EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 16.12.2010
SEK(2010) 1583 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

kterým se stanoví technické požadavky pro úhrady a inkasa v eurech a kterým se mění nařízení (ES) č. 924/2009

(Text s významem pro EHP)

SEK(2010) 1584 v konečném znění
SEK(2010) 1585 v konečném znění
KOM(2010) 775 v konečném znění

OBSAH

1. Úvod ... 3
2. Vymezení problému ... 3
2.1. Důvody pomalého přechodu na systém SEPA ... 3
2.2. Dopady pomalého přechodu bez konečného data: základní scénář (žádný zásah) ... 4
3. Právo EU jednat a odůvodnění ... 5
4. Cíle ... 5
5. Možnosti politiky ... 6
6. Analýza dopadů a srovnání jednotlivých možností ... 6
6.1. Dopad dodatečných pobídek ... 6
6.2. Dopad stanovení konečného data přechodu na systém SEPA ... 6
6.3. Srovnání základního scénáře se stanovením konečného data ... 7
6.3.1. Srovnání z hlediska dosažení konkrétních cílů ... 7
6.3.2. Srovnání z hlediska dopadů na zúčastněné strany ... 7
6.4. Dílčí technické možnosti zavedení konečného data přechodu na systém SEPA ... 8
7. Sledování a hodnocení ... 9

1. ÚVOD

Cílem vize jednotné oblasti pro platby v eurech (SEPA) je vytvoření integrovaného trhu pro elektronické platby v eurech, bez základního rozlišování mezi vnitrostátními a přeshraničními platbami. U elektronických plateb v EU nadále existuje velký počet různých vnitrostátních formátů, norem a pravidel platebního styku. Systém SEPA evropským občanům a podnikům zajistí levné, uživatelsky vstřícné a spolehlivé platební služby a vytvoří příznivé podmínky pro větší hospodářskou soutěž a rozvoj inovací v oblasti plateb.

Ve stávající hospodářské, měnové a politické situaci je úspěch iniciativy SEPA velmi důležitý. Možné přímé a nepřímé výhody systému SEPA pro širší evropské hospodářství překročí v šestiletém období 300 miliard EUR – za předpokladu, že přechod na platební prostředky SEPA bude komplexní a rychlý. Na cestě k realizaci systému SEPA již bylo dosaženo dvou zásadních milníků: zahájení schématu úhrad SEPA (SCT) dne 28. ledna 2008 a zahájení schématu inkas SEPA (SDD) dne 2. listopadu 2009.

Systém SEPA byl původně navržen jako projekt motivovaný především trhem. Celoevropská schémata navrhuje a zavádí Evropská rada pro platby (EPC), koordinační a rozhodovací orgán zřízený evropským bankovním sektorem. Všechny kategorie zúčastněných stran však stále více uznávají, že k dosažení úspěšného dokončení projektu může být nezbytné právně závazné konečné datum.

Rozsah tohoto posouzení dopadů je omezen na dva platební prostředky, úhrady v eurech a inkasa v eurech.

2. VYMEZENÍ PROBLÉMU

K úplné integraci trhu plateb dojde teprve tehdy, až celoevropské platební prostředky nahradí starší vnitrostátní platební prostředky. V současné fázi je však ještě daleko k tomu, aby celoevropské platební prostředky nahradily vnitrostátní platby. V dubnu 2010 se pouze 7,5 % všech úhrad zpracovaných mechanismy zúčtování a vypořádání uskutečnilo ve formátu SCT. Extrapolace tohoto údaje vede k odhadovanému dotvoření systému SEPA po více než 30 letech postupného přecházení.

2.1. Důvody pomalého přechodu na systém SEPA

Hlavní příčina: Nejistota ohledně dotvoření systému SEPA a postupného stahování starších produktů. Neexistence společného časového horizontu účastníky trhu na straně nabídky a poptávky podporuje k odkládání snah o přechod. Dokud lze používat stávající starší platební prostředky, budou uživatelé platebních služeb potřebné snahy o přechod odkládat. Banky se na druhou stranu vyhýbají potřebným investicím do infrastruktury a marketingu v souvislosti se systémem SEPA, dokud si nejsou jisté, že zákazníci a jejich systémy jsou na systém SEPA připraveni. Rozpaky na straně nabídky prohlubuje vnímaný nedostatek právní jistoty v souvislosti s vhodným dlouhodobým obchodním modelem pro schéma SDD, který by byl zcela v souladu s pravidly EU v oblasti hospodářské soutěže. Obě strany trhu – nabídka a poptávka – čekají, až první krok učiní druhá strana.

