

Seletuskiri Eesti Panga presidendi 18.08.2024 määrusega nr 08 „Eesti Panga presidendi määruse muutmise“ sätestatud uute elutähtsa teenuse osutaja nõuete kohta

Määruse § 1 punktidega 4 ja 6 sätestatakse ETO-pangale uus hädaolukorra tehnilise lahenduse nõue kaardimakse toimepidevuse tagamiseks, milleks on võrguühenduseta (*offline*) kaardimakse lahenduse võimaldamine kriitilisi kaupu (toit, ravimid, kütus) müüvate ETO-deks nimetatud ettevõtete (ETO kaupmeeste) müügikohtades.

Võrguühenduseta kaardimakse lahenduse põhjendus

Kaardimakse kui elutähtis makseteenus on ühiskonna sujuvaks toimimiseks ülioluline. Iga päev tehakse Eesti pankade välja antud pangakaartidega üle miljoni kaarditehingu ja suuremalt jaolt tasutakse igapäevaostude eest just pangakaardiga. Kui kaardimakseteenus on katkenud, vähendab see ka võimalusi sularaha välja võtta, kuna sellisel juhul ei toimi tavapärane sularaha väljavõtmise teenus Coopi kaupluste kassadest ja ainsaks valikuks võivad jääda üksnes sularahaautomaadid (ATM), mida on Eestis kokku 669.

Võrguühenduseta kaardimakse vajadus tuleneb ka muutunud geopoliitilisest olukorrast. Venemaa peetav sõda Ukrainas on suurendanud küberohtusid ja see on peamine põhjus, miks on vaja täiendavat meetet kaardimakseteenuse toimepidevuse tagamiseks. Võrguühenduseta kaardimaksevõimalus tagab teenuse toimimise ka siis, kui kaupmehe pank või kaardimakse töötleja ei ole kättesaadav või puudub sideühendus.

Võrguühenduseta kaardimakse lahenduse selgitus

Määruse paragrahv 1 punktiga 4 seatakse ETO-pankadele kohustus seadistada oma klientide, keda kas seadus või elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus (ETKA) on kohustanud vastu võtma kaardimaksetehinguid võrguühenduseta (*offline*) režiimis, nende kasutuses olevad makseterminalid nii, et need võimaldavad võrguühenduseta kaarditehinguid rahvusvaheliste kaardiorganisatsioonide reeglites ettenähtud tehingulimiitide ulatuses. Kaardimakse vastuvõtjal ETO-pangal on makseterminalide seadistamiseks aega maksimaalselt 6 kuud hetkest, kui ta on saanud ETO kaupmehelt, keda seadus või ETKA on kohustanud *offline* kaardimakseid aktsepteerima sellekohase nõudmise.

Paragrahv 1 punktis 6 reguleeritakse ETO-panga kohustuse seada täieliku teovõimega füüsilistest isikutest kaardiomanike pangakaardile *offline*-limiit, võimaldades kaardiomanikul olukorras, kus kaardimaksete tavapärane taristu ei ole kättesaadav, teha ETO-müügikohtades vastavalt seadistatud makseterminalides kaardimakseid neile kaardi väljastanud ETO-panga määratud *offline*-limiitide ulatuses.

Võrguühenduseta tehing toimub pangakaardi kiibile salvestatud *offline*-limiidil alusel ja seda on võimalik teha vaid nendes ETO-müügikohtade makseterminalides, mis on sellisteks tehinguteks seadistatud.

Offline-limiiti rakendatakse kaardipõhiselt ja limiidi suuruse otsustab kaardi väljastanud ETO-pank, arvestades kaarti omava kliendi varasemat maksekäitumist ja finantsvõimekust. Täpsemad limiidi suurused lepatakse kokku ETO-pankade ja Eesti Panga vahel sõlmitud hädaolukorra lahendamise plaanis (HOLP) ning ETO-pangad kinnitavad HOLPis kokkulepitud

limiidid toimepidevuse plaanides. *Offline*-limiidi eesmärk on tagada meetme rakendamise ulatusse võetud sektorites (toit, ravimid, kütus) tehtud tehingutest 70% ja võimaldada inimestele keskmiselt ühe nädala kriitiliste ostude tegemine.

