

Bruselj, 24. september 2020
(OR. en)

11050/20

EF 230
ECOFIN 848
CONSOM 151

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	24. september 2020
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2020) 592 final
Zadeva:	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ o strategiji EU za mala plačila

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2020) 592 final.

Priloga: COM(2020) 592 final



Bruselj, 24.9.2020
COM(2020) 592 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

o strategiji EU za mala plačila

SEZNAM KRATIC

AIS	Storitve zagotavljanja informacij o računih
AML/CFT	Preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma
API	Vmesnik za aplikacijsko programiranje
ATM	Bankomat
CPACE	Aplikacija za brezstično iniciacijo plačil
CSM	Mehanizem kliringa in poravnave
EBA	Evropski bančni organ
ECB	Evropska centralna banka
eID	Elektronska identifikacija
ELTEG	Skupina strokovnjakov za euro kot zakonito plačilno sredstvo
EMD2	Revidirana direktiva o e-denarju
EPC	Evropski svet za plačila
ERPB	Odbor za plačila malih vrednosti v eurih
IBAN	Mednarodna številka bančnega računa
NFC	Brezžična komunikacija kratkega dosega
PIS	Storitve odreditve plačil
POI	Stična točka
POS	Prodajno mesto
PSD2	Revidirana direktiva o plačilnih storitvah
PSP	Ponudniki plačilnih storitev
SEPA	Enotno območje plačil v eurih
SCT	Kreditni prenos SEPA
SCT Inst.	Takojšnji kreditni prenos SEPA
SDD	Direktne bremenitve SEPA
SCA	Močna avtentikacija strank
SFD	Direktiva o dokončnosti poravnave
TIPS	Sistem TARGET za takojšnja plačila
TPP	Tretji ponudnik storitev
SWIFT	Združenje za svetovne finančne telekomunikacije med bankami

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

o strategiji EU za mala plačila

I. Ozadje in izzivi

Ko se plačila preusmerijo v zaledno službo, postanejo strateško pomembna. So gonilo evropskega gospodarstva. Komisija je v sporočilu iz decembra 2018 podprla „popolnoma integriran sistem takojšnjih plačil v EU, da se zmanjšajo tveganja in ranljivosti sistemov malih plačil ter poveča avtonomija obstoječih rešitev za plačila“¹.

Kot je poudarjeno v strategiji za digitalne finance, sprejeti skupaj s tem sporočilom, digitalne inovacije korenito preoblikujejo zagotavljanje finančnih storitev. Na čelu trenda je sektor malih plačil, hitrost in velikost tehnoloških sprememb v njem pa zahtevata posebne in ciljno usmerjene ukrepe politike, ki presegajo horizontalno področje uporabe strategije za digitalne finance.

V zadnjem desetletju je bila večina inovacij na področju plačil osredotočena na izboljšanje vmesnikov za stranke (npr. mobilne aplikacije) ali čelne rešitve, uporabljeni plačilni instrumenti (kartice, bančna nakazila itd.) pa se niso bistveno spremenili.

Nedavno pa se je pojavilo več pomembnih trendov. Samo plačevanje je postalo manj vidno in vedno bolj nematerializirano, posredniki pri njem pa se opuščajo. V sektorju plačil so se začela udeleževati velika tehnološka podjetja (t. i. „BigTechs“ oz. tehnološki velikani). Ta lahko izkoristijo znatne omrežne ekonomije in izzovejo uveljavljene ponudnike. Poleg tega bi lahko s pojavom kriptosredstev (vključno s tako imenovanimi *stabilnimi kovanci*) kmalu začeli ponujati revolucionarne rešitve za plačila, ki temeljijo na šifriranju in tehnologiji razpršene evidence. Kljub temu valu inovacij večina novih digitalnih rešitev za plačila še vedno temelji predvsem na tradicionalnih karticah ali bančnih nakazilih, ne glede na to, ali jih ponujajo uveljavljene banke, podjetja, ki izdajajo kartice, podjetja na področju finančne tehnologije (t. i. „FinTechs“) ali tehnološki velikani.

Inovacije in digitalizacija bodo še naprej spreminjale način delovanja plačil. Ponudniki plačilnih storitev bodo vedno bolj opuščali stare kanale in tradicionalne plačilne instrumente ter razvijali nove načine za izvedbo plačil, kot so „nosljive naprave“ (ure, očala, pasovi itd.) ali deli telesa, pri katerih včasih celo ne bo potrebno nošenje plačilne naprave, pri čemer bodo izhajali iz naprednih avtentikacijskih tehnologij, kot so tehnologije, ki se zanašajo na biometrične podatke. Z nadaljnjim razvojem interneta stvari se bodo naprave, kot so hladilniki, avtomobili in industrijski stroji, vedno bolj povezovali z internetom in postajali kanali za gospodarske transakcije.

¹ Sporočilo Komisije „Krepitev mednarodne vloge eura“ iz decembra 2018. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2018:0796:FIN:SL:PDF>

Z digitalizacijo in spreminjanjem preferenc potrošnikov se brezgotovinske transakcije hitro povečujejo². Pandemija COVID-19 je še dodatno okrepila prehod na digitalna plačila ter potrdila ključni pomen varnih, dostopnih in priročnih plačil (vključno z brezstičnimi) za transakcije na daljavo in transakcije, izvedene ob fizični prisotnosti plačnika. Vendar denar ostaja sredstvo, ki se uporablja za večino malih plačil malih v EU.

V prihodnosti se bo vloga javnega in zasebnega sektorja na trgu plačil dopolnjevala. Glede na dejstvo, da vedno več centralnih bank po vsem svetu preučuje možnost izdaje centralnobančnih digitalnih valut (CBDC), se dejansko obetajo nadaljnje pomembne spremembe na trgu malih plačil.

Razdrobljen trg EU

V zadnjih letih je prišlo do bistvenih izboljšav, predvsem zaradi razvoja enotnega območja plačil v eurih (SEPA) in harmonizacije zakonodaje na področju malih plačil. Vendar trg plačil EU ostaja zelo razdrobljen vzdolž državnih meja, saj večina domačih rešitev za plačila, ki temeljijo na plačilnih karticah ali takojšnjih plačilih, ne deluje čezmejno. To je v korist peščici velikih svetovnih igralcev, ki zavzemajo celoten trg čezmejnih plačil v Evropi.

Razen navedenih velikih svetovnih igralcev, vključno s svetovnimi omrežji plačilnih kartic in velikimi ponudniki tehnologije, praktično ni rešitve za digitalna plačila, ki bi jo lahko po vsej Evropi uporabljali za plačevanje v trgovinah in e-trgovanju. V odgovoru na javno posvetovanje o tej strategiji je več podjetij na področju finančne tehnologije, dejavnih na domačem trgu, poročalo, da ta razdrobljenost ovira njihova prizadevanja za razširitev na enotnem trgu.

Hkrati so bile nedavno dosežene številne spodbudne spremembe. Tako je na primer 2. julija 2020 skupina 16 evropskih bank začela projekt evropska pobuda za plačila (EPI)³, da bi se do leta 2022 ponudila vseevropska rešitev za plačila. Komisija in Evropska centralna banka (ECB) sta to pobudo že od samega začetka politično podpirali in sta pozdravili njen začetek⁴. Nedavno so se pojavile druge obetavne tržno usmerjene pobude, katerih namen je oblikovati skupno infrastrukturo⁵, okrepiti sodelovanje in interoperabilnost domačih rešitev za plačila⁶ ter razviti nove skupne rešitev za plačila.

Hkrati je več pobud, ki se izvajajo pod okriljem Odbora za plačila malih vrednosti v eurih⁷ (ERPB) in Evropskega sveta za plačila, namenjenih sprejetju skupnih evropskih shem in pravil, ki naj bi dejansko olajševala pojav in interoperabilnost rešitev za takojšnja plačila v trgovinah in e-trgovanju.

² Po podatkih ECB je bilo leta 2018 v euroobmočju 91 milijard transakcij za brezgotovinska plačila, v EU pa 112 milijard, medtem ko jih je bilo leta 2017 približno 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_sl

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

⁵ Kot je P27 v nordijskih državah.

⁶ Npr. Evropsko združenje mobilnih plačilnih sistemov (EMPSA).

⁷ Odbor za plačila malih vrednosti v eurih (ERPB) je organ na visoki ravni, ki mu predseduje ECB, povezuje pa ponudbo in povpraševanje evropskega plačilnega sektorja.

Zakaj strategija?

Vse te pobude kažejo na dinamičnost evropskega trga plačil. Obstaja pa tveganje neskladnosti in dodatne razdrobljenosti trga. Potreben je tudi jasen okvir „upravljanja“, ki bi podpiral strategijo EU za mala plačila. Institucije EU – in zlasti Komisija – lahko delujejo kot politični katalizator, obenem pa se pri oblikovanju ustreznih plačilnih rešitev v celoti zanašajo na zasebni sektor. Zato je ključnega pomena razviti jasno vizijo, v njej določiti pričakovano smer razvoja ter prihodnje ukrepe umestiti v en sam skladen in krovni politični okvir. To pa je cilj tega sporočila.

II. Vizija za evropska mala plačila

Vizija Komisije v zvezi z malimi plačili v EU je, da:

- *imajo državljani in podjetja v Evropi korist od širokega in raznovrstnega nabora visokokakovostnih rešitev za plačila, ki jih podpira konkurenčen in inovativen trg plačil ter ki temeljijo na varni, učinkoviti in dostopni infrastrukturi;*
- *so na voljo konkurenčne domače in vseevropske rešitve za plačila, ki podpirajo gospodarsko in finančno suverenost Evrope, ter*
- *da EU pomembno prispeva k izboljšanju čezmejnih plačil z jurisdikcijami zunaj EU, vključno z nakazili, ter tako podpira mednarodno vlogo eura in „odprto strateško avtonomijo“ EU.*

Cilj Komisije je visoko konkurenčen trg plačil, ki bo koristil vsem državam članicam, ne glede na to, katero valuto uporabljajo, in na katerem lahko vsi udeleženci na trgu konkurirajo pod poštenimi in enakimi pogoji, da bi ponudili inovativne in najsodobnejše rešitve za plačila ob polnem spoštovanju mednarodnih zavez EU.

Ker so plačila v ospredju digitalnih inovacij v finančnem sektorju, bo izvajanje te strategije prispevalo k širši viziji Komisije za digitalne finance in njenim ciljem, ki so: odprava razdrobljenosti trga, spodbujanje tržno naravnanih inovacij v finančnih storitvah ter obravnavanje novih izzivov in tveganj, povezanih z digitalnimi financami, ob zagotavljanju tehnološke nevtralnosti. Ta strategija je zato predstavljena skupaj s strategijo za digitalne finance ter zakonodajnim predlogoma o novem okviru EU za krepitev digitalne operativne odpornosti in o kriptosredstvih. Poleg tega dopolnjuje posodobljeno strategijo za mala plačila, ki sta jo ECB/Eurosistem predstavila novembra 2019⁸.

