



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 4 lipca 2023 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2023/0209 (COD)

11221/23
ADD 3

EF 199
ECOFIN 693
CODEC 1236

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 29 czerwca 2023 r.

Do: Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej

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

Dotyczy: DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI STRESZCZENIE -
SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW - towarzyszący dokumentowi:
Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU
EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie usług płatniczych w ramach
rynku wewnętrznego i zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010
oraz Wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU
EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie usług płatniczych i usług
związanych z pieniądzem elektronicznym w ramach rynku
wewnętrznego, zmieniającej dyrektywę 98/26/WE i uchylającej
dyrektywy 2015/2366/UE i 2009/110/WE

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2023) 232 final.

Zał.: SWD(2023) 232 final

Bruksela, dnia 28.6.2023 r.
SWD(2023) 232 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I
RADY**

**w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego i zmieniającego
rozporządzenie (UE) nr 1093/2010
oraz**

**Wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
w sprawie usług płatniczych i usług związanych z pieniądzem elektronicznym w ramach
rynku wewnętrznego, zmieniającej dyrektywę 98/26/WE i uchylającej dyrektywy
2015/2366/UE i 2009/110/WE**

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

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków wniosku Komisji dotyczącego: rozporządzenia w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego oraz dyrektywy w sprawie usług płatniczych i usług związanych z pieniądzem elektronicznym w ramach rynku wewnętrznego

A. Zasadność działań

Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?

Druga dyrektywa w sprawie usług płatniczych z 2015 r. (dyrektywa (UE) 2015/2366) stanowi ramy prawne dotyczące płatności w UE. W załączonej do oceny skutków analizie drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych stwierdzono, że chociaż od czasu rozpoczęcia jej stosowania w sektorze płatności zaobserwowano znaczną poprawę, cele dyrektywy zostały osiągnięte jedynie częściowo. W ocenie skutków zwrócono uwagę na następujące cztery kwestie:

- Konsumenci nadal są narażeni na oszustwa (zwłaszcza oszustwa z zakresu inżynierii społecznej) i nie mają zaufania do płatności, pomimo sukcesu w zakresie eliminowania oszustw związanych z płatnościami podlegającymi silnemu uwierzytelnianiu klienta, które to uwierzytelnianie wprowadzono na mocy drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych.
- Rynek otwartej bankowości działa w sposób niedoskonały. Otwarta bankowość to proces, w ramach którego dostawcy będący osobami trzecimi świadczą użytkownikom usługi o wartości dodanej poprzez dostęp – za zgodą użytkownika – do danych ich rachunku płatniczego. Rynek ten powiększył się od czasu wejścia w życie drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych, ale liczne są skargi dotyczące nieodpowiednich interfejsów wymiany danych, co utrudnia rozwój rynku.
- Organy nadzoru mają niespójne uprawnienia i obowiązki, a egzekwowanie i wdrażanie przepisów drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych różni się w poszczególnych państwach członkowskich.
- Występują nierówne warunki działania między bankami a dostawcami usług płatniczych niebędącymi bankami, zwłaszcza w odniesieniu do dostępu do systemów płatności. Dostawcy usług płatniczych niebędący bankami mają trudności z otwarciem rachunku w bankach komercyjnych (co jest niezbędne do uzyskania licencji) i na mocy dyrektywy w sprawie zamknięcia rozliczeń (dyrektywa 1998/26/WE o ostateczności rozrachunku) nie mogą bezpośrednio uczestniczyć w niektórych głównych systemach płatności UE.

Przyczyny tych problemów (oprócz ciągłego pojawiania się nowych rodzajów oszustw) mają zasadniczo charakter regulacyjny (luki i niedoskonałości ram prawnych).

