

Bruxelles, 24. rujna 2020.
(OR. en)

11050/20

EF 230
ECOFIN 848
CONSOM 151

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisao direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum primitka:	24. rujna 2020.
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2020) 592 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA o strategiji za plaćanja malih vrijednosti za EU

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2020) 592 final.

Priloženo: COM(2020) 592 final



Bruxelles, 24.9.2020.
COM(2020) 592 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

o strategiji za plaćanja malih vrijednosti za EU

POPIS POKRATA

AIS	Usluge pružanja informacija o računu
API	Aplikacijsko programsko sučelje
CPACE	Proširenja specifikacije CPA (jedinstvena aplikacija za plaćanje) za beskontaktno plaćanje
CSM	Mehanizam za poravnanje i namiru
EBA	Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo
ECB	Europska središnja banka
eID	Elektronička identifikacija
ELTEG	Stručne skupina za euro kao zakonsko sredstvo plaćanja
EMD2	Revidirana Direktiva o elektroničkom novcu
EPC	Europsko platno vijeće
ERPB	Odbor za plaćanja malih vrijednosti u eurima
IBAN	Međunarodni broj bankovnog računa
NFC	Komunikacija bliskog polja
PIS	Usluge iniciranja plaćanja
POS	Prodajno mjesto
PSD2	Revidirana Direktiva o platnim uslugama
SEPA	Jedinstveno područje plaćanja u eurima
SCT	Kreditni transfer unutar SEPA-e
SCT Inst.	Trenutačni kreditni transfer unutar SEPA-e
SCA	Pouzdana autentifikacija korisnika
SFD	Direktiva o konačnosti namire
TIPS	Usluga namire trenutačnog plaćanja u sustavu TARGET
SWIFT	Udruženje za međunarodne međubankarske financijske telekomunikacije

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

o strategiji za plaćanja malih vrijednosti za EU

I. Kontekst i izazovi

Plaćanja, nekoć pozadinski dio poslovanja, postala su strateški važna i krvotok su europskog gospodarstva. U Komunikaciji iz prosinca 2018. Komisija se zalaže za „potpuno integrirani sustav trenutačnih plaćanja u EU-u kako bi se smanjili rizici i ranjivosti sustava plaćanja malih vrijednosti te povećala autonomija postojećih rješenja za plaćanje”¹.

Kako je istaknuto u strategiji za digitalne financije, donesenoj uz ovu Komunikaciju, digitalne inovacije radikalno mijenjaju pružanje financijskih usluga. Sektor plaćanja malih vrijednosti predvodnik je tog trenda, a brzina i razmjeri tehnoloških promjena u sektoru zahtijevaju posebne i usmjerene mjere politike koje izlaze izvan okvira horizontalnih mjera iz strategije za digitalne financije.

Prošlog je desetljeća većina inovacija u području plaćanja bila usmjerena na poboljšanje sučelja za klijente (npr. mobilne aplikacije) ili rješenja za interakciju s klijentima, a da pritom nije bilo temeljnih promjena platnih instrumenata koji se koriste (kartice, bankovni transferi itd.).

Međutim, nedavno se pojavilo nekoliko važnih trendova. Sam čin plaćanja postao je manje vidljiv te je sve više nematerijaliziran i odvija se bez posrednika. Velika tehnološka poduzeća („BigTechs”) počela su poslovati u sektoru plaćanja. Iskorištavajući znatne učinke mrežnih ekonomija mogu konkurirati etabliranim pružateljima usluga. Nadalje, s pojavom kriptovalute (uključujući i tzv. stabilne kriptovalute (*stablecoins*)) uskoro bi mogla početi nuditi i revolucionarna rješenja za plaćanje koja se temelje na enkripciji i tehnologiji decentraliziranog vođenja evidencije transakcija (*distributed ledger technology* – DLT). Unatoč tom valu inovacija većina novih digitalnih rješenja za plaćanje još se uvelike temelji na tradicionalnim karticama ili bankovnim transferima, neovisno o tome nude li ih postojeće banke, kartičarska poduzeća, financijskotehnološka poduzeća („FinTech”) ili velika tehnološka poduzeća („BigTech”).

Inovacije i digitalizacija nastavit će mijenjati način plaćanja. Pružatelji platnih usluga sve će više napuštati stare kanale i tradicionalne platne instrumente te će razvijati nove načine za iniciranje plaćanja, kao što su nosivi uređaji (satovi, naočale, remeni itd.) ili dijelovi tijela, pri čemu katkad neće biti potrebno nositi uređaj za plaćanje zbog naprednih tehnologija za autentifikaciju, kao što su one koje se oslanjaju na biometrijske podatke. S daljnjim

¹ Komunikacija Komisije „Prema snažnijoj međunarodnoj ulozi eura” iz prosinca 2018., https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2018-796-communication_en.pdf

razvojem interneta stvari uređaji kao što su hladnjaci, automobili i industrijski strojevi sve će više biti spojeni na internet i postajati kanalima za gospodarske transakcije.

S digitalizacijom i promjenama sklonosti potrošača brzo se povećava broj bezgotovinskih transakcija². Pandemija bolesti COVID-19 dodatno je pojačala prelazak na digitalna plaćanja i potvrdila ključnu važnost sigurnih, pristupačnih i praktičnih (među ostalim beskontaktnih) načina plaćanja za transakcije na daljinu i osobne transakcije. Međutim, gotovina je i dalje sredstvo koje se koristi u većini plaćanja malih vrijednosti u EU-u.

Uloge javnog i privatnog sektora nadopunjavat će se u budućem okruženju za plaćanja. Budući da sve više središnjih banaka u svijetu razmatra mogućnost izdavanja digitalnih valuta središnjih banaka, postoje stvarni izgledi za daljnje znatne promjene na tržištu plaćanja malih vrijednosti.

Rascjepkano tržište EU-a

Posljednjih godina ostvarena su znatna poboljšanja, ponajprije zahvaljujući razvoju jedinstvenog područja plaćanja u eurima (SEPA) i usklađivanju zakonodavstva o plaćanjima malih vrijednosti. Međutim, tržište za plaćanja u EU-u i dalje je u znatnoj mjeri rascjepkano uzduž nacionalnih granica jer većina domaćih platnih rješenja koja se temelje na karticama ili trenutačnih plaćanja ne funkcionira izvan granica. To pogoduje nekolicini velikih svjetskih aktera koji pokrivaju cijelo tržište unutareuropskih prekograničnih plaćanja.

Osim tih velikih svjetskih aktera, što uključuje kartične platne mreže koje posluju u cijelom svijetu i velike pružatelje tehnoloških usluga, zapravo ne postoji rješenje za digitalna plaćanja koje se može koristiti u cijeloj Europi za plaćanja u trgovinama i e-trgovini. U odgovorima u okviru javnog savjetovanja o ovoj strategiji nekoliko je financijskotehnoloških poduzeća koja posluju na domaćim tržištima navelo da je ta rascjepkanost prepreka njihovim nastojanjima da povećaju razmjere svojeg poslovanja na cijelom jedinstvenom tržištu.

Istodobno, nedavno je zabilježen i niz pozitivnih kretanja. Na primjer, skupina od 16 europskih banaka pokrenula je 2. srpnja 2020. projekt „Europska platna inicijativa” (EPI)³ s ciljem da se do 2022. ponudi paneuropsko rješenje za plaćanja. Komisija i Europska središnja banka na samom su početku dale političku podršku toj inicijativi i pozdravile njezino pokretanje⁴. Nedavno su se pojavile i druge obećavajuće inicijative koje se temelje na tržištu i usmjerene su na osmišljavanje zajedničke infrastrukture⁵, povećanje suradnje i interoperabilnosti među domaćim rješenjima za plaćanja⁶ te razvoj novih zajedničkih rješenja za plaćanja.

² Prema podacima ESB-a, bezgotovinska plaćanja su 2018. dosegla 91 milijardu transakcija u europodručju i 112 milijardi transakcija u EU-u, a 2017. bilo ih je oko 103 milijarde.

³ <https://group.bnpparibas/en/press-release/major-eurozone-banks-start-implementation-phase-unified-payment-scheme-solution-european-payment-initiative-epi>

⁴ https://ec.europa.eu/info/news/200702-european-payments-initiative_en

i <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200702~214c52c76b.en.html>

⁵ Primjerice, inicijativa P27 u nordijskim zemljama.

⁶ Npr. Europsko udruženje za mobilne sustave za plaćanja (*European Mobile Payment Systems Association – EMPSA*)

Usporedno s tim, pod pokroviteljstvom Odbora za plaćanja malih vrijednosti u eurima⁷ (ERPB) i Europskog platnog vijeća (EPC) provodi se nekoliko inicijativa koje su usmjerene na donošenje zajedničkih europskih shema i pravila koji bi s vremenom trebali olakšati stvaranje i interoperabilnost rješenja za trenutačna plaćanja u trgovinama i e-trgovini.

Zašto strategija?

Sve te inicijative pokazuju dinamičnost europskog okruženja za plaćanja. Međutim, postoji rizik od pojavljivanja neusklađenosti i daljnjeg cjepljanja tržišta. Postoji i potreba za jasnim „upravljačkim” okvirom na kojem bi se temeljila strategija EU-a za plaćanja malih vrijednosti. Institucije EU-a, ponajprije Komisija, mogu imati ulogu političkog katalizatora, uz istodobno potpuno oslanjanje na privatni sektor u pogledu osmišljavanja odgovarajućih rješenja za plaćanja. Stoga je od ključne važnosti da se izradi jasna vizija kojom će se utvrditi očekivani smjer razvoja i u kojoj će se buduća djelovanja staviti u jedinstven, usklađen i sveobuhvatan okvir politike. To je cilj ove Komunikacije.

II. Vizija za europska plaćanja malih vrijednosti

Komisija ima sljedeću viziju za plaćanja malih vrijednosti u EU-u:

- *građani i poduzeća u Europi ostvaruju koristi od široke i raznolike ponude visokokvalitetnih rješenja za plaćanje, koja podupire konkurentno i inovativno tržište plaćanja i koja se temelje na sigurnim, učinkovitim i dostupnim infrastrukturama,*
- *dostupna su konkurentna paneuropska rješenja za plaćanja koja su razvijena u Uniji i koja podupiru europsku gospodarsku i financijsku suverenost, i*
- *EU znatno doprinosi poboljšanju prekograničnih plaćanja u odnosu na jurisdikcije izvan EU-a, uključujući doznake, čime se podupiru međunarodna uloga eura i „otvorena strateška autonomija” EU-a.*

Cilj je Komisije uspostaviti vrlo konkurentno tržište za plaćanja od kojeg će koristi imati sve države članice, bez obzira na to koju valutu koriste, i na kojem će se svi sudionici na tržištu moći natjecati pod poštenim i jednakim uvjetima kako bi ponudili inovativna i najsuvremenija rješenja za plaćanje koja su potpuno u skladu s međunarodnim obvezama EU-a.