Neochota investovat: nevýhoda novátora. Poskytovatelé platebních služeb, kteří se včas a aktivně rozhodnou uvést na trh nové platební prostředky SEPA, mají velkou nevýhodu

novátora. Během přechodného období budou muset tito poskytovatelé platebních služeb hradit dvojí náklady, tj. náklady na stávající platební systémy, jakož i na nový systém SEPA.

Chybějící pobídka pro poskytovatele platebních služeb, aby rozvíjeli produkty SEPA, které plně uspokojují potřeby uživatelů. Dokud panuje nejistota ohledně dotvoření systému SEPA, mohou poskytovatelé platebních služeb svým zákazníkům nadále nabízet stávající starší produkty a nemají dostatečnou pobídku k tomu, aby rozvíjeli a aktivně uváděli na trh produkty SEPA, které splňují veškeré požadavky zákazníků.

Roztříštěná strana poptávky a nízká úroveň informovanosti o systému SEPA. Trh platebních služeb se vyznačuje tím, že strana poptávky (uživatelé platebních služeb) je mnohem roztříštěnější než strana nabídky (poskytovatelé platebních služeb) a není informována o výhodách systému SEPA.

2.2. Dopady pomalého přechodu bez konečného data: základní scénář (žádný zásah)

Nevyužité úspory z rozsahu kvůli odlišným platebním normám a postupům. Navzdory existenci schémat SCT a SDD se tuzemské platební transakce dosud uskutečňují převážně ve starších vnitrostátních formátech. V roce 2009 dosud existovalo více než 20 různých vnitrostátních infrastruktur a schémat pro zpracování maloobchodních plateb v eurech. Tyto rozdíly jsou na překážku interoperabilitě platebních služeb mezi členskými státy a zabraňují dosažení úspor z rozsahu.

Na straně poptávky musí podniky působící v mezinárodním prostředí nadále organizovat své pokladní operace a hotovostní prostředky na vnitrostátní úrovni. Musí udržovat vztahy s mnoha poskytovateli platebních služeb, kteří nabízejí různé druhy a úrovně služeb a používají různé formáty plateb.

Omezená hospodářská soutěž na trhu plateb v EU. V současnosti musí poskytovatel platebních služeb, který hodlá vstoupit na zahraniční trh platebních služeb, splnit řadu čistě vnitrostátních technických a obchodních požadavků. Složitost a výsledné náklady na tyto úpravy představují pro hospodářské subjekty, které chtějí nabízet své služby v zahraničí, významnou překážku.

Důležitou podmínkou pro účinnou hospodářskou soutěž na trhu plateb je rovněž přeshraniční mobilita uživatelů platebních služeb. Zřízení platebního účtu v jiném členském státě dnes poskytovatelé platebních služeb často odmítají pouze z toho důvodu, že spotřebitel není rezidentem či státním příslušníkem dotyčného členského státu. Výběr uživatelů je proto často omezen na zavedené subjekty na vnitrostátních trzích a poskytování platebních služeb na přeshraniční úrovni neexistuje nebo je složitější, než je nezbytně nutné.

Pokud jde konkrétně o inkasa, setrvačnost obchodních modelů založených na vícestranných mezibankovních poplatcích mezi poskytovateli platebních služeb v omezeném počtu členských států, jež byly vytvořeny za účelem financování celkového provozu systému inkas, rovněž omezuje hospodářskou soutěž a brání tvorbě efektivního, účinného a konkurenceschopného trhu.

Ztížené inovace. Roztříštěný trh plateb ztěžuje vznik účinných celoevropských inovací souvisejících s platbami, jako jsou internetové nebo mobilní platby či elektronická fakturace. Jelikož se inovační služby objevují většinou pouze na vnitrostátní úrovni, existuje nebezpečí, že se roztříštěnost trhu zvýší a zůstane zachována i v budoucnu.

Neproduktivní investice a dvojí provozní náklady na starší systémy a systém SEPA. Mnoho účastníků na evropském trhu plateb musí hradit dvojí, přechodné náklady na poskytování nebo využívání platebních služeb. Zachování starších vnitrostátních platebních platforem a nové celoevropské platformy SEPA současně vyžaduje značné mimořádné zdroje a vede k nenávratnosti již vynaložených investic.

Zdlouhavý přechod na systém SEPA by jen za šestileté období vedl k celkové ztrátě pro hospodářství ve výši 43 miliard EUR. Negativní dopady by se projevily u všech zúčastněných stran s výjimkou spotřebitelů.