Ta strategija se osredotoča na naslednje **štiri ključne stebre**, ki so medsebojno tesno povezani:

- 1) vse bolj digitalne rešitve za plačila in rešitve za takojšnja plačila z vseevropskim dosegom;
- 2) inovativni in konkurenčni trgi malih plačil;
- 3) učinkoviti in interoperabilni sistemi malih plačil in druge podporne infrastrukture ter
- 4) učinkovita mednarodna plačila, vključno z nakazili.

III. Stebri za strateške ukrepe

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

A. Prvi steber: vse bolj digitalne rešitve za plačila in rešitve za takojšnja plačila z vseevropskim dosegom

Komisija želi, da bi lahko državljani in podjetja v Evropi dostopali do visokokakovostnih rešitev za plačila in bi se lahko pri izvajanju plačil zanesli nanje. Te rešitve bi morale biti varne in stroškovno učinkovite ter bi morale za čezmejne transakcije omogočati podobne pogoje kot za domače transakcije. Komisija glede na konkurenčni in inovativni potencial takojšnjih plačil, kot ga je priznala v sporočilu iz decembra 2018⁹, meni, da bi se morale take rešitve večinoma zanašati na sisteme takojšnjih plačil.

1. Takojšnja plačila kot „nova normalnost“

Pri takojšnjih plačilih so sredstva prejemniku plačila takoj na voljo. V kombinaciji z razvojem mobilnih plačilnih storitev lahko takojšnja plačila ponudnikom plačilnih storitev v EU zagotavljajo dodatno priložnost, da konkurirajo svojim konkurentom v EU in po svetu. Kot je navedeno v sporočilu Komisije iz decembra 2018: „Vseevropska rešitev za čezmejna takojšnja plačila bi dopolnila sedanje kartične sheme, saj bi zmanjšala tveganja, ki jih prinašajo zunanje prekinitve, in povečala učinkovitost, s tem pa tudi neodvisnost EU.“

Takojšnja plačila so primerna za številne namene, ne le običajne kreditne prenose, zlasti za fizične in spletne nakupe, v katerih trenutno prevladujejo sheme plačilnih kartic.

Komisija si prizadeva za popolno izvajanje takojšnjih plačil v EU do konca leta 2021. To bo odvisno od velikega napredka na treh ravneh: na ravni pravil, rešitev za končne uporabnike in infrastrukture. Na vseh treh področjih je bil že dosežen pomemben napredek, nekatere izzive pa je še treba obravnavati.

Enotna pravila

Nujno potrebna so enotna pravila za izvrševanje plačilnih transakcij, ki na primer določajo vzajemne pravice in obveznosti ponudnikov plačilnih storitev. Evropski svet za plačila (EPC) je leta 2017 razvil „shemo“ takojšnjih plačil v eurih (shema SCT Inst.), kot je to že storil v preteklosti za direktne bremenitve in kreditne prenose SEPA. Shema omogoča, da so sredstva na računu prejemnika plačila na voljo v manj kot desetih sekundah.

Žal se je shemi SCT Inst.¹⁰ do avgusta 2020, tj. v skoraj treh letih od njene uvedbe, pridružilo le 62,4 % vseh ponudnikov plačilnih storitev EU, ki ponujajo kreditne prenose SEPA. Kar zadeva plačilne račune, Evropski svet za plačila ocenjuje, da je v 12 državah članicah EU (vse iz euroobmočja) za shemo SCT Inst. dosegljiva več kot polovica plačilnih računov.

Evropski svet za plačila si kot lastnik sheme SCT Inst. prizadeva za spodbujanje sodelovanja. Tako je na primer 1. julija 2020 povečal najvišji znesek na transakcijo za takojšnji kreditni prenos SEPA s 15 000 EUR na 100 000 EUR. Vendar trenutna prostovoljna narava sheme ni

⁹ Glej sprotno opombo 1.

¹⁰ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/sepa-instant-credit-transfer>. Samo za euroobmočje stopnja uveljavitve na trgu zdaj znaša 65,9 %. Stopnja uveljavitve na trgu vseh udeležencev sheme takojšnjih plačil je 56,1 %.

pritegnila dovolj hitre in široke udeležbe. Nekatere države članice euroobmočja očitno zaostajajo. Komisija zato meni, da bodo verjetno potrebni ukrepi za pospešitev sodelovanja v shemi SCT Inst.

V skladu z uredbo SEPA morajo udeleženci v plačilni shemi predstavljati „večino ponudnikov plačilnih storitev znotraj večine držav članic, in predstavlja[ti] večino ponudnikov plačilnih storitev v Uniji, ob upoštevanju samo ponudnikov plačilnih storitev, ki opravljajo kreditne prenose oziroma direktne bremenitve“¹¹. Komisija skupaj z Nacionalno banko Belgije (ki je nacionalni pristojni organ, ki spremlja shemo SCT Inst. v skladu z uredbo SEPA) preučuje pravne posledice pričakovane neizpolnitve vseh zahtev glede sodelovanja do 21. novembra 2020 (tj. do konca obdobja začasnega izvzetja).

Ključni ukrep:

Novembra 2020, tj. ob izteku obdobja začasnega izvzetja, določenega z uredbo SEPA za izpolnjevanje zahtev glede sodelovanja v shemi takojšnjega kreditnega prenosa SEPA (SCT Inst.), bo Komisija preučila število ponudnikov plačilnih storitev in število računov, ki lahko pošiljajo in prejemajo takojšnje kreditne prenose SEPA. Ocenila bo, ali so te številke zadovoljive, in se na navedeni podlagi odločila, ali je primerno predlagati zakonodajo, ki zahteva, naj ponudniki plačilnih storitev sodelujejo v shemi SCT Inst. do konca leta 2021. Če bi bil takšen predlog sprejet, bi določal merila za opredelitev, kateri ponudniki plačilnih storitev bi morali obvezno sodelovati.

Rešitve za končne uporabnike

Komisija pričakuje, da bodo na ravni končnega uporabnika rešitve za plačila interoperabilne, dostopne, da bodo dodale vrednost in zadovoljile potrebe širokega kroga uporabnikov, vključno z različno velikimi podjetji, brez izključevanja kategorij strank, kot so starejši ali invalidi.

Komisija v celoti podpira in je vključena v pomembno delo, ki ga je opravil Odbor za plačila malih vrednosti v eurih (ERPB) glede interoperabilnosti rešitev za takojšnja plačila za plačila v trgovinah in e-trgovanju¹². Poleg tega bi lahko različni zaključeni ali tekoči delovni procesi pod okriljem Evropskega sveta za plačila shemi takojšnjega kreditnega prenosa SEPA (SCT Inst.) dodali vrednost za izboljšanje uporabnosti rešitev za takojšnja plačila in navsezadnje podpiranje sprejemanja takojšnjih plačil¹³.

To delo bi moralo biti vključujoče in vključevati vse kategorije ponudnikov plačilnih storitev, vključno s ponudniki storitev odreditve plačil in ponudniki storitev zagotavljanja informacij o računih ter drugimi ustreznimi akterji, ki morda ne bodo ponudniki plačilnih storitev, kot so ponudniki vmesnikov za končne uporabnike in predstavniki uporabnikov.

¹¹ Člen 4(4) Uredbe (EU) št. 260/2012.

¹² Končne uporabniške rešitve, ki jih sproži mobilna naprava, in rešitve za takojšnja plačila na stični točki.

¹³ Sem spada na primer razvoj shem „posredniškega strežnika SEPA za iskanje“ in „Zahteva za plačilo“ ter funkcij, kot sta „predložitev e-računa“ in „e-potrdila“.

Komisija pričakuje, da bodo udeleženci na trgu v veliki meri upoštevali sheme in priporočila, ki sta jih razvila Odbor za plačila malih vrednosti v eurih in Evropski svet za plačila. Do zdaj ponudniki plačilnih storitev še niso izkoristili nekaterih novih shem, npr. „posredniški strežnik SEPA za iskanje“, ki ga je Evropski svet za plačila začel leta 2019 in posodobil junija 2020. Ta strankam omogoča, da uporabijo svojo mobilno napravo za prenos denarja s svojega plačilnega računa na račun drugega posameznika v EU brez ročne izmenjave informacij o plačilih, kot je mednarodna številka bančnega računa (IBAN)¹⁴.

Naraščajoče število plačilnih rešitev za končne uporabnike ponujajo plačila na stičnih točkah¹⁵ (POI), ki se na primer opirajo na kode QR¹⁶ ter tehnologije Bluetooth (BLE) ali brezžične komunikacije kratkega dosega (NFC). Vendar kode QR niso standardizirane na ravni EU, zaradi česar je njihovo sprejemanje omejeno, zlasti za čezmejne transakcije. Poleg tega nekateri ponudniki mobilnih naprav omejujejo dostop ponudnikov plačilnih storitev do tehnologije brezžične komunikacije kratkega dosega v mobilnih telefonih. To ponudnikom rešitev za takojšnja plačila otežuje, da bi trgovcem in potrošnikom ponudili priročne in cenovno ugodne rešitve z uporabo enotnih kod QR kot alternative karticam ali mobilna plačila s pomočjo tehnologije brezžične komunikacije kratkega dosega¹⁷.

Komisija meni, da bi razvoj enotnega, odprtega in varnega evropskega standarda za kode QR podpiral uporabo in interoperabilnost takojšnjih plačil. Zato pozdravlja sedanje delo delovne skupine Odbora za plačila malih vrednosti v eurih v zvezi z „Okvirom za takojšnja plačila na stični točki“, ki se izvaja v sodelovanju s skupino različnih deležnikov pri Evropskem svetu za plačila na kreditnih prenosih SEPA, sproženih na mobilni napravi, in na enotnem standardu za kode QR, predstavljene za trgovce in potrošnike¹⁸.

Ključni ukrep:

Komisija bo ocenila, ali bi bilo primerno zahtevati, naj ustrezni deležniki sodelujejo pri vseh dodatnih funkcijah takojšnjega kreditnega prenosa SEPA (SCT Inst.) ali le nekaterih podskupinah, ki bi lahko vključevale tudi morebitne prihodnje standarde za kode QR.

