



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.1.2012
KOM(2011) 941 wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

W kierunku zintegrowanego europejskiego rynku płatności realizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez internet i za pośrednictwem urządzeń przenośnych

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. WSTĘP

Bezpieczne, efektywne, konkurencyjne i innowacyjne płatności elektroniczne są niezwykle istotne, aby umożliwić konsumentom, detalistom i przedsiębiorstwom pełne korzystanie z korzyści wynikających z jednolitego rynku i coraz szersze ich stosowanie w miarę przechodzenia na całym świecie z handlu tradycyjnego na handel elektroniczny. Sposób kupowania towarów i usług w Europie ulega zasadniczym zmianom. W miarę jak obywatele i przedsiębiorstwa w UE zwiększają swoją aktywność poza swoim krajem pochodzenia, płatności elektroniczne sprawnie funkcjonujące w wymiarze transgranicznym znacząco ułatwiają ich codzienne życie. Opierając się na osiągnięciach w zakresie płatności detalicznych Europa ma możliwość znaleźć się w awangardzie, definiując przyszły kształt procesu dokonywania płatności – czy to kartą płatniczą, przez internet czy też za pomocą telefonu komórkowego.

Pierwszym ważnym krokiem milowym na tej drodze jest jednolity obszar płatności w euro (SEPA), opierający się na założeniu, że transgraniczne i krajowe elektroniczne płatności detaliczne¹ w euro powinny być traktowane jednakowo na obszarze całej Unii. Projekt SEPA obejmuje kluczowe detaliczne instrumenty płatnicze: polecenia przelewu, polecenia zapłaty i karty płatnicze. Wychodząc z tego punktu, projekt SEPA powinien stać się silnym bodźcem do stworzenia konkurencyjnego i innowacyjnego europejskiego rynku płatności w dwojaki sposób. Pierwszy z nich związany jest z wciąż rosnącym udziałem płatności online lub internetowych (płatności elektronicznych) i płatności przez telefon komórkowy (płatności mobilnych). Sytuację w zakresie płatności zmieniło przede wszystkim masowe upowszechnienie się smartfonów, które doprowadziło do powstawania nowych aplikacji płatniczych, takich jak na przykład elektroniczne portmonetki, zastępujące portfele i karty fizyczne, czy też wirtualne bilety komunikacji miejskiej przechowywane w telefonie komórkowym. W tym kontekście ogólnoeuropejskie instrumenty płatnicze SEPA mogą stać się podstawą bardziej zintegrowanych i bezpieczniejszych innowacji płatniczych. Po drugie, istniejące standardy i zasady wypracowane w ramach SEPA można zastosować także do instrumentów płatniczych w walutach innych niż euro, tym samym rozszerzając obszar jednolitego rynku płatności o transakcje denominowane w walutach innych niż euro.

Korzyści z większej integracji rynku wynikałyby przede wszystkim z czterech czynników:

- 1) *Większa konkurencja* – w branży o charakterze sieciowym, takiej jak płatności, dostęp nowych uczestników lub konkurentów z innych państw członkowskich do rynku staje się łatwiejszy dzięki integracji. W oparciu o wspólne otwarte standardy usługodawcy mogliby zaoferować swoje dotychczasowe rozwiązania płatnicze w więcej niż jednym kraju. Krok ten pozwoliłby poszerzyć bazę ich działalności, a tym samym stworzyć dodatkową zachętę do innowacji. W efekcie koszty i ceny usług płatniczych wyrównałyby się w dół. Ponadto większa konkurencja mogłaby osłabić obecną dominację na rynku kart płatniczych dwóch dotychczasowych międzynarodowych systemów kart płatniczych.

¹ Płatności detaliczne definiuje się jako transakcje płatnicze, w których przynajmniej jedna strona (tzn. zleceniodawca, beneficjent lub obie strony) nie jest instytucją finansową. Płatnościami detalicznymi są więc wszystkie transakcje płatnicze, które nie zachodzą między dwoma bankami.

- 2) *Większy wybór i przejrzystość dla konsumentów* – dzięki szerszemu asortymentowi konkurencyjnych usług użytkownicy usług płatniczych mogliby wybierać instrumenty płatnicze i usługodawców najlepiej zaspokajających ich potrzeby. W chwili obecnej konsekwencje, jakie konsumenci ponoszą pod względem ponoszonych kosztów w wyniku podejmowanych przez siebie wyborów, często nie są dla nich widoczne². Ze względu na ukryte koszty stosowana metoda płatności jest często najbardziej kosztowna, a koszty są pośrednio przerzucane na wszystkich konsumentów w postaci wyższych cen. Z kolei zintegrowany i przejrzysty rynek kierowałby konsumentów w stronę najbardziej efektywnych instrumentów płatniczych.
- 3) *Więcej innowacji* – zintegrowany rynek zwiększa efekty skali. Oznacza to, że obecni uczestnicy rynku mieliby więcej możliwości ograniczania kosztów lub zwiększania przychodów. Ponadto powstałyby silniejsze bodźce do wprowadzania innowacji przez nowych uczestników rynku. Poszerzyłby się również zakres geograficzny innowacji.
- 4) *Większe bezpieczeństwo płatności i zaufanie konsumentów* – dzięki postępom osiągniętym w zakresie bezpiecznych płatności w punkcie sprzedaży zintegrowany rynek zwiększyłby bezpieczeństwo płatności zdalnych, takich jak płatności elektroniczne i płatności przez telefon komórkowy, a także podniósł poziom zaufania konsumentów do tych płatności.