Budući da su plaćanja predvodnica digitalnih inovacija u području financija, provedbom ove strategije pridonijet će se široj viziji Komisije u pogledu digitalnih financija i njezinim ciljevima, a to su: uklanjanje rascjepkanosti tržišta, promicanje tržišno potaknutih inovacija u području financija te rješavanje novih problema i rizika povezanih s digitalnim financijama, uz istodobno osiguravanje tehnološke neutralnosti. Ova se strategija stoga iznosi istodobno sa strategijom za digitalne financije i dvama zakonodavnim prijedlozima o novom okviru EU-a

⁷ Odbor za plaćanja malih vrijednosti u eurima (ERPB) je tijelo na visokoj razini kojim predsjedava ESB i u kojem su okupljeni predstavnici europske industrije plaćanja i sa strane ponude i sa strane potražnje.

za jačanje digitalne operativne otpornosti i o kriptoomovini. Njome se dopunjuje i ažurirana strategija za plaćanja malih vrijednosti koju je ESB/Eurosustav izložio u studenome 2019.⁸

U središtu ove strategije su **četiri ključna stupa**, koji su međusobno usko povezani:

- 1) rješenja za plaćanje s paneuropskim dosegom koja su u sve većoj mjeri digitalna i trenutačna;
- 2) inovativna i konkurentna tržišta plaćanja malih vrijednosti;
- 3) učinkoviti i interoperabilni sustavi za plaćanja malih vrijednosti te ostale potporne infrastrukture; i
- 4) učinkovita međunarodna plaćanja, uključujući doznake.

III. Stupovi za strateške mjere

A. Prvi stup: rješenja za plaćanje s paneuropskim dosegom koja su u sve većoj mjeri digitalna i trenutačna

Komisija želi da građani i poduzeća u Europi imaju pristup visokokvalitetnim rješenjima za izvršavanje svih svojih plaćanja i da se na njih mogu osloniti. Ona bi trebala biti sigurna i troškovno učinkovita te omogućivati uvjete za prekogranične transakcije koji su slični uvjetima za domaće transakcije. S obzirom na konkurentski i inovativni potencijal trenutačnih plaćanja, kako je potvrđeno u Komunikaciji iz prosinca 2018.⁹, Komisija smatra da bi se ta rješenja uvelike trebala oslanjati na sustave za trenutačna plaćanja.

1. Trenutačna plaćanja kao nova uobičajena praksa

Korištenjem trenutačnih plaćanja sredstva su odmah dostupna primatelju. U kombinaciji s razvojem usluga mobilnog plaćanja trenutačna plaćanja pružateljima platnih usluga iz EU-a mogu ponuditi dodatnu mogućnost za natjecanje s konkurentima iz EU-a i svijeta. Kako je navedeno u Komunikaciji Komisije iz prosinca 2018., „[p]rekograničnim rješenjem za trenutačna plaćanja na razini EU-a nadopunili bi se postojeći kartični sustavi te smanjio rizik od vanjskog poremećaja i povećala učinkovitost i autonomija EU-a”.

Trenutačna plaćanja prikladna su za mnoge druge namjene povrh tradicionalnih kreditnih transfera, a osobito za fizičku i internetsku kupnju, u kojoj trenutačno prevladavaju kartične platne sheme.

Cilj je Komisije da trenutačna plaćanja u EU-u budu u potpunosti uvedena do kraja 2021. To će ovisiti o ostvarivanju znatnog napretka na trima razinama: razini pravila, razini rješenja za krajnje korisnike i razini infrastrukture. U svima je već ostvaren znatan napredak, no neki problemi i dalje postoje te ih je potrebno riješiti.

Jedinstvena pravila

Neophodno je postojanje jedinstvenih pravila za izvršenje platnih transakcija, u kojima se, primjerice, utvrđuju uzajamna prava i obveze pružatelja platnih usluga. Europsko platno

⁸ <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>

⁹ Vidjeti bilješku 1.

vijeće izradilo je 2017. „shemu” za trenutačna plaćanja u eurima („shema SCT Inst.”), kao što je to u prošlosti učinilo i za izravna terećenja i kreditne transfere unutar SEPA-e. Ta shema omogućuje da sredstva budu dostupna na računu primatelja plaćanja za manje od deset sekundi.

Nažalost, u kolovozu 2020., nakon gotovo tri godine od uvođenja, samo se 62,4 % svih pružatelja platnih usluga iz EU-a koji nude kreditne transfere unutar SEPA-e uključilo u shemu trenutačnih kreditnih transfera unutar SEPA-e¹⁰. Kad je riječ o računima za plaćanja, Europsko platno vijeće procjenjuje da je u 12 država članica EU-a (sve iz europodručja) više od polovine računa za plaćanje dostupno preko sheme SCT Inst.

Europsko platno vijeće kao vlasnik sheme SCT Inst. trudilo se promicati pristupanje shemi. Primjerice, 1. srpnja 2020. povećalo je maksimalni iznos po transakciji trenutačnog kreditnog transfera unutar SEPA-e s 15 000 na 100 000 EUR. Međutim, zbog njezine trenutačne dobrovoljne prirode pristupanje sudionika shemi nije dovoljno brzo i široko. Neke države članice europodručja jasno zaostaju. Komisija stoga smatra da će vjerojatno trebati donijeti mjere za povećanje brzine pristupanja shemi SCT Inst.

U Uredbi o SEPA-i zahtijeva se da sudionici u platnoj shemi čine „većinu pružatelja platnih usluga u većini država članica, te čine većinu pružatelja platnih usluga unutar Unije, uzimajući u obzir samo one pružatelje platnih usluga koji pružaju kreditne transfere odnosno izravna terećenja”¹¹. Zajedno s Nacionalnom bankom Belgije (koja je na temelju Uredbe o SEPA-i nadležno nacionalno tijelo za praćenje sheme SCT Inst.), Komisija ispituje pravne posljedice očekivanog neuspjeha u pogledu potpunog ispunjenja tih zahtjeva o pristupanju shemi do 21. studenoga 2020. (tj. do isteka razdoblja privremenog izuzeća).

Ključna mjera:

U studenome 2020., tj. po isteku razdoblja privremenog izuzeća koji je u Uredbi o SEPA-i utvrđen za ispunjavanje zahtjeva o pristupanju shemi SCT Inst. (SEPA Instant Credit Transfer), Komisija će razmotriti broj pružatelja platnih usluga i računa koji mogu primiti i slati trenutačne kreditne transfere unutar SEPA-e. Komisija će ocijeniti jesu li te brojke zadovoljavajuće i na osnovi toga odlučiti je li primjereno donijeti zakonodavni prijedlog u kojem se zahtijeva da pružatelji platnih usluga pristupe shemi SCT Inst. do kraja 2021. U takvom bi se prijedlogu, ako se donese, propisali kriteriji za određivanje pružatelja platnih usluga koji bi trebali podlijegati obveznom sudjelovanju u shemi.

Rješenja za krajnje korisnike

Na razini krajnjeg korisnika Komisija očekuje da rješenja za plaćanje budu interoperabilna, pristupačna, stvaraju dodanu vrijednost i zadovoljavaju potrebe širokog spektra korisnika,

¹⁰ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/sepa-instant-credit-transfer>. Stopa dostupnosti samo za europodručje trenutačno iznosi 65,9 %. Stopa dostupnosti među svim sudionicima u shemi SCT iznosi 56,1 %.

¹¹ Članak 4. stavak 4. Uredbe (EU) br. 260/2012.

uključujući poduzeća različitih veličina, a da pritom ne isključuju određene kategorije klijenata, kao što su starije osobe ili osobe s invaliditetom.

Komisija u potpunosti podržava i uključena je u važan rad Odbora za plaćanja malih vrijednosti u eurima (ERPB) u području interoperabilnosti rješenja za trenutačna plaćanja za plaćanja u trgovinama i e-trgovini¹². Osim toga, različiti tokovi rada koji su dovršeni ili u tijeku, a provode se pod pokroviteljstvom Europskog platnog vijeća (EPC), imaju potencijal za dodavanje vrijednosti shemi SCT Inst., za poboljšanje upotrebljivosti rješenja za trenutačna plaćanja i, naposljetku, za podupiranje uvođenja trenutačnih plaćanja¹³.

Taj bi rad trebao biti uključiv i u njemu bi trebale sudjelovati sve kategorije pružatelja platnih usluga, uključujući pružatelje usluga iniciranja plaćanja (PIS), pružatelje usluga pružanja informacija o računu (AIS) i druge relevantne sudionike koji ne moraju biti pružatelji platnih usluga, kao što su pružatelji sučelja za krajnje korisnike i predstavnici korisnika.

Komisija očekuje da će većina sudionika na tržištu primjenjivati sheme i preporuke Odbora za plaćanja malih vrijednosti u eurima i Europskog platnog vijeća. Pružatelji platnih usluga dosad nisu iskoristili prednosti nekih novorazvijenih shema, npr. sheme „SEPA proxy-look-up”, koju je Europsko platno vijeće pokrenulo 2019. i ažuriralo u lipnju 2020. Ona klijentima omogućuje da koriste mobilne uređaje za prijenos novca sa svojeg računa za plaćanje na račun druge osobe u EU-u bez potrebe za ručnom razmjenom informacija o plaćanju (IBAN itd.)¹⁴.

Sve više rješenja za plaćanje za krajnje korisnike omogućuje plaćanja u točki interakcije¹⁵ (POI) te se oslanjaju, primjerice, na tehnologiju QR¹⁶ kodova, Bluetooth Low Energy (BLE) ili komunikacije bliskog polja (*Near Field Communication* – NFC). Međutim, QR kôdovi nisu standardizirani na razini EU-a, što ograničava njihovo prihvatanje, osobito za prekogranične transakcije. Usto, pojedini dobavljači mobilnih uređaja ograničavaju pristup pružatelja platnih usluga NFC-u u mobilnim uređajima. To pružateljima rješenja za trenutačna plaćanja otežava da trgovcima i potrošačima ponude pogodna rješenja povoljne cijene koja koriste jedinstvene QR kôdove kao alternativu karticama ili da ponude mobilna plaćanja na temelju NFC-a¹⁷.

Komisija smatra da bi se izradom jedinstvenog, otvorenog i sigurnog europskog standarda za QR kôdove pridonijelo uvođenju i interoperabilnosti trenutačnih plaćanja. Stoga pozdravlja tekući rad radne skupine Odbor za plaćanja malih vrijednosti u eurima na okviru za trenutačna plaćanja u točki interakcije, koji se provodi u suradnji s višedioničkom skupinom

¹² Rješenja za krajnje korisnike kojima se plaćanja iniciraju mobilnim uređajima i rješenja za trenutačna plaćanja u točki interakcije.

¹³ To uključuje, primjerice, izradu shema „SEPA Proxy look-up” i „Request-to-Pay” te funkcionalnosti kao što su „predočivanje e-računa” i „e-potvrde”.

¹⁴ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/other-schemes/sepa-proxy-lookup-scheme>

¹⁵ To obuhvaća i fizičko prodajno mjesto i e-trgovinu.

¹⁶ Brzi odgovor (*Quick Response*).

¹⁷ Za više pojedinosti vidjeti odjeljak 3. u okviru trećeg stupa.

