



Rada
Evropské unie

Brusel 4. července 2023
(OR. en)

Interinstitucionální spis:
2023/0209(COD)

11221/23
ADD 3

EF 199
ECOFIN 693
CODEC 1236

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	29. června 2023
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2023) 232 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o platebních službách na vnitřním trhu a o změně nařízení (EU) č. 1093/2010 a návrhu SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o platebních službách a službách elektronických peněz na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 98/26/ES a zrušují směrnice 2015/2366/eu a 2009/110/ES

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2023) 232 final.

Příloha: SWD(2023) 232 final



V Bruselu dne 28.6.2023
SWD(2023) 232 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE
SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

o platebních službách na vnitřním trhu a o změně nařízení (EU) č. 1093/2010

a

návrhu SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o platebních službách a službách elektronických peněz na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 98/26/ES a zrušují směrnice 2015/2366/eu a 2009/110/ES

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

Souhrnný přehled

Posouzení dopadů návrhu Komise na: nařízení o platebních službách na vnitřním trhu a směrnici o platebních službách a službách elektronických peněz na vnitřním trhu

A. Potřeba opatření

Proč? Jaký problém se řeší?

Druhá směrnice o platebních službách z roku 2015 (PSD2, směrnice 2015/2366) tvoří právní rámec pro platby v EU. Z hodnocení směrnice PSD2, které je připojeno k posouzení dopadů, vyplynulo, že ačkoli byla v odvětví plateb od zahájení uplatňování směrnice PSD2 zaznamenána významná zlepšení, cílů směrnice PSD2 bylo dosaženo pouze částečně. Posouzení dopadů vychází z těchto čtyř zjištění:

- Spotřebitelé jsou i nadále ohroženi podvody (zejména podvody na základě sociálního inženýrství) a jejich důvěra v platby je nízká, a to navzdory úspěchu, který zaznamenalo silné ověření klienta zavedené směrnici PSD2 v boji proti podvodům v oblasti plateb, u nichž se toto silné ověření klienta provádí.
- Trh otevřeného bankovníctví funguje nedokonale. Otevřené bankovníctví je proces, při kterém poskytovatelé z řad třetích stran poskytují uživatelům služby s přidanou hodnotou na základě toho, že se souhlasem uživatele získávají přístup k údajům o jeho platebním účtu. Tento trh se od zahájení uplatňování směrnice PSD2 rozrostl, je však mnoho stížností na neodpovídající rozhraní pro výměnu údajů, a rozvoj trhu je proto omezen.
- Orgány dohledu mají nejednotné pravomoci a povinnosti a prosazování a provádění směrnice PSD2 se v jednotlivých členských státech liší.
- Banky a nebankovní poskytovatelé platebních služeb nemají rovné podmínky, zejména pokud jde o přístup k platebním systémům. Pro nebankovní poskytovatele platebních služeb je obtížné otevřít si účet u komerčních bank (což je nezbytné pro získání licence) a směrnice o neodvolatelnosti zúčtování (směrnice 1998/26) jim zakazuje přímou účast v některých hlavních platebních systémech EU.

Příčiny těchto problémů (vedle neustálého vývoje platebních podvodů) jsou v zásadě regulační povahy (mezery a nedostatky v právním rámci).

Důsledky těchto problémů jsou následující:

- uživatelé platebních služeb (spotřebitelé, obchodníci, malé a střední podniky) čelí problémům s přetrvávajícím rizikem podvodů, omezeným výběrem platebních služeb a vyššími cenami,
- poskytovatelé platebních služeb, kteří jsou poskytovateli otevřeného bankovníctví, se potýkají s překážkami při nabízení základních služeb otevřeného bankovníctví a je pro ně obtížnější inovovat,
- poskytovatelé platebních služeb se obecně potýkají s nejistotou ohledně svých povinností a nebankovní poskytovatelé platebních služeb jsou oproti bankám v konkurenční nevýhodě,
- hospodářství brzdí neefektivnost plateb, což vede k vyšším nákladům na obchodní operace,
- jednotný trh je roztržštěný a dochází k jevům, jako je spekulativní výběr soudní příslušnosti (forum shopping).

Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?

Tato iniciativa má čtyři specifické cíle:

1. Posílit práva uživatelů a ochranu proti podvodům.
2. Zvýšit konkurenceschopnost služeb otevřeného bankovníctví.
3. Zlepšit prosazování a provádění v členských státech.
4. Zlepšit (přímý nebo nepřímý) přístup nebankovních poskytovatelů platebních služeb k platebním systémům a bankovním účtům.

