



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 4. srpnja 2023.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2023/0209 (COD)

11221/23
ADD 3

EF 199
ECOFIN 693
CODEC 1236

POP RATNA BILJEŠKA

Od: Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ

Datum primitka: 29. lipnja 2023.

Za: Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije

Br. dok. Kom.: SWD(2023) 232 final

Predmet: RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o platnim uslugama na unutarnjem tržištu i izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 i Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o platnim uslugama i uslugama elektroničkog novca na unutarnjem tržištu, izmjenama Direktive 98/26/EZ i stavljanju izvan snage direktiva 2015/2366/EU i 2009/110/EZ

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2023) 232 final.

Priloženo: SWD(2023) 232 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.6.2023.
SWD(2023) 232 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

**Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I
VIJEĆA**

**o platnim uslugama na unutarnjem tržištu i izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010
i**

**Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I
VIJEĆA**

**o platnim uslugama i uslugama elektroničkog novca na unutarnjem tržištu, izmjenama
Direktive 98/26/EZ i stavljanju izvan snage direktiva 2015/2366/EU i 2009/110/EZ**

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

Sažetak

Procjena učinka Komisijina prijedloga: uredbe o platnim uslugama na unutarnjem tržištu i direktive o platnim uslugama i uslugama elektroničkog novca na unutarnjem tržištu

A. Potreba za djelovanjem

Zašto? Koji se problem rješava?

Druga direktiva o platnim uslugama iz 2015. (Direktiva PSD2, Direktiva (EU) 2015/2366) pravni je okvir za plaćanja u EU-u. Evaluacijom Direktive PSD2, koja je priložena procjeni učinka, utvrđeno je da su njezini ciljevi tek djelomično ostvareni usprkos znatnim poboljšanjima u sektoru plaćanja od početka njezine primjene. Procjena učinka temelji se na četiri problema:

- Potrošači su još izloženi riziku od prijevara (osobito društvenog inženjeringa) i nemaju povjerenja u platni sustav unatoč činjenici da su pouzdanom autentifikacijom klijenta uvedenom Direktivom PSD2 uspješno eliminirane prijevare s plaćanjima na koja se primjenjuje pouzdana autentifikacija klijenta.
- Tržište otvorenog bankarstva ne funkcionira savršeno. Otvoreno bankarstvo je proces u kojem treće osobe korisnicima pružaju usluge s dodanom vrijednošću pristupanjem podacima o računima za plaćanje korisnika, uz njihovu suglasnost. To tržište raste od početka primjene Direktive PSD2, no brojne su pritužbe na neadekvatnost sučelja za razmjenu podataka, što usporava razvoj tržišta.
- Ovlasti i obveze nadzornih tijela nisu usklađene, kao ni provedba i praćenje provedbe Direktive PSD2 u državama članicama.
- Neujednačeni su uvjeti za banke i nebankovne pružatelje platnih usluga, osobito uvjeti pristupa platnim sustavima. Nebankovnim pružateljima platnih usluga otežano je otvaranje računa u poslovnim bankama (što je vrlo važno za odobrenje za rad), a Direktivom o konačnosti namire (Direktiva 1998/26/EZ) im je zabranjeno sudjelovanje u nekim velikim platnim sustavima u EU-u.

Razlozi za te probleme (osim kontinuiranog razvoja prijevara s plaćanjima) u biti su regulatorne naravi (neusklađenost i mane pravnog okvira).

Posljedice tih problema su:

- korisnici platnih usluga (potrošači, trgovci i MSP-ovi) kontinuirano su izloženi riziku od prijevara, ograničen je izbor platnih usluga i cijene su više,
- pružatelji usluga otvorenog bankarstva nailaze na prepreke kad nude osnovne usluge otvorenog bankarstva i inovacije su im otežane,
- pružatelji platnih usluga općenito nisu sigurni koje su njihove obveze, a nebankovni pružatelji platnih usluga u nepovoljnom su konkurentskom položaju u odnosu na banke,
- neučinkovitost platnih sustava usporava gospodarstvo, što uzrokuje više troškove komercijalnih operacija,
- jedinstveno tržište je fragmentirano pa se mogu birati najpovoljniji pravni sustavi.

Što se nastoji postići ovom inicijativom?

Ova inicijativa ima četiri specifična cilja:

1. poboljšati prava korisnika i njihovu zaštitu od prijevara;
2. povećati konkurentnost usluga otvorenog bankarstva;
3. poboljšati provedbu i praćenje provedbe u državama članicama;
4. nebankovnim pružateljima platnih usluga olakšati (izravni i neizravni) pristup platnim sustavima i računima u bankama.