Konsekwencje tych problemów są następujące:

- Użytkownicy usług płatniczych (konsumenci, akceptanci, MŚP) są narażeni na ciągle ryzyko oszustw finansowych i wyższe ceny oraz mają ograniczony wybór usług płatniczych;
- Dostawcy usług płatniczych będący dostawcami usług otwartej bankowości napotykają przeszkody w oferowaniu podstawowych usług otwartej bankowości i mają trudności z wprowadzaniem innowacji;
- Ogólnie rzecz biorąc, dostawcy usług płatniczych nie mają pewności co do swoich obowiązków, a dostawcy usług płatniczych niebędący bankami znajdują się w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej w porównaniu z bankami;
- Gospodarce szkodzi nieefektywność płatności, powodująca wyższe koszty działalności gospodarczej;
- Jednolity rynek jest rozdrobniony i pojawiają się na nim takie zjawiska jak „turystyka sądowa”.

Jaki jest cel inicjatywy?

Inicjatywa ta ma cztery cele szczegółowe.

1. Wzmocnienie praw użytkowników i zwiększenie ochrony przed oszustwami;
2. Zwiększenie konkurencyjności usług otwartej bankowości;
3. Poprawa egzekwowania i wdrażania przepisów w państwach członkowskich;
4. Ułatwienie (bezpośredniego lub pośredniego) dostępu do systemów płatności i rachunków bankowych dla dostawców usług płatniczych niebędących bankami.

Przyczyni się to również do uproszczenia procedur administracyjnych dzięki ujednoczeniu systemów dotyczących dwóch rodzajów dostawców usług płatniczych niebędących bankami, tj. instytucji płatniczych i instytucji pieniądza elektronicznego, które do tej pory były zawarte w różnych aktach prawnych.

Inicjatywa obejmuje również środki mające na celu poprawę praw konsumentów i informacji dla nich, włączenie finansowe osób z niepełnosprawnościami i innych osób, które mają trudności z korzystaniem z silnego uwierzytelniania klienta, oraz poprawę dostępności gotówki.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Zapotrzebowanie na działalność z zakresu płatności transgranicznych zawsze stanowiło kluczowy czynnik uzasadniający prawodawstwo UE w dziedzinie płatności (pierwsza dyrektywa w sprawie usług płatniczych z 2007 r. i druga dyrektywa w sprawie usług płatniczych), zarówno w odniesieniu do płatności transgranicznych, jak i transgranicznego świadczenia usług płatniczych na jednolitym rynku. Przedsiębiorstwa aktywnie korzystają zarówno z paszportowania jak i z możliwości zakładania działalności w różnych jurysdykcjach krajowych. Jedynie działanie na szczeblu UE może doprowadzić do powstania jednolitego rynku płatności.

B. Rozwiązania

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Dlaczego należy podjąć działania?

Nie rozważono wariantów nielegislacyjnych, mając na uwadze, że źródłem problemów są zasadniczo czynniki o charakterze legislacyjnym. Odrzucono warianty, które spowodowałyby znaczne koszty lub wstrząsy na rynku, a korzyści z nich płynące byłyby niepewne. Obejmowały one: przeniesienie pełnej odpowiedzialności za nieuczciwe płatności spowodowane inżynierią społeczną na banki i innych dostawców usług płatniczych; w przypadku otwartej bankowości – standaryzacja interfejsu dostępu do danych oraz usunięcie obecnego wymogu, aby operacje otwartej bankowości były możliwe bez podstawy umownej i bez pobierania opłat; utworzenie nowej agencji UE ds. wdrażania zasad otwartej bankowości.