Přispěje rovněž k administrativnímu zjednodušení sloučením režimů pro oba typy nebankovních poskytovatelů platebních služeb, platebních institucí a institucí elektronických peněz, které byly dosud obsaženy v různých právních předpisech.

Iniciativa rovněž obsahuje opatření ke zlepšení práv a informovanosti spotřebitelů, finančnímu začlenění osob se zdravotním postižením a dalších osob, pro které je obtížné používat silné ověření klienta, a ke zlepšení dostupnosti hotovosti.

Jakou přidanou hodnotu bude mít přijetí opatření na úrovni EU?

Poptávka po přeshraničních aktivitách v oblasti plateb byla vždy klíčovým faktorem odůvodňujícím přijímání právních předpisů EU v oblasti plateb (směrnice PSD1 z roku 2007 a PSD2), a to pokud jde o přeshraniční platby i přeshraniční poskytování platebních služeb na jednotném trhu. Společnosti aktivně využívají pasportizace i usazování v různých vnitrostátních jurisdikcích. Jednotný trh plateb lze zajistit pouze opatřením na úrovni EU.

B. Řešení

Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována? Proč?

Nelegislativní možnosti nebyly zvažovány vzhledem k tomu, že příčiny problémů jsou v zásadě legislativní. Možnosti, které by způsobily značné náklady nebo otřesy na trhu s nejistým přínosem, byly zamítnuty. K těmto možnostem patřily: plná odpovědnost bank a jiných poskytovatelů platebních služeb za podvodné platby na základě sociálního inženýrství; v případě otevřeného bankovníctví požadavek standardizovaného rozhraní pro přístup k údajům a zrušení stávajícího požadavku, aby operace otevřeného bankovníctví byly možné bez smluvního základu a bez poplatku; zřízení nové agentury EU pro provádění pravidel otevřeného bankovníctví.

Ponechány byly tyto možnosti:

1. Posílit ochranu spotřebitele před platebními podvody: opatření s cílem zvýšit používání silného ověření klienta, právní základ pro výměnu informací mezi poskytovateli platebních služeb o podvodech, rozšíření systému ověřování čísla IBAN / jména příjemce na všechny úhrady (v současné době je určeno pouze pro okamžité platby) a podmíněné přenesení odpovědnosti (z uživatelů na poskytovatele platebních služeb) za podvody na základě sociálního inženýrství v konkrétních případech nedostatečných opatření ze strany poskytovatelů platebních služeb (nefungující kontrola IBAN/jména a podvody zahrnující vydávání se za zaměstnance bank).
2. Zlepšit fungování otevřeného bankovníctví, požadavek na zvláštní rozhraní pro přístup k údajům; „přehledy o povoleních“ pro spotřebitele, aby mohli lépe kontrolovat své údaje, nové požadavky na rozhraní pro přístup k údajům v rámci otevřeného bankovníctví s podrobnější specifikací minimálních požadavků na rozhraní, jejichž prostřednictvím jsou údaje zpřístupňovány.
3. Zlepšit prosazování a provádění v členských státech: nahrazení větší části směrnice PSD2 přímo použitelným nařízením, které vyjasní nejasné nebo nejednoznačné prvky směrnice PSD2; zpřísnění ustanovení o sankcích.
4. Zajistit rovné podmínky pro všechny poskytovatele platebních služeb, pokud jde o přístup k platebním systémům: posílit práva nebankovních poskytovatelů platebních služeb na nepřímý přístup prostřednictvím bankovního účtu; poskytnout možnost přímé účasti nebankovních poskytovatelů platebních služeb ve všech platebních systémech včetně těch, které členské státy určí podle směrnice o neodvolatelnosti zúčtování, s upřesněními ohledně postupů přijímání k účasti a posuzování rizik.

Kdo podporuje kterou možnost?

Pokud jde o předcházení podvodům, existovala obecná vůle vyjasnit používání silného ověření klienta, aby se zabránilo nesprávnému vynětí některých plateb z požadavku silného ověření klienta. Spotřebitelské subjekty podpořily opatření, která mají usnadnit používání silného ověření klienta pro osoby se zdravotním postižením a další osoby, pro které je používání silného ověření klienta obtížné. Zástupci spotřebitelů by dali přednost širší odpovědnosti bank za autorizované podvodné platby.

V otevřeném bankovníctví banky obecně požadovaly právo účtovat uživatelům údajů poplatky za přístup k údajům klientů; někteří uživatelé údajů požadovali zvláštní donucovací orgán. Zavedení standardizovaných datových rozhraní mělo jen malou podporu vzhledem k vysokým nákladům vynaloženým na stávající rozhraní.

Převzetí mnoha ustanovení směrnice PSD2 do nařízení získalo širokou podporu, jakkoli se některé členské státy zdráhaly. Posílení sankcí ve směrnici PSD2 podpořily především spotřebitelské organizace a nebankovní poskytovatelé platebních služeb.

Pokud jde o přístup k platebním systémům, nebankovní subjekty široce podpořily možnost jejich přímého přístupu k systémům určeným podle směrnice o neodvolatelnosti zúčtování, zatímco banky obecně považovaly stávající stav za uspokojivý. Postoje veřejných orgánů se různily.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Hlavní výhody: snížení počtu podvodů na základě sociálního inženýrství (v odhadované výši 323 milionů EUR ročně); intenzivnější rozvoj otevřeného bankovníctví, který bude zahrnovat více inovací a nových nabízených služeb; větší hospodářská soutěž mezi bankami a nebankovními subjekty v oblasti platebních služeb, která povede k tlaku na snižování cen; lepší fungování jednotného trhu plateb díky lepšímu prosazování a provádění.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

Možnosti s nejvyššími náklady byly zamítnuty, zbývající možnosti s významnými náklady na provádění jsou tyto:

- Rozšíření ověření čísla IBAN / jména příjemce na platby a poskytovatele platebních služeb, na které se dosud nevztahuje návrh Komise týkající se okamžitých plateb. To se bude vztahovat na 1 200–1 300 poskytovatelů platebních služeb (převážně v členských státech mimo eurozónu) s jednorázovými náklady v průměrné výši několika set tisíc eur a průměrnými ročními náklady na údržbu ve výši několika desítek tisíc eur. Bude však povoleno účtovat zákazníkům poplatky za využívání této služby, což umožní získat zpět určitou část nákladů.
- V otevřeném bankovníctví bude vytvoření přehledů o povoleních znamenat pro banky a další poskytovatele platebních účtů jednorázové náklady ve výši až 47 milionů EUR. Modernizace datových rozhraní podle nových minimálních požadavků by měla znamenat jednorázové náklady ve výši přibližně 185 milionů EUR kompenzované zrušením stávajícího požadavku na „záložní rozhraní“ a dalšími úsporami.
- Velké platební systémy, k nimž budou mít napříště potenciální přístup nebankovní poskytovatelé platebních služeb, budou muset vyřizovat žádosti nebankovních poskytovatelů platebních služeb o účast, což bude mít administrativní důsledky.
- Další opatření v rámci iniciativy budou mít pro poskytovatele platebních služeb skutečné, ale omezené náklady, například opatření k usnadnění použití silného ověření klienta a osvětové kampaně zaměřené na boj proti podvodům.

Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?

Tato iniciativa se týká malých a středních podniků ve dvou rolích – jako uživatelů platebních služeb (např. obchodníci nebo podnikatelé) a jako poskytovatelů platebních služeb, včetně poskytovatelů platebních finančních technologií (menší poskytovatelé platebních služeb, začínající podniky atd.). Malé a střední podniky a mikropodniky se tedy na platebním trhu nacházejí na straně nabídky i na straně poptávky. Přínosem pro malé a střední podniky jako obchodníky a další podnikové uživatele platebních systémů bude přístup k širší škále platebních služeb za konkurenčnější ceny. Malým a středním podnikům, které poskytují platební finanční technologie (poskyvatelé z řad třetích stran v rámci otevřeného bankovníctví nebo nebankovní poskyvatelé platebních služeb), přinese výhody lepší fungování rozhraní otevřeného bankovníctví nebo lepší přístup k platebním systémům. Celkově se očekává, že malé a střední podniky na obou stranách trhu budou mít z této iniciativy čistý prospěch.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Posílená činnost v oblasti prosazování a provádění, a to i pokud jde o otevřené bankovníctví, bude vyžadovat, aby mnoho vnitrostátních orgánů dohledu posílilo své personální zdroje v oblasti plateb.

Očekávají se jiné významné dopady?

Iniciativa obsahuje opatření ke zlepšení soudržnosti pravidel pro platby s obecným nařízením o ochraně osobních údajů, například vyjasněním toho, jak se v oblasti plateb uplatňují pojmy výslovného souhlasu, údajů tiché strany a zpracování zvláštních kategorií údajů.

D. Návazná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

Doložka o přezkumu bude požadovat přezkum nových právních předpisů pět let ode dne jejich použití.