Inicijativa će pridonijeti i administrativnom pojednostavljenju jer se objedinjuju dva režima za dvije vrste nebankovnih pružatelja platnih usluga – institucije za platni promet i institucije za e-novac, koji su dosad bili sadržani u raznim aktima.

Inicijativa sadržava i mjere za poboljšanje prava i informiranja potrošača, financijsko uključivanje osoba s invaliditetom i drugih osoba kojima je pouzdana autentifikacija klijenta otežana te za poboljšanje dostupnosti gotova novca.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?

Potražnja za prekograničnim platnim uslugama uvijek je bila najvažniji razlog za propise EU-a o platnim

sustavima (Direktiva PSD1 iz 2007. i Direktiva PSD2), zbog prekograničnih plaćanja i prekograničnog pružanja platnih usluga na jedinstvenom tržištu. Poduzeća aktivno koriste mogućnosti sustava odobravanja prekograničnog poslovanja (putovnica) i pravo poslovnog nastana u nacionalnim jurisdikcijama. Samo se mjerama na razini EU-a može uspješno ostvariti jedinstveno tržište platnih usluga.

B. Rješenja

Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije razmatrale? Postoji li najpoželjnija opcija? Zašto?

Nezakonodavne opcije nisu razmatrane jer su razlozi za probleme u biti zakonodavni. Odbačene su opcije koje bi uzrokovale znatne troškove ili velike promjene na tržištu, a koristi bi bile neizvjesne. Uključivale su: punu odgovornost banaka i drugih pružatelja platnih usluga za prijevare uzrokovane društvenim inženjeringom; u dijelu koji se odnosi na otvoreno bankarstvo – zahtjev za standardizirano sučelje za pristup podacima i uklanjanje postojećeg zahtjeva da se operacije otvorenog bankarstva omoguće bez ugovornog odnosa i naknada; osnivanje nove agencije EU-a za provedbu pravila o otvorenom bankarstvu.

Zadržane su sljedeće opcije:

1. Poboljšati zaštitu potrošača od prijevara s plaćanjima: mjere za proširenje primjene pouzdane autentifikacije klijenta, pravna osnova za razmjenu informacija među pružateljima platnih usluga o prijevarama, proširenje sustava za provjeru IBAN-a/imena primatelja plaćanja na sve kreditne transfere (zasad je predviđeno samo za trenutačna plaćanja) i uvjetovani prijenos odgovornosti – s korisnika na pružatelje platnih usluga – za prijevare društvenog inženjeringa u specifičnim slučajevima nedostataka na strani pružatelja platnih usluga (provjera IBAN-a/imena ne funkcionira i prijave lažnim predstavljanjem zaposlenika banke).
2. Radi poboljšanja funkcioniranja otvorenog bankarstva, zahtjev za namjensko sučelje za pristup podacima; nadzorne ploče za praćenje suglasnosti kako bi potrošači mogli lakše kontrolirati svoje podatke, novi zahtjevi o sučeljima za pristup podacima otvorenog bankarstva, detaljnije navođenje zahtjeva za sučelja preko kojih se može pristupiti podacima.
3. Poboljšati provedbu i praćenje provedbe u državama članicama: zamjena većeg dijela Direktive PSD2 uredbom koja se izravno primjenjuje i u kojoj se objašnjavaju nejasni ili dvojbeni aspekti Direktive PSD2; jasnije odredbe o sankcijama.
4. Osigurati ujednačene uvjete za sve pružatelje platnih usluga u smislu pristupa platnim sustavima: poboljšati prava nebankovnih pružatelja platnih usluga za neizravan pristup preko bankovnog računa; mogućnost izravnog sudjelovanja nebankovnih pružatelja platnih usluga u svim platnim sustavima, što uključuje i one koje su države članice odredile u skladu s Direktivom o konačnosti namire, uz dodatna objašnjenja procedure prihvata i postupka procjene rizika.

Tko podržava koju opciju?

U dijelu koji se odnosi na sprečavanje prijevara, većina je zatražila da se objasni primjena pouzdane autentifikacije klijenta i spriječi neopravdano izuzeće nekih plaćanja od njezine primjene. Organizacije za zaštitu potrošača podržale su mjere kojima se osobama s invaliditetom i drugim osobama koje s njome imaju poteškoća olakšava primjena pouzdane autentifikacije klijenta. Predstavnici potrošača zalagali su se za širu odgovornost banaka za autorizirana prijevarena plaćanja.