Interoperabilne infrastrukture

Čezmejna infrastruktura za kliring in poravnavo takojšnjih plačil v Evropi že obstaja, vendar popolna interoperabilnost teh mehanizmov kliringa in poravnave še ni bila dosežena. Ker to ustvarja očitno oviro za izvajanje takojšnjih plačil v EU, je ECB 24. julija 2020 napovedala ukrepe za reševanje teh vprašanj¹⁹. Nedvoumno se pričakuje, da bodo mehanizmi kliringa in poravnave ter ponudniki plačilnih storitev zagotovili pravočasno izvajanje teh ukrepov pred koncem leta 2021 zaradi svoje pravne obveznosti, da so pri zagotavljanju takojšnjih plačil dosegljivi po vsej EU.

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

¹⁵ Obsega fizično prodajno mesto in e-trgovanje.

¹⁶ Hiter odziv.

¹⁷ Za podrobnejše informacije glej oddelek 3 pri tretjem stebru.

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

¹⁹ Za podrobnejše informacije glej oddelek 1 pri tretjem stebru tega sporočila.

2. Povečanje zaupanja potrošnikov v takojšnja plačila

Razpoložljivost sredstev na računu prejemnika plačila v skoraj realnem času skupaj z nepreklicnostjo plačil ima lahko posledice za potrošnike v primerih, kot so napačne transakcije, goljufije²⁰ itd. Takojšnja plačila so lahko izziv tudi v smislu pranja denarja, financiranja terorizma, kibernetских napadov ter operativnih in likvidnostnih tveganj za finančne institucije. Če se ta tveganja ustrezno ne prepoznajo in obravnavajo, se lahko zaupanje potrošnikov in trgovcev, ki uporabljajo takojšnja plačila, omaje, kar lahko ovira njihovo popolno uvedbo kot novo normalnost. Komisija opozarja, da morajo ponudniki plačilnih storitev pri zagotavljanju storitev takojšnjih plačil zagotoviti, da imajo na voljo primerna orodja za preprečevanje goljufij in pranja denarja/financiranja terorizma v realnem času, ki so popolnoma skladna z veljavno zakonodajo.

Da bi bile storitve takojšnjih plačil privlačnejše za potrošnike, bi morale ponujati funkcije, zaradi katerih so enakovredne drugim plačilnim instrumentom (npr. karticam), ki ponujajo vračilo plačila, tj. kupcu se v nekaterih primerih vrnejo sredstva kreditne kartice, ki je bila uporabljena za nakup (npr. ob napaki).

Če naj bi takojšnja plačila postala nova norma, bi bilo po mnenju Komisije ustrezno, da bi bili stroški rednih in takojšnjih kreditnih prenosov enaki. V nasprotnem primeru bi takojšnja plačila poleg rednih kreditnih prenosov ostala nišni produkt. Po drugi strani pa je jasno, da lahko ponudniku nastanejo dodatni stroški, če so s takojšnjimi plačili ponujeni nekatere funkcije in dodatki, na primer vračilo plačila.

Ključni ukrepi:

Komisija bo v okviru pregleda²¹ direktive o plačilnih storitvah (PSD2²²) ocenila, v kolikšni meri lahko obstoječi ukrepi EU za varstvo potrošnikov (npr. pravice do povračil) potrošnikom, ki izvajajo takojšnja plačila, zagotovijo visoko stopnjo zaščite, ki jo ponujajo drugi plačilni instrumenti. Komisija bo ocenila učinek stroškov, ki se zaračunajo potrošnikom za takojšnja plačila, in zahtevala, če je to ustrezno, naj ne bodo višji od stroškov, ki se zaračunavajo za redne kreditne prenose.

Kjer je ustrezno, bo Komisija z Evropsko centralno banko in/ali Evropskim bančnim organom preučila, ali bi bilo treba sprejeti posebne ukrepe za povečanje učinkovitosti kriznega upravljanja plačilnih sistemov in zagotoviti dobre ukrepe za zmanjšanje likvidnostnega tveganja za finančne institucije, ki je posledica hitrega odliva sredstev z majhnim nasprotovanjem prek takojšnjih plačil, zlasti zunaj običajnega delovnega časa. To bi preseglo pričakovanja centralne banke glede nadzora, mehanizme na podlagi direktive o sanaciji in reševanju bank²³ ali uredbe o enotnem mehanizmu za reševanje ali pravila o plačilnih sistemih.

²⁰ Kot so t. i. prevare s „pooblaščenimi potisnimi plačili“, ki so leta 2019 samo v Združenem kraljestvu povzročile izgube v višini 456 milijonov GBP (504 milijonov EUR).

²¹ Glej oddelek 1 pri drugem stebru.

²² Direktiva (EU) 2015/2366.

²³ Direktiva 2014/59/EU.

Komisija bo tudi raziskala, ali bi bilo treba sprejeti dodatne ukrepe za obravnavo drugih posebnih tveganj, kot so pranje denarja, financiranje terorizma in povezana predhodna kazniva dejanja.

3. V Evropi razvite rešitve za plačila, ki delujejo čezmejno

Dokončanje ključnih ukrepov za olajšanje takojšnjih plačil, kot so opredeljeni v oddelkih 1 in 2 tega poglavja, morda ne bo zadostovalo za uspešno uvedbo vseevropskih rešitev za plačila. Morda bodo potrebni dodatni ukrepi, da bodo lahko evropski akterji uspevali na trgu, ki so ga zavzeli uveljavljeni tradicionalni konkurenti.

Novi akterji, ki želijo ponuditi vseevropske rešitve, lahko naletijo na številne velike izzive:

- sprejem s strani trgovcev in potrošnikov;
- prepoznavanje novih blagovnih znamk s strani strank;
- oblikovanje konkurenčnega in inovativnega poslovnega modela, ki zadosti različnim nacionalnim plačilnim tradicijam in navadam;
- financiranje drage infrastrukture ter
- omejitve glede dostopa do nekaterih tehničnih infrastruktur ali funkcionalnosti itd.

Poleg tega je treba zagotoviti popolno skladnost vzorcev upravljanja in financiranja s pravili konkurence.

Komisija se teh izzivov dobro zaveda. Glede na strateško naravo plačil bo imela še naprej dejavno politično vlogo pri spodbujanju razvoja konkurenčnih vseevropskih rešitev za plačila, ki se zelo zanašajo na takojšnja plačila, ter pri obravnavanju zgoraj omenjenih izzivov ob popolnem spoštovanju pravil EU o konkurenci.

Ključni ukrepi:

Komisija bo do konca leta 2023:

- raziskala izvedljivost razvoja „znaka“, ki ga bo spremljal opazen logotip, za upravičene vseevropske rešitve za plačila;
- raziskala načine za lažjo uvedbo evropskih specifikacij za brezstična kartična plačila (CPACE)²⁴, npr. prek programov financiranja, kot je InvestEU, ob zagotavljanju skladnosti z ustreznimi merili upravičenosti;
- podpirala posodobitev in poenostavitev sistemov za sprejem plačil pri trgovcih v EU, na primer z omogočanjem, da blagajne izdajajo e-potrdila. To podporo bi bilo mogoče doseči s smernicami in ozaveščanjem trgovcev na drobno, zlasti MSP, o načinih posodobitve in digitalizacije²⁵, vključno z uporabo vozlišč za digitalne inovacije²⁶. Preučene bodo tudi možnosti financiranja in usposabljanja.

²⁴CPACE se razvija kot rezultat nekaterih evropskih kartičnih shem, ki imajo težave pri dostopu do brezstičnega jedra, ki so ga razvile mednarodne kartične sheme (glej odstavek 3 pri tretjem stebri).

²⁵ Npr. zaradi spodbud v vodniku za male trgovce na drobno <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d606c517-4445-11e8-a9f4-01aa75ed71a1/language-sl>.

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

Komisija bo po potrebi tudi še naprej pripravljala smernice za zagotovitev, da so rešitve za takojšnja plačila in njihovi ustrezni poslovni modeli v skladu s pravili EU o konkurenci.

4. Izkoriščanje celotnega potenciala enotnega območja plačil v eurih (SEPA)

Enotno območje plačil v eurih (SEPA) je bilo ustvarjeno, da bi se s harmonizacijo načinov brezgotovinskega plačevanja v eurih po Evropi poenostavila vsa čezmejna elektronska plačila v eurih in bi postala tako preprosta kot domača plačila.

Danes, šest let po končnem datumu za kreditne prenose SEPA (SCT) in direktne bremenitve SEPA (SDD) v državah članicah euroobmočja ter štiri leta po končnem datumu za države članice zunaj euroobmočja, številni državljani še vedno prejemajo nesprejemljive zavrnitve čezmejnih transakcij direktnih bremenitev SEPA („diskriminacija na podlagi številke IBAN“). To pomeni, da za plačilo ne morejo uporabljati številke IBAN iz drugih držav. Prejemniki plačil še vedno pogosto ne želijo ali tehnično ne morejo sprejemati čezmejnih direktnih bremenitev SEPA. Komisija je bila pogosto opozorjena na primere, ko so davčne in druge javne uprave zavrnile pošiljanje ali prejemanje plačil na tuji račun ali z njega. Ti primeri diskriminacije na podlagi številke IBAN pomenijo kršitev uredbe SEPA, kot potrjuje uveljavljena sodna praksa²⁷.

Čeprav morajo ustrezni pristojni organi po zakonu spremljati skladnost ponudnikov plačilnih storitev z uredbo SEPA in ukrepati v primeru kršitve, takih kršitev pravil SEPA ne obravnavajo vedno ustrezno in sistematično, kar dokazujejo številne pritožbe, ki so jih prejele službe Komisije.

Ključni ukrep:

Komisija nacionalne pristojne organe opozarja na njihove izvršilne obveznosti na podlagi uredbe SEPA. Pričakuje, da bodo hitro preiskali in odpravili vse kršitve navedene uredbe s takojšnjim končanjem nezakonitih dejavnosti in uvedbo ustreznih sankcij. Pozorno bo spremljala primere neskladnosti in uvedla vse potrebne postopke za ugotavljanje kršitev.

5. Izkoriščanje potenciala elektronske identifikacije (eID) za avtentikacijo strank

Ker se finančne storitve postopno preusmerjajo od tradicionalnega poslovanja, izvedenega ob fizični prisotnosti plačnika, proti digitalnemu okolju, postajajo vse pomembnejše rešitve digitalne identitete, ki jih je mogoče zanesljivo uporabljati za avtentikacijo strank na daljavo. PSD2 je spodbudila inovacije na tem področju z uvedbo močne avtentikacije strank s strogimi varnostnimi zahtevami za dostop do plačilnih računov in izvedbo digitalnih plačil. V nekaterih državah članicah EU so bile za avtentikacijo strank razvite sheme elektronske identifikacije, temelječe na nacionalnih sistemih elektronske identifikacije, ki ponujajo najvišje stopnje zagotovila.

²⁷Sodba z dne 5. septembra 2019, Verein für Konsumenteninformation proti Deutsche Bahn, C-28/18, EU:C:2019:673.