Europskog platnog vijeća za kreditne transfere unutar SEPA-e koji se iniciraju mobilnim uređajima, i na jedinstvenom standardu za QR kôdove trgovaca i kupaca¹⁸.

Ključna mjera:

Komisija će ocijeniti bi li bilo primjereno zahtijevati da relevantni dionici primjenjuju sve dodatne funkcionalnosti sheme SCT Inst. ili određeni podskup tih funkcionalnosti, što bi moglo uključivati i eventualne buduće standarde za QR kôdove.

Interoperabilne infrastrukture

U Europi već postoje prekogranične infrastrukture za poravnanje i namiru trenutačnih plaćanja, no potpunu interoperabilnost tih mehanizama za poravnavanje i namiru (CSM) tek treba ostvariti. Budući da to stvara jasne prepreke uvođenju trenutačnih plaćanja u EU-u, ESB je 24. srpnja 2020. najavio mjere da se ta pitanja riješe¹⁹. Sa sigurnošću se očekuje da će mehanizmi za poravnanje i namiru te pružatelji platnih usluga osigurati pravodobnu provedbu tih mjera prije kraja 2021. s obzirom na pravnu obvezu da budu dostupni na razini cijelog EU-a pri pružanju trenutačnih plaćanja.

2. Jačanje povjerenja potrošača u trenutačna plaćanja

Dostupnost sredstava na računu primatelja plaćanja u kvazistvarnom vremenu, zajedno s neopozivošću plaćanja, može imati posljedice za potrošače u slučajevima, primjerice, pogrešnih transakcija, prijevare²⁰ itd. S trenutačnim plaćanjima mogu se pojaviti i problemi u smislu pranja novca, financiranja terorizma, kibernetičke te operativnih i likvidnosnih rizika za financijske institucije. Ako se ne utvrde i ne suzbiju na odgovarajući način, ti rizici mogu narušiti povjerenje potrošača i trgovaca koji koriste trenutačna plaćanja, što potencijalno može onemogućiti njihovo potpuno uvođenje kao nove uobičajene prakse. Komisija podsjeća na to da pružatelji platnih usluga pri pružanju usluga trenutačnog plaćanja moraju osigurati odgovarajuće alate za sprečavanje prijevare i pranja novca/financiranja terorizma koji djeluju u stvarnom vremenu i potpuno su usklađeni s postojećim zakonodavstvom.

Kako bi bile privlačnije potrošačima, usluge trenutačnog plaćanja trebale bi nuditi mogućnosti koje ih čine ravnopravnima drugim platnim instrumentima (npr. karticama) koji nude povrat sredstava, tj. povrat zaduženja po kreditnim karticama kupcu za kupnje u određenim slučajevima (npr. u slučaju pogreške).

Kako bi trenutačna plaćanja postala novom uobičajenom praksom, Komisija smatra da bi bilo primjereno da zaduženja na temelju redovnih i trenutačnih kreditnih transfera budu ista. U suprotnom bi trenutačna plaćanja ostala proizvod iz tržišne niše koji bi postojao usporedno s redovnim kreditnim transferima. S druge strane, jasno je da mogu postojati dodatni troškovi za pružatelja ako se određene mogućnosti i dodaci, kao što su povrati zaduženja, nude u okviru trenutačnih plaćanja.

¹⁸ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/other-sepa-payments/sepa-goes-mobile/ad-hoc-multi-stakeholder-group-mobile-initiated>

¹⁹ Za više pojedinosti vidjeti odjeljak 1. u okviru trećeg stupa u ovoj Komunikaciji.

²⁰ Primjerice tzv. prijevare s „odobrenim push plaćanjima“, koje su 2019. samo u Ujedinjenoj Kraljevini dovele do gubitaka od 456 milijuna GBP (504 milijuna EUR).

Ključne mjere:

U okviru revizije²¹ Direktive o platnim uslugama (Direktiva PSD2²²) Komisija će ocijeniti razmjere u kojima se postojećim mjerama EU-a za zaštitu potrošača (npr. prava na povrat sredstava) potrošačima koji koriste trenutačna plaćanja može osigurati visoka razina zaštite koju nude drugi platni instrumenti. Komisija će ocijeniti učinak naknada koje se naplaćuju potrošačima za trenutačna plaćanja te, ako to bude relevantno, zahtijevati da one nisu više od naknada koje se naplaćuju za redovne kreditne transfere.

Komisija će, prema potrebi u suradnji s Europskom središnjom bankom i/ili Europskim nadzornim tijelom za bankarstvo (EBA), ispitati je li potrebno poduzeti posebne mjere radi povećanja djelotvornosti kriznog upravljanja u području sustavâ za plaćanja i radi osiguravanja dobrih mjera ublažavanja likvidnosnog rizika za financijske institucije koji proizlazi iz brzog i jednostavnog odljeva sredstava putem trenutačnih plaćanja, osobito kad se ona izvršavaju izvan redovnog radnog vremena. To bi izlazilo izvan okvira očekivanja u pogledu nadzora središnjih banaka, mehanizama u okviru Direktive o oporavku i sanaciji banaka (BRRD)²³ ili Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu (SRMR) ili pravila za platne sustave.

Usto, Komisija će istražiti je li potrebno poduzeti dodatne mjere radi otklanjanja drugih posebnih rizika, kao što su pranje novca, financiranje terorizma i povezana predikatna kažnjiva djela.

3. Rješenja za plaćanja koja su nastala u Europi i funkcioniraju preko granica

Dovršetak ključnih mjera za olakšavanje trenutačnih plaćanja, kako su utvrđene u odjeljcima 1. i 2. ovog poglavlja, možda neće biti dostatne za osiguravanje uspješnog uvođenja paneuropskih rješenja za plaćanja. Možda će biti potrebno poduzeti dodatne mjere kako bi europski sudionici bili uspješni u okruženju u kojem već postoje dobro etablirani konkurenti.

Novi sudionici koji žele nuditi paneuropska rješenja mogli bi se suočiti s nizom značajnih izazova, primjerice:

- prihvaćanje trgovaca i potrošača,
- prepoznavanje novih platnih brendova među potrošačima,
- osmišljavanje konkurentnog i inovativnog poslovnog modela prilagođenog različitim nacionalnim tradicijama i navikama u pogledu plaćanja,
- financiranje skupih infrastruktura, i
- ograničenja pristupa određenim tehničkim infrastrukturama ili funkcionalnostima itd.

Osim toga, mora se osigurati stroga usklađenost obrazaca upravljanja i financiranja s pravilima o tržišnom natjecanju.

²¹ Vidjeti odjeljak 1. u okviru drugog stupa.

²² Direktiva (EU) 2015/2366.

²³ Direktiva 2014/59/EU.

Komisija je potpuno svjesna tih izazova. Uzimajući u obzir stratešku prirodu plaćanja, nastaviti će aktivnu političku ulogu radi poticanja razvoja konkurentnih paneuropskih rješenja za plaćanja koja se u velikoj mjeri oslanjaju na trenutna plaćanja te nastaviti otklanjati prethodno navedene poteškoće, uz potpuno poštovanje pravila EU-a o tržišnom natjecanju.

Ključne mjere:

Komisija će do kraja 2023.:

- ispitati izvedivost izrade „oznake”, popraćene vidljivim logotipom, za prihvatljiva paneuropska rješenja za plaćanja,
- razmotriti načine za olakšavanje uvođenja europskih specifikacija za beskontaktna plaćanja na temelju kartica (CPACE)²⁴, npr. s pomoću programa financiranja kao što je program InvestEU, što ovisi o ispunjavanju relevantnih kriterija prihvatljivosti,
- podupirati modernizaciju i pojednostavnjivanje uređaja trgovaca iz EU-a za prihvrat plaćanja, čime će se omogućiti, primjerice, da registarske blagajne mogu izdavati e-potvrde o plaćanju. Ta bi se potpora mogla ostvarivati usmjeravanjem i informiranjem trgovaca na malo, ponajprije MSP-ova, o načinima modernizacije i digitalizacije²⁵, među ostalim, s pomoću korištenja usluga digitalnoinovacijskih centara²⁶. Ispitat će se i mogućnosti za financiranje i osposobljavanje.

Osim toga, Komisija će nastaviti davati smjernice kako bi osigurala da rješenja za trenutna plaćanja i njihovi pripadajući poslovni modeli budu usklađeni s pravilima EU-a o tržišnom natjecanju.

4. Iskorištavanje potpunog potencijala SEPA-e

SEPA je uspostavljena kako bi sva prekogranična elektronička plaćanja postala jednostavna kao domaća plaćanja, i to usklađivanjem načina na koji se bezgotovinska plaćanja u eurima izvršavaju u cijeloj Europi.

Danas, šest godina nakon isteka krajnjeg roka za uvođenje kreditnih transfera unutar SEPA-e i izravnih terećenja unutar SEPA-e u državama članicama europodručja i četiri godine nakon krajnjeg roka za države članice izvan europodručja, mnogi građani i dalje se suočavaju s neprihvatljivim odbijanjima prekograničnih transakcija izravnog terećenja unutar SEPA-e („diskriminacija na temelju IBAN-a”). To znači da ne mogu koristiti račune s IBAN-om iz druge zemlje za provođenje plaćanja. Primatelji plaćanja i dalje često ne žele ili nisu tehnički u mogućnosti prihvatiti prekogranično izravno terećenje unutar SEPA-e. Pozornost Komisije često se skretala na slučajeve u kojima su porezne ili druge javne uprave odbijale slati uplate

²⁴ CPACE se razvija jer pojedine europske kartične sheme imaju poteškoća s pristupom jezgri beskontaktnog sustava razvijenog u okviru međunarodnih kartičnih shema – vidjeti odjeljak 3. u okviru trećeg stupa.

²⁵ Npr. potaknute inicijativama iz Vodiča za male maloprodajne trgovce, dostupnom na:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d606c517-4445-11e8-a9f4-01aa75ed71a1/language-hr>

²⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-innovation-hubs>.

na inozemni račun ili ih primati s njega. Ti slučajevi diskriminacije na temelju IBAN-a kršenje su Uredbe o SEPA-i, što se potvrđuje i u ustaljenoj sudskoj praksi²⁷.

Premda se od mjerodavnih nadležnih tijela pravno zahtijeva da prate usklađenost pružatelja platnih usluga s Uredbom o SEPA-i te da poduzimaju mjere u slučaju kršenja tih propisa, ona takva kršenja pravila o SEPA-i ne rješavaju uvijek na prikladan i sustavan način, što dokazuju i mnoge pritužbe koje su zaprimile službe Komisije.

Ključna mjera:

Komisija podsjeća nadležna tijela država članica na obveze izvršavanja na temelju Uredbe o SEPA-i. Od njih se očekuje da brzo istražuju i otklanjaju sva kršenja te uredbe hitnim zaustavljanjem nezakonitih aktivnosti i izricanjem odgovarajućih sankcija. Komisija će pomno pratiti slučajeve neusklađenosti i pokretati sve potrebne postupke zbog povrede propisa.