Võrguühenduseta lahendust võib kasutada ainult juhtudel, kui kaardimakse taristu ei ole tavapärasel ehk *online*-režiimis kättesaadav. Ehk kui kaardimakse vastuvõtja, kaardiprotsessor või kaardi väljastanud pank ei ole kättesaadav või sellega puudub side. Olukorras, kus tehingud on tavapärasel režiimis võimalikud, teevad määrusega hõlmatud ETO-pangad kõik endast oleneva, et tagada kaarditehingute täies mahus *online*-režiimis tegemine ja vältida *offline*-lahenduse kasutamist.

Võrguühenduseta lahenduses on lubatud vaid tugevalt autenditud tehinguid. ETO-panga ülesanne on tagada, et maksekaarte aktsepteeritakse võrguühenduseta režiimis kontaktkiibi ja PIN-koodi autoriseerimisega. Võrguühenduseta kaarditehing toimub ilma panga sekkumata, st et ei toimu kaardiomaniku kontoseisu kontrolli. POS terminali salvestatud tehingud saadetakse töötlusse juhul, kui ühendus terminali ja panga vahel taastub.

Võrguühenduseta tehinguks on makseterminalis vaja kasutada füüsilist pangakaarti, kuna vastavalt kaardiskeemide reeglitele ei ole digitaalse rahakoti tehingud mobiili, käekella või muu seadmega ega NFC-maksed võrguühenduseta lahenduses toetatud. Samuti on vastavalt kaardiskeemide reeglitele võrguühenduseta lahendus võimalik vaid mehitatud vedelkütusega varustajate müügikohtades (tanklates).

Võrguühenduseta kaarditehingu korral on vastutus kaardi väljastanud pangal. See on kooskõlas makseteenuste direktiiviga (PSD2), mille kohaselt on kiibi ja PIN-koodiga tugevalt autenditud tehingu puhul vastutus kaardi väljastanud pangal ning direktiivikohast vastutuse üleminekut kaardiväljastajale toetavad ka kaardiskeemide Mastercard ja Visa reeglid.

Lahendus on suunatud kriisiolukorras elanikkonna esmase ostukorvi hankimiseks ning seda ei rakendata juriidiliste isikute ärikaartidele. Samuti ei rakendata võrguühenduseta lahendust alaealiste klientide (alla 18aastased) kaartidele, kuna nende näol on tegemist piiratud teovõimega isikutega.

Võrguühenduseta makselahenduse väärkasutamine on keelatud. Pankade ülesanne on koostöös kaardiskeemidega jälgida kaardi võimalikku väärkasutust ja rakendada meetmeid väärkasutuste ja pettuste ärahoidmiseks.

Eesti Pank seab selle määruse muudatusega võrguühenduseta kaardimakse võimaldamiseks nõuded ETO-pankadele. Võrguühenduseta kaardimakse toimimiseks on vajalik, et lisaks ETO-pankade tehtavatele arendustele on võrguühenduseta kaardimakse võimaldatud ka ETO-kaupmeeste poolt nende müügikohtades. Kuna Eesti Pangal puudub volitus seada nõudeid ETO-kaupmeestele, on lahenduse toimimiseks vajalik, et Eesti Panga määruse muudatusest eraldi nimetavad võrguühenduseta kaardimakse ulatusse võetavate sektorite (toit, ravimid, kütus) ETKAd¹ ETO müügikohad ning seavad võrguühenduseta kaardimaksete lahenduse aktsepteerimise nõuded ETO-kaupmeestele.

¹ Kütuse kaupmeeste ETKA on kliimaministeerium, toidukaupmeeste ETKA on regionaal- ja põllumajandusministeerium ning ravimikaupmeeste ETKA on sotsiaalministeerium

Eesti Panga määruse muudatused rakenduvad 1. jaanuarist 2025, kuid ETO-pangale seatav makseterminalide seadistamise kohustus tekib siis, kui vastava sektori ETKA on ETO müügikohtadele võrguühenduseta lahenduse aktsepteerimise nõuded seadnud, ETO müügikohad on määratud² ja ETO on sellest tulenevalt makseterminali seadistamiseks panga poole pöördunud. Pangal on ETO kaupmehe teavitamise hetkest alates makseterminali seadistamiseks aega 6 kuud.