U dijelu koji se odnosi na otvoreno bankarstvo, banke su se zalagale za pravo da korisnicima podataka naplate naknadu za podatke o klijentu; neki korisnici podataka predlagali su da se uvede posebno tijelo za praćenje provedbe. Uvođenje standardiziranih sučelja za pristup podacima nije naišlo na odobravanje zbog visokih nepovratnih troškova postojećih sučelja.

Iako su neke države članice bile suzdržane, uvelike je podržano donošenje brojnih odredaba iz Direktive PSD2 u obliku uredbi. Pooštavanje sankcija iz Direktive PSD2 uglavnom su podržale organizacije za zaštitu potrošača i nebankovni pružatelji platnih usluga.

Nebankovni pružatelji platnih usluga većinom su podržali pristup platnim sustavima koji bi im omogućio izravan pristup sustavima iz Direktive o konačnosti namire, dok su banke zadovoljne postojećom situacijom. Mišljenja javnih tijela bila su različita.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Glavne koristi će biti: smanjenje prijevара društvenog inženjeringa (procjenjuje se na 323 milijuna EUR godišnje); brži razvoj otvorenog bankarstva, više inovacija i ponuda novih usluga; povećanje tržišnog natjecanja između banaka i nebankovnih pružatelja platnih usluga, što će smanjiti pritisak na cijene; bolje funkcioniranje jedinstvenog tržišta za plaćanja zahvaljujući boljoj provedbi i praćenju provedbe.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Najskuplje su opcije odbačene, a zadržane opcije s evidentnim troškovima provedbe su:

- Proširenje provjere IBAN-a/imena primatelja plaćanja na plaćanja i pružatelje platnih usluga koji već nisu obuhvaćeni Komisijinom prijedlogom o trenutnim plaćanjima. Proširit će se na 1 200–1 300 pružatelja platnih usluga (uglavnom u državama članicama izvan europodručja), uz prosječni jednokratni trošak od nekoliko stotina tisuća eura i godišnji trošak održavanja od nekoliko desetaka tisuća eura. Međutim, bit će dopušteno zaračunati naknadu klijentima, da se pokrije dio troškova.
- U otvorenom bankarstvu će jednokratni troškovi uvođenja nadzorne ploče za suglasnosti za banke i druge pružatelje platnih usluga trošak iznositi oko 47 milijuna eura. Jednokratni trošak nadogradnje sučelja za pristup podacima u skladu s novim minimalnim zahtjevima trebao bi iznositi oko 185 milijuna eura, ali će se prebiti s uštedom koja će se ostvariti uklanjanjem postojećeg zahtjeva za zamjensko sučelje i drugim uštedama.
- Veliki platni sustavi kojima će nebankovni pružatelji platnih usluga odsad imati potencijalni pristup trebat će obrađivati njihove zahtjeve za sudjelovanje, što će imati administrativne posljedice.
- Druge mjere iz inicijative donijet će stvarne, ali ograničene troškove za pružatelje platnih usluga, npr. mjere za olakšavanje primjene pouzdane autentifikacije klijenta i informativne kampanje o sprečavanju prijevара.

Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?

Ova će inicijativa dvojako utjecati na MSP-ove – kao korisnike platnih usluga (npr. trgovci ili poslovni korisnici) i kao pružatelje platnih usluga, uključujući financijskotehnoška poduzeća (manji pružatelji platnih usluga, *start-up* poduzeća, itd.) jer su oni na tržištima plaćanja i na strani ponude i na strani potražnje. MSP-ovi trgovci i drugi korporativni korisnici platnih sustava osjetit će prednosti pristupa široj ponudi platnih usluga po konkurentnijim cijenama. MSP-ovi koji su financijskotehnoška poduzeća (u otvorenom bankarstvu treće strane pružatelji usluga ili nebankovni pružatelji usluga) imat će koristi od funkcionalnijih sučelja za otvoreno bankarstvo i boljeg pristupa platnim sustavima. Očekuje se da će MSP-ovi na obje strane na tržištu od ove inicijative ostvariti neto dobitke.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Brojna će nacionalna nadzorna tijela radi bolje provedbe i praćenja provedbe, među ostalim u području otvorenog bankarstva, morati povećati broj zaposlenih u području plaćanja.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Inicijativa sadržava mjere za poboljšanje usklađenosti pravila o plaćanjima s Općom uredbom o zaštiti podataka, npr. objašnjava se primjena pojmova iz Opće uredbe o zaštiti podataka u području plaćanja: izričita privola, podaci tih strana i obrada posebnih kategorija podataka.

D. Daljnje mjere

Kad će se predložene mjere preispitati?

Klauzulom o preispitivanju propisano je preispitivanje novog propisa nakon pet godina od početka njegove primjene.