

V Bruselu dne 24.7.2013
SWD(2013) 289 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o platebních službách na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 2002/65/ES, 2013/36/EU a 2009/110/ES, a o zrušení směrnice 2007/64/ES

a

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o mezibankovních poplatcích za platební transakce založené na kartách

{COM(2013) 547 final}

{COM(2013) 550 final}

{SWD(2013) 288 final}

1. Úvod

Mají-li mít spotřebitelé, obchodníci a podniky možnost využívat všech výhod jednotného trhu ve světě, který od kamenného obchodu přechází na elektronické obchodování, je nezbytné zajistit bezpečné, efektivní, konkurenceschopné a inovativní elektronické platby. Na základě stávajících právních předpisů týkajících se plateb bylo v oblasti malých plateb v EU dosaženo významného pokroku a integrace. Důležité oblasti trhu plateb – prováděných kartou, přes internet a pomocí mobilního telefonu – však zůstávají roztrženy podle státních hranic. Nejnovější vývoj na těchto trzích rovněž odhalil některé nedostatky a nedůslednosti v regulaci ve stávajícím právním rámci pro platební styk.

2. VYMEZENÍ PROBLÉMU

2.1. Problémy

Právní rámec stanovený směrnicí o platebních službách 2007/64/ES¹ již dosáhl značného pokroku, pokud jde o celkovou integraci evropského trhu malých plateb. Zbývá však vyřešit řadu specifických a jasně vymezených problémů v oblasti plateb kartou, přes internet a pomocí mobilního telefonu. Jejich příčiny spadají do dvou kategorií. Za prvé, v řadě oblastí trh nefunguje optimálně. Za druhé, existují mezery a nedostatky týkající se stávajících právních předpisů.

2.1.1. Roztržitelnost trhu

Zásadní význam pro vytvoření vhodného prostředí pro platby přes síť mají technická normalizace a interoperabilita. Nezbytným předpokladem maximální dostupnosti mezi plátcí, příjemci plateb a jejich poskytovateli platebních služeb je interoperabilita mezi různými systémy na základě společných norem. Nedostatečná normalizace a interoperabilita mezi různými řešeními, zejména na přeshraniční úrovni, mají v různých ohledech a v různé míře na platby kartou, přes internet a pomocí mobilního telefonu nepříznivý dopad. Tyto problémy, které rovněž omezují hospodářskou soutěž, ještě zhoršují nedostatečné mechanismy pro správu a řízení pro evropský trh malých plateb.

2.1.2. Neefektivní hospodářská soutěž

V oblasti platebních karet existuje několik restriktivních obchodních pravidel a postupů, které vedou k narušení hospodářské soutěže.

Za prvé, některé problémy v oblasti hospodářské soutěže a integrace trhu jsou způsobeny kolektivními smlouvami o mezibankovních poplatcích mezi bankami vydávajícím karty a akceptujícími bankami v schématech platebních karet. Mezibankovní poplatky mění od základu principy hospodářské soutěže, což spíše než ke snižování cen účtovaných obchodníkům a spotřebitelům vede k silicím tlaku na jejich zvyšování. Značné rozdíly ve výši mezibankovních poplatků mezi členskými státy a způsobech, jakými jsou uplatňovány

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:319:0001:0036:EN:PDF>.

v jednotlivých zemích, představují překážku integrace trhu také proto, že odrážejí obchodníky od využívání služeb poskytovatelů v zahraničí.

Některá pravidla systému platebních karet omezují možnost a schopnost obchodníků odmítnout nákladné platební nástroje nebo motivovat spotřebitele k využívání levnějších způsobů platby.

2.1.3. Odlišné způsoby zpoplatnění mezi členskými státy

Příplatky (poplatky za použití konkrétního platebního prostředku) byly původně navrženy jako mechanismus, jehož cílem bylo motivovat obchodníky, aby směřovali spotřebitele k levnějším nebo efektivnějším platebním prostředkům. Zamýšlených výsledků se však nepodařilo dosáhnout. V současné době je v polovině členských států EU povoleno příplatky účtovat, zatímco ve zbývajících členských státech je to zakázáno. To vede ke značné nejistotě a poškozování spotřebitelů v kontextu elektronického obchodování.

2.1.4. Právní vakuum pro některé poskytovatele platebních služeb přes internet

Od přijetí směrnice o platebních službách v roce 2007 se v oblasti internetových plateb objevily nové služby, např. poskytovatelé jednající jako třetí strana, kteří nabízejí iniciování platební transakce prostřednictvím elektronického bankovníctví. Tyto služby představují pro platby na internetu vhodnou alternativu ke kartám, protože jsou obvykle levnější pro obchodníky a dostupné pro mnoho spotřebitelů, kteří nevlastní kreditní karty. Nicméně přístup třetích stran k identifikačním údajům spotřebitelů v elektronickém bankovníctví a skutečnost, že na tyto nové služby se nevztahuje stávající právní rámec, vyvolal mnoho obav.