3. PRÁVO EU JEDNAT A ODŮVODNĚNÍ

Na základě své povahy vyžaduje integrovaný trh plateb v eurech přístup na úrovni Společenství, jelikož základní normy, pravidla a postupy musí být ve všech členských státech jednotné. To podporuje cíl článku 3 Smlouvy o Evropské unii, který stanoví vytvoření vnitřního trhu a hospodářské a měnové unie, jejíž měnou je euro. Alternativou přístupu na úrovni Společenství by byl systém mnohostranných nebo dvoustranných dohod, jehož složitost a náklady by v porovnání s právními předpisy na evropské úrovni byly odrazující. Zásah na úrovni EU je proto v souladu se zásadou subsidiarity.

4. CÍLE

V souladu se zjištěnými problémy byly stanoveny tyto cíle politiky:

Obecné:

– Zvýšit účinnost a konkurenceschopnost trhu plateb v EU dosažením úspor z rozsahu a provozních synergií na straně nabídky i poptávky.

– Vytvořit otevřené a rovné podmínky pro hospodářskou soutěž na trhu platebních služeb na evropské úrovni a usnadnit sbližování cen za platební služby v Evropě směrem dolů.

– Vytvořit celoevropskou platformu, na jejímž základě by bylo možno zavést inovační platební služby a produkty s přidanou hodnotou.

Konkrétní:

– Dosáhnout úplné provozní integrace trhu plateb v Evropě pro úhrady a inkasa.

– Odstranit zbytečnou složitost a dvojí náklady vyplývající z nutnosti zachovávat rozmanité platební platformy na straně nabídky a poptávky.

Operativní:

– Zajistit transparentnost a jistotu na trhu, pokud jde o dotvoření systému SEPA pro úhrady a inkasa a postupné stažení odpovídajících starších vnitrostátních platebních prostředků.

5. MOŽNOSTI POLITIKY

Lze předvídat tři hlavní scénáře:

Žádný zásah – základní scénář. Podle tohoto scénáře by byl přechod na systém SEPA ponechán na tržních silách.

Poskytnutí nového podnětu k přechodu na systém SEPA prostřednictvím dodatečných pobídek. Podle tohoto scénáře by bylo možno proces přechodu na systém SEPA urychlit a posílit řadou opatření na úrovni členských států.

Stanovení konečného data přechodu na systém SEPA. Podle tohoto scénáře by bylo stanoveno konečné datum přechodu na systém SEPA nařízením. Starší vnitrostátní platební prostředky by bylo nutno postupně stáhnout a nahradit platebními prostředky celoevropskými.

6. ANALÝZA DOPADŮ A SROVNÁNÍ JEDNOTLIVÝCH MOŽNOSTÍ

6.1. Dopad dodatečných pobídek

Pomalý proces přechodu na systém SEPA by bylo v zásadě možno podpořit řadou opatření přijatých různými zúčastněnými stranami SEPA na vnitrostátní úrovni nebo zaměřených na tyto zúčastněné strany. Na straně nabídky by byla užitečná rozsáhlá komunikační a informační kampaň určená uživatelům platebních služeb. Na straně poptávky by mohla být tato opatření doplněna investiční podporou pro společnosti, jako jsou mírnější pravidla pro amortizaci, odpisy nákladů na vzdělávání zaměstnanců, či dokonce slevy na dani. Orgány veřejné správy by mohly hrát průkopnickou úlohu v procesech přechodu a platební prostředky SEPA aktivně podporovat. Lze uvážit rovněž některé formy koordinace na úrovni EU.

Velkou výhodou takovéhoto přístupu by byla skutečnost, že tento přístup nevyžaduje zdlouhavé legislativní postupy a je poměrně pružný. Základním nedostatkem tohoto přístupu je to, že žádný soubor nezávazných opatření, jejichž cílem je pouze urychlení přechodu na systém SEPA, nevyřeší hlavní problém uvedený v bodě 2.1. Tato opatření mohou být ve stávajícím hospodářském ovzduší mimoto příliš nákladná a jejich přidanou hodnotu z hlediska vyšší prosperity lze obtížně změřit.

Možnost dodatečných pobídek je proto vyřazena.