Vendar prikaz stanja v EU vključuje številne različne rešitve za avtentikacijo, uporabljene na nacionalni ravni, ki pa imajo omejeno čezmejno interoperabilnost. To lahko ogrozi nadaljnje inovacije in razvoj novih plačilnih storitev.

EU je z uredbo eIDAS²⁸ leta 2014 uvedla prvi čezmejni okvir za zaupanja vredne digitalne identitete in storitve zaupanja. Cilj navedene uredbe je vsem državljanom EU olajšati dostop do javnih storitev po vsej EU z elektronsko identifikacijo, izdano v njihovi matični državi. Izkušnje z uporabo uredbe eIDAS pa kažejo številne strukturne pomanjkljivosti, ki omejujejo njeno zmožnost učinkovite podpore celovitega okvira digitalnih identifikacij. Komisija se je v sporočilu „Oblikovanje digitalne prihodnosti Evrope“ iz februarja 2020 zavezala, da bo revidirala uredbo eIDAS, da bi izboljšala njeno učinkovitost, razširila njeno uporabo na zasebni sektor in spodbujala zaupanja vredne digitalne identitete za vse Evropejce. Namen je zagotoviti za prihodnost primeren regulativni okvir za podporo vseevropskemu, preprostem, zaupanja vrednemu in varnemu sistemu za upravljanje identitet v digitalnem prostoru, ki zajema identifikacijo, avtentikacijo ter zagotavljanje atributov, poverilnic in potrdil, ki bodo imeli ključno vlogo tudi na področju plačil.

Komisija je odločena, da bo izkoristila potencial, ki ga ponuja hiter razvoj rešitev za digitalno identiteto v finančnem sektorju. Kot je določeno v strategiji za digitalne finance, bo Komisija do leta 2024 izvedla zanesljiv pravni okvir, ki bo omogočal uporabo interoperabilnih rešitev za digitalno identiteto, ki bodo novim strankam omogočale hiter in enostaven dostop do finančnih storitev. To bo kot del takih rešitev olajšalo njihovo uporabo pri plačilih, da bi se izboljšale interoperabilnost, učinkovitost, enostavnost uporabe (zlasti čezmejne uporabe) ter varnost in zaščita, zlasti za zmanjšanje števila primerov goljufij in drugih kaznivih dejanj.

Ključni ukrep:

Komisija bo za olajšanje čezmejne in domače interoperabilnosti v tesnem sodelovanju z EBA preučila načine za spodbujanje uporabe elektronske identitete in rešitev, ki temeljijo na zaupanja vrednih storitvah, na podlagi nadaljnje krepitve eIDAS za podporo pri izpolnjevanju zahtev glede močne avtentikacije strank v skladu s PSD2 za prijavo v račun in izvedbo plačilnih transakcij.

6. Izboljšanje sprejemanja digitalnih plačil

Pandemija COVID-19 je pokazala, kako pomembno je, da trgovci široko sprejemajo digitalna plačila. Sprejemanje digitalnih plačil pa se v EU močno razlikuje. Še vedno je veliko subjektov (trgovcev, javnih uprav, bolnišnic, javnih prometnih sredstev), ki ne sprejemajo digitalnih plačil.

Uredba o enotnem digitalnem portalu bo prinesla pomembne izboljšave. Z njo bo olajšan spletni dostop do informacij, upravnih postopkov in storitev pomoči, ki jih državljani in podjetja potrebujejo, da postanejo dejavni v drugi državi EU. Do konca leta 2023 bodo lahko državljani in podjetja, ki se selijo preko meja EU, v vseh državah članicah EU izvedli številne

²⁸ Uredba (EU) št. 910/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2014 o elektronski identifikaciji in storitvah zaupanja za elektronske transakcije na notranjem trgu in o razveljavitvi Direktive 1999/93/ES.

postopke, kot je registracija avtomobila ali vložitev zahteve za pokojninske prejemke, ne da bi morali fizično izpolniti kakšen obrazec²⁹.

Komisija pričakuje, da bodo države članice zlasti:

- preučile in obravnavale razloge za nepripravljenost sprejemanja digitalnih plačil ter spodbujale trgovce k sprejemanju digitalnih plačil, vključno z brezstičnimi plačili;
- povečale digitalizacijo plačil države, da ne bodo digitalizirale samo plačil, zajetih v Uredbi (EU) 2018/1724, ter
- opremile javne uprave, bolnišnice itd. s terminali za digitalna plačila.

Ključni ukrep:

Komisija bo v letu 2022 izvedla študijo o stopnji sprejemanja digitalnih plačil v EU, vključno s strani MSP in javnih uprav, ter preučila možne razloge v primeru nizke stopnje sprejemanja. Če je primerno, lahko predlaga zakonodajne ukrepe.

7. Ohranjanje razpoložljivosti denarja centralne banke

Dostopnost do gotovine in sprejemanje gotovine

Gotovina je plačilno sredstvo, ki ponuja takojšnjo poravnavo v transakcijah, izvedenih ob fizični prisotnosti plačnika, brez kakršne koli tehnične infrastrukture. Še vedno je to edina oblika denarja, s katero lahko posamezniki neposredno razpolagajo. Kot taka bi morala ostati široko dostopna in sprejeta.

V euroobmočju so v skladu s členom 128 PDEU in Uredbo Sveta (ES) št. 974/98 z dne 3. maja 1998 o uvedbi eura eurobankovci in eurokovanci edino zakonito plačilno sredstvo. V priporočilu Komisije iz leta 2010 je pojasnjeno, da kjer obstaja obveznost plačila, za eurobankovce in eurokovance kot zakonito plačilno sredstvo velja:

- (a) obvezno sprejetje s strani upnika;
- (b) sprejetje s polno nominalno vrednostjo in
- (c) razrešitev od plačilnih obveznosti.

V priporočilu je navedeno tudi, da bi morale biti sprejetje eurobankovcev in eurokovancev kot plačilnega sredstva pri transakcijah v trgovini na drobno pravilo in da bi morale biti zavrnitve možne le na podlagi „načela dobre vere“ (npr. če prodajalec na drobno nima drobiža za vračilo).

Z leti se je uporaba negotovinskih plačilnih sredstev v Evropi³⁰ nenehno povečevala. Vendar gotovina ostaja prevladujoče plačilno sredstvo v euroobmočju, kjer se še vedno uporablja za 78 % vseh transakcij³¹.

²⁹ Uredba (EU) 2018/1724 o vzpostavitvi enotnega digitalnega portala za zagotavljanje dostopa do informacij, do postopkov ter do storitev za pomoč in reševanje težav.

Za statističnimi podatki o uporabi gotovine se skrivajo zelo raznovrstne situacije. V nekaterih državah euroobmočja (Avstrija, Nemčija, Irska, Slovaška in Slovenija) se prednostno uporablja gotovina. Nasprotno pa se v Estoniji in na Nizozemskem gotovina uporablja za manj kot polovico transakcij na prodajnih mestih. Švedska, ki je zunaj euroobmočja, je država, v kateri se je uporaba gotovine bistveno zmanjšala³². V vseh državah EU je pandemija COVID-19 med omejitvijo gibanja povzročila zmanjšanje števila gotovinskih transakcij, vendar so se zaloge gotovine iz previdnostnih razlogov v nekaterih gospodarstvih³³ dejansko znatno povečale.

V praksi se je razpoložljivost gotovine v zadnjih letih zmanjšala³⁴. Število primerov nesprejetja gotovine se je med krizo zaradi pandemije COVID-19 povečalo zaradi zaskrbljenosti javnosti glede prenosa virusa kot posledice ravnanja z gotovino³⁵ in zaradi vse večje potrebe po transakcijah na daljavo zaradi omejitev gibanja, kar je spodbudilo prehod na digitalna plačila.

Medtem ko se Komisija zavzema za uvajanje digitalnih plačil, da bi potrošnikom ponudila več možnosti, bo še naprej ščitila eurogotovino kot zakonito plačilno sredstvo. Zaveda se pomislekov potrošniških združenj in se strinja z njimi glede občutnega tveganja, da bi se lahko z nadaljnjo digitalizacijo več storitev tisti, ki nimajo dostopa do digitalnih storitev, počutili še bolj izključene kot danes³⁶. V EU je še vedno približno 30 milijonov odraslih, ki nimajo bančnega računa³⁷.

Komisija za ohranitev dostopa do gotovine in njenega sprejetja ter njenega statusa kot zakonito plačilno sredstvo:

- opozarja, da mora upnik sprejeti eurobankovce in eurokovance kot zakonito plačilno sredstvo v polni nominalni vrednosti, kjer obstaja plačilna obveznost in ima pristojnost za razrešitev od plačilnih obveznosti;
- pričakuje, da bodo države članice v skladu s členom 128 PDEU in Uredbo Sveta (ES) št. 974/98 z dne 3. maja 1998 o uvedbi eura zagotovile sprejetje in dostopnost gotovine kot javnega dobrega, hkrati pa priznale morebitno legitimnost utemeljenih in sorazmernih omejitev uporabe nesorazmernih zneskov gotovine za posamezna plačila, ki so morda potrebne, med drugim za preprečevanje tveganja pranja denarja,

³⁰ V letu 2018 se je skupno število negotovinskih plačil v euroobmočju, pri katerem se upoštevajo vse vrste plačilnih storitev, povečalo za 7,9 % v primerjavi s predhodnim letom.

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

³² Po podatkih Riksbank se je delež tistih, ki so zadnji nakup plačali z gotovino, zmanjšal z 39 % v letu 2010 na 13 % v letu 2018.

³³ „Centralne banke in plačila v digitalni dobi“, BIS, junij 2020 <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e3.pdf>.

³⁴ V skladu s študijo ECB „Uporaba gotovine v gospodinjstvih euroobmočja“ (ECB priložnostni list št. 201/november 2017) je v povprečju 5–6 % anketirancev v euroobmočju poročalo, da je (zelo) težko najti bankomat ali banko, ko ju potrebuješ.

³⁵ Glede prenosa virusa glej na primer

<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“ (Z gotovino ali brez nje: da lahko potrošniki uporabljajo gotovino, potrebujejo pravico do uporabe gotovine), https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2019-052_cash_versus_cashless.pdf.

³⁷ Svetovna banka, Global Findex 2017.

financiranja terorizma in povezanih predhodnih kaznivih dejanj, vključno z davčnimi utajami³⁸. Eden od načinov, s katerimi bi lahko države članice ohranile dostop do gotovine, bi lahko bil določitev minimalne pokritosti z bankomati (ali enakovrednimi načini dostopa) na njihovem ozemlju.