2.1.5. Mezery v rozsahu působnosti a nejednotné uplatňování směrnice o platebních službách

Některé výjimky ze směrnice o platebních službách vedou k velmi rozdílnému výkladu a uplatňování tohoto právního předpisu v členských státech. Kritéria vyloučení z oblasti působnosti směrnice o platebních službách se s ohledem na vývoj na trhu zdají být příliš obecná nebo zastaralá a jsou členskými státy vykládána různými způsoby. To se týká zejména výjimek ze směrnice o platebních službách pro obchodní zástupce, omezené sítě, platební transakce iniciované telekomunikačním zařízením a nezávislé poskytovatele bankovních automatů. Mezery v oblasti působnosti směrnice existují rovněž u platebních transakcí částečně probíhajících mimo EHP a plateb v jiných měnách než v měnách zemí EU.

2.2. Důsledky

Zjištěné problémy mají důsledky pro spotřebitele, obchodníky, nové poskytovatele platebních služeb a trh jako celek.

2.2.1. Nerovné podmínky mezi poskytovateli služeb / platebními institucemi

Subjekty, které již na trhu působí – zejména banky a karetní schémata – mají přirozený zájem na zvyšování, nebo alespoň udržení příjmů z plateb kartou, především z mezibankovních poplatků. V důsledku toho se poskytovatelé služeb, kteří nabízejí platby s nižšími nebo žádnými mezibankovními poplatky, potýkají při vstupu na trh s vážnými obtížemi.

Navíc nedostatky v normalizaci a interoperabilitě brání hospodářské soutěži mezi subjekty již na trhu zavedenými a tvoří další překážku vstupu na trh pro nové a inovativní poskytovatele platebních služeb.

2.2.2. Negativní dopady na uživatele platebních služeb (spotřebitele a obchodníky)

Spotřebitelé jsou motivováni bankami k používání drahých karet, například prémiových karet. Pokud obchodníci nemohou tyto karty odmítnout nebo spotřebitelům jejich používání účtovat přímo, přenášejí tyto náklady na všechny spotřebitele v podobě vyšších cen za nabízené zboží a služby. To má negativní dopad na společnost. Na druhé straně mnoho menších obchodníků může být nuceno platbu kartou odmítnout kvůli vysokým poplatkům, které jsou jim účtovány akceptanty karet (a jejichž hlavní složkou je mezibankovní poplatek).

2.2.3. Nízká úroveň přeshraniční činnosti

Z důvodu chybějící interoperability, zejména u debetních karet nebo plateb prostřednictvím elektronického bankovníctví, jsou spotřebitelé při nákupu přes internet v zahraničí většinou odkázáni na nákladné kreditní karty. To pravděpodobně přispívá ke skutečnosti, že v roce 2011 si 34 % spotřebitelů v EU objednalo zboží nebo služby prostřednictvím internetu na domácím trhu, ale jen 10 % si objednalo produkty v zahraničí².

Pro obchodníky je volba akceptujícího poskytovatele služeb často omezena na domácí zavedené poskytovatele. Dokonce i pro velké evropské maloobchodní podniky je obtížné využívat služeb akceptantů sídlících v jiném členském státě. Obchodníci tak nemohou využívat příležitosti k úsporám z rozsahu a zefektivnění činností.

2.2.4. Rozptýlená a omezená inovace

V důsledku technických rozdílů mezi vnitrostátními formami a infrastrukturami platebního styku se subjekty, které nově vstupují na trh, nebo stávající poskytovatelé platebních služeb, kteří by chtěli začít nabízet inovativní služby, setkávají s podmínkami, které omezují jejich podnikání na vnitrostátní trh. Tato situace omezuje možnosti úspor z rozsahu, a to jak pokud jde o snížení nákladů, tak i co se týče potenciálních příjmů, a odrazuje tak od počátečních investic. V konečném důsledku by nejednotné prostředí v jednotlivých státech mohlo vést k zaostávání Evropy v inovacích ve srovnání s jinými regiony, jako jsou Spojené státy nebo asijsko-tichomořská oblast.

3. DŮVOD PRO PŘIJETÍ OPATŘENÍ NA ÚROVNI EU

Integrovaný trh EU pro trh elektronických malých plateb přispívá k naplnění cíle článku 3 Smlouvy o Evropské unii, který stanoví vytvoření vnitřního trhu. K přednostem integrace trhu patří větší hospodářská soutěž mezi poskytovateli platebních služeb a větší možnosti výběru, více inovací a větší bezpečnost pro uživatele platebních služeb, zejména spotřebitele.

Svou povahou integrovaný trh plateb založený na sítích, které přesahují hranice států, vyžaduje přístup na úrovni Společenství, neboť je nezbytné, aby platné zásady, pravidla,

² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/data/main_tables.

postupy a normy byly ve všech členských státech jednotné, a bylo tak dosaženo právní jistoty a rovných podmínek pro všechny účastníky trhu. Možný zásah na úrovni EU je proto v souladu se zásadou subsidiarity.

4. CÍLE POLITIKY

Zjištěné problematické oblasti překlenují dva obecné cíle. Prvním z nich je vytvoření rovných podmínek pro všechny kategorie poskytovatelů plateb, což zvyšuje možnost volby, efektivnost, transparentnost a bezpečnost malých plateb. Druhým cílem je usnadnit poskytování inovativních služeb pro platby kartou, přes internet a pomocí mobilního telefonu přes hranice zajištěním jednotného trhu pro všechny malé platby. Z toho vyplývá šest konkrétních cílů:

- řešit nedostatky v oblasti normalizace a interoperability u plateb prováděných kartou, přes internet a pomocí mobilního telefonu;
- odstranit překážky hospodářské soutěže, zejména u plateb kartou a přes internet;
- sjednotit postupy zpoplatnění a postupy směřování v oblasti platebních služeb v EU;
- zajistit, aby se na nové typy platebních služeb vztahoval regulační rámec;
- zajistit důsledné uplatňování právního rámce (směrnice o platebních službách) ve všech členských státech;
- chránit zájmy spotřebitelů rozšířením právní ochrany na nové způsoby platby a inovativní platební služby.

5. MOŽNOSTI POLITIKY

Bylo vyhodnoceno několik možností politiky. Tyto možnosti jsou shrnuty v níže uvedené tabulce (zvolené možnosti jsou zvýrazněny). Další možná opatření, která se buď zabývají méně závažnými problémy nebo zajišťují, aby byly plně účinné hlavní možnosti politiky, aniž by sama o sobě měla významný dopad (doplňková a upřesňující opatření), jsou podrobně popsána v posouzení dopadů samém.

Roztříštěnost trhu
<i>Nedostatečné mechanismy pro správu a řízení</i>
1: Žádná změna politiky
2: Samoregulační subjekt vytvořený účastníky trhu
3: Formální subjekt na základě právního aktu spoluzákonodárců
<i>Nedostatečná normalizace a interoperabilita</i>
1: Žádná změna politiky
2: Normalizace prováděná prostřednictvím rámce pro správu a řízení (platby kartou)
3: Mandát pro evropskou normalizační organizaci (platby pomocí mobilního telefonu)
4: Stanovení závazných technických požadavků v právních předpisech
Neefektivní hospodářská soutěž v některých oblastech plateb kartou a přes internet
<i>Mezibankovní poplatky</i>
1: Žádná změna politiky
2: Možnost přeshraniční akceptace a regulace výše přeshraničních mezibankovních poplatků
3: Mandát pro členské státy ke stanovení vnitrostátních mezibankovních poplatků na základě společné metodiky

4: Stanovení jednotné výše mezibankovních poplatků na základě maximálního stropu
5: Vynětí platebních karet pro komerční klientelu a karet vydávaných v trojstranném schématu
6: Regulace transakčních poplatků účtovaných obchodníkům
Restriktivní obchodní pravidla
1: Žádná změna politiky
2: Dobrovolné nahrazení povinnosti přijímat všechny karty schématy karet
3: Zákaz (částečný) povinnosti přijímat všechny karty
Odlišné způsoby zpoplatnění mezi členskými státy
1: Žádná změna politiky
2: Zákaz příplatků ve všech členských státech
3: Povolení příplatků ve všech členských státech
4: Povinnost obchodníků nabízet alespoň jeden běžně používaný způsob platby bez jakéhokoli příplatku
5: Zákaz účtování příplatků u platebních prostředků s regulovanými mezibankovními poplatky
Právní vakuum pro některé poskytovatele platebních služeb
Přístup k informacím o dostupnosti finančních prostředků pro nová karetní schémata a jiné poskytovatele jednající jako třetí strana
1: Žádná změna politiky
2: Stanovení podmínek přístupu, stanovení práv a povinností poskytovatelů jednajících jako třetí strana, vyjasnění rozdělení odpovědnosti
3: Umožnit poskytovatelům jednajícím jako třetí strana přístup k informacím v rámci smluvního vztahu s bankou vedoucí účet
Mezery v oblasti působnosti a nejednotné uplatňování směrnice o platebních službách
Omezení oblasti působnosti směrnice o platebních službách
1: Žádná změna politiky
2: Aktualizace a vyjasnění rozsahu výjimek ze směrnice o platebních službách (obchodních zástupců a omezených sítí)
3: Zrušení výjimek (pro platby iniciované telekomunikačním zařízením a nezávislé poskytovatele bankovních automatů)
4: Povinnost poskytovatelů platebních služeb, kteří využívají výjimky, žádat o zúčtování příslušné orgány
Transakce částečně probíhající mimo EHP a platby v jiných měnách než v měnách zemí EU
1: Žádná změna politiky
2: Plné rozšíření na všechny transakce částečně probíhající mimo EHP a všechny měny
3: Selektivní rozšíření některých pravidel směrnice o platebních službách na všechny transakce částečně probíhající mimo EHP a všechny měny

Mezi zúčastněnými stranami panuje shoda ohledně 1) možných výhod, které by mohlo přinést dosažení vhodné úrovně technické normalizace, a tudíž interoperability v oblasti plateb prováděných kartou, přes internet a pomocí mobilního telefonu; 2) potřebnosti jasných pravidel pro vícestranné mezibankovní poplatky a jiných obchodních pravidel s cílem zajistit právní jasnost a zajistit rovné podmínky na trhu platebních karet³; 3) významu zahrnutí služeb iniciovaní platby nabízených poskytovateli jednajícími jako třetí strana do předpisového rámce. 4) potřeby harmonizace postupů směřování, zejména účtování příplatků; 5) rozšíření a vyjasnění oblasti působnosti směrnice o platebních službách.

6. DOPADY

Doporučené možnosti politiky mají za cíl:

- snížení roztržičnosti trhu díky normalizaci a novým mechanismům pro správu a řízení,

³ Zejména s ohledem na četná řízení ve věcech hospodářské soutěže.

- řešení překážek bránících hospodářské soutěži v oblasti plateb kartou, a to zejména na základě regulace mezibankovních poplatků, odstranění restriktivních obchodních pravidel a zlepšení přístupu na trhy,
- omezení možností obchodníků účtovat poplatky na prostředky mimo oblast působnosti regulace mezibankovních poplatků
- vytvoření právního rámce, pokud jde o přístup poskytovatelů jednajících jako třetí strana k informacím o finančních prostředcích,
- zásadní vyřešení nedostatků a nedůsledností v regulaci ve směrnici o platebních službách.

Zjištěný problém	Doporučená možnost	Hospodářský dopad na úrovni EU
Správa a řízení a normalizace		
Mechanismy pro správu a řízení	Prostřednictvím úředního subjektu (Evropské rady pro malé platby)	Lepší zapojení zúčastněných stran. Náklady nevýznamné.
Normalizace plateb kartou	V rámci správy a řízení pro platby (evropského rámce pro malé platby)	Přispívá k plně integrovanému trhu karet. Zisk je odhadován na 4 miliardy ročně, zejména pro podniky a spotřebitele
Normalizace mobilních plateb	Prostřednictvím evropské normalizační organizace	Zvyšuje objem mobilních platebních transakcí. Odhad: o 68 % více transakcí v případě normalizace.
Mezibankovní poplatky (pro platby kartou)		
Regulace mezibankovních poplatků (1. fáze)	Omezit úroveň mezibankovních poplatků za přeshraniční transakce (debetními a kreditními kartami) a umožnit volbu mezibankovních poplatků za přeshraniční transakce (prostřednictvím přeshraniční akceptace, viz níže)	Provozní úspory pro velké obchodníky. Odhadované úspory ve výši 3 miliard EUR ročně.
Regulace mezibankovních	Omezit úroveň	Provozní úspory pro všechny

poplatků (2. fáze)	mezibankovních poplatků maximálně na 0,2 % hodnoty transakce u debetních a 0,3 % u kreditních karet	obchodníky přijímající platební karty. Odhadované úspory ve výši 6 miliard EUR ročně. Část by mohla být převedena na spotřebitele.
Mezibankovní poplatky – hlavní doprovodná opatření		
Přeshraniční akceptace	Odstranit překážky zavedené karetními schémata a právními předpisy pro přeshraniční akceptaci	Provozní úspory pro velké obchodníky se odhadují na přibližně 3 miliardy EUR ročně (bude-li toto řešení podpořeno regulací přeshraničních mezibankovních poplatků)
Restriktivní obchodní pravidla	Zakázat (částečně) povinnost přijímat všechny karty a pravidlo nediskriminace	Provozní úspory pro všechny obchodníky přijímající platební karty. Odhadované úspory v maximální výši 0,6–1,7 miliardy EUR ročně, do výše 0,5 miliardy EUR v rámci navrhovaných omezení úrovně. Část by mohla být převedena na spotřebitele.
Odlišné postupy zpoplatnění mezi členskými státy	Zakázat účtování příplatků u platebních prostředků s regulovanými mezibankovními poplatky	Úspory pro spotřebitele až 731 milionů EUR ročně
Mezery v oblasti působnosti a nejednotné uplatňování směrnice o platebních službách		
Přístup poskytovatelů jednajících jako třetí strana k informacím o dostupnosti finančních prostředků	Stanovit podmínky přístupu k informacím o dostupnosti finančních prostředků, stanovit práva a povinnosti poskytovatelů jednajících jako třetí strana, vyjasnit rozdělení odpovědnosti	Úspory pro obchodníky se v případě, že kreditní karty budou při transakcích on-line nahrazeny službami poskytovatelů jednajících jako třetí strana, odhadují na 0,9–3,5 miliard EUR ročně. Mnohem nižší poplatky u všech nových karetních schémat (15–75 %).

		Nové možnosti platby on-line pro spotřebitele, včetně těch, kteří nevlastní kreditní karty.
Omezení oblasti působnosti (výjimky)	Nové vymezení oblasti působnosti pro obchodní zástupce a omezené sítě. Zahrnout do oblasti působnosti transakce iniciované prostřednictvím informačních technologií / mobilních telefonů a bankomaty provozované nezávislými poskytovateli. Vyžadovat schválení vyňatých služeb příslušnými orgány.	Náklady příslušných poskytovatelů platebních služeb se odhadují na 128–193 milionů EUR (jednorázově). Přínosy nelze vyčíslit, ale zahrnují lepší ochranu spotřebitelů, zvýšenou bezpečnost plateb a rovné podmínky pro hospodářskou soutěž.
Rozšíření oblasti působnosti (transakce částečně probíhající mimo EHP a platby v jiných měnách než v měnách zemí EU)	Selektivní rozšíření (hlava III a IV) působnosti směrnice o platebních službách na transakce částečně probíhající mimo EHP a platby v jiných měnách než v měnách zemí EU	Náklady nevýznamné. Rozšíření přínosů směrnice o platebních službách na platební transakce v celkové hodnotě odhadované na 60 miliard EUR ročně přibližně pro 32 milionů uživatelů platebních služeb.

Dopady na zúčastněné strany

Kromě přímých hospodářských přínosů uvedených výše:

Spotřebitelé obvykle těží z výhod širší nabídky platebních prostředků, zejména prostřednictvím poskytovatelů jednajících jako třetí strana a pomocí mobilního telefonu a díky posílení pravidel ochrany spotřebitele a většího zapojení do správy a řízení v oblasti malých plateb.

Obchodníci získávají větší volnost, pokud jde o přijímání platebních prostředků (díky možnosti odmítnout drahé karty), prospěch z vyšší míry normalizace (např. díky racionalizaci čtecích karetních terminálů) a možnosti přeshraniční / centrální akceptace.

Nové subjekty na straně nabídky: získávají rovné podmínky a přístup na trh (např. poskytovatelé jednající jako třetí strana a nová karetní schémata) a využívají výhod regulace mezibankovních poplatků.

Stávající poskytovatelé platebních služeb a karetní schémata: banky a karetní schémata ovlivněná případným snížením příjmů v důsledku regulace mezibankovních poplatků; čelí

silné konkurenci subjektů nově vstupujících na trh. Ve střednědobém a dlouhodobém horizontu jim však může přinést prospěch vyšší míra normalizace a mnohem vyšší objem plateb kartou než v současné době (protože karty by začalo přijímat mnohem více obchodníků, zejména menších).

7. NAVRHOVANÉ REGULAČNÍ NÁSTROJE

Mnoho navrhovaných opatření politiky lze řešit revizí směrnice o platebních službách. To se týká zejména oblastí, na něž se směrnice o platebních službách již vztahuje, např. přístupu na trh pro poskytovatele jednající jako třetí strana, účtování příplatků a pravidel pro platební instituce. Dalšími opatřeními, zejména regulací mezibankovních poplatků a doplňkovými opatřeními, by se mělo zabývat samostatné nařízení.

Některá výše uvedená opatření by bylo možné řešit nelegislativními prostředky, například zapojením evropských normalizačních organizací.