

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Зелена книга „Към интегриран европейски пазар за картови, интернет и мобилни плащания“

COM(2011) 941 final

(2012/С 351/11)

Докладчик: г-н KROPAS

На 11 януари 2012 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

Зелена книга – „Към интегриран европейски пазар за картови, интернет и мобилни плащания“

COM(2011) 941 final.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 30 август 2012 г.

На 483-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 септември 2012 г. (заседание от 19 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 157 гласа „за“, 1 глас „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства инициативата на Комисията да насърчи създаването в рамките на целия ЕС на среда за плащанията, характеризираща се със сигурност, прозрачност и иновативност. По-ефективните, съвременни и безопасни платежни инструменти са предпоставка за извличане на допълнителни ползи от единния пазар, както и за укрепване на глобалната конкурентоспособност на европейската икономика.

1.2 ЕИСК оценява широкия обхват на диалога, предложен от Комисията, който наистина включва най-важните въпроси, свързани с плащанията в ЕС както за момента, така и за обзиримото бъдеще. Все пак, за да е налице една завършена картина, плащанията в брой заслужават допълнително внимание. Макар и с тенденция към постепенно намаляване, плащанията в брой продължават да преобладават на определени пазари. В държавите членки са налице все повече доказателства, че парите в брой по принцип са по неефективни и че могат да бъдат спестени значителни ресурси, ако потребителите преминат към електронни плащания. Някои държави членки отбелязваха истински напредък в посока към общество на безналични плащания. Въпреки това Комитетът смята, че истинската цена на плащането с пари в брой все още не е известна на широката общественост. Освен това се смята, че плащанията в брой улесняват сивата икономика. Затова всички заинтересовани страни трябва да насърчават методи на плащане, които спомагат за намаляването на сивата икономика и са по-евтини и по-сигурни. Във връзка с това следва се отчитат многобройните ползи за всички заинтересовани страни, но от друга страна и необходимостта от разумна цена за малките и средните предприятия, които предлагат тези методи на плащане на своите клиенти. Необходими са допълнителни инициативи в държавите членки с ясна подкрепа от страна на Комисията.

1.3 Картовите плащания са най-популярното безналично платежно средство в ЕС и в целия свят. Все повече източници на специализирана икономическа литература считат, че безналичните плащания са по-прозрачни от икономическа и фискална гледна точка, по-евтини за обществото като цяло, а също така и удобни, сигурни и новаторски. Затова ЕИСК

подкрепя предложението на Комисията да се използват такива плащания, за да се оползотворят предимствата, които могат да се извлекат, ако пазарите са по-интегрирани. Въпреки това възможностите на единния пазар все още не се използват пълноценно поради исторически бариери и липсата на стандартизация и оперативна съвместимост, както и поради противоречията и недостатъците в употребата на публична информация - проблеми, които могат да бъдат разрешени с по-честа употреба на плащания с карти, по интернет или мобилни телефони. В резултат на това потенциалът на конкуренцията, иновациите и ефективността не се реализира напълно. ЕИСК призовава за пазарни инициативи, които да предложат приложими решения възможно най-скоро и по-специално онези, които благоприятстват финансовото и цифровото приобщаване.

1.4 Настоящата правна несигурност по отношение на бизнес моделите, основаващи се на такси за обмен, пречи на плащанията с карта, по електронен път и с мобилен телефон, да нарастват за сметка на плащанията в брой. Внасянето на яснота е от изключителна важност за привличането на инвестиции и осъществяването на иновации в областта на платежните системи. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да стабилизира бизнес средата за всички оператори. В съответствие с целите на Единната зона за плащания в евро (ЕЗПЕ) не би следвало да има диференциация по отношение на таксите и другите изисквания както за вътрешните, така и за трансграничните трансакции.