5. Iskorištavanje potencijala elektroničke identifikacije (eID) za autentifikaciju klijenata

Kako financijske usluge postupno prelaze s tradicionalnog poslovanja koje se temelji na osobnom kontaktu na poslovanje u digitalnom okruženju, sve su važnija rješenja za digitalni identitet koja se mogu pouzdano koristiti za autentifikaciju klijenta na daljinu. Revidiranom Direktivom o platnim uslugama potaknute su inovacije u tom području uvođenjem pouzdane autentifikacije klijenta (SCA), koja ima stroge sigurnosne zahtjeve za pristup računima za plaćanje i iniciranje digitalnih plaćanja. U nekim državama članicama EU-a razvijeni su sustavi elektroničke identifikacije za autentifikaciju klijenata koji se temelje na nacionalnim sustavima elektroničke identifikacije s najvišim razinama sigurnosti.

Međutim, u cijelom EU-u postoji mnoštvo različitih rješenja za autentifikaciju na nacionalnoj razini čija je prekogranična interoperabilnost ograničena. To može sprečavati daljnje inovacije i razvoj novih platnih usluga.

Uredbom eIDAS²⁸ EU je 2014. uveo prvi prekogranični okvir za pouzdane digitalne identitete i usluge povjerenja. Cilj je te uredbe olakšavanje pristupa svih građana EU-a javnim uslugama u cijelom EU-u s pomoću elektroničkog identiteta koji se izdaje u njihovoj matičnoj zemlji. Međutim, iskustvo s primjenom Uredbe eIDAS otkriva niz strukturnih nedostataka koji ograničavaju njezinu sposobnost da djelotvorno podupire sveobuhvatni okvir za elektroničku identifikaciju. Komisija se u Komunikaciji „Izgradnja digitalne budućnosti Europe” iz veljače 2020. obvezala na revidiranje Uredbe eIDAS kako bi se poboljšala njezina učinkovitost, proširila njezina primjena na privatni sektor i promicali pouzdani digitalni identiteti za sve Europljane. Namjera je da se stvori dugoročno održiv regulatorni okvir kojim se podupire jednostavan, pouzdan i siguran sustav na razini cijelog EU-a za upravljanje identitetima u digitalnom prostoru te koji obuhvaća identifikaciju,

²⁷ Predmet Verein für Konsumenteninformation protiv Deutsche Bahn (C-28/18, EU:C:2019:673 (5. rujna 2019.))

²⁸ Uredba (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ.

autentifikaciju i pružanje identifikatora, sigurnosnih podataka i potvrda koji će imati ključnu ulogu i u području plaćanja.

Komisija je odlučna u iskorištavanju potencijala koji nudi brz razvoj rješenja za digitalni identitet u finansijskom sektoru. Kako je navedeno u strategiji za digitalne financije, Komisija će do 2024. uvesti pouzdan pravni okvir kojim se omogućuje korištenje interoperabilnih rješenja za digitalni identitet koja će novim klijentima omogućiti brz i jednostavan pristup finansijskim uslugama. Okvir će olakšati, u okviru takvih rješenja, njihovo uvođenje u području plaćanja, a u cilju poboljšanja interoperabilnosti, učinkovitosti, jednostavnosti korištenja (osobito preko granica) te zaštite i sigurnosti, ponajprije kako bi se smanjile prijevare i druga kaznena djela.

Ključna mjera:

U cilju olakšavanja prekogranične i domaće interoperabilnosti Komisija će, u bliskoj suradnji s EBA-om, razmotriti načine za promicanje korištenja elektroničkog identiteta (eID) i rješenja koja se temelje na uslugama povjerenja, temeljeći to na daljnjem poboljšanju Uredbe eIDAS, radi potpore ispunjavanju zahtjeva o pouzdanoj autentifikaciji klijenta na temelju Direktive PSD2 za prijavu u račun i iniciranje platnih transakcija.

6. Poboljšanje prihvaćanja digitalnih plaćanja

Pandemija bolesti COVID-19 pokazala je koliko je važno da trgovci u širokoj mjeri prihvaćaju digitalna plaćanja. Međutim, razmjeri prihvaćanja digitalnih plaćanja znatno se razlikuju u EU-u. Još postoje mnogi subjekti (trgovci, javne uprave, bolnice, javni prijevoznici) koji ih ne prihvaćaju.

Uredba o jedinstvenom digitalnom pristupniku donijet će velika poboljšanja. Njome će se olakšati internetski pristup informacijama, administrativnim postupcima i uslugama podrške koji su potrebni građanima i poduzećima za život/poslovanje u drugoj državi članici EU-a. Do kraja 2023. građani i poduzeća koji prelaze granice država članica EU-a moći će obavljati niz postupaka u svim državama članicama EU-a bez potrebe za fizičkim obavljanjem administrativnih postupaka, primjerice registriranja vozila ili podnošenja zahtjeva za primanje mirovinskih naknada²⁹.

Komisija od država članica konkretno očekuje da:

- ispituju i otklone razloge za nesklonost prihvaćanju digitalnih plaćanja i da potiču trgovce na prihvaćanje digitalnih plaćanja, uključujući beskontaktna plaćanja,
- povećaju digitalizaciju državnih plaćanja, povrh onih obuhvaćenih Uredbom (EU) 2018/1724, i
- opreme javne uprave, bolnice itd. terminalima za digitalno plaćanje.

Ključna mjera:

²⁹ Uredba (EU) 2018/1724 o uspostavi jedinstvenog digitalnog pristupnika za pristup informacijama, postupcima, uslugama podrške i rješavanja problema.

Komisija će 2022. provesti studiju o razini prihvaćanja digitalnih plaćanja u EU-u, među ostalim i među MSP-ovima i javnim upravama, u kojoj će se ispitati i mogući razlozi u slučaju niske razine prihvaćanja. Prema potrebi će predložiti donošenje zakonodavnih mjera.

7. Održavanje dostupnosti novca središnjih banaka

Dostupnost i prihvaćanje gotovine

Gotovina je sredstvo plaćanja koje omogućuje trenutačno namirenje u transakcijama koje se obavljaju osobnim kontaktom, bez korištenja ikakve tehničke infrastrukture. To je još uvijek jedini oblik novca koji osobe mogu izravno posjedovati. Kao takav, trebao bi ostati široko dostupan i prihvaćen.

Euronovčanice i eurokovanice jedino su zakonsko sredstvo plaćanja u europodručju na temelju članka 128. UFEU-a i Uredbe Vijeća (EZ) br. 974/98 od 3. svibnja 1998. o uvođenju eura. U Preporuci Komisije iz 2010. objašnjava se da, ako postoji obveza plaćanja, status zakonskog sredstva plaćanja euronovčanica i eurokovanica podrazumijeva:

- (a) obvezno prihvaćanje od strane vjerovnika;
- (b) prihvaćanje u punoj nominalnoj vrijednosti; i
- (c) razrješenje od obveze plaćanja.

U Preporuci se navodi i to da bi prihvaćanje euronovčanica i eurokovanica kao sredstva plaćanja pri transakcijama u trgovini na malo trebalo biti pravilo, a da bi odbijanje prihvaćanja trebalo biti moguće samo na osnovi „načela dobre vjere” (npr. ako trgovac na malo nema sitniša za vraćanje).

U Europi se korištenje negotovinskih sredstava plaćanja godinama stalno povećava³⁰. Međutim, gotovina je i dalje prevladavajuće sredstvo plaćanja u europodručju, još se koristi za 78 % svih transakcija³¹.

Statistički podaci o korištenju gotovine otkrivaju veoma različite situacije. U pojedinim državama europodručja (Austrija, Irska, Njemačka, Slovačka i Slovenija) postoji izražena sklonost korištenju gotovine. Estonija i Nizozemska nalaze se na drugoj strani spektra te se u njima gotovina koristi za manje od polovine transakcija na prodajnim mjestima. Izvan europodručja Švedska je zemlja u kojoj se korištenje gotovine znatno smanjilo³². U svim zemljama EU-a zbog ograničenog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 smanjio se broj transakcija koje se temelje na gotovini, ali se u nekim gospodarstvima osjetno povećalo držanje gotovine iz opreza³³.

³⁰ Ukupan broj negotovinskih plaćanja u europodručju, koja obuhvaćaju sve vrste platnih usluga, povećao se 2018. za 7,9 % u usporedbi s prethodnom godinom.

³¹ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>

³² Prema podacima Riksbanka, udio osoba koji su u svojoj zadnjoj kupnji plaćali gotovinom smanjio se s 39 % u 2010. na 13 % u 2018.

³³ *Central Banks and payments in the digital era* (Središnje banke i plaćanja u digitalnom dobu), BIS, lipanj 2020. <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e3.pdf>

U praksi su se dostupnost i prihvaćanje gotovine smanjili posljednjih godina³⁴. Broj slučajeva neprihvatanja gotovine povećao se tijekom krize uzorkovane bolešću COVID-19 zbog bojazni od prenošenja virusa pri rukovanju gotovinom³⁵ i povećanja potrebe za transakcijama na daljinu zbog mjera ograničenja kretanja, što je išlo u prilog prijelazu na digitalne transakcije.

Uz to što će promicati uvođenje digitalnih plaćanja kako bi potrošači imali više mogućnosti, Komisija će nastaviti štititi status gotovog novca u eurima kao zakonskog sredstva plaćanja. Komisija je svjesna zabrinutosti koje su izrazila udruženja potrošača, koju i sama dijeli, zbog stvarne opasnosti da bi s porastom digitalizacije mnogih usluga osobe bez pristupa digitalnim uslugama u budućnosti mogle postati isključenije nego danas³⁶. U Uniji, primjerice, još postoji približno 30 milijuna odraslih osoba koje nemaju bankovni račun³⁷.

Kako bi se očuvali dostupnost i prihvaćanje gotovine te njezin status zakonskog sredstva plaćanja, Komisija:

- podsjeća na to da, s obzirom na njihov status zakonskog sredstva plaćanja, vjerovnici moraju prihvatiti euronovčanice i eurokovanice u punoj nominalnoj vrijednosti ako postoji obveza plaćanja te da imaju ovlast oslobađanja od obveza plaćanja;
- očekuje od država članica da osiguraju prihvaćanje i dostupnost gotovine kao javnog dobra, u skladu s člankom 128. UFEU-a i Uredbom Vijeća (EZ) br. 974/98 od 3. svibnja 1998. o uvođenju eura. Pritom priznaje moguću legitimnost propisno opravdanih i proporcionalnih ograničenja korištenja nerazmjernih količina gotovine za pojedinačna plaćanja koja mogu biti nužna, među ostalim, kako bi se spriječio rizik od pranja novca, financiranja terorizma i povezanih predikatnih kaznenih djela, uključujući utaju poreza³⁸. Jedan od načina kako bi države članice mogle očuvati pristup gotovini mogao bi biti taj da na svojem državnom području osiguraju minimalnu pokrivenost bankomatima (ili jednakovrijednim načinom pristupa gotovini).

Ključna mjera:

U okviru Stručne skupine za euro kao zakonsko sredstvo plaćanja (ELTEG) Komisija će s ESB-om te središnjim bankama i riznicama država članica procijeniti najnovija kretanja u prihvaćanju i dostupnosti gotovine u europodručju.

