



Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 4 Ιουλίου 2023
(OR. en)

Διοργανικός φάκελος:
2023/0209(COD)

11221/23
ADD 3

EF 199
ECOFIN 693
CODEC 1236

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Για τη Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η κα Martine DEPREZ, Διευθύντρια
Ημερομηνία Παραλαβής:	29 Ιουνίου 2023
Αποδέκτης:	κα Thérèse BLANCHET, Γενική Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	SWD(2023) 232 final
Θέμα:	ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ που συνοδεύει τα έγγραφα Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τις υπηρεσίες πληρωμών στην εσωτερική αγορά και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 και Πρόταση ΟΔΗΓΙΑΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τις υπηρεσίες πληρωμών και τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού χρήματος στην εσωτερική αγορά, την τροποποίηση της οδηγίας 98/26/ΕΚ και την κατάργηση των οδηγιών 2015/2366/ΕΕ και 2009/110/ΕΚ

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - SWD(2023) 232 final.

σνημμ.: SWD(2023) 232 final

Βρυξέλλες, 28.6.2023
SWD(2023) 232 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει τα έγγραφα

**Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ**

**σχετικά με τις υπηρεσίες πληρωμών στην εσωτερική αγορά και την τροποποίηση του
κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010**

και

**Πρόταση ΟΔΗΓΙΑΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ**

**σχετικά με τις υπηρεσίες πληρωμών και τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού χρήματος στην
εσωτερική αγορά, την τροποποίηση της οδηγίας 98/26/ΕΚ και την κατάργηση των
οδηγιών 2015/2366/ΕΕ και 2009/110/ΕΚ**

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

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης

Εκτίμηση επιπτώσεων σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής για: κανονισμό για τις υπηρεσίες πληρωμών στην εσωτερική αγορά και οδηγία για τις υπηρεσίες πληρωμών και τις υπηρεσίες ηλεκτρονικού χρήματος στην εσωτερική αγορά

A. Ανάγκη ανάληψης δράσης

Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα;

Η δεύτερη οδηγία για τις υπηρεσίες πληρωμών του 2015 (οδηγία PSD2, οδηγία 2015/2366) αποτελεί το νομικό πλαίσιο για τις πληρωμές στην ΕΕ. Σε αξιολόγηση της PSD2, η οποία επισυνάπτεται στην εκτίμηση επιπτώσεων, διαπιστώθηκε ότι, παρότι έχουν παρατηρηθεί σημαντικές βελτιώσεις στον τομέα των πληρωμών μετά την εφαρμογή της οδηγίας PSD2, οι στόχοι της PSD2 έχουν επιτευχθεί μόνο εν μέρει. Τα τέσσερα ζητήματα στα οποία βασίζεται η εκτίμηση επιπτώσεων είναι τα εξής:

- Οι καταναλωτές εξακολουθούν να διατρέχουν κίνδυνο απάτης (και ειδικότερα απάτης στον τομέα της κοινωνικής μηχανικής) και στερούνται εμπιστοσύνης στις πληρωμές, παρά την επιτυχία της αυστηρής εξακρίβωσης ταυτότητας πελάτη (SCA), την οποία εισήγαγε η PSD2, όσον αφορά την εξάλειψη της απάτης στις πληρωμές που υπόκεινται σε SCA.
- Η αγορά ανοικτής τραπεζικής λειτουργεί ατελώς. Η ανοικτή τραπεζική είναι η διαδικασία με την οποία τρίτοι πάροχοι παρέχουν στους χρήστες υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας μέσω της πρόσβασης — με τη συγκατάθεση του χρήστη — στα δεδομένα του λογαριασμού πληρωμών τους. Η αγορά αυτή έχει αναπτυχθεί μετά την PSD2, αλλά υπάρχουν πολλές καταγγελίες σχετικά με ανεπαρκείς διεπαφές για την ανταλλαγή δεδομένων, γεγονός που εμποδίζει την ανάπτυξη της αγοράς.
- Οι εποπτικές αρχές δεν διαθέτουν συνεπείς εξουσίες και υποχρεώσεις και η επιβολή και εφαρμογή της οδηγίας PSD2 ποικίλλει μεταξύ των κρατών μελών.
- Επικρατούν άνισοι όροι ανταγωνισμού μεταξύ των τραπεζών και των μη τραπεζικών παρόχων υπηρεσιών πληρωμών (ΠΥΠ), ιδίως όσον αφορά την πρόσβαση στα συστήματα πληρωμών. Οι μη τραπεζικοί ΠΥΠ δυσκολεύονται να ανοίξουν λογαριασμό σε εμπορικές τράπεζες (ο οποίος είναι απαραίτητος για την απόκτηση άδειας) και αποκλείονται από την άμεση συμμετοχή σε ορισμένα σημαντικά συστήματα πληρωμών της ΕΕ βάσει της οδηγίας για το αμετάκλητο του διακανονισμού (ΟΑΔ, οδηγία 1998/26).