Võrguühenduseta kaardimakse rakendamise mõju analüüs

Võrguühenduseta kaardimakse lahenduse väljatöötamine on toimunud tihedas koostöös sidusrühmadega – ETO-pankade ning rahvusvaheliste kaardiorganisatsioonidega Mastercard ja Visa. Kuna lahenduse toimimine vajab lisaks ETO-pankadele ka kaupmeeste valmisolekut, on Eesti Pank koostöös pankadega tutvustanud võrguühenduseta kaardimaksete lahendust ETO-dest kütusekaupmeestele ja toidukaupmeestele, kellega on arutatud võimalikke riske ja lahendusi nende maandamiseks.

Tuvastatud riskid ja võimalused nende maandamiseks

Pangale võib tekkida krediidirisk, kui tarbija pangakontol on vabu vahendeid vähem kui pangakiibile kantud limiit, s.t et hädaolukorras saab tarbija kiibile kantud summa ulatuses tehinguid teha selleks reaalselt vahendeid omamata või pannakse toime lahenduse väärkasutus ehk kui *offline*-limiite tarvitatakse mittevajaduspõhiselt või kuritahtlikult.

Eesti Panga analüüsi³ kohaselt on kolmandikul Eesti inimestest kuu lõpus nõudmiseni hoiuse kontol alla 50 euro ja 45 protsendil alla 200 euro. Selle juures võib eeldada, et tööga hõivatud pangaklientidel ehk suurel osal inimestest, kelle nõudmiseni hoiuste kontojääk on kuu viimasel päeval alla 50 või 200 euro, laekub sissetulek järgmise kuu alguses, mis tagab *offline*-limiidi arvelt tehtud ja ootel olevate tehingute kohese debiteerimise ning sellisel juhul ei tooks see pangale krediidiriski realiseerumist.

Lisaks, et hoida riskid väikesed, on võrguühenduseta kaardimakse võimalik vaid piiratud ulatuses ja mahu – vaid valitud sektorite (toit, kütus, ravimid) ETKAde määratud ETO müügikohtades ning panga seatud limiidi piires.

Võimalike pettuste tuvastamiseks ja piiramiseks on ETO-pangal kohustus tehinguid jälgida. Turvalisust suurendab lahenduse funktsionaalsus – võrguühenduseta tehingu tegemiseks peab tarbija tehingu PIN-koodiga kinnitama ning tarbijale panga antud limiit väheneb iga ostu järel kuni hetkeni, mil kaarditeenus taas *online*'is toimib.

Arestide ja käsutuskeeldudega seotud risk. Krediidiasutused on juhtinud tähelepanu sellele, et võrguühenduseta lahenduse realiseerimisel võib tekkida olukord, kus pank on teinud kõik endast oleneva, kuid intsidendi või hädaolukorra realiseerudes ei suuda pank takistada seda, et tehinguid tehakse arestitud kontodel olevate vahenditega. Lahendusena on Eesti Pank

² Sõltuvalt ETKA otsustest võib lahendus esialgu realiseeruda vaid kriisipoodides.

³ Eesti leibkondade finantskäitumise ja tarbimisharjumuste uuringu (HFCS, aprill 2021) andmetel.

teinud rahandusministeeriumile ettepaneku täiendada krediidasutuste seadust (KAS) muudatusega, mis vabastaks krediidasutuse vastutusest olukorras, kus ta on teinud kõik endast oleneva, et arestinõuet mitte rikkuda, aga see toimub kaardimaksete võrgulahendusega režiimis sellest hoolimata.

Muudatusega sätestame ETO kohustusena võrguühendusega kaardimakse osutamise nõude koos volitusnormiga Eesti Pangale seda küsimust täpsemalt reguleerida. See tagab Eesti Pangale offline maksete võimaldamise nõudmiseks suurema õiguskindluse, muudatus jõustub eeldatavasti 2024. aasta lõpus.

Võrguühendusega kaardimakse lahenduse positiivne mõju seisneb selles, et inimesed saavad teha hädaolukorras kriitiliselt olulisi oste (toit, kütus, ravimid) ka siis, kui kaupmehe makseterminal ei ole tõrgete tõttu ühenduses panga süsteemiga.