Zachowano następujące warianty:

1. Zwiększenie ochrony konsumentów przed oszustwami płatniczymi: środki mające na celu zwiększenie wykorzystywania silnego uwierzytelniania klienta, podstawa prawna na potrzeby wymiany informacji między dostawcami usług płatniczych na temat oszustw, rozszerzenie weryfikacji IBAN/nazwy odbiorcy na wszystkie polecenia przelewu (obecnie przewidziane jedynie w przypadku płatności natychmiastowych) oraz warunkowe odwrócenie odpowiedzialności – z użytkowników na dostawców usług płatniczych – za oszustwa z zakresu inżynierii społecznej w szczególnych przypadkach nieprawidłowości w działalności dostawców usług płatniczych (nieudzielenie weryfikacji IBAN/nazwy odbiorcy oraz oszustwo polegające na podawaniu się za pracowników banków).
2. Usprawnienie funkcjonowania otwartej bankowości – wymóg dotyczący specjalnego interfejsu dostępu do danych; „panel do zarządzania zezwoleniami” umożliwiający konsumentom lepszą kontrolę nad ich danymi, nowe wymogi dotyczące interfejsów dostępu do danych dotyczącej otwartej bankowości, bardziej szczegółowe określenie minimalnych wymogów dotyczące interfejsów, za pomocą których dane są udostępniane.
3. Poprawa egzekwowania i wdrażania w państwach członkowskich; zastąpienie większej części drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych mającym bezpośrednie zastosowanie rozporządzeniem precyzującym niejasne lub niejednoznaczne aspekty tej dyrektywy. zaostrzenie przepisów dotyczących kar.
4. Zapewnienie równych warunków działania dla wszystkich dostawców usług płatniczych w zakresie dostępu do systemów płatności: wzmocnienie praw dostawców usług płatniczych niebędących bankami do pośredniego dostępu za pośrednictwem rachunku bankowego; umożliwienie bezpośredniego udziału dostawców usług płatniczych niebędących bankami we wszystkich systemach płatności, w tym systemach wyznaczonych przez państwa członkowskie zgodnie z dyrektywą o ostateczności rozrachunku, wraz z wyjaśnieniami dotyczącymi procedur dopuszczania i oceny ryzyka.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Jeżeli chodzi o zapobieganie oszustwom finansowym, wyrażono znaczne zainteresowanie doprecyzowaniami dotyczącymi wykorzystywania silnego uwierzytelniania klienta, aby zapobiec nieprawidłowemu zwolnieniu niektórych płatności z tego rodzaju uwierzytelniania. Organizacje konsumenckie poparły środki mające na celu ułatwienie korzystania z silnego uwierzytelniania klienta osobom z niepełnosprawnościami i innym osobom mającym trudności ze stosowaniem tego rodzaju uwierzytelniania. Przedstawiciele konsumentów opowiedzieli się za znacznym zwiększeniem zakresu odpowiedzialności banków za zatwierdzanie nieuczciwych płatności.

W przypadku otwartej bankowości banki wyraziły szerokie poparcie dla prawa do pobierania opłat od użytkowników danych za dostęp do danych klientów; niektórzy użytkownicy danych życzyli sobie powołania odrębnego organu odpowiedzialnego za egzekwowanie przepisów. Z uwagi na duże koszty utopione w istniejących interfejsach danych, poparcie dla standaryzacji interfejsów było niewielkie.

Przeniesienie wielu przepisów drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych do rozporządzenia spotkało się z szerokim poparciem, chociaż niektóre państwa członkowskie były temu niechętne. Za zaostreniem kar przewidzianych w drugiej dyrektywie w sprawie usług płatniczych opowiadały się głównie organizacje konsumenckie i dostawcy usług płatniczych niebędący bankami.

Jeżeli chodzi o dostęp do systemów płatności instytucje niebędące bankami wyraziły szerokie poparcie dla umożliwienia im bezpośredniego dostępu do systemów wyznaczonych na mocy dyrektywy o ostateczności rozrachunku, podczas gdy większość banków uznała obecną sytuację za zadowalającą. Organy publiczne zajmowały różne stanowiska.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Główne korzyści są następujące: ograniczenie oszustw z zakresu inżynierii społecznej (szacowane na 323 mln EUR rocznie); szybszy rozwój otwartej bankowości, w tym zwiększenie innowacji i oferowanie nowych usług; większa konkurencja między bankami a podmiotami niebędącymi bankami w zakresie usług płatniczych wywierająca presję na obniżenie cen; lepsze funkcjonowanie jednolitego rynku płatności dzięki poprawie wdrażania i egzekwowania.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Ponieważ warianty wiążące się z najwyższymi kosztami zostały odrzucone, wybrane warianty o dość wysokich kosztach wdrożenia są następujące:

- rozszerzenie weryfikacji IBAN/nazwy odbiorcy na płatności i dostawców usług płatniczych nieobjętych jeszcze wnioskiem Komisji w sprawie płatności natychmiastowych. Obejmie to 1200–1300 dostawców usług płatniczych (głównie w państwach członkowskich spoza strefy euro) przy średnim koszcie wynoszącym: jednorazowo kilkaset tysięcy euro i kilkadziesiąt tysięcy euro rocznych kosztów utrzymania. Zezwala się jednak na pobieranie opłat od klientów za korzystanie z tej usługi, co pozwoli na zwrot części kosztów.
- W przypadku otwartej bankowości jednorazowe koszty utworzenia paneli do zarządzania zezwoleniami wyniosą do 47 mln EUR dla banków i innych dostawców rachunków płatniczych. Modernizacja interfejsów danych, tak aby spełniały nowe minimalne wymagania, powinna wiązać się z jednorazowym kosztem około 185 mln EUR, co zostanie zrekompensowane usunięciem obecnego wymogu dotyczącego „interfejsu rezerwowego” i innymi oszczędnościami.
- Duże systemy płatności, do których od tej pory dostawcy usług płatniczych niebędący bankami będą mieli potencjalny dostęp, będą musiały rozpatrywać wnioski o uczestnictwo składane przez dostawców usług płatniczych niebędących bankami, co pociągnie za sobą konsekwencje administracyjne.
- Inne środki w ramach inicjatywy będą pociągać za sobą rzeczywiste, ale ograniczone koszty dla dostawców usług płatniczych, na przykład środki ułatwiające korzystanie z silnego uwierzytelniania klienta i kampanie uświadamiające na temat oszustw finansowych.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Inicjatywa ta dotyczy MŚP w dwojaki sposób, jako użytkowników usług płatniczych (takich jak akceptanci lub użytkownicy biznesowi) oraz jako dostawców usług płatniczych, w tym dostawców tych usług z branży technologii finansowych (mniejsi dostawcy usług płatniczych, przedsiębiorstwa typu start-up itp.). MŚP znajdują się zatem zarówno po stronie podaży, jak i popytu na rynku płatności. Korzyści dla MŚP jako akceptantów i innych użytkowników biznesowych systemów płatności będą obejmowały dostęp do szerszego zakresu usług

płatniczych po bardziej konkurencyjnych cenach. MŚP będące dostawcami usług płatniczych z branży technologii finansowych (TPP z sektora otwartej bankowości lub dostawcy usług płatniczych niebędący bankami) odniosą korzyści dzięki usprawnieniu funkcjonowania interfejsów otwartej bankowości lub lepszemu dostępowi do systemów płatniczych. Ogólnie rzecz biorąc, oczekuje się, że MŚP po obu stronach rynku odniosą znaczne korzyści z tej inicjatywy.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Zintensyfikowanie działań w zakresie egzekwowania i wdrażania, w tym w obszarze otwartej bankowości, będą wymagały od wielu krajowych organów nadzoru wzmocnienia ich personelu w obszarze płatności.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Inicjatywa obejmuje środki mające na celu poprawę spójności przepisów dotyczących płatności z ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych, na przykład wyjaśnienie stosowania w obszarze płatności pojęć z RODO takich jak wyraźna zgoda, dane milczącej strony i przetwarzanie szczególnych kategorii danych.

D. Działania następcze

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Zgodnie z klauzulą przeglądowną nowe przepisy będą wymagały przeglądu po upływie pięciu lat od rozpoczęcia ich stosowania.