1.5 Достъпът до информация относно наличността на средства по банковите сметки изисква внимателна преценка на много аспекти, включително сигурността, защитата на данните, правата на потребителите, конкуренцията и компенсацията за банките-издатели. ЕИСК отбелязва, че институциите, търсещи достъп, би следвало да са обект на регулиране и надзор по начин, който е съизмерим с техния рисков профил. Европейската правна рамка би следвало ясно да отразява задълженията и отговорностите на участващите оператори.

1.6 На много пазари клиентите може и да не са готови да приемат по-високите такси и следователно има вероятност да преминат към плащания в брой поради впечатлението, че за тази форма на плащане не се дължи такса. Въпреки че от

13 юни 2014 г. потребителите ще бъдат защитени от злоупотреби, свързани с налагането на по-високи такси, посредством Директивата за правата на потребителите, не е ясно как тази защита ще бъде осигурена в изключително динамичната онлайн среда.

1.7 Електронните плащания се ценят от клиентите на вътрешните пазари. Въпреки това все още предстои реализирането на общоевропейски решения, основаващи се на интернет банкиране. Това от своя страна усложнява развитието на електронната търговия. ЕИСК призовава операторите на такива системи да работят по въпросите на оперативната съвместимост по един открит и прозрачен начин и възможно най-скоро да се заемат с нерешените въпроси в областта на електронната търговия.

1.8 ЕИСК призовава Комисията да гарантира, че още от ранната фаза на развитие на мобилните плащания ще се спазват принципите на открит достъп до платформи, преносимост на приложения, сигурност, както и избягване на дублиращи се разходи за операторите, които желаят да приемат тези плащания.

1.9 ЕИСК отчита напредъка, постигнат от участниците на пазара в борбата с измамите, извършвани посредством физически терминални устройства. В момента онлайн измамата представлява най-голямата заплаха. Би следвало да се прилагат допълнителни мерки за сигурност, но не за сметка на удобството на клиентите. Ако са предложени от публичните власти, мерките за сигурност трябва да са технологично неутрални, доколкото това е възможно.

1.10 ЕИСК приветства текущите усилия за укрепване на управлението на настоящата ЕЗПЕ и подкрепя намеренията за централизиране на „собствеността“ върху зоната, например под егидата на Съвета на ЕЗПЕ. Въпреки това ЕИСК призовава Комисията и Европейската централна банка да уточнят подробностите колкото е възможно по-скоро, тъй като настоящият фактически вакуум пречи на осъществяването.

2. Контекст

2.1 Завършването на ЕЗПЕ е един от приоритетите на Комисията за постигане на единния пазар. Постиганията на стандартизацията и оперативната съвместимост, подкрепени от хармонизирана правна рамка, вече са на разположение на операторите под формата на кредитни преводи и директни дебити, осъществявани чрез ЕЗПЕ, които до 1 февруари 2014 г. ще заменят действащите схеми в еврозоната.

2.2 Обхватът на ЕЗПЕ обаче е по-широк и обхваща други стълбове. Един от тях е посветен на картовите плащания, най-важният платежен инструмент в Европейския съюз и в целия свят. Електронните плащания, т.е. плащанията за покупки по интернет, са друг такъв стълб. Понастоящем тези плащания представляват една малка част от всички безналични плащания, но се очаква двуцифрен ръст. Европейският платежен съвет (ЕПС) – органът на европейската банкова индустрия, който координира и взема решения по отношение на плащанията, разшири мерките за сътрудничество и върху електронните плащания и

разработи рамката на ЕЗПЕ за електронните плащания. Неотдавна към ЕПС бе отправено искане за информация от ГД „Конкуренция“ на Комисията.

2.3 Мобилните плащания са най-новият стълб. ЕПС съвместно с други оператори предприе координирани действия по отношение на мобилните плащания, като бяха изготвени технически документи за насоки по отношение на оперативната съвместимост, както и няколко бели книги. Мобилните плащания са все още на ранен етап на развитие, но очакванията във връзка с бъдещото им място са много големи. Въпреки че картовите, електронните и мобилните плащания се различават по степента на развитие, обхват и бизнес модели, налице е всеобщо разбиране, което се споделя и от европейските институции и операторите на пазара, че е необходим допълнителен напредък по отношение на интеграцията, прозрачността и конкурентоспособността. Съществува риск недостатъците, наблюдавани в съществуващите бизнес модели, да бъдат повторени в бъдещата среда на мобилните плащания.