Kui võrrelda võrguühendusega kaardimakse lahenduse ebasoovitavat mõju sellest tuleneva ühiskondliku kasuga, on viimane oluliselt suurem – ETO müügikohtades jätkuvad kriitiliselt vajalikud ostud ka katkestuste korral ning inimestel säilib kindlustunne, et riik tagab võimaluse toidu, kütuse ja ravimite ostmiseks ka juhul, kui kaardimaksed tavapäraselt ei tööta. Ilma vajaliku varulahendusega on kriisi ajal ainus alternatiiv kaardimaksele võtta pangaautomaadist välja sularaha, kuid see toob alati kaasa klientide närvilisuse, pikad ATM-i järjekorrad ja täiendava sularahanõudluse. Sellele lisandub kaupmeestele alternatiivkulu katkestatud ostude näol ja sularahakäitluse kulu kasv.

Kõne all oleva lahenduse realiseerimise alternatiiv oleks laiendada sularahaautomaatide võrku, mis on Eesti Panga hinnangul oluliselt ressursimahukam ja kulukam.

Määruse § 1 punktis 6 on ETO-pankadele sätestatud nõue olla valmis kasutama isikut tõendavate dokumentide seaduse § 9⁴ lõikes 3¹ nimetatud sertifitseerimisteenuse osutaja poolt osutatava elektroonilise isikutuvastamise teenuse toimepidevust tagavaid võrguühendusega varulahendusi. Lisaks sertifitseerimisteenuse osutaja pakutavale teenusele kasutavad ETO-pangad ka muid alternatiivseid isikutuvastamise ja klientide tugeva autentimise lahendusi, kuid nende kasutamise võimekus on makseteenuse osutajate lõikes ebaühtlane ja nende kasutamise võimalus on väiksemal arvul makseteenuste kasutajatel kui ID-kaardi puhul.

Elektroonilise isikutuvastamise võrguühendusega varulahenduste kasutamise põhjendus

Isikutuvastamise teenuste toimimine on maksete tegemisel hädavajalik, sest makseteenuse osutajad peavad võlaõigusseaduse § 724⁶ lõige 3 kohaselt nõudma kliendi tugevat autentimist iga kord, kui maksja soovib juurdepääsu oma maksekontole interneti teel, algtada elektroonilist maksetehingut või teha kaugjuurdepääsu teel loodud ühenduse kaudu mis tahes muud toimingut, millega kaasneb makseteenusega seotud andmete väärkasutamise või pettuse oht. Seega võimaldab võrguühendusega lahenduse kasutamine ETO-pankadel jätkata makseteenuste pakkumist juhtudel, kus esineb tõrkeid riigi sertifitseerimisteenuse osutaja töös ja sellest tulenevalt automaatselt ka erasektori pakutavates autentimislahendustes (SmartID, mobiilID).

Elektroonilise isikutuvastamise võrguühenduse varulahenduste kasutamise selgitus. Praegu seisneb riigi sertifitseerimisteenuse osutaja SK ID Solutions'i (endine AS Sertifitseerimiskeskus) pakutav varulahendus tühistusnimekirjade (CRL; *Certificate Revocation List*) *offline*'is kasutamises. SK väljastab tühistusnimekirja reaalajas pakutavate teenuste katkemise ennetamiseks. SK tühistusnimekirjad sisaldavad infot tühistatud ja peatatud sertifikaatide kohta. Tühistusnimekirjad on kumulatiivsed, sisaldades infot kõigi sertifikaatide kohta, mis on peatatud või tühistatud. Tühistusnimekirju väljastab SK kaks korda ööpäevas 12tunnise intervalliga. Seega peab ETO-pank olema tehniliselt valmis võimaldama pangasiseste ja teenuseosutajate vaheliste maksete kinnitamist viimase tühistusnimekirja andmeid kasutades.

Olukorraks, kus SK tegevus on täielikult katkenud, sh ka juhul, kui tühistusnimekirja väljastamine ei ole enam võimalik, oleks ID-kaardi kasutamine vastu aegunud tühistusnimekirjasid ainus alternatiivne riiklikult korraldatud varulahendus inimeste tuvastamiseks ja ETO-pankade klientide tugevaks autentimiseks maksete kinnitamisel.