Ključni ukrep:

V okviru skupine strokovnjakov za euro kot zakonito plačilno sredstvo (ELTEG) bo Komisija z ECB, nacionalnimi centralnimi bankami in zakladnicami ocenila najnovejši razvoj dogodkov v zvezi s sprejetjem in razpoložljivostjo gotovine v euroobmočju.

Vzporedno s tem bo skrbno spremljala delo na področju dostopa do gotovine, ki se bo izvajalo pod okriljem Odbora za plačila malih vrednosti v eurih. Ob upoštevanju tega dela in razprav skupine strokovnjakov za euro kot zakonito plačilno sredstvo se bo morda odločila, da bo ob koncu leta 2021 sprejela ustrezne ukrepe za zaščito sprejetja in razpoložljivosti eurogotovine.

Centralnibančne digitalne valute in nadaljnje inovacije pri plačilih

Zaradi zmanjševanja uporabe gotovine, vedno večjega pomena rešitev za plačila zasebnega sektorja in predvidenega pojava žetonov, vezanih na sredstva, so centralne banke začele preučevati izdajo centralnibančnih digitalnih valut (CBDC). CBDC za mala plačila se lahko – odvisno od svoje zasnove – uporabljajo kot digitalno nadomestilo za gotovino in zasebne rešitve za plačila, pa tudi kot gonilo nenehnih inovacij na področju plačil, finančnih storitev in trgovine, ki obravnava posebne primere uporabe v naših vedno bolj digitaliziranih gospodarstvih in družbah. CBDC za mala plačila lahko okrepijo tudi mednarodno vlogo eura in „odprto strateško avtonomijo“ EU ter podpirajo finančno vključenost. Prispevale bi lahko tudi k zagotavljanju prožnih, hitrih in poceni plačil, hkrati pa omogočale samodejna in pogojna plačila.

Kot je poudarjeno v strategiji za digitalne finance, Komisija podpira delo centralnih bank (zlasti ECB), ki preučujejo morebitno izdajo digitalnih valut malih vrednosti centralne banke, ki bi bile na voljo širši javnosti (gospodinjstvom in podjetjem), medtem ko se zaščiti eurogotovina kot zakonito plačilno sredstvo. To delo dopolnjuje predlagani regulativni okvir Komisije o žetonih, vezanih na sredstva, ki se uporabljajo za plačevanje.

Potrebno je dodatno delo za oceno morebitnih vplivov CBDC na denarno politiko, finančno stabilnost in konkurenco ter preprečevanje neupravičenega opuščanja posrednikov. Komisija si bo v tesnem sodelovanju z ECB še naprej prizadevala za spodbujanje sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem.

Ključni ukrep:

Da bi Komisija podprla izdajo centralnibančne digitalne valute za mala plačila v eurih, bo tesno sodelovala z ECB pri ciljih in možnostih politike ter zagotavljanju visoke

³⁸ Za podrobnejše informacije glej Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o omejitvah gotovinskih plačil, COM(2018) 483 final.

stopnje dopolnjevanja med rešitvami za plačila, ki jih razvije zasebni sektor, in potrebnim posredovanjem javnih organov.

B. Drugi steber: inovativni in konkurenčni trgi plačil malih vrednosti

1. Izkoriščanje celotnega potenciala direktive o plačilnih storitvah (PSD2)

Revidirana direktiva o plačilnih storitvah (PSD2) je omogočila nastanek novih poslovnih modelov, ki temeljijo na skupni uporabi podatkov o plačilnih računih („odprto bančništvo“), kot so storitve odreditve plačil (PIS) in storitve zagotavljanja informacij o računih (AIS). Poleg tega se je z njo izboljšala splošna raven varnosti plačilnih transakcij z izvajanjem močne avtentikacije strank. Postala je svetovna referenca v smislu odprtega bančništva in varnih transakcij.

PSD2 je sledilo več kot 400 nebančnih subjektov, tj. tretjih ponudnikov storitev, ki so zdaj pooblaščen za zagotavljanje storitev odreditve plačil ali storitev zagotavljanja informacij o računih, vse več bank pa tudi samih ponuja obe vrsti navedenih storitev. Vendar je veliki potencial odprtega bančništva še vedno večinoma neizkoriščen. Dve leti po začetku veljavnosti Direktive ta še ni prinesla polnega učinka. Močna avtentikacija strank zlasti v e-trgovanju še ni v celoti uveljavljena, predvsem zaradi pozne ali nezadostne pripravljenosti trga. Začetek uporabe reguliranih storitev, ki temeljijo na dostopu do plačilnih računov, ki ga ponujajo tretji ponudniki storitev, kot eden od temeljev PSD2, za regulatorje in deležnike še vedno predstavlja izziv. Obstoj številnih različnih standardov za vmesnike za aplikacijsko programiranje (API), ki so ključni za učinkovit in varen dostop do podatkov o plačilnih računih, pa tudi različne ravni funkcionalnosti API predstavljajo izziv za tretje ponudnike storitev, zlasti tiste, ki so poslovali že pred PSD2. Ti tretji ponudniki storitev so morali za dostop do plačilnih računov integrirati in prilagoditi svoje poslovanje različnim tehničnim specifikacijam in potem strank.

Glede na obseg in zapletenost prehoda, ki se zahteva s PSD2, je bilo te zgodnje izzive mogoče pričakovati. Komisija, Evropski bančni organ (EBA) in nacionalni pristojni organi si močno prizadevajo, da bi jih obravnavali in odpravili. Pomembna pojasnila so bila podana v več kot 100 odgovorih v okviru vprašanj in odgovorov, ki so jih predložili zunanji deležniki, smernicah EBA³⁹, mnenjih EBA⁴⁰, pojasnilih, ki so bila zagotovljena na podlagi zahtev članov delovne skupine EBA za vmesnike za aplikacijsko programiranje⁴¹, in številnih

³⁹ Glej na primer smernice EBA o izvzetju iz nadomestnega mehanizma v okviru regulativnih tehničnih standardov na močno avtentikacijo strank ter skupnih in varnih odprtih standardov komunikacije: <https://eba.europa.eu/eba-publishes-final-guidelines-on-the-exemption-from-the-fall-back-mechanism-under-the-rti-on-sca-and-csc>.

⁴⁰ Npr. mnenje EBA o ovirah pri zagotavljanju storitev tretjih ponudnikov v skladu z direktivo o plačilnih storitvah: <https://eba.europa.eu/eba-publishes-opinion-obstacles-provision-third-party-provider-services-under-payment-services>.

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

sestankih, na katerih je Komisija poskušala zagotoviti pojasnila in olajšati dialog med različnimi skupnostmi⁴².

Komisija potrjuje svoje trdno prepričanje v potencial odprtega bančništva in je odločena, da bo PSD2 zelo uspešna. Komisija bo še naprej sodelovala z EBA, da bi zagotovila odpravo nezakonitih ovir za storitve tretjih ponudnikov in spodbujala konstruktiven dialog med vsemi deležniki. Zlasti bo podpirala dokončanje dela v zvezi s „shemo dostopa do vmesnikov za aplikacijsko programiranje SEPA“, ki se je začela leta 2019 pod okriljem Odbora za plačila malih vrednosti v eurih.

V prihodnosti bodo izkušnje, pridobljene pri popolnem izvajanju PSD2, uporabljene pri delu Komisije v zvezi s širšim okvirom za odprte finance, kot je določeno v strategiji za digitalne finance.

Ključni ukrep:

Komisija bo konec leta 2021 začela obsežen pregled uporabe in učinka PSD2.

Na podlagi izkušenj s PSD2 in kot je napovedano v strategiji za digitalne finance, namerava do sredine leta 2022 predstaviti zakonodajni predlog novega okvira „Odprte finance“.

2. Zagotavljanje visoke ravni varnosti malih plačil v Evropi

PSD2 določa, da morajo vsi ponudniki plačilnih storitev uporabljati močno avtentikacijo strank (SCA) vsakič, ko uporabnik izvede elektronsko plačilo ali dostopa do svojega vmesnika spletne banke. Ponudniki plačilnih storitev po vsej EU so razvili avtentikacijske rešitve, ki temeljijo na uporabi dveh ali več elementov, ki so kategorizirani kot „znanje“ (nekaj, kar ve samo uporabnik), „imetje“ (nekaj, kar ima le uporabnik) in „inherenca“ (nekaj, kar uporabnik je, npr. biometrija).

V prihodnosti mora močna avtentikacija strank postati standard pri spletnem plačevanju, npr. pri e-trgovanju ali spletni rezervaciji potovanj. Avtentikacijske rešitve ponudnikov plačilnih storitev, skladne z močno avtentikacije strank, morajo uporabnikom zagotavljati nemoteno in dostopno izkušnjo za dostop do njihovih plačilnih računov prek spleta in olajšati dokončanje transakcij. Zanašati bi se morale na najvarnejše avtentikacijske dejavnike in se po možnosti odmakniti od prenosljivih elementov (npr. statičnih gesel) ter starejših tehnologij in komunikacijskih kanalov, ki jih je mogoče napasti (npr. besedilna sporočila SMS).

Ker se nenehno pojavljajo nove vrste goljufij, samo močna avtentikacija strank morda ne bo zadostovala za zagotovitev, da ostanejo uporabniki plačilnih storitev popolnoma zaščiteni. Ponudniki plačilnih storitev bi morali biti vedno prvi na področju odkrivanja in preprečevanja prevar. Za PSD2 je splošno znano, da je EU in podjetjem, ki delujejo v EU, omogočila, da

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

postanejo vodilni na svetu glede operativnega tveganja, varnosti informacijske tehnologije in poročanja o večjih incidentih, deloma tudi zaradi smernic Evropskega bančnega organa⁴³.

Za plačila, ki predstavljajo večje tveganje za goljufijo, bo Komisija ocenila, ali bi lahko zahteva po ujemanju imena upravičenca in številke IBAN učinkovito preprečevala goljufije, kot je „socialni inženiring“, kjer so ljudje zmanipulirani v izvedbo dejanj ali razkritje zaupnih podatkov.

Za boj proti lažnemu predstavljanju (t. i. „phishing“) bo ključnega pomena, da bodo ponudniki plačilnih storitev EU sprejeli mednarodno priznane kontrole, kot so avtentikacija sporočil, poročanje in skladnost na podlagi domene (DMARC)⁴⁴.

Zaščita uporabnikov pred plačilnimi goljufijami je ključnega pomena za ohranjanje zaupanja v plačilne sisteme in digitalna plačila na splošno, vendar je enako pomembno tudi, da se ponudniki plačilnih storitev po svojih najboljših močeh zaščitijo pred kibernetскими napadi, pa tudi pred drugimi tveganji, ki jih povzroči človek, in naravnimi tveganji.