Produktem ubocznym zintegrowanego unijnego rynku usług płatniczych mogłyby również być dane administracyjne, które można by wykorzystać do tworzenia zharmonizowanych zestawień statystycznych. Przyczyniłoby się to do podniesienia jakości i zakresu unijnej statystyki, bez dodatkowych kosztów dla przedsiębiorstw i przy ograniczonych inwestycjach po stronie branży statystycznej.

Niniejsza zielona księga zawiera ocenę bieżącej sytuacji w zakresie płatności kartowych, internetowych i mobilnych w Europie, a także wskazuje luki między obecną sytuacją a wizją w pełni zintegrowanego rynku płatności oraz bariery, które przyczyniły się do powstania tych luk. Celem zielonej księgi jest zapoczątkowanie szeroko zakrojonego procesu konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu weryfikacji poprawności analizy przeprowadzonej przez Komisję lub wniesienia wkładu w tę ocenę oraz przyczynienia się do wskazania odpowiedniego sposobu zwiększenia stopnia integracji rynku.

2. OBECNA SYTUACJA NA RYNKU PŁATNOŚCI I JEGO NIEDOCIĄgniĘCIA

Rynek płatności detalicznych w euro należy do największych na świecie i obejmuje miliony przedsiębiorstw i setki milionów obywateli. Według statystyk Europejskiego Banku Centralnego (EBC) w 2009 r. w samej tylko strefie euro zrealizowano niemal 58 mld detalicznych transakcji płatniczych. W załączniku 1 transakcje te przedstawiono w rozbiciu na poszczególne instrumenty płatnicze. Korzyści gospodarcze wynikające z integracji tego rynku są znaczące. Przykładowo, badania wskazują, że pełna migracja na system SEPA w przypadku poleceń przelewu, poleceń zapłaty i kart płatniczych mogłaby przynieść

² Jest to wynik złożonych opłat, jakimi obciążają siebie różni dostawcy usług płatniczych biorący udział w transakcji płatniczej, oraz opłat nakładanych przez dostawcę usług płatniczych na akceptanta sprzedającego towar lub usługę.

bezpośrednie i pośrednie korzyści opiewające na kwotę ponad 300 mld EUR w okresie sześciu lat. Obecny stopień integracji systemów płatniczych na szczeblu europejskim różni się znacząco w zależności od instrumentu płatniczego (np. polecenia przelewu, polecenia zapłaty i karty płatnicze) oraz kanału (płatności elektroniczne lub mobilne) wykorzystywanego do dokonania płatności.

2.1. Główne instrumenty płatnicze (polecenia przelewu i polecenia zapłaty)

Polecenia przelewu i polecenia zapłaty to jedyne instrumenty płatnicze, dla których istnieją szczególne ogólnoeuropejskie systemy płatnicze, a mianowicie zbiory zasad dotyczące polecenia przelewu SEPA (SCT) oraz polecenia zapłaty SEPA (SDD) opracowane przez Europejską Radę ds. Płatności (EPC) dla płatności w euro. W grudniu 2010 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego obowiązkowe terminy migracji krajowych systemów płatniczych do systemów ogólnoeuropejskich³. Realizacja tego istotnego przedsięwzięcia stanie się fundamentem dalszej integracji rynku opisanych niżej instrumentów i kanałów płatniczych.

2.2. Karty płatnicze

Karty płatnicze są najpowszechniejszym i najczęściej wykorzystywanym elektronicznym instrumentem płatniczym w przypadku płatności detalicznych. Pod względem wolumenu (liczby transakcji) płatności realizowane przy pomocy kart stanowiły jedną trzecią wszystkich płatności detalicznych w 2009 r. Na obszarze UE w użyciu było około 726 mln kart płatniczych, czyli 1,45 karty na jednego mieszkańca. Średnio unijny konsument wydał w przeliczeniu na kartę kwotę 2 194 EUR w 43 transakcjach kartowych w punktach sprzedaży (w 2009 r.⁴, zob. załącznik 1 zawierający dane dla poszczególnych państw).