6.2. Dopad stanovení konečného data přechodu na systém SEPA

Studie společnosti CapGemini odhaduje, že by přínosy rychlého přechodu ze starších platebních prostředků na platební prostředky SEPA mohly za šestileté období dosáhnout částky ve výši 123 miliardy EUR. Podle studie vyplývá odhadovaná celková výhoda z ještě vyššího přírůstku na straně poptávky (175 miliard EUR), který je vyrovnán ztrátou na straně nabídky (52 miliard EUR). Přínosy na straně poptávky jsou způsobeny dvěma činiteli:

– úspory provozních nákladů kvůli optimalizaci platebních operací;

– kladný dopad plynoucí ze snížení bankovních poplatků v důsledku silnější hospodářské soutěže.

Studie předpovídá, že přínosy na straně poptávky budou mezi všechny zúčastněné strany, tj. spotřebitele, podniky a veřejné služby, rozloženy poměrně spravedlivě. Tyto přínosy jsou přímým důsledkem rychlého přechodu na systém SEPA.

Z kvalitativnějšího hlediska urychlí konečné datum pro úhrady a inkasa SEPA výhody pro zúčastněné strany v těchto oblastech:

Větší standardizace vedoucí k menší složitosti a k úsporám z rozsahu. V případě úplného přechodu na systém SEPA by podniky mohly centralizovat řízení hotovosti v eurech a zjednodušit/zautomatizovat své platební postupy. Pro spotřebitele, kteří jsou stále mobilnější, by standardizované přeshraniční platby odstranily nutnost mít několik bankovních účtů v různých zemích.

Větší hospodářská soutěž v otevřených a transparentnějších podmínkách. Pro poskytovatele platebních služeb by integrovaný trh plateb zmenšil překážky přeshraničního vstupu na trh, a přilákal tudíž nové účastníky trhu a zesílil hospodářskou soutěž. Standardizované platební prostředky by mimoto spotřebitelům, podnikům a orgánům veřejné správy umožnily snáze porovnat platební produkty, díky čemuž by uživatelé měli prospěch ze silnější hospodářské soutěže a lepších cen.

Příležitosti k celoevropským inovacím. Prostřednictvím společných norem a vytvořením rovných podmínek v celé Evropě podpoří dokončený přechod na systém SEPA modernizaci plateb a rozvoj nových služeb (například mobilních a internetových plateb či elektronické fakturace) na celoevropském základě.

6.3. Srovnání základního scénáře se stanovením konečného data

6.3.1. Srovnání z hlediska dosažení konkrétních cílů

Cíl/možnost	**Účelnost**		**Účinnost**
	Integrace evropského trhu plateb pro úhrady a inkasa	Odstranění dvojích nákladů a nadměrné složitosti platebních systémů	
Základní scénář „žádný zásah“	0	0	0
Stanovení konečného data	+++	++	++

Přínos cílům:
+++ (velký); ++ (střední); + (malý) kladný přínos
– – – (velký); – – (střední); – (malý) negativní přínos; 0 neutrální přínos

6.3.2. Srovnání z hlediska dopadů na zúčastněné strany

Zúčastněná strana	**Přínosy**	**Náklady**	**Celkový dopad**

Podniky	Lepší řízení hotovosti/pokladny Větší likvidita Nižší bankovní poplatky a správní náklady na vnitřně prováděné platby Přímé zpracování Rozvoj služeb s přidanou hodnotou	Snaha o přechod – nové nebo zdokonalené platební systémy a procesy Vzdělávání zaměstnanců	+++
Orgány veřejné správy	Nižší bankovní poplatky a správní náklady Přímé zpracování Rozvoj služeb s přidanou hodnotou Vyšší přínosy plynoucí ze zadávání veřejných zakázek na platební služby, jelikož nabídky bude možno lépe porovnat a měla by být odstraněna neúčinnost způsobená formáty vnitrostátních plateb.	Snaha o přechod – nové nebo zdokonalené platební systémy a procesy Vzdělávání zaměstnanců	++
Spotřebitelé	Nižší bankovní poplatky / širší škála služeb díky větší hospodářské soutěži Inovativnější, uživatelsky vstřícnější, bezpečnější a pohodlnější platební prostředky	Změna zvyků – IBAN (a případně BIC)	++
Banky / poskytovatelé platebních služeb	Úspory z rozsahu / provozní úspory Nové obchodní příležitosti v důsledku menších překážek hospodářské soutěže	Investice do platební platformy SEPA Dopad na příjmy zavedených subjektů kvůli větší hospodářské soutěži	+

Celkový dopad v porovnání se základním scénářem

Na základě tohoto srovnání se doporučuje zabývat se možností spočívající ve stanovení konečného data.