³⁴ Prema studiji ESB-a *Use of cash by households in the euro area* (Korištenje gotovine među kućanstvima u europodručju) (Povremene publikacije ESB-a br. 201, studeni 2017.), u prosjeku je 5–6 % ispitanika u europodručju izjavilo da im je (vrlo) teško pronaći bankomat ili banku kad su im potrebni.

³⁵ O prenošenju virusa vidjeti, primjerice,

<https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200428~328d7ca065.en.html>.

³⁶ BEUC, *Cash versus cashless: consumers need a right to use cash to use cash* (Gotovinsko ili bezgotovinsko: potrošači trebaju pravo na korištenje gotovine da bi koristili gotovinu),

https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2019-052_cash_versus_cashless.pdf.

³⁷ Svjetska banka, baza podataka Global Findex, 2017.

³⁸ Za više informacija vidjeti Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o ograničenjima gotovinskih plaćanja, COM(2018) 483 final.

Istodobno će pomno pratiti rad koji će se u području pristupa gotovini obavljati pod okriljem Odbora za plaćanja malih vrijednosti u eurima (ERP). Uzimajući u obzir rezultate tog rada, kao i mišljenja ELTEG-a, Komisija bi se mogla odlučiti na poduzimanje odgovarajućih mjera za zaštitu prihvaćanja i dostupnosti gotovine u eurima potkraj 2021.

Digitalne valute središnjih banaka i daljnje inovacije u plaćanjima

Smanjenje korištenja gotovine, rastuća važnost rješenja za plaćanje iz privatnog sektora i očekivano pojavljivanje tokena vezanih uz imovinu naveli su središnje banke na razmatranje izdavanja digitalnih valuta središnjih banaka. Ovisno o tome kako su osmišljene, digitalne valute središnjih banaka mogu služiti kao digitalna zamjena za gotovinu i privatna rješenja za plaćanje, ali i kao pokretač stalnih inovacija u plaćanjima, financijama i trgovini za posebne slučajeve upotrebe u našim sve digitaliziranim gospodarstvima i društvima. Digitalnom valutom središnje banke za plaćanja malih vrijednosti mogu se pojačati i međunarodna uloga eura i „otvorena strateška autonomija” EU-a te podupirati financijska uključenost. Takva valuta može pridonijeti i pružanju otpornih, brzih i jeftinih usluga plaćanja, uz istodobno omogućivanje automatiziranih i uvjetnih plaćanja.

Kako je istaknuto u strategiji za digitalne financije, Komisija podržava aktivnosti središnjih banaka (ponajprije ESB-a) koje razmatraju moguće izdavanje digitalne valute središnje banke za plaćanja malih vrijednosti koja bi bila dostupna općoj javnosti (kućanstvima i poduzećima) uz istodobnu zaštitu statusa gotovog novca u eurima kao zakonskog sredstva plaćanja. Tim radom dopunjuje se prijedlog Komisije o regulatornom okviru za tokene vezane uz imovinu koji se koriste za potrebe plaćanja.

Potreban je daljnji rad kako bi se procijenili potencijalni učinci digitalnih valuta središnjih banaka na monetarnu politiku, financijsku stabilnost i tržišno natjecanje te izbjeglo neopravdano uklanjanje posrednika. U bliskoj koordinaciji s ESB-om Komisija će nastaviti raditi na promicanju suradnje između privatnog i javnog sektora.

Ključna mjera:

Kako bi podržala izdavanje digitalne valute središnje banke za plaćanja malih vrijednosti u eurima, Komisija će blisko surađivati s ESB-om u području ciljeva i opcija politika te osiguravanja visoke razine komplementarnosti između rješenja za plaćanje koje je razvio privatni sektor i nužnih intervencija javnih tijela.

B. Drugi stup: inovativna i konkurentna tržišta plaćanja malih vrijednosti

1. Iskorištavanje potpunog potencijala Direktive o platnim uslugama (PSD2)

Revidiranom Direktivom PSD2 omogućena je pojava novih poslovnih modela koji se temelje na razmjeni podataka o računu za plaćanje („otvoreno bankarstvo”), kao što su usluge iniciranja plaćanja (PIS) i usluge pružanja informacija o računu (AIS). Njome je povećana i opća razina sigurnosti platnih transakcija zbog primjene pouzdane autentifikacije klijenta (SCA). Direktiva PSD2 postala je globalni standard u području otvorenog bankarstva i sigurnih transakcija.

Kao posljedica Direktive PSD2 više od 400 nebankovnih subjekata, odnosno trećih strana koje su pružatelji usluga, sada je ovlašteno za pružanje usluga iniciranja plaćanja ili usluga pružanja informacija o računu, a sve je veći broj banaka koje i same pružaju te usluge. Međutim, velik potencijal otvorenog bankarstva i dalje je uvelike neiskorišten. Dvije godine nakon stupanja na snagu Direktiva još nije ostvarila potpuni učinak. Pouzdana autentifikacija klijenta, osobito u e-trgovini, još nije zaživjela u potpunosti, ponajviše zbog kašnjenja u pripremljenosti tržišta ili nedostatne pripremljenosti tržišta. Uvođenje reguliranih usluga koje se temelje na pristupu trećih strana koje su pružatelji usluga računima za plaćanje, koje su jedna od okosnica Direktive PSD2, i dalje je problem za regulatore i dionike. Postojanje mnogih različitih standarda za sučelja za programiranje aplikacija (API), koji su ključni za učinkovit i siguran pristup podacima o računima za plaćanje, kao i različitih razina funkcionalnosti API-ja, bilo je izvor problema za treće strane koje su pružatelji usluga, ponajprije one koji su već poslovali prije Direktive PSD2. Te su treće strane morale integrirati i prilagoditi poslovanje u skladu s različitim tehničkim specifikacijama i mogućim scenarijima pristupa klijenata računima za plaćanje.

S obzirom na razmjere i složenost tranzicije koja se zahtijeva Direktivom PSD2, ti su se početni problemi mogli očekivati. Komisija, Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA) i nadležna tijela država članica naporno su radili na njihovu rješavanju i prevladavanju. Važna pojašnjenja dana su u okviru više od 100 odgovora na pitanja koja su uputili vanjski dionici, smjernica EBA-e³⁹, mišljenja EBA-e⁴⁰, pojašnjenja koja su dana u odgovoru na zahtjeve članova radne skupine EBA-e za aplikacijska programska sučelja⁴¹ i brojnih sastanaka na kojima je Komisija nastojala pojasniti određena pitanja i olakšati dijaloge između različitih zajednica⁴².

Komisija potvrđuje čvrstu uvjerenost u potencijal otvorenog bankarstva te je odlučna u tome da se Direktivom PSD2 ostvari potpuni uspjeh. Nastavit će surađivati s EBA-om kako bi osigurala da se uklone nezakonite zapreke trećim stranama koje pružaju usluge te će promicati konstruktivni dijalog među svim dionicima. Konkretno, podupirat će dovršetak rada na shemi pristupa aplikacijskim programskim sučeljima za SEPA-u, započetog 2019. pod pokroviteljstvom Odbora za plaćanja malih vrijednosti u eurima.

U budućnosti će se iskustvo stečeno u okviru cjelokupne provedbe Direktive PSD2 uzimati u obzir u radu Komisije na širem okviru za otvorene financije, kako je utvrđeno u Strategiji za digitalne financije.

³⁹ Primjerice, vidjeti Smjernice EBA-e o izuzeću iz pomoćnog mehanizma na temelju RTS-a za pouzdanu autentifikaciju klijenta i zajedničke i sigurne otvorene standarde komunikacije: <https://eba.europa.eu/eba-publishes-final-guidelines-on-the-exemption-from-the-fall-back-mechanism-under-the-rtis-on-sca-and-csc>.

⁴⁰ Npr. Mišljenje EBA-e o preprekama za treće strane koje pružaju usluge na temelju Direktive o platnim uslugama: <https://eba.europa.eu/eba-publishes-opinion-obstacles-provision-third-party-provider-services-under-payment-services>.

⁴¹ Vidjeti <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/eba-working-group-on-apis-under-psd2>.

⁴² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/19072_6-joint-statement-psd2_en.pdf.

Ključna mjera:

Komisija će potkraj 2021. pokrenuti sveobuhvatnu reviziju primjene i učinka Direktive PSD2.

Na temelju iskustva s Direktivom PSD2, a kako je najavljeno u strategiji za digitalne financije, Komisija planira iznijeti zakonodavni prijedlog za novi okvir za „otvorene financije” do sredine 2022.

2. Visoka razina sigurnosti za plaćanja malih vrijednosti u Europi

U Direktivi PSD2 od svih se pružatelja platnih usluga zahtijeva da primijene pouzdanu autentifikaciju klijenta kad god korisnik inicira elektroničko plaćanje ili pristupa njihovu sučelju za internetsko bankarstvo. Pružatelji platnih usluga iz cijele Europe razvili su rješenja za autentifikaciju na temelju upotrebe dvaju ili više elemenata koji pripadaju u kategoriju „znanja” (nešto što samo korisnik zna), „posjedovanja” (nešto što samo korisnik posjeduje) i „svojestvenosti” (nešto što korisnik jest, npr. biometrijski podaci).

U budućnosti pouzdana autentifikacija klijenta mora postati uobičajena praksa pri plaćanju na internetu, npr. u e-trgovini ili pri rezerviranju putovanja na internetu. Autentifikacijska rješenja pružatelja platnih usluga koja ispunjavaju uvjete za pouzdanu autentifikaciju klijenta moraju korisnicima omogućavati neometano i jednostavno pristupanje računima za plaćanje preko interneta i dovršenje transakcija. Trebala bi se oslanjati na najsigurnije faktore za autentifikaciju, uz odustajanje od korištenja, ako je to moguće, prenosivih elemenata (npr. statičkih lozinki) te starijih tehnologija i komunikacijskih kanala koji su podložni napadima (npr. SMS tekstualne poruke).

Budući da se nove vrste prijevара i dalje pojavljuju, samo pouzdana autentifikacija klijenta možda neće biti dovoljna za potpunu zaštitu korisnika platne usluge. Pružatelji platnih usluga trebali bi uvijek biti predvodnici u otkrivanju i sprečavanju prijevара. Općepriznato je da je Direktiva PSD2 omogućila EU-u i poduzećima koja posluju u EU-u da postanu svjetski predvodnici u pogledu operativnog rizika, informatičke sigurnosti i izvješćivanju o važnim incidentima, djelomično zahvaljujući Smjernicama EBA-e⁴³.

Za plaćanja s višim rizikom od prijevара Komisija će ocijeniti bi li zahtijevanje poklapanja imena primatelja i IBAN-a moglo biti učinkovito u sprečavanju prijevара kao što je „socijalni inženjering” kod kojeg se osobama manipulira kako bi izvršile određene radnje ili razotkrile povjerljive informacije.

⁴³ <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/guidelines-on-major-incidents-reporting-under-psd2>

Kako bi se suzbila krađa osjetljivih podataka lažnim predstavljanjem (*phishing*), ključno će biti da pružatelji platnih usluga iz EU-a uvedu međunarodno priznate kontrole, kao što je protokol DMARC (*Domain-based Message Authentication, Reporting and Conformance*)⁴⁴.