Integracja europejskiego rynku kart płatniczych nie jest bynajmniej zakończona, a namacalne efekty są nadal ograniczone. Gwałtowny wzrost wolumenu płatności kartowych w ostatniej dekadzie i wynikające z tego znaczne efekty skali nie przyniosły znaczącego spadku kosztów dla konsumentów ani spadku opłat międzybankowych czy opłat dla akceptantów. Ponadto karty wydawane w ramach krajowych systemów kart debetowych często nie są akceptowane poza państwem członkowskim pochodzenia, co utrudnia rozwój jednolitego rynku. Problemem pozostają również przypadki nieuprawnionego użycia kart płatniczych, zwłaszcza w przypadku transakcji zdalnych.

2.3. Płatności za pośrednictwem internetu (płatności elektroniczne)

Płatności elektroniczne to płatności dokonywane za pośrednictwem internetu, zwykle w jeden z następujących trzech sposobów:

- 1) Realizacja zdalnej *transakcji z użyciem karty płatniczej* za pośrednictwem internetu.

³ Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego wymogi techniczne dla poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 924/2009, KOM(2010) 775, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0775:FIN:PL:HTML>.

⁴ Źródło: EBC Payment Statistics (Statystyka płatności EBC), luty 2011 r. Szczegółowe statystyki dla państw – zob. załącznik 1.

- 2) Polecenia przelewu lub polecenia zapłaty realizowane w oparciu o *bankowość internetową*, gdzie zleceniodawca korzysta z internetowego portalu bankowego do uwierzytelnienia (obecnie mechanizm ten funkcjonuje tylko na szczeblu krajowym)⁵.
- 3) Płatności dokonywane za pośrednictwem *dostawców płatności elektronicznych*, u których konsument zakłada indywidualne konto. Konta mogą być zasilane „tradycyjnymi” metodami płatności, takimi jak na przykład przelewy bankowe czy płatności kartą kredytową.

Wraz z pojawieniem się handlu elektronicznego, tzn. kupowania i sprzedawania produktów przez internet, coraz większą rolę zaczęły odgrywać płatności elektroniczne. Według prognozy Forrester Research⁶ liczba osób dokonujących zakupów w internecie w Europie ma wzrosnąć z 141 mln w 2009 r. do 190 mln do 2014 r. Przewidywana roczna stopa wzrostu rynku handlu elektronicznego w okresie najbliższych pięciu lat wynosi w przybliżeniu 10 %. Przewiduje się, że przeciętne wydatki na jednego mieszkańca na poziomie UE wzrosną z 483 EUR w 2009 r. do 601 EUR w 2014 r. Mimo znaczącego potencjału wzrostu, handel elektroniczny stanowi obecnie jedynie 3,4 % całego europejskiego handlu detalicznego⁷, nadal istnieje zatem niewykorzystany potencjał wzrostu.

W konsultacjach społecznych na temat przyszłości handlu elektronicznego⁸ płatności zostały wskazane jako jedna z głównych barier dla rozwoju handlu elektronicznego w przyszłości. Powiązane kluczowe kwestie wskazane w procesie konsultacji to zróżnicowanie metod płatności w państwach członkowskich, koszt płatności dla konsumentów i akceptantów, zwłaszcza w przypadku płatności o niskiej wartości (mikropłatności), a także bezpieczeństwo płatności. Brak spójnych i kompleksowych ram (samo)regulacyjnych sprawia, że europejskie otoczenie płatności elektronicznych jest w dużym stopniu rozdrobnione, a zasięg poszczególnych systemów nie wykracza poza granice państwowe, przy niewielkiej liczbie działających z powodzeniem krajowych systemów płatności elektronicznych i ograniczonej liczbie dużych międzynarodowych uczestników rynku spoza Europy.

2.4. Płatności mobilne

Płatności mobilne to płatności, w przypadku których dane o płatności oraz zlecenie dokonania płatności są inicjowane, przekazywane lub potwierdzane za pośrednictwem telefonu komórkowego lub urządzenia przenośnego. Mogą one mieć miejsce przy zakupie usług oraz cyfrowych lub fizycznych towarów przez internet lub drogą tradycyjną.

Płatności mobilne można podzielić na dwie główne kategorie:

- 1) *Zdalne płatności mobilne* przeważnie realizowane są za pośrednictwem internetu/WAP⁹ lub usług SMS-owych o podwyższonej płatności, których kosztem

⁵ Transakcje te mogą być zawierane bezpośrednio za pośrednictwem systemu bankowości internetowej zleceniodawcy lub za pośrednictwem strony trzeciej (np. Ideal w Niderlandach, Giropay i Sofortüberweisung w Niemczech czy EPS w Austrii).

⁶ <http://www.forrester.com/ER/Press/Release/0,1769,1330,00.html>

⁷ Euromonitor 2010

⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/e-commerce_en.htm

⁹ Protokół WAP (Wireless Application Protocol) został opracowany przez Open Mobile Alliance (OMA) – forum zainteresowanych przedstawicieli przemysłu – w celu uzgodnienia wspólnych specyfikacji dla branży telefonii komórkowej. Przeglądarka WAP jest powszechnie stosowaną przeglądarką sieciową w telefonach komórkowych.

obciążany jest zleceniodawca za pośrednictwem operatora sieci komórkowej. Większość zdalnych płatności mobilnych dokonywanych za pośrednictwem internetu opiera się obecnie na systemach płatności kartowych. Inne rozwiązania, bazujące na poleceniach przelewu lub poleceniach zapłaty, są technicznie wykonalne i być może równie bezpieczne, efektywne i konkurencyjne, ale, jak się wydaje, mają problem z wejściem na rynek.

- 2) *Płatności zbliżeniowe* mają miejsce na ogół bezpośrednio w punkcie sprzedaży. Płatności te realizowane są przy pomocy technologii Near Field Communication (NFC), stanowiącej obecnie wiodące rozwiązanie w zakresie technologii zbliżeniowej, i wymagają specjalnie wyposażonych telefonów, które mogą zostać rozpoznane po przyłożeniu ich do czytnika w punkcie sprzedaży (np. w sklepie, środkach transportu publicznego, na parkingach).

Powyższe definicje, szczególnie w przypadku zdalnych płatności mobilnych, wskazują, że linia podziału między płatnościami elektronicznymi a płatnościami mobilnymi jest nieostra, a w przyszłości podział ten może się jeszcze bardziej zacierać.

Wzrost wolumenu płatności dokonywanych za pośrednictwem telefonów komórkowych ma obecnie największą dynamikę wśród wszystkich metod płatności. Istotnym źródłem tych zmian jest gwałtowne upowszechnienie się smartfonów umożliwiających instalowanie na nich zaawansowanych aplikacji płatniczych. Według prognoz Juniper Research między rokiem 2010 a 2012 wartość wszystkich płatności mobilnych na całym świecie wzrośnie z 100 mld do 200 mld USD. Inne badania wskazują, że wartość płatności mobilnych na całym świecie przekroczy 1 bln w 2014 r., osiągając w samej tylko Europie 350 mld USD. Szacuje się ponadto, że do tego czasu co piąty smartfon będzie umożliwiał korzystanie z technologii NFC.

Penetracja rynku płatności mobilnych w UE nadal wskazuje na znaczący niewykorzystany potencjał w porównaniu na przykład do regionu Azji i Pacyfiku. Według szacunków firmy badawczej Gartner w 2010 r. w Europie Zachodniej było 7,1 mln użytkowników usług płatności mobilnych, wobec 62,8 mln użytkowników w regionie Azji i Pacyfiku, których duża część pochodziła z Japonii. Jednym z głównych powodów wolniejszego otwierania się europejskiego rynku na te usługi jest wysoce rozdrobniony rynek płatności mobilnych. Najważniejsi uczestnicy rynku (operatorzy sieci komórkowych, dostawcy usług płatniczych, producenci telefonów komórkowych) nie uzgodnili jeszcze rentownego modelu biznesowego pozwalającego na interoperacyjne rozwiązania w zakresie płatności. W efekcie największe i najbardziej obiecujące globalne inicjatywy w zakresie płatności mobilnych są obecnie wprowadzane w życie poza Europą. Zdecydowany zamiar wejścia na rynek płatności mobilnych ogłosiły firmy Apple, Google i Visa.

Działania zmierzające do integracji płatności mobilnych na szczeblu europejskim są obecnie podejmowane na zasadach samoregulacji. W tym kontekście EPC współpracuje z globalnym stowarzyszeniem operatorów sieci komórkowych (GSMA), a w lipcu 2010 r. opublikowała białą księgę w sprawie płatności mobilnych¹⁰. W tym opracowaniu skupiono się na płatnościach mobilnych za pośrednictwem kart płatniczych.

¹⁰ http://www.europeanpaymentscouncil.eu/knowledge_bank_detail.cfm?documents_id=402 oraz http://www.europeanpaymentscouncil.eu/knowledge_bank_detail.cfm?documents_id=557

Podobnie jak w przypadku płatności elektronicznych brak konkretnych ram europejskich uwzględniających najważniejsze problemy, jak na przykład standardy techniczne, bezpieczeństwo, interoperacyjność oraz współpracę między uczestnikami rynku, rodzi ryzyko utrwalenia rozdrobnienia rynku płatności mobilnych w Europie. Ponadto zarówno w przypadku płatności elektronicznych, jak i mobilnych (potencjalni) uczestnicy rynku wydają się niechętni do inwestowania dopóki nie zostanie uregulowana sytuacja prawna dotycząca zakresu stosowania zbiorowych umów w sprawie opłat, podobnie jak w przypadku kart płatniczych (zob. pkt 4.1. niżej).

3. WIZJA I CELE

Według wizji SEPA sformułowanej przez Komisję Europejską oraz EBC dla elektronicznych płatności detalicznych w euro na całym obszarze Unii¹¹, nie powinno istnieć rozróżnienie między płatnościami transgranicznymi a krajowymi. Na podstawie standardów i zbiorów zasad wydanych przez SEPA rozróżnienie to powinno również stać się nieaktualne dla płatności w walutach innych niż euro na obszarze UE. Wyeliminowanie tego rozróżnienia doprowadziłoby to do powstania prawdziwego cyfrowego jednolitego rynku na poziomie UE. Pełna integracja oznaczałaby, że:

Konsumenci korzystają z jednego rachunku bankowego na potrzeby wszystkich transakcji płatniczych, nawet jeśli mieszkają poza swoim krajem pochodzenia lub często podróżują w obrębie UE. Dzięki przyspieszeniu innowacji płatności stają się wygodniejsze i dostosowane do konkretnych okoliczności danej transakcji zakupu (transakcja w internecie lub poza internetem, mikropłatności lub płatności na dużą kwotę itp.).

Przedsiębiorstwa i administracje publiczne mają możliwość uproszczenia i usprawnienia swoich procesów płatniczych i scentralizowania operacji finansowych na całym obszarze UE, co mogłoby być źródłem znacznych potencjalnych oszczędności. Ponadto wspólne otwarte standardy i szybsze rozliczanie transakcji płatniczych poprawiają przepływy pieniężne.

Akceptanci również mogą odnieść korzyści z istnienia tanich, efektywnych i bezpiecznych rozwiązań płatniczych. Dzięki większej konkurencji na atrakcyjności zyskują rozwiązania alternatywne wobec obrotu gotówkowego. To z kolei sprawia, że przejście na stosowanie handlu elektronicznego jest bardziej atrakcyjne i zapewnia konsumentom lepsze doświadczenia przy dokonywaniu płatności.

Dostawcy usług płatniczych tzn. banki oraz pozabankowi dostawcy usług płatniczych mogą skorzystać na efekcie skali dzięki standaryzacji instrumentów płatniczych, uzyskując tym samym oszczędności po początkowych nakładach inwestycyjnych. Otwiera to dostęp do nowych rynków, umożliwiając zwiększenie bazy przychodów dla istniejących instrumentów płatniczych oraz wprowadzanie innowacji na szerszą skalę.

Dostawcy technologii, jak na przykład sprzedawcy oprogramowania, podmioty przetwarzające płatności oraz konsultanci IT, w swojej pracy nad rozwojem oprogramowania i nad rozwiązaniami mogą opierać się na instrumentach ogólnoeuropejskich, przyczyniając się do rozwoju innowacji w państwach członkowskich UE.

¹¹ Wspólne oświadczenie Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego, http://www.ecb.int/press/pr/date/2006/html/pr060504_1.en.html

Aby wizja ta urzeczywistniła się dla płatności kartowych, elektronicznych i mobilnych, należy rozwiązać szereg dodatkowych problemów, takich jak na przykład bezpieczeństwo, swoboda wyboru, brak utrudnień dla innowacji technicznych i biznesowych, standaryzacja różnych składników i interoperacyjność. Kolejny rozdział zawiera dokładniejsze omówienie tych zagadnień.

4. POTRZEBA WSPIERANIA I PRZYSPIESZANIA INTEGRACJI RYNKU

Zgodnie z przedstawioną wyżej wizją określono pięć potencjalnych sposobów stymulowania dalszej integracji płatności kartowych, elektronicznych i mobilnych.

4.1. Rozdrobnienie rynku, dostęp do rynku i wchodzenie na rynek innych państw

W tym kontekście można wskazać szereg odrębnych problemów. Należy zauważyć, że problemy te – choć z historycznego punktu widzenia wszystkie wywodzą się z praktyk handlowych związanych z kartami płatniczymi – albo odnoszą się w tej samej postaci do płatności elektronicznych i mobilnych, albo przynajmniej wywołują znaczące skutki uboczne dla płatności elektronicznych i mobilnych, na przykład w sytuacji, gdy płatność elektroniczna lub mobilna dokonywana jest przy użyciu karty płatniczej.

4.1.1. Wielostronne opłaty interchange (WOI)

W „klasycznym” modelu biznesowym dla czterostronnych systemów kartowych opłaty międzybankowe przy każdej transakcji kartowej są uiszczane przez dostawcę usług płatniczych (PSP) akceptanta (PSP-centrum autoryzacji) na rzecz dostawcy usług płatniczych (PSP) posiadacza karty (PSP-wystawcy). Opłaty interchange mogą zostać uzgodnione dwustronnie, między PSP-wystawcami a PSP-centrami autoryzacji, bądź też wielostronnie w drodze decyzji wiążącej wszystkich PSP biorących udział w systemie płatności kartowych. Więcej informacji na temat WOI przedstawiono w załączniku 2¹².

Organy ds. konkurencji oraz organy regulacyjne od pewnego czasu przyglądają się opłatom interchange. W niektórych państwach spoza UE¹³ zagadnienie to zostało rozwiązane w drodze regulacji. W Unii Europejskiej Komisja Europejska oraz krajowe organy ds. konkurencji wydały kilka decyzji zakazujących konkretnych uzgodnień w sprawie WOI na podstawie unijnego prawa konkurencji¹⁴.