Οι αιτίες των προβλημάτων αυτών (εκτός από τη συνεχή εξέλιξη της απάτης στον τομέα των πληρωμών) έχουν κυρίως κανονιστικό χαρακτήρα (κενά και ατέλειες στο νομικό πλαίσιο).

Οι συνέπειες των προβλημάτων είναι οι εξής:

- οι χρήστες υπηρεσιών πληρωμών (καταναλωτές, έμποροι, ΜΜΕ) αντιμετωπίζουν συνεχή κίνδυνο απάτης, περιορισμένη επιλογή υπηρεσιών πληρωμών και υψηλότερες τιμές·
- οι ΠΥΠ που είναι πάροχοι ανοικτής τραπεζικής αντιμετωπίζουν εμπόδια στην παροχή βασικών σχετικών υπηρεσιών και δυσκολεύονται να καινοτομήσουν·
- οι ΠΥΠ αντιμετωπίζουν αβεβαιότητα όσον αφορά τις υποχρεώσεις τους και οι μη τραπεζικοί ΠΥΠ βρίσκονται σε μειονεκτική ανταγωνιστική θέση έναντι των τραπεζών·
- η οικονομία παρεμποδίζεται από την αναποτελεσματικότητα των πληρωμών, με αποτέλεσμα το υψηλότερο κόστος εμπορικών δραστηριοτήτων·
- η ενιαία αγορά είναι κατακερματισμένη, με δραστηριότητες όπως η ευκαιριακή επιλογή φορολογικής αρμοδιότητας (forum shopping).

Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία;

Η πρωτοβουλία αυτή έχει τέσσερις ειδικούς στόχους:

1. ενίσχυση των δικαιωμάτων των χρηστών και προστασία κατά της απάτης·
2. ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των υπηρεσιών ανοικτής τραπεζικής·
3. βελτίωση της επιβολής και της εφαρμογής στα κράτη μέλη·
4. βελτίωση της (άμεσης ή έμμεσης) πρόσβασης σε συστήματα πληρωμών και τραπεζικούς λογαριασμούς για μη τραπεζικούς ΠΥΠ.

Θα συμβάλει επίσης στη διοικητική απλούστευση συγκεντρώνοντας τα καθεστώτα για τα δύο είδη μη τραπεζικών ΠΥΠ, των ιδρυμάτων πληρωμών και των ιδρυμάτων ηλεκτρονικού χρήματος, τα οποία μέχρι σήμερα περιλαμβάνονταν σε διαφορετικές νομοθετικές πράξεις.

Η πρωτοβουλία περιλαμβάνει επίσης μέτρα για τη βελτίωση των δικαιωμάτων και της ενημέρωσης των καταναλωτών, την οικονομική ένταξη των ατόμων με αναπηρία και άλλων ατόμων που αντιμετωπίζουν δυσκολίες κατά τη χρήση της SCA, καθώς και για τη βελτίωση της διαθεσιμότητας μετρητών.