Elektroonilise isikutuvastamise võrguühenduse varulahenduste rakendamise mõju analüüs

Kui tõrked riigi sertifitseerimisteenuse osutaja töös toovad kaasa elektroonilise isikutuvastamise teenuse katkemise, siis peab ETO-pank oma klientidele tagama võimaluse jätkata makseteenuste kasutamist ID-kaardiga. ETO-pankadelt eeldab see tehnilist ja protseduurilist valmisolekut lubada tühistusnimekirja alusel makse algataja autentimist ning vajadusel kliendipõhiste limiitide sisselülitamist.

Tuvastatud riskid ja võimalused nende maandamiseks

Kuna SK näeb tühistusnimekirjal põhineva lahenduse kasutamisajana ette 12 tundi ja vanemate kui 12 tundi tühistusnimekirjade kasutamisel ei kehti SK ja ETO-pankade vaheline võimaliku rahalise kahju katmise kokkulepe, sest siis suurendaks tühistusnimekirjade pikemaajalisem kasutamine pankade riske, sest võib tekkida olukord, kus makseid tehakse kehtetu ID-kaardiga seda teadlikult kuritarvitades ja ETO-pangal tekib rahaline kahju. Seetõttu saab ETO-panka kohustada vanemaid kui 12 tundi tühistusnimekirjasid kasutama vaid eriolukorras Vabariigi Valitsuse korraldusel ja tingimustel. Ettepaneku eriolukorra väljakuulutamiseks teeb Eesti Pank.

Elektroonilise isikutuvastamise võrguühenduse varulahenduste positiivne mõju

ID-kaardi kasutamine maksete kinnitamiseks ehk vastu tühistusnimekirja tagab makseteenuse jätkumise vajalikul määral valdavale osale elanikest, sest ID-kaart on Eesti kodaniku kohustuslik isikut tõendav dokument.

Määruse § 1 punktis 6 on ETO-pankadele sätestatud ka nõue olla valmis võtma hädaolukorras oma suurklientidelt töötlemiseks vastu kogumina algatatud maksejuhiseid, kui tavapärased maksejuhiste kogumina (failimaksete) panka edastamise lahendused ei toimi. See tähendab, et ETO-pangal tuleb lisaks tavapärasele lahendusele ette valmistada vähemalt üks alternatiivne võimalus. Failimaksete toimimise tagamine on oluline, et suurettevõtted ja riik saaksid oma raamatupidamissüsteemist panka saata palga-, pensioni- toetuste jm maksete kogumeid.

Varuplaanid ja lahendused tuleb ETO-pankadel valmis teha vähemalt suuremate klientidega ja see, milliseid meetmeid rakendada, lähtub konkreetsest juhtumist. Juhtudel, kus panga ja suurklientide vahelise liidese (*gateway*) ja/või internetipanga kaudu ei ole võimalik faile üles laadida, peab ETO-pank olema valmis rakendama vähemalt ühte järgmistest alternatiivsetest meetmetest:

- 1) klientidelt maksefailide meilitsi krüpteeritult vastuvõtmine;
- 2) klientidelt maksefailide vastuvõtmine pangakontoris kohapeal kasutades ETO–panga pakutavat wifi ühendust ja kliendi andmekandjat (nt sülearvuti);
- 3) varem kokkulepitud protseduur USB mälu pulgal andmevahetuseks.

Lisaks peab ETO-pank olema tehniliselt valmis võtma neid makseteenuste hädaolukorra lahendamise plaanis (HOLP) kokkulepitud meetmeid:

1. Geopiirangute seadmine (Eesti või Baltikum)
2. Klientide valgesse nimekirja lisamine (klientide IP-aadresside *whitelistimine*).

ETO-pangad kinnitavad meetmete võtmise võimalikkust oma toimepidevuse plaanides.