Uzasadnieniem dla WOI jest zwykle to, że pozwalają one PSP-wystawcom zachęcać konsumentów do posługiwania się kartami płatniczymi. Pobieranie WOI pozwala PSP-wystawcom wydawać karty bez obciążania posiadacza opłatami lub z zastosowaniem niskich opłat i ewentualnie oferować premie¹⁵ dla konsumentów (np. mile lotnicze). Ten mechanizm równoważący może przynieść korzyści dzięki stosowaniu kart na coraz większą skalę.

¹² Załącznik zawiera zwłaszcza więcej szczegółowych informacji na temat przeprowadzonej przez Dyрекję Generalną ds. Konkurencji na mocy art. 101 §3 TFUE analizy odpowiedniego poziomu WOI z zastosowaniem tzw. testu obojętności dla handlowca (ang. Merchant Indifference Test, MIT).

¹³ Australia, USA.

¹⁴ Decyzje dotyczące Visa, MasterCard, MasterCard w Polsce, MasterCard na Węgrzech, MasterCard we Włoszech.

¹⁵ Banki-wystawcy mogą zachęcać do częstego korzystania z karty, oferując dodatkowe korzyści lub nagrody, jak na przykład ubezpieczenie podróży, zniżki, a nawet zwrot części ceny zakupionych

Istnienie wielu różnych (poziomów) opłat oraz różnych horyzontów czasowych i zakresu toczących się postępowań sądowych lub postępowań zakończonych na szczeblu krajowym i europejskim może prowadzić do zakłóceń na jednolitym rynku. To z kolei może zwiększyć rozdrobnienie rynku i uniemożliwić detalistom czerpania korzyści płynących z istnienia jednolitego rynku kart płatniczych.

Wysokie WOI mogą ponadto stanowić barierę wejścia dla niskokosztowych systemów kartowych oraz innych systemów płatności (np. płatności elektronicznych i mobilnych).

Te cechy WOI mają zasadniczo zastosowanie do systemów czterostronnych. Systemy trójstronne – w ramach których płatników i odbiorców płatności obsługuje tylko jeden dostawca usług płatniczych – stosują ukrytą opłatę interchange, która może powodować podobne problemy wynikające z braku konkurencji.

Problemy wysokich WOI oraz braku przejrzystości (zob. pkt 4.2) wydają się szczególnie istotne w przypadku akceptantów przyjmujących karty wydawane klientom instytucjonalnym – tzn. karty płatnicze wydawane przedsiębiorstwom i ich pracownikom, umożliwiające płacenie za wydatki służbowe (np. podróże służbowe, artykuły biurowe)¹⁶ – w ramach których posiadacze kart mogą być zachęceni do korzystania właśnie z tego środka płatniczego za pomocą premii czy też innych korzyści.

Pytania

- 1) W ramach tego samego systemu kart mogą istnieć różnice w poziomie WOI w poszczególnych krajach, a także w przypadku płatności transgranicznych. Czy może to powodować problemy na zintegrowanym rynku? Czy uważają Państwo, że odmienne warunki i zasady na rynkach kartowych w poszczególnych państwach członkowskich stanowią odbicie obiektywnych różnic strukturalnych na tych rynkach? Czy uważają Państwo, że stosowanie różnych opłat do płatności krajowych i transgranicznych można obiektywnie uzasadnić?
- 2) Czy istnieje potrzeba zwiększenia jasności prawa w przypadku opłat interchange? Jeśli tak, to jak oraz przy pomocy jakiego instrumentu można to Państwa zdaniem osiągnąć?
- 3) Jeżeli sądzą Państwo, że niezbędne są działania w sprawie opłat interchange, które problemy należałoby poruszyć i w jakiej formie? Na przykład: obniżenie poziomu WOI, zapewnienie przejrzystości opłat i ułatwianie dostępu do rynku? Czy należy uwzględnić systemy trójstronne? Czy należy dokonywać rozróżnienia między kartami wydawanymi dla konsumentów i dla klientów instytucjonalnych?

¹⁶ towarów i usług. W niektórych przypadkach od konsumentów pobiera się także dodatkowe opłaty, jeżeli nie płacą swoją kartą dostatecznie często lub nie wydają ustalonej kwoty w danym okresie. Karty dla klientów instytucjonalnych dzielą się na trzy główne podkategorie: (i) karty biznesowe, zazwyczaj wydawane małym klientom instytucjonalnym, na rzecz których – inaczej niż w przypadku kart dla konsumentów – nie są świadczone żadne dodatkowe usługi, (ii) karty korporacyjne, zazwyczaj wydawane średnim lub dużym klientom instytucjonalnym, na rzecz których świadczone są dodatkowe usługi informacyjne, oraz (iii) karty zakupowe, wykorzystywane do dokonywania zakupów do celów handlowych i często powiązane z usługami w zakresie wystawiania faktur VAT.