Iako je zaštita korisnikâ od prijevara u platnom prometu od ključne važnosti za očuvanje povjerenja u platne sustave i, općenitije, u digitalna plaćanja, podjednako je važno da pružatelji platnih usluga učine sve što je u njihovoj moći kako bi se zaštitili od kibernetičkih napada, kao i od bilo kojih drugih rizika prouzročenih ljudskim djelovanjem i prirodnih rizika.

Podjednako je važno osigurati da pristupi za autentifikaciju koje odaberu pružatelji platnih usluga, a koji se oslanjaju isključivo na napredne tehnološke uređaje, ne dovedu do isključivanja određenih kategorija klijenata, primjerice starijih osoba.

Ključne mjere:

U bliskoj koordinaciji s EBA-om Komisija će pažljivo pratiti provedbu zahtjeva o pouzdanoj autentifikaciji klijenta.

U okviru revizije Direktive PSD2 Komisija će analizirati učinak pouzdane autentifikacije klijenta na razinu prijevara u platnom prometu u EU-u te razmotriti eventualno uvođenje dodatnih mjera protiv novih vrsta prijevara, ponajprije s obzirom na trenutna plaćanja.

Uz Strategiju za digitalne financije Komisija predlaže i donošenje Uredbe o digitalnoj operativnoj otpornosti za financijske sektore u cijeloj Uniji u cilju jačanja upravljanja rizicima povezanim s IKT-om u različitim financijskim institucijama, uključujući pružatelje platnih usluga. Ta je inicijativa u skladu s Direktivom o europskoj kritičnoj infrastrukturi (ECI)⁴⁵.

Komisija će raditi u bliskoj koordinaciji s EBA-om kako bi izvukla pouke iz provedbe Smjernica EBA-e o upravljanju rizicima povezanim s IKT-om i rizicima za sigurnost, koje se primjenjuju od lipnja 2020.

3. Poticanje zaštite potrošača

Pravnom stečevinom u području plaćanja malih vrijednosti korisnicima platnih usluga iz EU-a nastoji se osigurati transparentnost i sigurnost pri digitalnom plaćanju. Međutim, tržište plaćanja i dalje se brzo razvija te bi u budućnosti mogle biti potrebne dodatne mjere za zaštitu potrošača.

Osim inicijativa najavljenih u ovoj Komunikaciji, kojima će se poboljšati zaštita potrošača u području plaćanja, Komisija smatra da povećano korištenje digitalnog plaćanja zahtijeva daljnja razmatranja o transparentnosti u plaćanjima, kao i o obilježjima sve popularnijih vrsta plaćanja kao što je beskontaktno plaćanje.

⁴⁴ Vidjeti <https://dmarc.org/>. Protokol DMARC je sredstvo kojim se pošiljateljima i primateljima e-poruka olakšava da utvrde je li određenu poruku doista poslao navedeni pošiljatelj te ih se upućuje na to što poduzeti ako nije.

⁴⁵ Trenutačno u postupku revizije u cilju jačanja zaštite i otpornosti kritičnih infrastruktura s obzirom na prijetnje koje nisu povezane s kibernetičkim napadima.

Beskontaktna plaćanja

Na početku izbijanja krize uzrokovane bolešću COVID-19, postupajući u skladu s Preporukom EBA-e⁴⁶, bankarski i platni sektori u većini država članica EU-a povećali su najveći dopušteni iznos beskontaktnog plaćanja na 50 EUR u skladu s regulatornim tehničkim standardima na temelju Direktive PSD2⁴⁷. Broj beskontaktnih plaćanja nakon toga se znatno povećao.

S obzirom na to da su u većoj mjeri koristili beskontaktna plaćanja, ponajprije zbog zdravstvenih razloga, vjerojatno je da će potrošači u budućnosti zadržati tu naviku. To bi bio pozitivan razvoj događaja. Međutim, Komisija smatra da nije primjereno, barem ne u ovoj fazi, da se zakonski maksimalni iznos (iznos po transakciji i kumulativni iznos) beskontaktnog plaćanja povećava bez primjene pouzdane autentifikacije klijenta. Bez njezine primjene postoji opasnost da bi povećanje beskontaktnih plaćanja moglo biti popraćeno povećanjem prijevara. Stoga bi se prije donošenja bilo kakve odluke trebao pažljivo procijeniti učinak bilo kojeg povećanja dopuštenih iznosa.

Ključna mjera

U okviru revizije Direktive PSD2 Komisija će, u bliskoj koordinaciji s EBA-om, preispitati postojeće zakonski dopuštene iznose za beskontaktna plaćanja u cilju postizanja ravnoteže između praktičnosti i rizika od prijevara.

Komisija će u međuvremenu, zajedno s dionicima i državama članicama, ispitati tehničke uvjete kojima bi se potrošačima moglo omogućiti da sami određuju svoj pojedinačni dopušteni iznos beskontaktnog plaćanja (pod uvjetom da ne prelazi najviši dopušteni iznos od 50 EUR). Većina potrošača danas može odabrati samo hoće li aktivirati ili onemogućiti beskontaktno plaćanje. S obzirom na to da za beskontaktna plaćanja ne postoji pouzdana autentifikacija klijenta, potrošači su u svakom slučaju zaštićeni za puni iznos.

Poboljšanje transparentnosti potvrda o transakcijama

Kako lanac sudionika plaćanja uključenih u jednu transakciju postaje dulji i složeniji, korisnicima platne usluge može postati sve teže utvrditi kome su, gdje i kada platili. To može dovesti do zbunjenosti, na primjer u slučaju kada ime i mjesto primatelja plaćanja na potvrdi o transakciji nije trgovački naziv poduzeća. Potrošačima to pak može otežati uočavanje prijevarnih transakcija.

Tim se problemom trenutačno bavi Odbor za plaćanja malih vrijednosti u eurima kako bi našao rješenja koja omogućuju korisnicima da jednostavnije prate transakcije.

Komisija podupire tekući rad tog Odbora na poboljšanju transparentnosti za korisnike plaćanja malih vrijednosti te će, u kontekstu revizije Direktive PSD2, uzeti u obzir sve preporuke koje taj Odbor donese u tom području.

⁴⁶ <https://eba.europa.eu/eba-provides-clarity-banks-consumers-application-prudential-framework-light-covid-19-measures>

⁴⁷ Delegirana uredba Komisije (EU) 2018/389 od 27. studenoga 2017. o dopuni Direktive (EU) 2015/2366 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu regulatornih tehničkih standarda za pouzdanu autentifikaciju klijenta i zajedničke i sigurne otvorene standarde komunikacije.

4. Nadzor i praćenje platnog ekosustava koji će odgovarati budućim potrebama

Kako je istaknuto u strategiji za digitalne financije, financijski ekosustav sve je složeniji, a njegov lanac vrijednosti rascjepkaniji. Lanac plaćanja uključuje mnoge sudionike (neki su regulirani, drugi nisu) te sve veće razine složenosti i međuovisnosti. Iako se regulativom moraju jamčiti ravnopravni uvjeti, promicati pošteno tržišno natjecanje i niske prepreke za ulazak te poticati inovacije, njome se isto tako moraju poštovati prava korisnika i štititi cjelokupan ekosustav od financijskih i operativnih rizika. Kako bi se ostvarili ti ciljevi, opseg reguliranja treba biti dobro uravnotežen.

Dok je provedba Direktive PSD2 još uvijek u ranoj fazi, Direktiva o elektroničkom novcu (EMD2)⁴⁸ na snazi je već više od desetljeća, pa postoji dostatno iskustvo za izvlačenje pouka iz njezine provedbe. Nakon donošenja Direktive PSD2 ta su se dva režima približila, no ostala su odvojena. Čini se da razlike između usluga koje pružaju institucije za platni promet i onih koje pružaju institucije za elektronički novac više ne opravdavaju zasebne režime za izdavanje odobrenja i nadzor te bi se oni stoga mogli objediniti u jedinstveni okvir. S obzirom na to da odgovarajuća područja primjene direktiva PSD2 i EMD2 isključuju određene usluge i instrumente, važno je i osigurati da sva izuzeća odobrena poduzećima za koja postoji mali rizik i dalje budu opravdana.

Potreba za ravnopravnim uvjetima za pružatelje platnih usluga

U svijetu kojim sve više dominiraju digitalne platforme veliki pružatelji tehnoloških usluga iskorištavaju prednost koju im daju njihove goleme baze klijenata i nude svoja rješenja za interakciju s krajnjim korisnicima. Njihovim ulaskom u sektor financija mogli bi se konsolidirati mrežni učinci i njihova tržišna snaga. Kako je istaknuto u strategiji za digitalne financije, pojavilo se nekoliko inicijativa koje uključuju pružatelje usluga kriptovalute koji koriste DLT. Ti sudionici na tržištu mogu pružati platne usluge koje konkuriraju uslugama koje nude regulirani sudionici (npr. pružatelji platnih usluga, platni sustavi i platne sheme). Stoga ih je potrebno regulirati na istoj osnovi kako bi se osigurali ravnopravni uvjeti („isto poslovanje, isti rizici, ista pravila”). S jedne strane, ti sudionici mogu proširiti spektar dostupnih platnih usluga i pridonositi inovativnom tržištu. S druge strane, ako ih se pravilno ne regulira te ne provodi supervizija ili nadzor nad njima, mogli bi predstavljati prijetnju monetarnoj suverenosti i financijskoj stabilnosti.

Godinama se problemi povezani s tržišnim natjecanjem koji su primijećeni u sektoru plaćanja odnose na pristup podacima i razmjene informacija među konkurentima te na povećane rizike od ograničavanja pristupa tržištu i zloupotrebe vladajućeg položaja na tržištu. Ti bi se rizici mogli dodatno povećati s digitalizacijom. Primjerice, novonastale platforme za digitalne financijske usluge mogu brzo steći vladajući položaj ili snagu na tržištu. Veliki pružatelji tehnoloških usluga mogu koristiti podatke svojih klijenata i prednosti koje proizlaze iz mrežnog učinka kako bi ušla u sektor plaćanja, iskorištavajući pritom svoju tržišnu snagu koja proizlazi iz društvenih mreža ili usluga pretraživanja. U okviru provedbe politike tržišnog natjecanja na digitalnim tržištima Komisija pomno prati digitalna kretanja u

⁴⁸ Direktiva 2009/110/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o osnivanju, obavljanju djelatnosti i bonitetnom nadzoru poslovanja institucija za elektronički novac te o izmjeni direktiva 2005/60/EZ i 2006/48/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2000/46/EZ (SL L 267, 10.10.2009., str. 7.).

području financijskih usluga te provodi pravo EU-a o tržišnom natjecanju, prema potrebi, radi promicanja tržišnog natjecanja i sprečavanja pojave zapreka za ulazak na tim tržištima.