6.4. Dílčí technické možnosti zavedení konečného data přechodu na systém SEPA

Aby bylo konečné datum účinné, musí být jednoznačně vymezeno na technické úrovni. Pokud jde o zavedení konečného data, existuje řada dílčích možností v šesti příslušných oblastech. Tyto dílčí možnosti byly porovnány se souborem kritérií přímo vyplývajících z cílů politiky.

Referenční základ pro přijetí celoevropských úhrad a inkas. Doporučovanou možností je stanovit konečné datum na základě obecných základních požadavků, jež musí celoevropské úhrady a inkasa splňovat. Základní požadavky budou zahrnovat rovněž stávající mezinárodní a neproprietární normy. Byly posouzeny a zamítnuty další dvě alternativy, zejména přístup založený na stávajících schématech a pravidlech vypracovaných EPC a přístup omezený na stávající technické normy.

Oblast transakcí. Doporučuje se použít přístup, podle něhož základní požadavky platí v celé oblasti platebních transakcí. Odhadovaná částka provozních úspor na straně poptávky ve výši

84 miliard EUR závisí zcela na integraci trhu plateb, která přesahuje mezibankovní prostor. Možnost omezit základní požadavky na mezibankovní prostor byla proto posouzena a z výše uvedených důvodů zamítnuta.

Přeshraniční zřizování bankovních účtů. Doporučuje se odstranit případné diskriminační zacházení s nerezidenty a cizími státními příslušníky, pokud jde o zřizování platebních účtů. Tím by se zajistilo, že by bylo možno plně využít výhod systému SEPA, pokud jde o větší hospodářskou soutěž (91 miliard EUR). Bylo posouzeno zachování stávající praxe a z výše uvedených důvodů bylo zamítnuto.

Specifikace produktů. Doporučuje se stanovit konečné datum rovněž pro nadstandardní produkty, tj. úhrady a inkasa představující platby o nízkém objemu a nabízející zvláštní funkce. Aby však bylo možno provést potřebné úpravy v celoevropských schématech, bude poskytnuto přechodné období v délce 3 až 5 let. Byly posouzeny a zamítnuty další dvě alternativy, a to komplexní přístup, který se vztahuje na nadstandardní produkty stejně jako na produkty standardní, a trvalé vyloučení nadstandardních produktů ze základních požadavků.

Okruh členských států. Doporučuje se zabývat se dílčí možností zahrnující společné konečné datum pro eurozónu a pozdější společné konečné datum pro oblast mimo eurozónu, jelikož podíl objemu plateb v eurech mimo eurozónu představuje podle odhadu pouze 2 % všech plateb v eurech. Byly posouzeny a zamítnuty další dvě alternativy, zejména individuální konečná data pro jednotlivé členské státy a jedno společné konečné datum pro členské státy eurozóny i členské státy mimo eurozónu.

Lhůta. Doporučuje se zabývat se dílčí možností zahrnující různá konečná data: nejpozději jeden rok po vstupu nařízení v platnost v případě úhrad a dva roky v případě inkas. Byla posouzena a zamítnuta dílčí možnost zahrnující společné konečné datum pro úhrady a inkasa.

Jasnost ohledně dlouhodobého obchodního modelu pro celoevropská inkasa. Doporučuje se zakázat, aby poskytovatelé platebních služeb mezi sebou uplatňovali vícestranné mezibankovní poplatky (a opatření se stejným účelem a účinkem) obecně na každou inkasní transakci, a umožnit uplatňování vícestranných mezibankovních poplatků pouze za určitých podmínek na inkasní transakce, které nelze řádně uskutečnit nebo které poskytovatel platebních služeb reklamuje. V zájmu zajištění rovných podmínek by jednostranné a vícestranné mezibankovní poplatky za tyto transakce měly být rovněž povoleny pouze v případě, že vycházejí z nákladů a jsou zaměřeny na účinné přidělení nákladů subjektu, který tyto transakce vyvolal. Možnost pokračovat ve stávající praxi nebo ukládat pozitivní či omezené vícestranné mezibankovní poplatky za každou inkasní transakci byla po posouzení zamítnuta, jelikož neřeší aktuálně vnímanou nejasnost, která zpomaluje přechod na systém SEPA.

7. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Doporučuje se, aby tři roky po vstupu nařízení v platnost bylo provedeno hodnocení s cílem posoudit, nakolik je toto nařízení účelné a účinné, pokud jde o dosažení cílů uvedených v posouzení dopadů, a rozhodnout, zda jsou zapotřebí nová opatření nebo změny.