Enako pomembno je zagotoviti, da avtentikacijski pristopi, ki jih izberejo ponudniki plačilnih storitev in ki temeljijo izključno na naprednih tehnoloških napravah, ne povzročijo izključitve kategorij strank, na primer starejših.

Ključni ukrepi:

Komisija bo v tesnem sodelovanju z Evropskim bančnim organom natančno spremljala izvajanje zahtev močne avtentikacije strank.

V pregledu PSD2 bo preučila vpliv močne avtentikacije strank na stopnjo plačilnih goljufij v EU in raziskala, ali bi bilo treba razmisliti o sprejetju dodatnih ukrepov za odpravo novih vrst goljufij, zlasti v zvezi s takojšnjimi plačili.

Komisija poleg strategije za digitalne finance predlaga tudi uredbo o digitalni operativni odpornosti za finančne sektorje po vsej Uniji, da bi izboljšala obvladovanje tveganj IKT pri različnih finančnih institucijah, vključno s ponudniki plačilnih storitev. Ta pobuda je v skladu z direktivo o evropski kritični infrastrukturi⁴⁵.

Komisija bo tesno sodelovala z Evropskim bančnim organom, da bi izkoristila izkušnje, pridobljene pri izvajanju smernic EBA o IKT in obvladovanju varnostnega tveganja, ki se uporabljajo od junija 2020.

3. Spodbujanje varstva potrošnikov

Cilj pravnega reda o malih plačilih je poskrbeti, da sta uporabnikom plačilnih storitev EU pri digitalnem plačevanju zagotovljeni preglednost in varnost. Vendar se trg plačil še naprej hitro razvija in bodo v prihodnosti morda potrebni nadaljnji zaščitni ukrepi za zaščito potrošnikov.

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

⁴⁴ Glej <https://dmarc.org/>. DMARC je način, s katerim lahko pošiljatelji in prejemniki elektronskih sporočil lažje ugotovijo, ali je neko sporočilo dejansko od pošiljatelja, in se odločijo, kaj storiti, če ni.

⁴⁵ Trenutno se pregleduje, da bi se povečali zaščita in odpornost kritične infrastrukture proti grožnjam, ki niso povezane s kibernetično varnostjo.

Poleg pobud, napovedanih v tem sporočilu, s katerimi se bo izboljšalo varstvo potrošnikov pri plačilih, je po mnenju Komisije zaradi povečane uporabe digitalnih plačil potreben nadaljnji razmislek o preglednosti plačil in značilnostih vse bolj priljubljenih vrst plačil, kot so brezstična plačila.

Brezstična plačila

Ob izbruhu krize zaradi pandemije COVID-19 sta bančna in plačilna skupnost v večini držav EU po priporočilu Evropskega bančnega organa⁴⁶ v skladu z regulativnimi tehničnimi standardi PSD2 največjo vrednost brezstičnih plačil povečali na 50 EUR⁴⁷. Po tem se je število brezstičnih plačil znatno povečalo.

Potrošniki, ki so začeli bolj uporabljati brezstična plačila, zlasti iz zdravstvenih razlogov, bodo v prihodnosti to navado verjetno ohranili. To bi pomenilo korak naprej. Vendar Komisija meni, da vsaj na tej stopnji ni primerno zvišati najvišjih zakonsko določenih zneskov (na transakcijo in skupno) brezstičnih plačil brez močne avtentikacije strank. Če močne avtentikacije strank ni, obstaja tveganje, da bi povečanje uporabe brezstičnih plačil spremljalo vzporedno povečanje goljufij. Zato bi bilo treba pred sprejetjem kakršne koli odločitve natančno oceniti vpliv kakršnega koli povišanja omejitev.

Ključni ukrep

Komisija bo pri pregledu PSD2 v tesnem sodelovanju z Evropskim bančnim organom znova preučila obstoječe pravne omejitve za brezstična plačila, da bi vzpostavila ravnovesje med priročnostjo in tveganji goljufij.

Medtem bo Komisija skupaj z deležniki in državami članicami preučila tehnične pogoje, ki bi lahko potrošnikom omogočili, da si sami določijo individualno omejitev za brezstično plačevanje (ob upoštevanju zgornje meje 50 EUR). Večina potrošnikov lahko danes izbira samo med možnostjo vklopa ali izklopa brezstičnih plačil. Ker močna avtentikacija strank za brezstična plačila ne obstaja, so potrošniki v vsakem primeru zaščiteni za celoten znesek.

Izboljšanje preglednosti izpiskov transakcij

Ko se plačilna veriga akterjev, vključenih v posamezno transakcijo, podaljša in postane bolj zapletena, imajo lahko uporabniki plačilnih storitev vse več težav pri ugotavljanju, komu, kje in kdaj so izvedli plačilo. To lahko povzroči zmedo, npr. če ime in lokacija upravičenca do plačila na izpisku transakcije ni poslovno ime podjetja. To lahko potrošnikom oteži odkrivanje goljufivih transakcij.

Odbor za plačila malih vrednosti v eurih se s to težavo trenutno ukvarja, da bi opredelil rešitve, ki bi uporabnikom omogočale lažje spremljanje transakcij.

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

⁴⁷ DELEGIRANA UREDBA KOMISIJE (EU) 2018/389 z dne 27. novembra 2017 o dopolnitvi Direktive (EU) 2015/2366 Evropskega parlamenta in Sveta glede regulativnih tehničnih standardov za močno avtentikacijo strank ter skupnih in varnih odprtih standardov komunikacije.

Komisija podpira sedanje delo Odbora za plačila malih vrednosti v eurih v zvezi z izboljšanjem preglednosti za uporabnike plačil malih vrednosti in bo v okviru pregleda PSD2 upoštevala vsa priporočila Odbora za plačila malih vrednosti v eurih na tem področju.

4. Za prihodnost primerna nadzor in pregled ekosistema plačil

Kot je poudarjeno v strategiji za digitalne finance, postaja finančni ekosistem vse bolj zapleten, vrednostna veriga pa vse bolj razdrobljena. Plačilna veriga vključuje veliko akterjev (nekateri so regulirani, drugi ne) ter čedalje višje stopnje zapletenosti in medsebojne odvisnosti. Medtem ko mora uredba zagotavljati enake konkurenčne pogoje ter spodbujati pošteno konkurenco, nizke vstopne ovire in inovacije, mora tudi spoštovati pravice uporabnikov in zaščititi celoten ekosistem pred finančnimi in operativnimi tveganji. Za doseg te ciljev mora biti regulativni obseg dobro uravnotežen.

Čeprav je izvajanje PSD2 šele v začetni fazi, direktiva o e-denarju (EMD2)⁴⁸ velja že več kot desetletje, zato je mogoče na podlagi njenega izvajanja pridobiti številne izkušnje. Po sprejetju PSD2 sta se režima približala, vendar sta ostala ločena. Zdi se, da razlike med storitvami plačilnih institucij in institucijami za e-denar ne upravičujejo več različnega režima odobritve in nadzora, zato bi ju bilo mogoče združiti v enoten okvir. Ker so iz ustreznega področja uporabe PSD2 in EMD2 nekatere storitve in instrumenti izključeni, je pomembno tudi zagotoviti, da so izjeme, odobrene podjetjem, ki pomenijo majhno tveganje, še naprej upravičene.

Potreba po enakih konkurenčnih pogojih za ponudnike plačilnih storitev

V svetu, v katerem vse bolj prevladujejo digitalne platforme, veliki ponudniki tehnologije izkoriščajo svojo široko bazo strank, da končnim uporabnikom ponujajo čelne rešitve. Njihov vstop v finančne storitve bi lahko utrdil mrežne učinke in njihovo tržno moč. Kot je poudarjeno v strategiji za digitalne finance, se je pojavilo več pobud, ki vključujejo ponudnike storitev kriptosredstev, ki uporabljajo tehnologije razpršene evidence. Ti akterji bi lahko ponudili plačilne storitve, ki konkurirajo ponudbi storitev reguliranih akterjev (npr. ponudnikov plačilnih storitev, plačilnih sistemov in plačilnih shem). Zato jih je treba regulirati na isti podlagi, da se zagotovijo enaki konkurenčni pogoji („enako poslovanje, enaka tveganja, enaka pravila“). Po eni strani lahko razširijo obseg razpoložljivih plačilnih storitev in prispevajo k inovativnemu trgu. Po drugi strani pa bi lahko, če se ustrezno ne regulirajo, nadzorujejo ali pregledujejo, ogrozili monetarno suverenost in finančno stabilnost.

V preteklih letih so se težave s konkurenco, ki so bile opažene v sektorju plačil, nanašale na dostop do podatkov in izmenjave informacij med konkurenti, pa tudi na povečano tveganje omejevanja dostopa in zlorabe prevlade. Takšna tveganja bi se lahko z digitalizacijo še povečala. Novo nastajajoče platforme za digitalne finančne storitve lahko na primer hitro pridobijo prevladujoč položaj ali tržno moč. Veliki ponudniki tehnologije lahko za vstop v sektor plačil uporabijo podatke o svojih strankah in prednosti mrežnih učinkov, pri čemer

⁴⁸ Direktiva 2009/110/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti ter nadzoru skrbnega in varnega poslovanja institucij za izdajo elektronskega denarja ter o spremembah direktiv 2005/60/ES in 2006/48/ES in razveljavitvi Direktive 2000/46/ES (UL L 267, 10.10.2009, str. 7).

povečajo svojo tržno moč iz družbenih medijev ali storitev za iskanje. Komisija v okviru izvrševanja politike konkurence na digitalnih trgih pozorno spremlja digitalni razvoj v finančnih storitvah in po potrebi uveljavlja konkurenčno zakonodajo EU za spodbujanje konkurence in preprečevanje vstopnih ovir na teh trgih.

Nadzor in pregled ekosistema plačil

Nadzor in pregled ustreznih akterjev v plačilni verigi postajata vse bolj zapletena, pri čemer je treba upoštevati pojav številnih novih poslovnih modelov in struktur skupin. Mogoče posledice nadzora so se pokazale v nedavnem primeru v zvezi s tehnološkim podjetjem, ki zagotavlja storitve, povezane s plačili.

Plačilni konglomerati lahko vključujejo regulirane in neregulirane subjekte. Težave, s katerimi se srečujejo neregulirani subjekti, ki zagotavljajo tehnične storitve za podporo nekaterim povezanim podjetjem skupine, bi lahko imele učinek prelivanja. Nedavne izkušnje so pokazale, da ima lahko stečaj nereguliranega subjekta oprijemljive posledice za druga regulirana odvisna podjetja (npr. zamrznitev storitev institucij s strani nacionalnega pristojnega organa).