Nadzor i praćenje platnog ekosustava

Nadzor i praćenje relevantnih sudionika u lancu plaćanja sve su složeniji s obzirom na pojavu brojnih novih poslovnih modela i struktura grupa. Potencijalne posljedice za superviziju postale su očite u nedavnom slučaju koji je uključivao tehnološko poduzeće koje pruža usluge povezane s plaćanjem.

Konglomerati za plaćanja mogu uključivati i regulirane i neregulirane subjekte. Problemi na koje naiđu neregulirani subjekti koji pružaju tehničke usluge za podršku nekom od povezanih društava grupe potencijalno bi mogli imati učinak prelijevanja. Nedavna iskustva pokazala su da stečaj nereguliranog subjekta može imati stvarne posljedice za druga regulirana društva kćeri (npr. da nadležno nacionalno tijelo zamrzne usluge institucija).

Direktiva PSD2 trenutačno ne obuhvaća usluge „pružatelja tehničkih usluga” koji podupiru pružanje platnih usluga, a da pritom ni u kojem trenutku ne ulaze u posjed novčanih sredstava⁴⁹. S obzirom na to da se platne usluge sve više oslanjaju na pomoćne usluge koje im pružaju neregulirani subjekti ili koje se pružaju na temelju sporazuma o eksternalizaciji s nereguliranim subjektima, Komisija smatra da je neophodno da se u kontekstu revizije Direktive PSD2 procijeni bi li neke od tih usluga i pružatelja usluga trebalo uključiti u regulirano područje i podvrgnuti nadzoru⁵⁰.

Sudionici u lancu plaćanja mogu biti pod nadzorom ili praćenjem različitih subjekata. ESB i nacionalne središnje banke imaju središnju ulogu u praćenju platnih sustava, shema, instrumenata i njihovih pružatelja usluga. Time se dopunjuje uloga nacionalnih i europskih supervizora u superviziji pružatelja platnih usluga. Važno je da okviri za nadzor i praćenje budu koherentno strukturirani, vodeći pritom računa o međuovisnostima koje postoje među pružateljima platnih usluga, platnim sustavima i platnim shemama.

Ključne mjere:

Kako bi se na prikladan način obuhvatili potencijalni rizici koji postoje kod nereguliranih usluga, postigla veća dosljednost u različitim zakonodavnim aktima o plaćanjima malih vrijednosti te promicali pouzdaniji nadzor i praćenje, Komisija će:

- **u okviru postupka revizije Direktive PSD2 evaluirati sve nove rizike koji proizlaze iz nereguliranih usluga, osobito iz tehničkih usluga koje su pomoćne usluge za pružanje reguliranih platnih usluga ili usluga e-novca, te procijeniti treba li te rizike ublažiti i na koji se način to može najbolje postići, među ostalim podvrgavanjem pružateljâ pomoćnih usluga ili vanjskih subjekata izravnom nadzoru. To bi se moglo postići uključivanjem određenih aktivnosti u područje primjene Direktive PSD2 ako je to opravdano. Osim toga, Komisija će ocijeniti prikladnost izuzeća navedenih u Direktivi PSD2 i evaluirati potrebu za izmjenama bonitetnih i operativnih zahtjeva te zahtjeva koji se odnose na zaštitu potrošača,**

⁴⁹ Članak 3. točka (j).

⁵⁰ U okviru te procjene trebale bi se uzeti u obzir, među ostalim, Smjernice EBA-e za eksternalizaciju (EBA/GL/2019/02), koje se primjenjuju na sve regulirane pružatelje platnih usluga.

- u okviru revizije Direktive PSD2 uskladiti okvire iz Direktive PSD2 i Direktive o elektroničkom novcu (EMD2) uključivanjem izdavanja elektroničkog novca kao platne usluge u Direktivu PSD2,
- u prijedlogu Uredbe o tržištima kriptovaluta uvesti dodatne odredbe za izdavatelje tokena za elektronički novac kojima se nadopunjuje EMD2,
- prema potrebi osigurati prikladne poveznice između nadzora platnih usluga i praćenja platnih sustava, shema i instrumenata.

C. Treći stup: učinkoviti i interoperabilni sustavi za plaćanja malih vrijednosti te ostale potporne infrastrukture

1. Interoperabilni platni sustavi i infrastrukture

Nisu svi pružatelji platnih usluga koji su se priključili shemi SCT Inst. i koji su dostupni na domaćem tržištu ujedno dostupni i prekogranično. Time se krše pravila iz sheme SCT Inst. i članka 3. stavka 1. Uredbe o SEPA-i. To je djelomično posljedica nedovoljne interoperabilnosti među mehanizmima za poravnanje i namiru. Pružatelji platnih usluga moraju se povezati s nekoliko (nacionalnih i/ili europskih) mehanizama za poravnanje i namiru te izdvojiti i pratiti više platformi za likvidnost. To nije ni idealno ni djelotvorno jer čak i s više veza ne mogu ostvariti potpunu, paneuropsku dostupnost za shemu SCT Inst. To je i skupo zbog razdvajanja likvidnosti među mehanizmima za poravnanje i namiru.

Stoga bi operatori sustava za plaćanja malih vrijednosti trebali osigurati učinkovitu interoperabilnost među tim sustavima. ESB je 2019. objavio da će, u slučaju nepostojanja zadovoljavajućih privatnih rješenja za probleme interoperabilnosti, Eurosustav razmotriti prikladna rješenja⁵¹. ESB je 24. srpnja 2020. objavio odluku o uvođenju mjera za osiguravanje paneuropske dostupnosti za trenutačna plaćanja u eurima do kraja 2021.⁵² Kao posljedica toga svi pružatelji platnih usluga koji su pristupili shemi SCT Inst. i dostupni su u sustavu TARGET2⁵³ trebali bi postati dostupni i na računu likvidnosti u novcu središnje banke u sustavu namire trenutačnog plaćanja TARGET (TIPS)⁵⁴, bilo kao sudionici bilo kao dostupne strane (tj. preko računa drugog pružatelja platnih usluga koji je sudionik).

Komisija u potpunosti podržava te predložene mjere, koje su potrebne kako bi se osigurala dostupnost trenutačnih plaćanja u cijelom europodručju, pomoglo pružateljima platnih usluga u usklađivanju s Uredbom o SEPA-i, uklonile zamke likvidnosti i ostvarile koristi za sve mehanizme za poravnanje i namiru koji se natječu u pružanju usluga trenutačnog plaćanja, a koji više neće morati ovisiti o sklapanju bilateralnih sporazuma radi uspostavljanja veza.

⁵¹ Govor koji je održao Benoît Cœuré 29. studenoga 2019., <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>.

⁵² <https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/news/html/ecb.mipnews200724.en.html>

⁵³ TARGET2 je sustav namire u stvarnom vremenu na bruto načelu (RTGS). Vodi ga Eurosustav, koji mu je i vlasnik.

⁵⁴ TARGET Instant Payment Settlement (TIPS) usluga je tržišne infrastrukture koju je Eurosustav pokrenuo u studenome 2018. Omogućuje pružateljima platnih usluga da klijentima nude prijenos sredstava u stvarnom vremenu u bilo kojem trenutku.

Komisija smatra da je proširivanje dostupnosti tih prekograničnih infrastruktura s eura na ostale valute EU-a važno radi osiguravanja paneuropskih trenutačnih plaćanja. Stoga smatra da će prvi sporazum o suradnji radi omogućivanja namire trenutačnih plaćanja u valuti koja nije euro (švedska kruna) u sustavu TIPS, koji je sklopljen 3. travnja 2020., otvoriti put za rješenja kojima se olakšavaju prekogranična trenutačna plaćanja.

2. Otvoren i pristupačan platni ekosustav

Pristup platnim sustavima ključan je za učinkovito tržišno natjecanje i inovacije na tržištu platnih sustava. S obzirom na to da se institucije za platni promet i institucije za elektronički novac natječu s bankama u pružanju platnih usluga i pridonose inovacijama na tržištu plaćanja, važno je jamčiti da svi sudionici imaju pošten, otvoren i transparentan pristup platnim sustavima.

Dok se u revidiranoj Direktivi PSD2 zahtijeva objektivni i nediskriminirajući pristup platnim sustavima za ovlaštene pružatelje platnih usluga, u Direktivi o konačnosti namire (SFD)⁵⁵ pristup ovisi o zakonskim kriterijima. To je institucije za elektronički novac i institucije za platni promet sprečavalo u dobivanju izravnog pristupa platnim sustavima određenima na temelju Direktive SFD.

U Direktivi PSD2 zahtijeva se od država članica da osiguraju da izravni sudionici (tj. uglavnom banke) u platnom sustavu određenom na temelju Direktive SFD omoguće neizravan pristup pružateljima platnih usluga koji nisu banke na objektivni, proporcionalan i nediskriminirajući način. Međutim, neizravan pristup preko banaka nije nužno najbolja opcija za mnoge pružatelje platnih usluga koji nisu banke jer ih to čini ovisnima o tim bankama.

Komisija je svjesna da su pojedine nacionalne središnje banke dopustile izravno ili neizravno sudjelovanje institucijama za platni promet i institucijama za elektronički novac pod uvjetom da ispune određene kriterije. To je dovelo do problema u pogledu ravnopravnih uvjeta i dodatno rascjepkalo tržište plaćanja. S obzirom na to da je neizravan pristup jedina opcija u sustavima kao što je TIPS, to može dovesti do neželjenih učinaka i operativnih problema, među ostalim i u pogledu ispunjavanja zahtjeva o sprečavanju pranja novca i suzbijanju financiranja terorizma. To pak može narušiti ravnopravne uvjete između banaka i pružatelja platnih usluga koji nisu banke.

Ključna mjera:

U okviru revizije Direktive SFD (koja će početi u četvrtom tromjesečju 2020.) Komisija će razmotriti proširenje područja primjene te direktive tako da obuhvati institucije za elektronički novac i institucije za platni promet, pod uvjetom odgovarajućeg nadzora i ublažavanja rizika.

3. Pristup nužnim tehničkim infrastrukturama

Komisija smatra da bi europski pružatelji platnih usluga trebali moći razvijati i nuditi svim europskim korisnicima, bez neopravdanih ograničenja, inovativna rješenja za plaćanje

⁵⁵ Direktiva 98/26/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. svibnja 1998. o konačnosti namire u platnim sustavima i sustavima za namiru vrijednosnih papira.

koristeći se svim relevantnim tehničkim infrastrukturama pod poštenim, razumnim i nediskriminirajućim uvjetima i uvjetima pristupa.

Komisija je svjesna postojanja različitih situacija u kojima bi neki operatori mogli ograničiti ili blokirati pristup nužnim tehničkim infrastrukturama. One mogu uključivati niz softverskih i hardverskih elemenata koji su nužni kako bi se razvijala i nudila inovativna rješenja za plaćanje, npr. nejavni slojevi ugrađeni u operativne sustave mobilnih uređaja (uključujući NFC antene), biometrijski čitači identiteta kao što su skeneri za otiske prstiju ili prepoznavanje lica, trgovine aplikacijama, jezgre POS sustava⁵⁶, SIM kartice itd.⁵⁷

Najčešće prijavljivani problem odnosi se na određene proizvođače mobilnih uređaja koji ograničavaju pristup trećih strana NFC tehnologiji koja je ugrađena u pametne mobilne uređaje. Komisija je nedavno pokrenula postupak tržišnog natjecanja kako bi ispitala uvjete za pristup trećih strana NFC tehnologiji jednog proizvođača mobilnih uređaja⁵⁸.