Määruse § 1punkt 6 reguleerib ka ETO-pankade sularahaautomaatide riskasutuse toimimist hädaolukorras. Määruses täpsustatakse, et riskasutuse toimimine hädaolukorras sularaha väljavõtmise tehingute teostamiseks peab olema kättesaadav. Riskasutuse toimimise tagamine hädaolukorras on ETO pankade ülesanne, kuna riskasutuse otsesed tarbijad on pankades arveldusarvet omavad kliendid ning riskasutus toetab nendele osutavate sularaha teenuste toimimist. Kui pangad soovivad sularahaautomaatide riskasutuse tagamiseks hädaolukorras kaasata ka sularahaautomaatide haldajaid, siis tuleb see protsess, sh töökorralduslikud vastutusala ja -tegevused omavahel eelnevalt kokku leppida, mis ei vähenda ETO-panga kohustust hädaolukorras teenuse tagamisel. Riskasutuse piiramine hädaolukorra ajal kõikidele teise krediitiasutuse klientidele ühetaoliselt on võimalik krediitiasutuse poolt põhjendatud juhtudel. Piirangu rakendamine peab olema kooskõlas hädaolukorra lahendamise eesmärkidega ning sellest tuleb krediitiasutusel viivitamatult teavitada koos piirangu rakendamise põhjendustega nii Eesti Panka kui ka finantsinspektsiooni. Riskasutuse piiramise info võetakse teadmiseks. Antud punkti alusel ei reguleerita seadusest tulenevate piirangute seadmist üksikklientidele. Riskasutuse all mõeldakse olukorda, kus panga klient saab sularahatehinguid teha mitte kodupanga opereeritavatest sularahaautomaatidest. Nõue kehtestatakse selleks, et hädaolukorras oleks tagatud sularahataristu toimimine ning sularaha väljavõtmine, kui ühe või mitme ETO tegevuses on häired. Sellise meetme eesmärk on vähendada hädaolukorras teenuse katkestustega kaasnevat mõju ja sularaha väljavõtutehingute eskaleerumist ning kontsentreerumist. Praegu on Eestis kolm suuremat ATMide võrgu omanikku – Swedbank, SEB ja Worldline.

Määruse § 1 punktiga 9 muudetakse hädaolukorra definitsiooni – senised makseteenuste kui ka sularaharingluse hädaolukorra definitsioonid on ühendatud ja nende sõnastust on muudetud. Varasemad hädaolukorra definitsioonid olid mõlema teenuse osas liialt kitsad: makseteenuste hädaolukord keskendus ainult pankadevahelise arveldussüsteemi toimepidevusele ja sularaharingluse hädaolukord sularahavedudele. Makseteenuste

hädaolukorra võib aga põhjustada ka makseteenuse pikaajaline katkestus ühes või mitmes ETO-pangas ja sularahateenuste hädaolukorra sularaha taristu toimimise ulatuslikud häired või töö lakkamine.

Uus hädaolukorra definitsiooni sõnastus kehtib nii elutähtsate makseteenuste kui sularaharingluse kohta. Eesti Pank määrab kaks tingimust, mille puhul on tegemist elutähtsa teenuse ulatuslikust või raskete tagajärgedega katkestusest põhjustatud hädaolukorraga:

- 1) elutähtsa teenuse katkestus on pikaajaline või mõjutab olulist osa teenuse kasutajatest ja
 - 2) Eesti Panga hinnangul on teenuste ulatusliku või raskete tagajärgedega katkestuse lahendamiseks vaja võtta erakorralisi meetmeid.
- Nendeks meetmeteks võivad olla mitme asutuse, sh ETO-pankade kiire kooskõlastatud tegevus rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid.

Elutähtsa teenuse osutamise pikemaajaline katkestus ühes ETO-pangas võib käivitada kriisijuhtimise või hädaolukorra lahendamise. Ühes ETO-pangas elutähtsa teenuse osutamise pikemaajalisel katkemisel, mis ei mõjuta oluliselt teisi ETO-pankasid ehk kriisijuhtimise käivitamisel, jätkab Eesti Pank konkreetse ETO-panga olukorra jälgimist ja vajadusel teiste ETOdega olukorrateadlikkuse jagamist ning vajadusel kommunikatsiooniga toetamist.

Määruse §-s 2 sätestatakse määruse jõustumine. Määrus jõustub 1. jaanuar 2025.