4.1.2. Autoryzacja transgraniczna

Autoryzacja transgraniczna dotyczy sytuacji, kiedy akceptant korzysta z usług PSP-centrum autoryzacji mającego siedzibę w innym państwie. W ramach tego rozwiązania nie tylko wszyscy akceptanci odnoszą korzyści dzięki istnieniu większej konkurencji w zakresie opłat za obsługę akceptanta, ale także przedsiębiorstwa mogą wyznaczyć jeden podmiot autoryzujący dla swoich transakcji, co przyczyni się do zwiększenia efektywności czynności administracyjnych oraz konkurencji transgranicznej.

Rozwój koncepcji autoryzacji transgranicznej zaburza jednak szereg problemów. Oprócz różnicy w zakresie standardów technicznych (o czym jest mowa w pkt 4.3.), ze względu na szereg zasad i ustaleń stosowanych przez międzynarodowe systemy kart autoryzacja transgraniczna może okazać się dla akceptantów mniej atrakcyjna:

- międzynarodowe systemy kart stosują specjalne systemy zatwierdzania oraz specjalne opłaty z tytułu udziału w systemie/opłaty licencyjne wobec podmiotów autoryzujących oferujących usługi transgraniczne.
- podmioty autoryzujące prowadzące działalność transgraniczną muszą płacić na rzecz PSP-wystawców krajowe WOI mające zastosowanie w państwie, w którym mieści się punkt sprzedaży. Uniemożliwia to akceptantom wyszukania najtańszego podmiotu autoryzującego niezwiązanego krajowymi WOI ustalonymi przez PSP w danym kraju.
- podmioty autoryzujące prowadzące działalność transgraniczną mogą również znaleźć się w niekorzystnej sytuacji w państwach, w których krajowe PSP posiadają równoległe systemy dwustronnych umów w sprawie opłat interchange. Powstrzymuje to rozwój konkurencji transgranicznej, ponieważ podmioty autoryzujące muszą płacić oficjalną WOI w pełnej wysokości.

Pytania

- 4) Czy obecnie istnieją jakiekolwiek przeszkody dla autoryzacji transgranicznej lub centralnej? Jeżeli tak, to z jakich powodów? Czy w przypadku ułatwienia autoryzacji transgranicznej lub centralnej pojawiłyby się znaczące korzyści?
- 5) Jak można ułatwić autoryzację transgraniczną? Jeżeli sądzą Państwo, że potrzebne są działania, to jaką formę powinny one przybrać i jakie aspekty powinny uwzględnić? Przykładowo, czy w przypadku autoryzacji transgranicznej uzasadnione jest stosowanie obowiązkowego uprzedniego zatwierdzenia przez system kart płatniczych? Czy WOI należy obliczać w odniesieniu do kraju, w którym ma siedzibę detalista (w punkcie sprzedaży)? A może w przypadku autoryzacji transgranicznej należy stosować transgraniczne WOI?

4.1.3. Łączenie marek

Łączenie marek polega na umieszczaniu różnych marek organizacji płatniczych na tej samej karcie lub urządzeniu. Obecnie najbardziej obiecującym sposobem uzyskania dostępu do rynku dla nowych systemów mogłoby być przekonanie PSP-wystawców do umieszczenia na kartach płatniczych, obok marki istniejącego (międzynarodowego) systemu, marki nowego systemu wchodzącego na rynek. Pozwoliłoby to konsumentom na wybór między markami

przy dokonywaniu płatności (pod warunkiem, że akceptant akceptowałby obie marki), z uwzględnieniem ewentualnych premii oferowanych przez PSP-wystawców (mile lotnicze itp.) oraz ewentualnych zachęt ze strony akceptanta (narzuty, rabaty, działania kierunkujące wybór formy płatności).

Na obecnym etapie nie jest jasne, czy – a jeżeli tak, to w jakim stopniu – zasady istniejących systemów pozwalają umieszczać na tej samej karcie marki, które obecnie również konkurują z nimi na rynkach krajowych. Systemy kart mogą także narzucać na wystawców i akceptantów wymogi sprawozdawcze lub opłaty z tytułu transakcji zawartych przy użyciu karty noszącej ich markę, nawet jeśli marka ta nie jest wykorzystywana w tych transakcjach. System kart SEPA przewiduje zasadę stanowiącą, że PSP-wystawca, w porozumieniu z konsumentem, może z góry wybrać jedną z marek umieszczonych na karcie, która będzie domyślnie wykorzystywana w punkcie sprzedaży. W ten sposób łączenie marek na kartach może również powodować problemy w zakresie konkurencji, jeżeli takie działanie jest wykorzystywane w celu ograniczania wyboru marki lub instrumentu płatniczego lub niewłaściwego wpływania na wybór takiej marki lub instrumentu. W chwili obecnej problem łączenia marek ogranicza się do kart, jednak w przyszłości będzie w coraz większym stopniu dotyczył płatności mobilnych.

