
Ühised järelevalvemeetmed (EBA, EIOPA, ESMA)	1.2022	Euroopa järelevalveasutused rõhutasid vajadust ajakohastada 1997. aasta tõlgendavat teatist pankade teenuste osutamise vabaduse kohta. Ühised järelevalveasutused on seisukohal, et komisjoni teatistes tuleks arvesse võtta tehnoloogia arengut, et teha kindlaks, millal kujutab digitegevus endast piiriülest teenust (nt internet, mobiilpangandus) ⁷⁸ .
EBA	1.2023	EBA soovitas komisjonil selgitada juhtimiskorda, juhtkonna sobivuse kriteeriume ja nõudeid, millele taotlejad peavad vastama, et tagada makseasutuste piisav kohalik sisu ⁷⁹ .

⁷⁷ FISMA 2021/OP/0002, ESA 2022 01 ja JC 2024 02.

⁷⁸ ESA 2022 01 ja EBA report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services.

⁷⁹ JC 2024 02, kohalik sisu tähendab, et makseasutuste peakontor peab asuma liikmesriigis, kus nad on registreeritud, ja viima vähemalt osa oma makseteenuste osutamisega seotud äritegevusest ellu selles liikmesriigis ([teine makseteenuste direktiiv](#), artikkel 11).

Sidusrühm	Kuupäev	Soovituse sisu
Liikmesriikide pädevad asutused	2.2024	Liikmesriikide pädevad asutused leidsid, et probleemiks on halva kvaliteediga teated piiriüleste teenuste kohta. Pädevad asutused andsid teada, et makseteenuse pakkuja tütarettevõtjad teatasid oma päritoluliikmesriigi ametiasutusele oma kavatsusest osutada samu teenuseid kõigis liikmesriikides, kuigi lõppkokkuvõttes osutati teenuseid vaid üksikutes liikmesriikides. Muudel juhtudel osutati teenuseid rohkemates liikmesriikides, kui oli teatatud päritoluriigi ametiasutusele ⁸⁰ .

⁸⁰ FISMA 2021/OP/0002, lk 110 ja 163; JC 2024 02.

Lühendid

EBA:	Euroopa Pangandusjärelevalve
EKP:	Euroopa Keskpank
G20:	kahekümne juhi grupp
IBAN:	rahvusvaheline pangakontonumber
ISO:	Rahvusvaheline Standardiorganisatsioon
QR-kood:	ruutkood
SEPA:	ühtne Euroopa maksepiirkond

Sõnastik

Digirahakott: turvaline digiplatvorm, mis võimaldab kasutajatel hallata finantstehinguid, sealhulgas internetis raha hoida, saata või vastu võtta.

G20: rahvusvaheline foorum, mis koosneb 19 riigist, EList ja Aafrika Liidust, kes esindavad maailmamajanduse suurriike.

IBAN-põhine diskrimineerimine: ühtses euromaksete piirkonnas tehtavad maksed, mida saab teha ainult eurodes sama riigi maksekontolt või -kontole.

Pettuse abil makse tegemisele suunamine: isik suunatakse pettuse abil petturile makse tegemisele.

Teise isikuna esinemisega seotud pettus: pettuse abil makse tegemisele suunamise alamkategooria. Pettur(id), kes esineb (kasutavad) teadaoleva ja usaldusväärse isikuna, et manipuleerida isikuga makse tegemiseks.

Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2025-01>

Ajatelg

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2025-01>

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab need auditiülesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulutusi, tulevasi arenguid ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi turgude reguleerimise ja konkurentsivõimelise majanduse valdkondade auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Mihails Kozlovs. Auditit juhtis kontrollikoja liige Ildikó Gáll-Pelcz, keda toetasid kabinetiülem Claudia Kinga Bara, kabineti nõunik Zsolt Varga, valdkonnajuht Kamila Lepkowska, auditijuht Helmut Kern ning audiitorid Armin Hosp, Ioannis Sterpis, Ezio Guglielmi ja Shane Enright. Graafilisi materjale aitas koostada Alexandra Damir-Binzaru. Keelealast abi osutas Michael Pyper.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



Kamila Lepkowska



Helmut Kern



Armin Hosp



Ioannis Sterpis



Ezio Guglielmi

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2025

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikoja sisu taaskasutajad ei tohi moonutada selle algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid isikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavat luba.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Kontrollikoja taaskasutamispoliitika ei hõlma tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumente, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovitab teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-3605-2	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/3779933	QJ-01-24-039-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3606-9	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/4597065	QJ-01-24-039-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoja [eriaruanne 01/2025](#): „Digimaksed Elis: edusamme on tehtud nende ohutumaks, kiiremaks ja odavamaks muutmisel, kuigi mõned puudused püsivad“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2025.

Digimaksud tähendavad raha elektroonilist liikumist, sageli mobiilseadmete või digikanalite kaudu, ning edendavad majanduskasvu. Ainuüksi 2023. aastal ületas ELis jaekaubanduses tehtavate digimaksete maht triljon eurot. Uurisime ELi lähenemisviisi digimaksetele ja eelkõige seda, kas õigusraamistikuga on loodud õiged tingimused turvalisemate, kiiremate ja odavamate digimaksete tegemiseks. Leidsime, et ELi lähenemisviis on aidanud parandada digimaksete tegemise tingimusi, kuigi raamistik vajab mõnes valdkonnas täiendavat tähelepanu, eelkõige seoses hinnasekkumiste ja kontoandmete jagamisega. Esitame Euroopa Komisjonile mitu soovitusi. Muu hulgas soovitame kehtestada selged kriteeriumid hinnasekkumiste jaoks digimaksete valdkonnas, teha korrapäraseid läbivaatamisi ning töötada välja ja rakendada andmeseirestrateegia.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact

Veebisait: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors