



Svet
Evropske unije

Bruselj, 4. julij 2023
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2023/0209 (COD)

11221/23
ADD 3

EF 199
ECOFIN 693
CODEC 1236

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	29. junij 2023
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	SWD(2023) 232 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument k predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o plačilnih storitvah na notranjem trgu in spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 in predlogu DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o plačilnih storitvah in storitvah elektronskega denarja na notranjem trgu, spremembi Direktive 98/26/ES ter razveljavitvi direktiv (EU) 2015/2366 in 2009/110/ES

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2023) 232 final.

Priloga: SWD(2023) 232 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 28.6.2023
SWD(2023) 232 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument k

predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA
o plačilnih storitvah na notranjem trgu in spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010

in

predlogu DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA
o plačilnih storitvah in storitvah elektronskega denarja na notranjem trgu, spremembi
Direktive 98/26/ES ter razveljavitvi direktiv (EU) 2015/2366 in 2009/110/ES

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

Povzetek

Ocena učinka predloga Komisije za: uredbo o plačilnih storitvah na notranjem trgu in direktivo o plačilnih storitvah in storitvah elektronskega denarja na notranjem trgu

A. Nujnost ukrepanja

Zakaj? V čem je težava?

Revidirana direktiva o plačilnih storitvah iz leta 2015 (v nadaljnjem besedilu: PSD2, Direktiva 2015/2366) tvori pravni okvir za plačila v EU. V oceni PSD2, priloženi oceni učinka, je bilo ugotovljeno, da čeprav so bile v sektorju plačil od začetka uporabe PSD2 opažene znatne izboljšave, so bili cilji PSD2 le deloma doseženi. Štiri težave, na katerih temelji ocena učinka, so:

- Potrošniki so še naprej izpostavljeni tveganju goljufij (zlasti goljufij na področju socialnega inženiringa) in kljub uspehu močne avtentikacije strank, uvedene s PSD2, pri odpravi goljufij na področju plačil, za katera se zahteva močna avtentikacija strank, nimajo zaupanja v plačila.
- Trg odprtega bančništva ne deluje popolno. Odprto bančništvo je proces, s katerim tretji ponudniki uporabnikom zagotavljajo storitve z dodano vrednostjo tako, da dostopajo – z uporabnikovim soglasjem – do podatkov o njihovih plačilnih računih. Ta trg se je od sprejetja PSD2 povečal, vendar obstajajo številne pritožbe glede neustreznih vmesnikov za izmenjavo podatkov, ki ovirajo razvoj trga.
- Nadzorniki imajo nedosledna pooblastila in obveznosti, izvrševanje in izvajanje PSD2 pa se razlikuje med državami članicami.
- Nebančni ponudniki plačilnih storitev se soočajo z neenakimi konkurenčnimi pogoji v primerjavi z bankami, zlasti kar zadeva dostop do plačilnih sistemov. Nebančni ponudniki plačilnih storitev težko odprejo račun pri poslovnih bankah (kar je ključno za pridobitev dovoljenja), direktiva o dokončnosti poravnave (Direktiva 1998/26) pa jim prepoveduje neposredno udeležbo v nekaterih glavnih plačilnih sistemih v EU.

Vzroki teh težav (poleg nenehnega razvoja plačilnih goljufij) so dejansko regulativne narave (vrzeli in pomanjkljivosti v pravnem okviru).

Posledice teh težav so:

- uporabniki plačilnih storitev (potrošniki, trgovci, MSP) se še naprej spoprijemajo s tveganjem goljufij, z omejeno izbiro plačilnih storitev in visokimi cenami,
- ponudniki plačilnih storitev, ki so ponudniki odprtega bančništva, se soočajo z ovirami pri ponujanju osnovnih storitev odprtega bančništva ter težje uvajajo inovacije,
- ponudniki plačilnih storitev se na splošno soočajo z negotovostjo glede svojih obveznosti, nebančni ponudniki plačilnih storitev pa so v primerjavi z bankami v slabšem konkurenčnem položaju,
- neučinkovitost na področju plačil ovira gospodarsko aktivnost, kar povzroča višje stroške komercialnega poslovanja,
- enotni trg je razdrobljen zaradi dejavnosti, kot je izbiranje najugodnejše jurisdikcije.

Kaj naj bi prinesla ta pobuda?

Pobuda ima štiri specifične cilje:

1. krepitev pravic uporabnikov in zaščita pred goljufijami;
2. povečanje konkurenčnosti storitev odprtega bančništva;
3. izboljšanje izvrševanja in izvajanja v državah članicah;
4. izboljšanje (neposrednega ali posrednega) dostopa do plačilnih sistemov in bančnih računov za nebančne ponudnike plačilnih storitev.

Z združitvijo ureditev za dve vrsti nebančnih ponudnikov plačilnih storitev, tj. plačilne institucije in institucije za izdajo elektronskega denarja, ki so ju do zdaj vsebovali različni zakonodajni akti, bo pobuda prispevala tudi k upravnim poenostavitvi.

Pobuda vsebuje tudi ukrepe za povečanje pravic potrošnikov in njihove informiranosti, finančne vključenosti invalidov in drugih, ki se srečujejo s težavami pri uporabi močne avtentikacije strank, ter za izboljšanje razpoložljivosti gotovine.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?

Povpraševanje po čezmejnih plačilnih dejavnostih je bilo vedno ključni dejavnik, ki je upravičeval zakonodajo EU na področju plačil (PSD1 iz leta 2007 in PSD2) v zvezi s čezmejnimi plačili in tudi čezmejnimi opravljanjem plačilnih storitev na notranjem trgu. Podjetja dejavno uporabljajo čezmejno opravljanje storitev in širijo delovanje v različnih nacionalnih jurisdikcijah. Samo z ukrepanjem na ravni EU se lahko zagotovi enotni trg za plačila.

B. Rešitve

Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali obstaja prednostna možnost? Zakaj?

Nezakonodajne možnosti niso bile upoštewane glede na to, da so vzroki težav dejansko zakonodajne narave. Možnosti, ki bi povzročile znatne stroške ali pretrse na trgu in prinesle negotove koristi, so bile zavrjene. Te so vključevale: polno odgovornost bank in drugih ponudnikov plačilnih storitev za goljufiva plačila, ki jih povzroča socialni inženiring; na področju odprtega bančništva zahteve po standardiziranem vmesniku za dostop do podatkov in odpravo obstoječe zahteve, da morajo biti operacije odprtega bančništva omogočene na nepogodbeni podlagi in brez zaračunavanja nadomestil; ustanovitev nove agencije EU za izvajanje pravil odprtega bančništva.

Ohranjene so bile naslednje možnosti:

1. za krepitev varstva potrošnikov pred plačilnimi goljufijami: ukrepi za povečanje uporabe močne avtentikacije strank, pravna podlaga za izmenjavo informacij o goljufijah med ponudniki plačilnih storitev, razširitev sistemov preverjanja številke IBAN/imena prejemnika plačila na vsa kreditna plačila (zdaj predvideni le za takojšnja plačila) in pogojna razveljavitev odgovornosti uporabnikov in njen prenos na ponudnike plačilnih storitev za goljufije na področju socialnega inženiringa v konkretnih primerih pomanjkljivosti na strani ponudnikov plačilnih storitev (preverjanje številke IBAN/imena ne deluje in goljufije, ki vključujejo izdajanje za bančne uslužbenke);
2. za izboljšanje delovanja odprtega bančništva: zahteva po namenskem vmesniku za dostop do podatkov; „nadzorne strani za dovoljenja“, da lahko potrošniki bolje nadzorujejo svoje podatke, nove zahteve glede vmesnikov za dostop do podatkov odprtega bančništva, v katerih so podrobneje navedene minimalne zahteve za vmesnike, s katerimi so podatki dani na voljo;
3. za izboljšanje izvrševanja in izvajanja v državah članicah: nadomestitev večjega dela direktive PSD2 z uredbo, ki se uporablja neposredno in s katero se pojasnijo nejasni ali dvoumni vidiki direktive PSD2, okrepitev določb o kaznih;
4. za zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev za vse ponudnike plačilnih storitev v zvezi z dostopom do plačilnih sistemov: okrepitev pravic nebančnih ponudnikov plačilnih storitev do posrednega dostopa prek bančnega računa; odobritev možnosti neposredne udeležbe nebančnih ponudnikov plačilnih storitev v vseh plačilnih sistemih, vključno s tistimi, ki jih določijo države članice v skladu z direktivo o dokončnosti poravnave, s pojasnili glede postopkov za sprejem in oceno tveganja.

Kdo podpira katero možnost?

V zvezi s preprečevanjem goljufij je obstajala splošna želja po pojasnilih glede uporabe močne avtentikacije strank za preprečitev, da bi bila nekatera plačila izvzeta iz nje. Potrošniške organizacije so ukrepe podprle, da bi olajšale uporabo močne avtentikacije strank za invalide in druge osebe, ki se srečujejo s težavami pri močni avtentikaciji strank. Predstavniki potrošnikov so bolj naklonjeni daljnosežnejši odgovornosti bank za odobrena goljufiva plačila.

Na področju odprtega bančništva so si banke na splošno želele, da bi imele pravico do zaračunavanja nadomestil uporabnikom podatkov za dostop do podatkov o strankah; nekateri uporabniki so si želeli poseben izvršilni organ. Zahteva po standardiziranih podatkovnih vmesnikih je glede na visoke nepovratne stroške za obstoječe vmesnike dobila malo podpore.

Uzakonjanje številnih določb PSD2 v obliki uredbe je dobilo splošno podporo, čeprav nekatere države članice temu niso bile naklonjene. Okrepitev kazni v PSD2 so večinoma podprle potrošniške organizacije in nebančni ponudniki plačilnih storitev.

Kar zadeva dostop do plačilnih sistemov, so nebančne ustanove na splošno podprle možnost, da se jim omogoči neposreden dostop do sistemov, določenih v direktivi o dokončnosti poravnave, medtem ko so banke menile, da je obstoječe stanje zadovoljivo. Javni organi so imeli različna stališča.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Glavne koristi bodo: zmanjšanje števila primerov goljufij na področju socialnega inženiringa (ocenjene na 323 milijonov EUR na leto); povečanje razvoja odprtega bančništva, kar vključuje več inovacij in nove ponujene storitve; večja konkurenca med bankami in nebančnimi ustanovami na področju plačilnih storitev, kar bo povzročilo pritisk na znižanje cen; boljše delovanje enotnega trga plačil zaradi izboljšanega izvrševanja in izvajanja.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Najdražje možnosti so bile zavrnjene, ohranjene pa so bile naslednje možnosti z znatnimi stroški izvajanja:

- razširitev preverjanja številke IBAN/imena prejemnika plačila na plačila in ponudnike plačilnih storitev, ki je predlog Komisije o takojšnjih plačilih še ne zajema. To bo zajelo 1 200–1 300 ponudnikov plačilnih storitev (večinoma v državah članicah, ki niso v euroobmočju) z enkratnimi stroški v višini nekaj sto tisoč evrov in letnimi stroški vzdrževanja v višini nekaj deset tisoč evrov. Vendar bo dovoljeno zaračunavanje strankam za uporabo te storitve, kar bo omogočilo, da bo nekaj stroškov povrnjenih.
- Na področju odprtega bančništva bo vzpostavitev nadzornih strani za dovoljenja stala do 47 milijonov EUR v obliki enkratnega stroška za banke in druge ponudnike plačilnih storitev. Nadgradnja podatkovnih vmesnikov, da bodo ustrezali novim minimalnim zahtevam, bi morala biti enkratni strošek v višini okoli 185 milijonov EUR, izravnali pa bi jih odprava sedanje zahteve za „nadomestni vmesnik“ in drugi prihranki.
- Glavni plačilni sistemi, do katerih bodo od zdaj nebančni ponudniki plačilnih storitev imeli posreden dostop, bodo morali obdelovati vloge nebančnih ponudnikov plačilnih storitev za udeležbo, kar bo imelo upravne posledice.
- Drugi ukrepi v pobudi bodo ponudnikom plačilnih storitev povzročili konkretne, a omejene stroške, na primer ukrepi za lažjo uporabo močne avtentikacije strank in kampanje ozaveščanja o preprečevanju goljufij.

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP in mikropodjetja?

Ta pobuda MSP obravnava z dveh vidikov, in sicer kot uporabnike plačilnih storitev (kot so trgovci ali poslovni uporabniki) in kot ponudnike plačilnih storitev, vključno s finančnotehnološkimi podjetji na področju plačil (manjši ponudniki plačilnih storitev, zagonska podjetja itd.). Na plačilnem trgu so tako prisotni na strani ponudbe in tudi povpraševanja. Korist za MSP kot trgovce in druge poslovne uporabnike plačilnih sistemov bo dostop do večjega nabora plačilnih storitev po konkurenčnejših cenah. MSP, ki so finančnotehnološka podjetja na področju plačil (tretji ponudniki odprtega bančništva ali nebančni ponudniki plačilnih storitev), bodo imela koristi od boljšega delovanja vmesnikov odprtega bančništva ali boljšega dostopa do plačilnih sistemov. Na splošno se pričakuje, da bo ta pobuda MSP na obeh straneh trga prinesla izključno koristi.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Za izboljšanje dejavnosti izvrševanja in izvajanja, tudi na področju odprtega bančništva, bodo morali številni nacionalni nadzorniki povečati število svojih kadrovskih virov na področju plačil.

Bo imela pobuda tudi druge pomembnejše učinke?

Pobuda vsebuje ukrepe za izboljšanje skladnosti pravil o plačilih s splošno uredbo o varstvu podatkov, na primer pojasnitev uporabe konceptov izrecnega soglasja in podatkov tihih strank ter obdelave posebnih kategorij podatkov iz splošne uredbe o varstvu podatkov na področju plačil.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Klavzula o pregledu bo zahtevala pregled nove zakonodaje pet let po začetku njene uporabe.