PSD2 trenutno ne zajema storitev, ki jih zagotavljajo „ponudniki tehničnih storitev“, ki podpirajo zagotavljanje plačilnih storitev, ne da bi kadar koli dobili sredstva v posest⁴⁹. Ker se plačilne storitve vse bolj zanašajo na zagotavljanje pomožnih storitev s strani nereguliranih subjektov ali na podlagi dogovorov o zunanjem izvajanju z nereguliranimi subjekti, Komisija meni, da je treba v okviru pregleda PSD2 nujno oceniti, ali bi bilo treba nekatere od teh storitev in ponudnikov vključiti med regulirane storitve in ponudnike, v zvezi s katerimi se izvaja nadzor⁵⁰.

Nadzor ali pregled subjektov v plačilni verigi lahko izvajajo različni subjekti. Pri pregledu plačilnih sistemov, shem, instrumentov in njihovih ponudnikov storitev imajo osrednjo vlogo ECB in nacionalne centralne banke. To dopolnjuje vlogo nacionalnih in evropskih nadzornikov pri nadzoru ponudnikov plačilnih storitev. Pomembno je, da so okviri nadzora in pregleda skladno strukturirani, pri čemer se upoštevajo odvisnosti med ponudniki plačilnih storitev, plačilnimi sistemi in plačilnimi shemami.

Ključni ukrepi:

Za ustrezno obravnavanje potencialnih tveganj, ki jih predstavljajo neregulirane storitve, zagotovitev večje usklajenosti v različnih zakonodajnih aktih o malih plačilih ter spodbujanje močnega nadzora in pregleda bo Komisija:

- **v okviru postopka pregleda direktive o plačilnih storitvah (PSD2) ocenila vsa nova tveganja, ki izhajajo iz nereguliranih storitev, zlasti tehničnih storitev, ki dopolnjujejo zagotavljanje reguliranih plačilnih storitev ali storitev e-denarja, ter ocenila, ali in kako je ta tveganja mogoče kar najbolje ublažiti, vključno z določitvijo neposrednega nadzora za ponudnike pomožnih storitev ali zunanje izvajalce. To bi bilo mogoče doseči z vključitvijo nekaterih dejavnosti v**

⁴⁹ Člen 3(j).

⁵⁰ V tej oceni se med drugim upoštevajo smernice EBA o zunanjem izvajanju (EBA/GL/2019/02), ki se uporabljajo za vse regulirane ponudnike plačilnih storitev.

področje uporabe PSD2, če je to upravičeno. Komisija bo ocenila tudi ustreznost izjem, naštetih v PSD2, ter potrebo po spremembah bonitetnih in operativnih zahtev in zahtev glede varstva potrošnikov;

- v okviru pregleda PSD2 uskladila okvira PSD2 in direktive o e-denarju (EMD2) z vključitvijo izdajanja e-denarja kot plačilne storitve v PSD2;
- v predlogu uredbe o trgih kriptosredstev za izdajatelje žetonov e-denarja določila dodatne določbe, s katerimi se bo dopolnila EMD2,
- po potrebi zagotovila ustrezne povezave med nadzorom plačilnih storitev in pregledom plačilnih sistemov, shem in instrumentov.

C. Tretji steber: učinkoviti in interoperabilni sistemi malih plačil ter druge podporne infrastrukture

1. Interoperabilni plačilni sistemi in infrastrukture

Vsi ponudniki plačilnih storitev, ki so se prijavili v shemo takojšnjega kreditnega prenosa SEPA (SCT Inst.) in so dostopni doma, niso tudi čezmejno dostopni. To je kršitev pravil sheme SCT Inst. in člena 3(1) uredbe SEPA. To je deloma posledica pomanjkanja interoperabilnosti mehanizmov kliringa in poravnave. Ponudniki plačilnih storitev se morajo povezati z več (nacionalnimi in/ali evropskimi) mehanizmi kliringa in poravnave ter rezervirati in spremljati več likvidnostnih bazenov. To ni niti idealno niti učinkovito, saj tudi z več povezavami ne morejo doseči popolne vseevropske dostopnosti za shemo SCT Inst. Poleg tega je drago zaradi razdelitve likvidnosti med mehanizme kliringa in poravnave.

Upravitelji sistemov malih plačil bi zato morali zagotoviti učinkovito interoperabilnost sistemov. ECB je leta 2019 napovedala, da bo ustrezne rešitve preučil Eurosistem, če ne bo zadovoljivih zasebnih rešitev za težave z interoperabilnostjo⁵¹. Dne 24. julija 2020 je objavila, da namerava do konca leta 2021⁵² vzpostaviti ukrepe, ki zagotavljajo vseevropsko dostopnost za takojšnja plačila v eurih. Posledično bi morali vsi ponudniki plačilnih storitev, ki so pristopili k shemi SCT Inst. in so dosegljivi v sistemu TARGET2⁵³, postati dosegljivi tudi na denarnem likvidnostnem računu centralne banke sistema TARGET za takojšnja plačila (TIPS)⁵⁴ bodisi kot udeleženci bodisi kot dosegljive stranke (tj. prek računa drugega ponudnika plačilnih storitev, ki je udeleženec).

Komisija v celoti podpira te predlagane ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev dosegljivosti takojšnjih plačil v celotnem euroobmočju, pomoč ponudnikom plačilnih storitev pri izpolnjevanju določb uredbe SEPA, odpravo likvidnostnih pasti in zagotovitev koristi vsem

⁵¹ Govor B. Cœuréja z dne 29. novembra 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 sistem bruto poravnave v realnem času (RTGS), ki je v lasti in upravljanju Eurosistema.

⁵⁴ Poravnava takojšnjih plačil v sistemu TARGET (TIPS) je storitev tržne infrastrukture, ki jo je Eurosistem začel izvajati novembra 2018. Ponudnikom plačilnih storitev omogoča, da svojim strankam nenehno in v realnem času vsak dan v letu ponudijo prenose sredstev.

mehanizmom kliringa in poravnave, ki konkurirajo pri zagotavljanju takojšnjih plačilnih storitev, in ki za vzpostavitev povezav ne bodo več odvisni od dvostranskih sporazumov.

Komisija meni, da je razširitev razpoložljivosti teh čezmejnih infrastruktur z eura na druge valute EU pomembna za zagotovitev vseevropskih takojšnjih plačil. Zato pričakuje, da bo prvi dogovor o sodelovanju, ki bo omogočil poravnavo takojšnjih plačil, ki niso v eurih (ampak v švedskih kronah), v sistemu TARGET za takojšnja plačila, ki je bil sklenjen 3. aprila 2020, utrl pot rešitvam, ki olajšujejo medvalutna takojšnja plačila.

2. Odprt in dostopen ekosistem plačil

Dostop do plačilnih sistemov je bistvenega pomena za učinkovito konkurenco in inovacije na trgu plačilnih sistemov. Ker plačilne institucije in institucije za e-denar konkurirajo bankam pri zagotavljanju plačilnih storitev in prispevajo k inovacijam na trgu plačil, je pomembno zagotoviti, da imajo vsi subjekti pravičen, odprt in pregleden dostop do plačilnih sistemov.

Medtem ko se v revidirani direktivi o plačilnih storitvah (PSD2) zahteva objektivni in nediskriminatoren dostop do plačilnih sistemov za pooblaščen ponudnike plačilnih storitev, direktiva o dokončnosti poravnave (SFD)⁵⁵ omogoča dostop v skladu z zakonsko določenimi merili. To institucijam za e-denar in plačilnim institucijam preprečuje neposreden dostop do plačilnih sistemov, določenih v SFD.

V skladu s PSD2 morajo države članice zagotoviti, da neposredni udeleženci (tj. večinoma banke) v plačilnem sistemu, ki je določen s SFD, objektivno, sorazmerno in nediskriminatorno omogočajo posreden dostop nebančnim ponudnikom plačilnih storitev. Vendar posreden dostop prek bank morda ni najboljša možnost za številne nebančne ponudnike plačilnih storitev, saj so zaradi njega odvisni od teh bank.

Komisija se zaveda, da so nekatere nacionalne centralne banke ob upoštevanju nekaterih meril omogočile plačilnim institucijam in institucijam za e-denar neposredno ali posredno sodelovanje. To je povzročilo težave glede enakih konkurenčnih pogojev in še večjo razdrobljenost trga plačil. Ker je posredni dostop v sistemih, kot je sistem TARGET za takojšnja plačila, edina možnost, lahko povzroči neželene učinke in operativne izzive, tudi v zvezi z izpolnjevanjem zahtev glede preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma. Posledica tega pa je lahko izkrivljanje enakih konkurenčnih pogojev med bankami in nebančnimi ponudniki plačilnih storitev.

Ključni ukrep:

Komisija bo v okviru pregleda direktive o dokončnosti poravnave (SFD) (ki se bo začel v četrtem četrtletju leta 2020) preučila razširitev področja uporabe SFD, da bi se vključile institucije za e-denar in plačilne institucije, pri čemer bi se določila ustrezen nadzor in zmanjšanje tveganja.

3. Dostop do potrebne tehnične infrastrukture

⁵⁵ Direktiva 98/26/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. maja 1998 o dokončnosti poravnave pri plačilih in sistemih poravnave vrednostnih papirjev.

Komisija je prepričana, da bi morali imeti evropski ponudniki plačilnih storitev možnost, da brez neupravičenih omejitev razvijejo in vsem evropskim uporabnikom ponudijo inovativne rešitve za plačila z uporabo vse ustrezne tehnične infrastrukture pod pravičnimi, razumnimi in nediskriminatornimi pogoji in pogoji dostopa.

Komisija se zaveda različnih situacij, v katerih lahko nekateri subjekti omejijo ali blokirajo dostop do potrebne tehnične infrastrukture. Ti lahko vključujejo vrsto elementov programske in strojne opreme, ki so potrebni za razvoj in ponudbo inovativnih rešitev za plačila, npr. nejavni sloji, vgrajeni v operacijske sisteme mobilnih naprav (vključno z antenami brezžične komunikacije kratkega dosega), biometrični bralniki identitet, kot so čitalniki za prepoznavanje prstnih odtisov ali obrazov, trgovine z aplikacijami, jedra prodajnih mest⁵⁶, SIM-kartice itd.⁵⁷.

Najpogosteje sporočena težava se nanaša na nekatere proizvajalce mobilnih naprav, ki tretjim ponudnikom storitev omejujejo dostop do tehnologije brezžične komunikacije kratkega dosega, ki je vgrajena v pametne mobilne naprave. Komisija je pred kratkim uvedla postopek glede konkurence, da bi preučila pogoje proizvajalca mobilnih naprav za dostop tretjih oseb do tehnologije brezžične komunikacije kratkega dosega⁵⁸.