Određene europske kartične sheme prijavile su da imaju poteškoća s pristupanjem jezgri beskontaktnog sustava u POS terminalima koje, za prekogranična plaćanja u Europi, upotrebljavaju međunarodne kartične sheme. Europsko udruženje za kartična plaćanja (*European Card Payment Cooperation*)⁵⁹ razvija vlasničku jezgru, ali će, prema navodima iz tog sektora, za njezino uvođenje u cijelom platnom lancu trebati nekoliko godina.

Ta ograničenja mogla bi dovesti do znatnih ranjivosti u europskom platnom ekosustavu, koje bi ometale tržišno natjecanje, inovacije i pojavu paneuropskih rješenja za plaćanje. Istodobno bi jednostrane intervencije na razini država članica mogle dovesti do cjepljanja tržišta i narušavanja ravnopravnih uvjeta.

Ključne mjere:

Usporedno s tekućom i budućom provedbom pravila o tržišnom natjecanju Komisija će ispitati je li primjereno predložiti zakonodavstvo usmjereno na osiguravanje prava na pristup, pod poštenim, razumnim i nediskriminirajućim uvjetima, tehničkim infrastrukturama koje se smatraju nužnima za potporu pružanju platnih usluga. Pritom će uzeti u obzir:

- tekuću reviziju svoje politike tržišnog natjecanja kako bi osigurala njezinu prikladnost za digitalno doba⁶⁰;**
- svoj tekući rad na Aktu o digitalnim uslugama⁶¹ u pogledu *ex ante* pravila za velike internetske platforme koje utječu na pristup drugih sudionika tržištu.**

⁵⁶ Jezgra (eng. *kernel*) je skup funkcija koje osiguravaju logiku obrade i podatke potrebne za obavljanje kontaktne ili beskontaktno transakcije u aplikaciji za plaćanje POS terminala.

⁵⁷ Kako su naveli ispitanici u okviru javnog savjetovanja koje je prethodilo ovoj strategiji.

⁵⁸ Predmet AT.40452.

⁵⁹ <http://www.europeancardpaymentcooperation.eu/>

⁶⁰ Komisija trenutačno preispituje pravila koja se primjenjuju na horizontalne i vertikalne sporazume te obavijest o utvrđivanju tržišta. Nadalje, u lipnju 2020. pokrenula je javno savjetovanje kako bi ocijenila je li potreban novi alat za tržišno natjecanje radi rješavanja strukturnih problema u području tržišnog natjecanja koji se ne mogu najučinkovitije otkloniti postojećim pravilima o tržišnom natjecanju. Više informacija o tim postupcima revizije može se pronaći na internetskim stranicama Glavne uprave za tržišno natjecanje: <https://ec.europa.eu/competition/consultations/open.html>.

U tom bi se zakonodavstvu na odgovarajući način vodilo računa o potencijalnim sigurnosnim i drugim rizicima koje bi taj pristup mogao predstavljati. Konkretno, u njemu bi se propisali kriteriji za utvrđivanje nužnih tehničkih infrastruktura i određivanje komu i pod kojim uvjetima bi trebalo dati prava na pristup.

D. Četvrti stup: učinkovita međunarodna plaćanja, uključujući doznake

U Europi su se proteklog desetljeća, zahvaljujući regulativi i aktivnostima industrije za uspostavljanje jedinstvenog područja plaćanja u eurima (SEPA), troškovi prijenosa novca drastično smanjili. Međutim, plaćanja preko vanjskih granica EU-a sporija su, skuplja, manje transparentna i složenija.

Doznake su se u svijetu od 2000. povećale gotovo šest puta i procjenjuje se da su 2019. dosegle iznos od 714 milijardi USD⁶². Taj brzi rast uvelike se temeljio na tokovima prema zemljama s niskim i srednjim dohotkom, na koje se odnose tri četvrtine ukupnog iznosa. EU, Sjedinjene Američke Države i Saudijska Arabija zajedno su daleko najveći izvor tokova doznaka prema zemljama s niskim i srednjim dohotkom, a čine približno dvije trećine ukupnog iznosa.

Za zemlje s niskim i srednjim dohotkom priljevi od doznaka od velike su makroekonomske važnosti te u mnogima od njih doznake čine više od 10 % njihova BDP-a. Doznake su i bitan izvor financijskih sredstava za preživljavanje mnogih obitelji koje ih primaju te često djeluju kao neformalna mreža socijalne sigurnosti zahvaljujući kojoj 800 milijuna članova obitelji (kojima pošiljke čine u prosjeku oko 75 % prihoda) plaća hranu i zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i druge osnovne potrebe. Prema bazi podataka Svjetske banke o cijeni doznaka (Remittance Prices Worldwide), prosječni trošak za doznake na svjetskoj razini još je blizu 7 %, a međunarodna zajednica obvezala se na smanjenje tih troškova na manje od 3 % do 2030. Kao posljedica pandemije bolesti COVID-19 predviđa se da će se doznake u 2020. smanjiti za oko 20 % jer se migranti suočavaju s gubitkom posla i neizvjesnošću.

Komisijin je cilj da prekogranična plaćanja, među njima i doznake, koja uključuju zemlje izvan EU-a postanu brža, jeftinija, pristupačnija, transparentnija i praktičnija. Time će se ujedno potaknuti i veće korištenje eura te ojačati njegov položaj kao svjetske valute.

Glavni problemi koji utječu na međunarodna prekogranična plaćanja nedavno su utvrđeni u izvješću iz prve faze o prekograničnim plaćanjima Odbora za financijsku stabilnost (FSB)⁶³. Ti problemi zajedno stvaraju prepreke posrednicima za plaćanje koji žele pružati prekogranične usluge, mogu dovesti do povećanja cijena za krajnje korisnike i smanjiti ulaganja u modernizaciju prekograničnih postupaka za plaćanje, a utječu i na doznake.

Komisija smatra da je potrebna kombinacija mjera na globalnoj razini i na razini pojedinih jurisdikcija. U skladu s nalazima Odbora za plaćanja i tržišne infrastrukture (CPMI)⁶⁴ te se

⁶¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>

⁶² *Covid-19 Crisis through a migration lens* (Krizu uzrokovana bolešću Covid-19 iz perspektive migracija), Migration and Development Brief 32, Knomad, Svjetska banka, travanj 2020.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ <https://www.bis.org/cpmi/publ/d193.pdf>

mjere mogu raščlaniti na mjere specifične za EU i mjere za olakšavanje slanja i primanja doznaka.

Ključne mjere:

- gdje je to izvedivo, Komisija očekuje od relevantnih operatora platnog sustava, osobito u slučajevima u kojima je država primatelja isto uvela sustave za trenutačna plaćanja, da olakšaju povezivanja između europskih sustava, kao što su TIPS ili RT1⁶⁵, i sustava za trenutačna plaćanja trećih zemalja, sve dok potonji imaju odgovarajuće razine zaštite potrošača, sprečavanja prijevara i pranja novca/financiranja terorizma te mjera za ublažavanje rizika povezanih s međuovisnostima. Izravnim pristupom pružatelja platnih usluga koji nisu banke platnim sustavima mogu se povećati potencijalne koristi tih poveznica. Moglo bi se razmotriti i uspostavljanje poveznica za druge vrste platnih sustava, uključujući sustave za plaćanja malih i velikih vrijednosti, prema potrebi, koje podliježu sličnim zaštitnim mjerama,
- Komisija poziva da se najkasnije do kraja 2022. uvedu globalne međunarodne norme, kao što je ISO 20022, kojima se olakšava uključivanje opsežnijih podataka u poruke o plaćanju,
- kako bi se dodatno povećala transparentnost prekograničnih transakcija, Komisija pružatelje platnih usluga potiče na korištenje Globalne inicijative za plaćanja (GPI) Udruženja za međunarodne međubankarske financijske telekomunikacije (SWIFT), koja institucijama sudionicama olakšava praćenje prekograničnih plaćanja u stvarnom vremenu. Šire korištenje sustava za praćenje olakšalo bi pružateljima platnih usluga koji iniciraju plaćanje da bolje procijene i otkriju platitelju maksimalni rok izvršenja prekograničnog plaćanja, Komisija će u okviru revizije Direktive PSD2 ocijeniti treba li dodatno poboljšati transparentnost prekograničnih transakcija.
- budući da trenutačna plaćanja postaju uobičajena praksa i na međunarodnoj razini, Komisija će u kontekstu revizije Direktive PSD2 procijeniti primjerenost zahtjeva da se maksimalni rok izvršenja „dvostranih” transakcija primjenjuje i na „jednostrane” transakcije⁶⁶,
- Komisija sa zanimanjem prati tekući rad u okviru Europskog platnog vijeća o mogućem daljnjem usklađivanju pravila poslovanja i normi za poruke za jednostrane transakcije. Procijenit će je li potrebno ta pravila i norme učiniti obveznima.

Rješavanje posebnih pitanja koja utječu na doznake

Sve prethodno navedene strateške mjere mogu olakšati prekogranične tokove i stoga biti od koristi i za doznake. Povrh toga:

⁶⁵ RT1 je paneuropski sustav trenutačnog plaćanja. Vodi ga EBA Clearing, koji mu je i vlasnik.

⁶⁶ Jednostrane transakcije su transakcije u kojima se pružatelj platnih usluga primatelja plaćanja ili pružatelj platnih usluga platitelja nalazi izvan Unije.

- **Komisija potiče inicijative država članica kojima se podupire sektor novčanih pošiljki, pod uvjetom da se pružatelji usluga doznaka obvežu na postupno smanjenje cijene tih usluga,**
- **Komisija će, u okviru razvojne politike EU-a, podupirati inicijative slične SEPA-i u regionalnim skupinama zemalja s niskim i srednjim dohotkom, a u relevantnim slučajevima i mogućnost da se treće zemlje priključe SEPA-i (npr. zemlje sa zapadnog Balkana i iz istočnog susjedstva),**
- **Komisija će promicati pristup računima za plaćanje u zemljama s niskim i srednjim dohotkom, čime će se olakšati i digitalizacija doznaka.**

Svim tim mjerama mogla bi se podupirati međunarodna uloga eura povećanjem mogućnosti građana i poduzeća da koriste euro kao valutu za prijenose sredstava s osobe na osobu, ulaganja, financiranje i trgovinske tokove.

IV. Zaključak

U ovoj se strategiji utvrđuju ključni prioriteti i ciljevi za plaćanja malih vrijednosti u Europi tijekom sljedeće četiri godine, koji se temelje na opsežnom doprinosu svih dionika te uzimajući potpuno u obzir ishod javnog savjetovanja.

Kako bi se ostvarili ti ciljevi, Komisija se obvezuje na poduzimanje niza važnih mjera. Komisija potiče sve dionike, na nacionalnoj razini i razini EU-a, da aktivno sudjeluju u provedbi ove strategije.