2.4 Всеки гражданин, предприятие или публичен администратор извършва разплащателни дейности, осъществявани чрез традиционните средства за плащане (например пари в брой) или съвременните платежни услуги (например електронни плащания). Според статистическите данни на Европейската централна банка ⁽¹⁾ общият брой безналични платежни трансакции в ЕС се е увеличил с 4,4 % през 2010 г. спрямо предходната година, достигайки цифрата 86,4 млрд., като най-голям дял в тази цифра заемат картовите плащания (39 % или 33,9 млрд.). Стойността на картовите плащания достигна размер от 1,8 трилиона евро, което представлява ежегодно нарастване с 6,7 %, или над три пъти повече от 1,8 %-ия растеж на реалния БВП в еврозоната. Въпреки че между отделните държави съществуват значителни различия по отношение на използването на карти, общата тенденция е, че картовите плащания са един от най-динамичните безналични платежни инструменти.

2.5 Проучване за установяване на фактите, проведено от Европейската система на централните банки ⁽²⁾, показва, че таксите за обмен не се определят и прилагат по хармонизиран начин в Европейския съюз. Изборът, структурата и нивото на таксите за обмен се различават по много аспекти и зависят от редица варианти и съображения. Таксата за обмен е основният компонент на търговските такси. Комисията, както и националните органи по въпросите на конкуренцията направиха оценка на аспектите на таксите за обмен от гледна точка на конкуренцията и взеха редица решения, някои от които бяха свързани с трансграничната дейност, докато други се ограничават до националното равнище.

2.6 За съжаление няма проведени официални проучвания по отношение на прозрачността на таксите, нито има публикувана изчерпателна национална статистика или статистика, сравняваща показателите на различни държави, относно разходите, които заплащат потребителите, като например различните такси, пряко свързани с различни способи на плащане, независимо от факта, че тази информация е на разположение на националните надзорни органи и потребителски организации, повечето от които изобщо не предоставят достъп до нея.

⁽¹⁾ <http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr110912.en.html>.

⁽²⁾ <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp131.pdf?4cce20956bed7b7e5f454a4ea77f7c9b>.

2.7 Независимо от текущите частни инициативи за стандартизация, все още съществува фрагментация в някои области на транзакциите: между доставчици на платежни услуги по придобиване и по издаване на карти, между карта и терминал, както и между терминал и доставчици на платежни услуги по придобиване на карта. Но тъй като често са тласкани от разнопосочни търговски интереси или все още нямат ясно определени графици за прилагане на този етап, засега тези инициативи дават ограничени конкретни резултати.

2.8 Значителните инвестиции и усилия от страна на всички оператори да преминат от магнитна лента към EMV-чип технология имат положително въздействие за намаляването на измамите с карти в условията на пряк физически контакт. Въпреки това последните тенденции показват, че въпреки че съставляват малък дял от всички картови транзакции, дистанционните картови транзакции вече представляват най-голямата заплаха от измами. Този проблем привлече вниманието на надзорните и контролните органи, които през 2011 г. под егидата на Европейската централна банка обединиха силите си в рамките на форум за защитени плащания (SecuRe Pay) с цел повишаване на нивото на сигурност и общественото доверие в електронните платежни услуги и инструменти. През 2012 г. форумът ще завърши набор от технологично неутрални препоръки за сигурността на интернет плащанията.

2.9 В Зелената книга на Комисията се разглежда цял набор от въпроси, свързани с плащанията, които, ако бъдат разрешени успешно, биха осигурили основа за по-интегрирани и сигурни платежни услуги, предоставяни в традиционните магазини или в бързо развиващата се електронна среда. С по-голяма конкуренция, по-голям избор и прозрачност за потребителите, повече иновации, повишена сигурност на плащанията и клиентско доверие Европа има възможност да заеме челна позиция по отношение на това, което би могло да означава „извършване на плащане“ през 21-ви век.

2.10 Комисията описва визията за един интегриран пазар, посочва разминаването между сегашната ситуация и тази визия, както и бариерите, които са в основата на това разминаване. Комисията определя пет основни мерки, насочени към ускоряване на интеграцията на пазара и излага вижданията си как трябва да се ръководи тяхното осъществяване. Първата група мерки е най-обширната по отношение на въпросите, които повдига. Тя обхваща фрагментацията на пазара, достъпа и трансграничните въпроси. Останалите се отнасят съответно до прозрачното и рентабилното ценообразуване, стандартизацията, оперативната съвместимост и въпросите на сигурността. Насоките за управлението следва да се прилагат към съществуващите схеми на ЕЗПЕ (кредитни преводи и директни дебити), както и към картите, електронните плащания и мобилните плащания.

3. Коментари и бележки

3.1 Все още липсва позиция на равнището на ЕС по въпроси, които отдавна стоят на дневен ред и касаят бъдещи плащания, с изключение на въпросите за кредитните преводи и директните дебити в рамките на ЕЗПЕ. Тази позиция е от изключителна важност за всички оператори в единния пазар. ЕИСК приветства Зелената книга на Комисията и очаква съответни последващи действия с цел коригиране на сегашните недостатъци. ЕИСК отбелязва, че интересите на потребителите от наличието на

безопасни, ефективни, удобни и бързи плащания трябва да бъдат поставяни в центъра на всяка платежна транзакция.

3.2 Зелената книга е съсредоточена върху електронните плащания, обаче пропуска все още доминиращата роля на плащанията в брой, които представляват 80 % от платежните транзакции в Европа. По-голямата прозрачност на разходите е еднакво важна както за електронните плащания, така и за плащанията с пари в брой и следва да служи като основен критерий, когато се прави анализ на безналичните платежни средства. Впечатлението, че върху плащанията в брой няма такси, е все още често срещано сред широката общественост. Ефективността може да се повиши значително, ако платците променят навиците си, като използват съвременни и по-евтини плащания. Освен това фактите показват, че разпространението на плащанията в брой е право пропорционално на равнището на сивата икономика поради затруднената им проследяемост. Затова ЕИСК насърчава допълнителните инициативи, предприети от държавите членки с ясна подкрепа от страна на Комисията за преосмисляне на мястото, което следва да заемат плащанията в брой в модерните икономики.

3.3 По мнение на ЕИСК допълнителни мерки, насочени към увеличаване на прозрачността, особено тези със задължителен характер, би следвало да се обмислят внимателно, за да не се претоварват потребителите с прекомерна информация, която, ако бъде предоставена в неподходящ момент (например в пиковите часове) и в сложен вид, може да внесе объркване в рутината на пазаруване и да наруши процеса на обработка на закупваните стоки от страна на търговците.

3.4 Международните, както и няколко национални картови схеми основават своите бизнес модели на такси за обмен, които до този момент са оспорвани в различна степен от националните органи за защита на конкуренцията, както и от Комисията. Решението на последната от 2007 г. за забрана на трансграничната такса за обмен на MasterCard наскоро бе подкрепено и от съда. ЕИСК отбелязва, че засега бизнес моделите, основаващи се на многостранна договореност, не успяват да се впишат във визията на ЕЗПЕ, т.е. да няма разлика между таксите за трансгранични и за вътрешни транзакции. Освен това липсва саморегулиращ се механизъм, който да гарантира, че равнищата на таксите за обмен намаляват с увеличаването на обема на транзакциите, както и че се предлагат алтернативни решения за ценообразуване, приложими към плащанията с ниска стойност. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да стабилизира дългосрочната бизнес среда за всички оператори, като вземе предвид и поуките, извлечени от други региони (напр. Австралия), които са приели нормативна уредба в това отношение, и като гарантира равнопоставеност на различните картови бизнес схеми.

3.5 Комбинирането на различни платежни брандове върху пластмасова карта или върху бъдещи мобилни платформи не би следвало нито да нарушава правото на потребителите да избират между брандовете, нито да ограничава възможните стимули за търговците. Комбинирането на брандове е важно за новите схеми, които навлизат на пазара, и следователно улеснява избора, както и конкуренцията. В някои случаи един бранд поставя допълнителни задължителни изисквания за извършване на транзакции чрез мрежата си, дори и те да са инициирани от друг бранд. Според ЕИСК трябва да се гарантира, че един бранд не може да налага такива изисквания по отношение на обработката.

3.6 ЕИСК споделя мнението, че разделянето на функциите по управлението на картовите схеми от обработката е ключов елемент за създаване на конкурентен пазар на платежни карти, като т.нар. „вертикални силози“ (*vertical silos*) могат да използват кръстосано субсидиране в конкуренцията си с независимите центрове за обработка на транзакции. Освен това настоящото структуриране е по-неблагоприятно за предвидените инициативи за насърчаване на оперативната съвместимост между центровете за обработка на транзакции. Поради това разделянето, в идеалния случай извършено на корпоративно ниво, ще засили процесите на интеграция и конкуренция в рамките на единния пазар.

3.7 При сегашната правна рамка платежните институции и институциите за електронни пари нямат право на достъп до платежни системи, определени съгласно Директивата относно окончателността на сетълмента. Те по същество са насочени към плащанията с голяма стойност и плащанията на дребно. Ако Комисията планира евентуални промени в настоящата рамка, ЕИСК би призовал настоятелно тя да отчете и рисковия елемент, който новите участници (т.е. платежните институции и институциите, опериращи с електронни пари) могат да внесат в съществуващите платежни системи (инфраструктури), като се има предвид например, че те нямат достъп до финансиране от централна банка.

3.8 В своя вариант, разработен първоначално от ЕПС, Рамката на ЕЗПЕ относно картите не би следвало да ограничава бизнес моделите, разработени от други оператори. В идеалния случай Рамката на ЕЗПЕ относно картите се нуждае от внимателен преглед от новата структура за управление на ЕЗПЕ, като се вземат предвид предложенията на всички заинтересовани страни.

3.9 ЕИСК изразява загриженост във връзка с факта, че субекти, които не са нито регулирани, нито контролирани, търсят достъп до чувствителна информация за сметките. Освен това задълженията и отговорностите на участващите оператори не са отразени правилно в европейската правна рамка и могат да породят неочаквани последици за потребителите в случай на злоупотреба или измама с данни. Достъпът до информацията относно наличността на средства по банковите сметки изисква внимателен анализ, като се вземат предвид аспекти като сигурността, защитата на данните, правата на потребителите, конкуренцията и компенсацията за издателите на банковите сметки.

3.10 Налагането на по-високи такси представлява възможност търговците да добавят такса към стойността на транзакцията, ако се използва карта. Този вариант беше признат в целия ЕС от момента на приемането на Директивата за обслужване на плащанията, освен ако държава членка не го забранява изрично. От досегашния опит във връзка с налагането на по-високи такси, прилагани в определени случаи, не могат да се изведат заключения, поне в краткосрочен план. В началото на 2005 г. например датчаните реагираха остро срещу налагането на такси върху транзакциите с дебитни карти на вътрешния им пазар, които намаляха драстично, докато тепленията от терминално устройство АТМ се увеличиха. Проучванията, проведени в други пазари, потвърждават тази тенденция. Въпреки че от 13 юни 2014 г. потребителите ще бъдат защитени от злоупотреби, свързани с налагането на по-високи такси, посредством Директивата за правата на потребителите, не е ясно как тази защита ще бъде осигурена в изключително динамичната онлайн среда. Според ЕИСК налагането на по-високи такси не следва да бъде насърчавано като общоевропейска практика.

3.11 Екосистемата на картите се характеризира с липса на стандартизация и оперативна съвместимост. Така например

доставчик на терминал трябва да премине през процедури на сертифициране, чийто брой може да достигне седем, за да получи правото да оперира на равнището на ЕС. ЕИСК призовава частния сектор да обедини усилията си и да постигне конкретни резултати, включително по отношение на рамка за прилагане и амбициозни срокове. Въпреки това, ако пазарните решения се забавят, Комисията трябва да се намеси със законодателни предложения.

3.12 Услугите за електронно плащане са ограничени предимно в рамките на националните граници. ЕИСК призовава операторите на такива системи да работят по въпросите на оперативната съвместимост по открит и прозрачен начин и възможно най-скоро да се заемат с нерешените въпроси в областта на електронната търговия. Въпреки това, ако пазарът не донесе очакваните резултати, Комисията трябва да предвиди регулаторни изисквания относно достъпността на схемите за електронни плащания на европейско равнище.

3.13 ЕИСК призовава Комисията да гарантира, че още от ранната фаза на развитие на мобилните плащания ще се спазват принципите на открит достъп до платформи, преносимост на приложения, сигурност, както и избягване на дублиращи се разходи за операторите, които желаят да приемат тези плащания. Освен това органите, отговарящи за защитата на данните, би следвало да оказват подкрепа на операторите при разработването на удобни за ползвателите решения.

3.14 Сигурността е от решаващо значение за общественото доверие в платежните инструменти и в идеалния случай би следвало да се взема предвид още от етапа на идейния проект. В контекста на сигурността е особено важно всеки доставчик във веригата на стойност при плащанията да бъде обект на подходящо регулиране и надзор. ЕИСК отчита напредъка, осъществен от участниците в пазара за ограничаване на измамите посредством физически терминални устройства, но отбелязва, че операторите са изложени на измами при извършването на бизнес онлайн. Мерките за сигурност не би следвало да нарушават удобството на потребителите и, ако бъдат предложени от публичните власти, би следвало да са технологично неутрални, доколкото това е възможно. В това отношение ЕИСК приветства препоръките на институциите, които участват във Форумата за защитени плащания, относно сигурността на плащанията по интернет, и в крайна сметка техните усилия за повишаване на равнището на сигурността на услугите за електронни плащания и доверието на обществеността в тях. Правилното прилагане на тези препоръки би следвало да продължи да се наблюдава от съответните органи.

3.15 Въпреки това ограничаването на измамите изисква допълнителни мерки от страна на съответните органи на държавите членки. В това отношение ЕИСК приветства създаването на нов Европейски център по киберпрестъпността в Европол, който ще започне да действа до 1 януари 2013 г. и, да се надяваме, ще се превърне в експертния център на ЕС в борбата му срещу измамниците. ЕИСК изрази подкрепа за тази инициатива в своето становище по собствена инициатива относно „Борба с измамите и фалшифицирането на непарични платежни средства“, прието на 23 октомври 2008 г.⁽³⁾ ЕИСК отбелязва, че други мерки, определени в това становище, продължават да бъдат изключително важни и също би следвало да бъдат взети предвид.

⁽³⁾ ОВ С 100, 30.4.2009 г., стр. 22.

3.16 Плащанията касаят много заинтересовани страни и техните интереси, дори и понякога да се различават, би следвало да се отчитат, когато се оформя бъдещият ландшафт на плащанията. Новото управление на ЕЗПЕ би следвало да насърчава откритост, прозрачност и равни условия на участие в този амбициозен проект, който е в процес на развитие. ЕИСК приветства текущите усилия на Комисията и на Европейската централна банка за централизиране на „собствеността“ върху ЕЗПЕ, например под егидата на Съвета на ЕЗПЕ. Но ЕИСК призовава за това процесът да се ускори, тъй като настоящият фактически вакуум осуетява практическото му осъществяване.

Брюксел, 19 септември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON