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ;

Η ζήτηση για διασυννοριακές δραστηριότητες πληρωμών αποτελούσε ανέκαθεν βασικό παράγοντα που δικαιολογούσε τη νομοθεσία της ΕΕ στον τομέα των πληρωμών (PSD1 του 2007 και PSD2), τόσο όσον αφορά τις διασυννοριακές πληρωμές όσο και τη διασυννοριακή παροχή υπηρεσιών πληρωμών στην ενιαία αγορά. Οι εταιρείες χρησιμοποιούν ενεργά τον μηχανισμό διαβατηρίου και την εγκατάσταση σε διαφορετικές εθνικές δικαιοδοσίες. Μόνο η ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ μπορεί να οδηγήσει στην ενιαία αγορά πληρωμών.

B. Λύσεις

Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί;

Δεν εξετάστηκαν μη νομοθετικές επιλογές, δεδομένου ότι οι αιτίες του προβλήματος έχουν ουσιαστικά νομοθετικό χαρακτήρα. Οι επιλογές που θα προκαλούσαν σημαντικό κόστος ή αναταραχές στην αγορά, με αβέβαιο όφελος, απορρίφθηκαν. Στις επιλογές αυτές περιλαμβάνονται οι εξής: πλήρη ευθύνη των τραπεζών και άλλων ΠΥΠ για δόλιες πληρωμές που προκαλούνται από την κοινωνική μηχανική· όσον αφορά την ανοικτή τραπεζική, απαίτηση τυποποιημένης διεπαφής πρόσβασης σε δεδομένα και κατάργηση της ισχύουσας απαίτησης να είναι δυνατή η λειτουργία ανοικτής τραπεζικής χωρίς συμβατική βάση και χωρίς να επιβάλλεται χρέωση· δημιουργία ενός νέου οργανισμού της ΕΕ για την εφαρμογή των κανόνων της ανοικτής τραπεζικής.

Οι επιλογές που προκρίθηκαν ήταν οι εξής:

1. Ενίσχυση της προστασίας των καταναλωτών έναντι της απάτης στον τομέα των πληρωμών: μέτρα για την αύξηση της χρήσης της SCA, νομική βάση για την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των ΠΥΠ σχετικά με την απάτη, επέκταση των συστημάτων επαλήθευσης του IBAN/ονόματος του δικαιούχου σε όλες τις μεταφορές πίστωσης (επί του παρόντος προβλέπεται μόνο για άμεσες πληρωμές), και υπό όρους αντιστροφή της ευθύνης —από τους χρήστες στους ΠΥΠ— για απάτη στον τομέα της κοινωνικής μηχανικής σε συγκεκριμένες περιπτώσεις ανεπαρκείων των ΠΥΠ (έλεγχος IBAN/όνομα που δεν λειτουργεί και απάτη που αφορά την πλαστοπροσωπία τραπεζικών υπαλλήλων).
2. Ενίσχυση της λειτουργίας της ανοικτής τραπεζικής, απαίτηση για ειδική διεπαφή πρόσβασης σε δεδομένα· «πίνακες αδειών» ώστε οι καταναλωτές να ελέγχουν καλύτερα τα δεδομένα τους, νέες απαιτήσεις σχετικά με τις διεπαφές πρόσβασης σε δεδομένα ανοικτής τραπεζικής, προσδιορίζοντας λεπτομερέστερα τις ελάχιστες απαιτήσεις για τις διεπαφές μέσω των οποίων καθίστανται διαθέσιμα τα δεδομένα.
3. Βελτίωση της επιβολής και της εφαρμογής στα κράτη μέλη· αντικατάσταση του μεγαλύτερου μέρους της PSD2 με άμεσα εφαρμοστέο κανονισμό που αποσαφηνίζει πτυχές της PSD2 οι οποίες είναι ασαφείς ή διφορούμενες· ενίσχυση των διατάξεων σχετικά με τις κυρώσεις.
4. Εξασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού για όλους τους ΠΥΠ όσον αφορά την πρόσβαση στα συστήματα πληρωμών: ενίσχυση των δικαιωμάτων των μη τραπεζικών ΠΥΠ για έμμεση πρόσβαση μέσω τραπεζικού λογαριασμού· παροχή της δυνατότητας άμεσης συμμετοχής των μη τραπεζικών ΠΥΠ σε όλα τα συστήματα πληρωμών, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που ορίζονται από τα κράτη μέλη σύμφωνα με την ΟΑΔ, με διευκρινίσεις σχετικά με τις διαδικασίες αποδοχής και αξιολόγησης κινδύνου.

Ποιο μέρος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Όσον αφορά την πρόληψη της απάτης, υπήρχε ευρεία επιθυμία για διευκρινίσεις σχετικά με τη χρήση της SCA, ώστε να αποφευχθεί η εσφαλμένη εξαίρεση ορισμένων πληρωμών από την SCA. Οι οργανώσεις των καταναλωτών υποστήριξαν μέτρα για τη διευκόλυνση της χρήσης της SCA από άτομα με αναπηρία και άλλα άτομα που αντιμετωπίζουν δυσκολίες με την SCA. Οι εκπρόσωποι των καταναλωτών θα προτιμούσαν την πιο εκτεταμένη ευθύνη των τραπεζών για εγκεκριμένες δόλιες πληρωμές.

Στον τομέα της ανοικτής τραπεζικής, οι τράπεζες επιθυμούσαν γενικά το δικαίωμα να χρεώνουν τους χρήστες δεδομένων για την πρόσβαση σε δεδομένα πελατών· ορισμένοι χρήστες δεδομένων επιθυμούσαν έναν ειδικό φορέα επιβολής. Ελάχιστη ήταν η υποστήριξη για την επιβολή τυποποιημένων διεπαφών δεδομένων, δεδομένου του αυξημένου μη ανακτήσιμου κόστους για τις υφιστάμενες διεπαφές.

Εκφράστηκε ευρεία υποστήριξη για τη θέσπιση πολλών διατάξεων της PSD2 σε κανονισμό, παρότι ορισμένα κράτη μέλη ήταν απρόθυμα. Η ενίσχυση των κυρώσεων στην PSD2 υποστηρίχθηκε κυρίως από οργανώσεις των καταναλωτών και μη τραπεζικούς ΠΥΠ.

Όσον αφορά την πρόσβαση σε συστήματα πληρωμών, οι μη τράπεζες υποστήριξαν ευρέως την παροχή άμεσης πρόσβασης σε συστήματα που ορίζονται βάσει της ΟΑΔ, ενώ οι τράπεζες έκριναν γενικά ότι η παρούσα κατάσταση είναι ικανοποιητική. Οι δημόσιες αρχές είχαν διαφορετικές απόψεις.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);

Τα βασικά οφέλη θα είναι τα εξής: μείωση της απάτης στον τομέα της κοινωνικής μηχανικής (κατ' εκτίμηση 323 εκατ. EUR ετησίως)· αύξηση της ανάπτυξης της ανοικτής τραπεζικής, με τη συμμετοχή περισσότερων καινοτομιών και νέων προσφερόμενων υπηρεσιών· αύξηση του ανταγωνισμού μεταξύ τραπεζών και μη τραπεζών στις υπηρεσίες πληρωμών με αποτέλεσμα τη μείωση των πιέσεων στις τιμές· βελτίωση της λειτουργίας της ενιαίας αγοράς πληρωμών, λόγω βελτιωμένης επιβολής και εφαρμογής.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);

Δεδομένου ότι απορρίφθηκαν οι πιο δαπανηρές επιλογές, οι επιλογές που προκρίθηκαν με αξιοσημείωτο κόστος υλοποίησης είναι οι εξής:

- Επέκταση της επαλήθευσης του IBAN/ονόματος του δικαιούχου σε πληρωμές και ΠΥΠ που δεν καλύπτονται ήδη από την πρόταση της Επιτροπής για τις άμεσες πληρωμές. Αυτό θα καλύψει 1 200-1 300 ΠΥΠ (σε μεγάλο βαθμό σε κράτη μέλη εκτός της ζώνης του ευρώ) με μέσο εφάπαξ κόστος ύψους μερικών εκατοντάδων χιλιάδων ευρώ και ετήσιο κόστος συντήρησης ύψους μερικών δεκάδων χιλιάδων ευρώ. Ωστόσο, θα επιτρέπεται η χρέωση των πελατών για τη χρήση της υπηρεσίας αυτής, γεγονός που επιτρέπει την ανάκτηση του κόστους.
- Στον τομέα της ανοικτής τραπεζικής, η δημιουργία πινάκων αδειών θα κοστίσει έως και 47 εκατ. EUR σε εφάπαξ δαπάνες για τις τράπεζες και άλλους παρόχους λογαριασμών πληρωμών. Η αναβάθμιση των διεπαφών δεδομένων στις νέες ελάχιστες απαιτήσεις αναμένεται να έχει εφάπαξ κόστος 185 εκατ. EUR περίπου, το οποίο θα αντισταθμιστεί από την κατάργηση της τρέχουσας απαίτησης για «εφεδρική διεπαφή» και άλλες εξοικονομήσεις.
- Τα μεγάλα συστήματα πληρωμών, στα οποία οι μη τραπεζικοί ΠΥΠ θα έχουν πλέον δυνητική πρόσβαση, θα πρέπει να διεκπεραιώνουν αιτήσεις συμμετοχής από μη τραπεζικούς ΠΥΠ, με διοικητικές συνέπειες.
- Άλλα μέτρα της πρωτοβουλίας θα έχουν πραγματικό αλλά περιορισμένο κόστος για τους ΠΥΠ, για παράδειγμα μέτρα για τη διευκόλυνση της χρήσης της SCA και εκστρατείες ευαισθητοποίησης για την καταπολέμηση της απάτης.

Πώς θα επηρεαστούν οι μεγάλες, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις;

Η πρωτοβουλία αυτή αφορά τις ΜΜΕ με δύο ιδιότητες: ως χρήστες υπηρεσιών πληρωμών (όπως έμποροι ή επιχειρηματικοί χρήστες) και ως ΠΥΠ, συμπεριλαμβανομένων των πληρωμών στον τομέα της χρηματοπιστωτικής τεχνολογίας (μικρότεροι ΠΥΠ, νεοφυείς επιχειρήσεις κ.λπ.). Επομένως, βρίσκονται στην αγορά πληρωμών τόσο από την πλευρά της προσφοράς όσο και από την πλευρά της ζήτησης. Τα οφέλη για τις ΜΜΕ ως εμπόρους και άλλους εταιρικούς χρήστες των συστημάτων πληρωμών θα είναι η πρόσβαση σε μεγαλύτερο φάσμα υπηρεσιών πληρωμών με πιο ανταγωνιστικές τιμές. Οι ΜΜΕ στον τομέα των πληρωμών χρηματοπιστωτικής τεχνολογίας (ΤΡΡ ανοικτής τραπεζικής ή μη τραπεζικοί ΠΥΠ) θα επωφεληθούν από τη βελτιωμένη λειτουργία των διεπαφών ανοικτής τραπεζικής ή την καλύτερη πρόσβαση σε συστήματα πληρωμών. Συνολικά, οι ΜΜΕ και στις δύο πλευρές της αγοράς αναμένεται να αποκομίσουν καθαρά κέρδη από την παρούσα πρωτοβουλία.

Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικήσεις;

Η ενίσχυση των δραστηριοτήτων επιβολής και εφαρμογής, μεταξύ άλλων στον τομέα της ανοικτής τραπεζικής, θα επιβάλλει σε πολλές εθνικές εποπτικές αρχές να ενισχύσουν το προσωπικό τους στον τομέα των πληρωμών.

Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;

Η πρωτοβουλία περιλαμβάνει μέτρα για τη βελτίωση της συνοχής των κανόνων για τις πληρωμές με τον γενικό κανονισμό για την προστασία δεδομένων, για παράδειγμα με την αποσαφήνιση της εφαρμογής στον τομέα των πληρωμών των εννοιών του ΓΚΠΔ της ρητής συγκατάθεσης, των δεδομένων σιωπηλά μετεχόντων και της επεξεργασίας ειδικών κατηγοριών δεδομένων.

Δ. Παρακολούθηση**Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;**

Μια ρήτρα επανεξέτασης θα απαιτεί την επανεξέταση της νέας νομοθεσίας εντός πέντε ετών από την εφαρμογή της.