Nekatere evropske kartične sheme poročajo, da imajo težave z dostopom do brezstičnega jedra na plačilnih terminalih na prodajnem mestu, ki ga za čezmejna plačila v Evropi uvajajo mednarodne kartične sheme. Evropsko sodelovanje na področju kartičnih plačil⁵⁹ razvija lastniško jedro, vendar bo njegovo uvajanje po celotni plačilni verigi v skladu s trditvami sektorja trajalo več let.

Te omejitve bi lahko povzročile pomembno ranljivost za evropski plačilni ekosistem ter ovirale konkurenco, inovacije in pojav vseevropskih rešitev za plačila. Hkrati bi lahko enostransko posredovanje na ravni držav članic povzročilo razdrobljenost trga in izkrivljenost enakih konkurenčnih pogojev.

Ključni ukrepi:

Komisija bo hkrati s svojim sedanjim in prihodnjim uveljavljanjem konkurence preučila, ali je primerno predlagati zakonodajo, katere cilj bi bil po pravičnih, razumnih in nediskriminatornih pogojih zagotoviti pravico do dostopa do tehnične infrastrukture, ki je po njenem mnenju potrebna za podporo pri zagotavljanju plačilnih storitev. Pri tem bo upoštevala:

– sedanji pregled svoje politike konkurence, da bi se zagotovila njena primernost za digitalno dobo⁶⁰;

⁵⁶ Jedro je niz funkcij, ki zagotavljajo logiko obdelave in podatke, ki so potrebni za izvedbo stične ali brezstične transakcije v aplikaciji za plačilo plačilnega terminala na prodajnem mestu.

⁵⁷ Kot so jih opredelili udeleženci javnega posvetovanja, organiziranega pred to strategijo.

⁵⁸ Zadeva AT.40452.

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

⁶⁰ Komisija trenutno pregleduje pravila, ki se uporabljajo za horizontalne in vertikalne sporazume, ter tudi obvestilo o opredelitvi trga. Poleg tega je junija 2020 začela javno posvetovanje, da bi ocenila, ali je morda potrebno novo orodje za konkurenco za reševanje strukturnih težav konkurence, ki jih s sedanjimi pravili

– svoje sedanje delo v zvezi z aktom o digitalnih storitvah⁶¹ v zvezi s predhodnimi pravili za velike spletne platforme, ki delujejo kot vratarji.

V taki zakonodaji bi se ustrezno upoštevala morebitna varnostna in druga tveganja, ki bi jih lahko predstavljal tak dostop. Zlasti bi se določila merila za opredelitev potrebne tehnične infrastrukture in določitev, komu in pod katerimi pogoji bi bilo treba dodeliti pravice do dostopa.

D. Četrty steber: učinkovita mednarodna plačila, vključno z nakazili

V Evropi so se zaradi regulacije in prizadevanj sektorja za doseganje SEPA stroški prenosa denarja v zadnjem desetletju bistveno znižali. Plačila čez zunanje meje EU pa so počasnejša, dražja, manj pregledna in bolj zapletena.

Vrednost svetovnih nakazil se je od leta 2000 povečala za skoraj šestkrat, tako da je leta 2019 po ocenah dosegla 714 milijard USD⁶². K tej hitri rasti so prispevali predvsem tokovi v države z nizkim in srednjim dohodkom, ki predstavljajo tri četrtine celotnega zneska. EU, ZDA in Saudova Arabija, upoštevane skupaj, so brez konkurence glavni vir tokov nakazil v države z nizkim in srednjim dohodkom, saj iz njih prihajata približno dve tretjini celotnega zneska.

Za države z nizkim in srednjim dohodkom so prilivi nakazil makroekonomsko zelo pomembni in za številne od njih predstavljajo več kot 10 % njihovega BDP. Zagotavljajo tudi bistveno finančno rešitev za številne družine prejemnice in pogosto delujejo kot neformalna mreža socialne varnosti, ki 800 milijonom družinskih članov (za katere nakazila v povprečju predstavljajo približno 75 % dohodka) omogočajo, da plačajo hrano ter plačujejo zdravstveno varstvo, izobraževanje in druge osnovne potrebe. Kot je izmerila podatkovna zbirka Svetovne banke o cenah nakazilih po vsem svetu, so povprečni svetovni stroški nakazil še vedno blizu 7 %, medtem ko se je mednarodna skupnost zavezala, da jih bo do leta 2030 zmanjšala na manj kot 3 %. Leta 2020 naj bi se nakazila kot posledica pandemije COVID-19 zmanjšala za približno 20 %, saj migrantom grozita izguba delovnih mest in negotovost.

Cilj Komisije je, da bi čezmejna plačila, ki vključujejo države nečlanice EU, vključno z nakazili, postala hitrejša, cenovno ugodnejša, dostopnejša, preglednejša in bolj priročna. To bo spodbudilo tudi večjo uporabo eura in ga utrdilo kot svetovno valuto.

Glavna trenja, ki vplivajo na mednarodna čezmejna plačila, so bila pred kratkim opredeljena v 1. fazi poročila Odbora za finančno stabilnost o čezmejnih plačilih⁶³. Ta trenja skupaj ustvarjajo ovire za plačilne posrednike, ki si prizadevajo zagotavljati čezmejne storitve, lahko zvišajo cene za končne uporabnike, otežijo naložbe v posodobitev čezmejnih plačilnih postopkov in prizadenejo tudi nakazila.

konkurence ni mogoče najučinkoviteje rešiti. Podrobnejše informacije o teh postopkih pregleda so na voljo na spletišču Generalnega direktorata za konkurenco: <https://ec.europa.eu/competition/consultations/open.html>.

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

⁶² „Covid-19 Crisis through a migration lens“ (Kriza zaradi pandemije Covid-19 z vidika migracije), Povzetek o migracijah in razvoju 32, Knomad, Svetovna banka, april 2020.

⁶³ Prav tam.

Komisija meni, da je potrebna kombinacija ukrepov na svetovni ravni in ravni konkretne jurisdikcije. V skladu z ugotovitvami Odbora za plačila in tržno infrastrukturo (CPMI)⁶⁴ jih je mogoče razdeliti na ukrepe, specifične za EU, in ukrepe za olajšanje nakazil.

Ključni ukrepi:

- Kadar je to izvedljivo, Komisija od ustreznih operaterjev plačilnih sistemov pričakuje, zlasti kadar je tudi jurisdikcija prejemnica sprejela sisteme takojšnjih plačil, da olajšajo povezave med evropskimi sistemi, kot sta sistem TARGET za takojšnja plačila (TIPS) ali RT1⁶⁵, in sistemi takojšnjih plačil tretjih držav, pod pogojem, da so pri slednjih določeni ustrezna raven varstva potrošnikov, preprečevanja goljufij, pranja denarja in financiranja terorizma ter ukrepi za zmanjšanje tveganj medsebojne odvisnosti. Z neposrednim dostopom nebančnih ponudnikov plačilnih storitev do plačilnih sistemov se lahko povečajo morebitne koristi takih povezav. Mogoče bi bilo treba razmisliti tudi o vzpostavitvi povezav za druge vrste plačilnih sistemov, vključno s plačili malih vrednosti in plačili velikih vrednosti, kadar je to ustrezno, ob upoštevanju podobnih zaščitnih ukrepov.
- Komisija poziva k izvajanju svetovnih mednarodnih standardov, kot je ISO 20022, ki olajšujejo vključevanje bogatejših podatkov v plačilna sporočila, najpozneje do konca leta 2022.
- Da bi še povečala preglednost čezmejnih transakcij, Komisija spodbuja ponudnike plačilnih storitev, naj uporabljajo globalno pobudo za plačila (GPI) Združenja za svetovne finančne telekomunikacije med bankami (SWIFT), ki sodelujočim institucijam olajšuje sledenje čezmejnemu plačilom v realnem času. Široka uporaba sistema za sledenje bi omogočila, da izvirni ponudniki plačilnih storitev bolje ocenijo in plačniku sporočijo najdaljši čas izvršitve čezmejnega plačila. Komisija bo v okviru pregleda PSD2 ocenila, ali je treba dodatno izboljšati preglednost čezmejnih mednarodnih transakcij.
- Ker bodo takojšnja plačila postala tudi mednarodna norma, bo Komisija v okviru pregleda PSD2 ocenila primernost zahteve, naj se najdaljši čas izvršitve „dvostopenjskih“ transakcij uporablja tudi za „enostopenjske“ transakcije⁶⁶.
- Komisija z zanimanjem spremlja sedanje delo v okviru Evropskega sveta za plačila v zvezi z morebitno nadaljnjo harmonizacijo poslovnih pravil in standardov sporočanja za enostopenjske transakcije. Komisija bo ocenila, ali bi morali postati obvezni.

Obravnavanje posebnih vprašanj, ki vplivajo na nakazila:

Vsi zgoraj omenjeni strateški ukrepi lahko olajšajo čezmejne pretoke in so zato koristni tudi za nakazila. Poleg tega:

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

⁶⁵ RT1 je vseevropski sistem takojšnjih plačil, ki ga ima v lasti in ga upravlja družba EBA Clearing.

⁶⁶ Tako imenovane „enostopenjske“ transakcije so tiste transakcije, pri katerih je prejemnik plačila ali ponudnik plačilnih storitev plačnika zunaj Unije.

- **Komisija spodbuja pobude držav članic za podporo sektorju nakazil, če se ponudniki storitev nakazil zavežejo, da bodo skozi čas postopno zniževali stroške nakazil;**
- **bo Komisija v okviru razvojne politike EU podpirala pobude, ki so podobne pobudi SEPA, v regionalnih skupinah držav z nizkimi in srednjimi dohodki ter v ustreznih primerih možnost, da se tretje države pridružijo sistemu SEPA (npr. na Zahodnem Balkanu in v vzhodnem sosedstvu);**
- **bo Komisija spodbujala dostop do plačilnih računov v državah z nizkim in srednjim dohodkom, kar bo tudi olajšalo digitalizacijo nakazil.**

Vsi ti ukrepi bi lahko podprli mednarodno vlogo eura s povečanjem zmožnosti državljanov in podjetij, da euro uporabljajo kot valuto za prenose sredstev z osebe na osebo, naložbe, financiranje in trgovinske tokove.

IV. Sklep

V tej strategiji so na podlagi obsežnega prispevka vseh deležnikov in ob popolnem upoštevanju rezultatov javnega posvetovanja opredeljeni ključne prednostne naloge in cilji za mala plačila v Evropi v prihodnjih štirih letih.

Da bi dosegla te cilje, se Komisija zavezuje za izvedbo številnih pomembnih ukrepov. Komisija spodbuja vse deležnike na nacionalni ravni in ravni EU, naj se dejavno vključijo v izvajanje te strategije.