Pytania

- 6) Jakie są potencjalne korzyści lub wady łączenia marek? Czy istnieją potencjalne ograniczenia dotyczące łączenia marek, które powodują szczególne problemy? Prosimy w miarę możliwości określić skalę tego problemu liczbowo. Czy należy zająć się ograniczeniami w łączeniu marek narzuconymi przez systemy kart płatniczych, a jeżeli tak, to w jakiej formie?
- 7) Jeżeli stosowany instrument płatniczy zawiera połączone marki, kto powinien podejmować decyzję dotyczącą wyboru preferowanego instrumentu, który będzie wykorzystany jako pierwszy? Jak można zastosować to w praktyce?

4.1.4. Rozdzielenie systemów kart oraz przetwarzania płatności kartowych

Niektóre systemy kart posiadają jednostki zależne zajmujące się przetwarzaniem transakcji i mogą uczestnikom systemu narzucać wymóg korzystania ze swojej jednostki zależnej. Stanowi to barierę wejścia na rynek dla jednostek przetwarzających oraz dla nowych systemów kart, którą można przezwyciężyć dzięki faktycznemu rozdzieleniu podmiotów zarządzających systemami kart od podmiotów przetwarzających płatności kartowe. Rozdzielenie tych podmiotów zwiększyłoby więc konkurencję między systemami kart oraz między jednostkami przetwarzającymi i umożliwiłoby bankom uczestniczenie tylko w jednej infrastrukturze spełniającej stosowne wymogi. System kart SEPA (SEPA Cards Framework, SCF) przewiduje rozdzielenie zarządzania systemem kart od przetwarzania płatności, ale nie zawiera szczegółowych rozwiązań.

Skutkiem braku wspólnych ram interoperacyjności jest segmentacja rynku przetwarzania transakcji kartowych. Należy zatem usprawnić techniczne i biznesowe procedury rozliczania lub rozrachunku płatności między bankami korzystającymi z odmiennej infrastruktury. Rozwój standardów przetwarzania transakcji niezależnych od konkretnego systemu pomógłby również przeprowadzić rozdział podmiotów zarządzających systemami kart od podmiotów przetwarzających transakcje kartowe.

Pytania

- 8) Czy sądzą Państwo, że połączenie podmiotów zarządzających systemami kart i podmiotów przetwarzających transakcje kartowe jest problemem, a jeżeli tak, to dlaczego? Jaka jest skala tego problemu?
- 9) Czy w tej sprawie należy podjąć jakieś działania? Czy są Państwo zwolennikami podziału prawnego (tzn. podziału operacyjnego, zakładającego pozostawienie własności w rękach tej samej spółki holdingowej) czy też pełnego rozdzielenia własności takich podmiotów?

4.1.5. Dostęp do systemów rozrachunku

W przeciwieństwie do banków, instytucje płatnicze określone w dyrektywie 2007/64/WE w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego¹⁷ oraz instytucje pieniądza elektronicznego nie mają bezpośredniego dostępu do systemów rozliczeń i rozrachunku. Na mocy art. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie zamknięcia rozliczeń, tylko instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne mogą uczestniczyć w wyznaczonych systemach rozrachunku. W efekcie inni PSP twierdzą, że nie są w stanie konkurować z bankami na równych zasadach, ponieważ mają obowiązek korzystania z usług banku do rozrachunku płatności.

Pytania

- 10) Czy brak bezpośredniego dostępu do systemów rozliczeń i rozrachunku jest problemem dla instytucji płatniczych oraz instytucji pieniądza elektronicznego, a jeżeli tak, to jaka jest skala tego problemu?
- 11) Czy należy ustanowić wspólne ramy przetwarzania płatności kartowych określające zasady przetwarzania kart SEPA (tzn. zasady autoryzacji, rozliczenia i rozrachunku)? Czy należy tam określić warunki i opłaty za dostęp do infrastruktury przetwarzania płatności kartowych zgodnie z przejrzystymi i niedyskryminującymi kryteriami? Czy należy uwzględnić udział instytucji płatniczych oraz instytucji pieniądza elektronicznego w wyznaczonych systemach rozrachunku? Czy należy odpowiednio zmienić dyrektywę w sprawie zamknięcia rozliczeń lub dyrektywę w sprawie usług płatniczych?

4.1.6. Zgodność z systemem kart SEPA (SCF)

System SCF opracowany przez EPC nie został w pełni wdrożony do dnia 1 stycznia 2011 r., jak początkowo planowano, gdyż wiele z jego bazowych elementów nie jest aktywnie stosowanych. Potencjalne skutki SCF nie ograniczają się do płatności w euro. Chociaż SCF obejmuje karty o przeznaczeniu ogólnym wykorzystywane do dokonywania płatności oraz wypłat gotówki w euro na całym obszarze SEPA, to PSP oraz systemy działające w państwach SEPA, w których walutą urzędową nie jest euro, mają motywację do dostosowania się do wymogów SCF, aby móc obsługiwać transakcje w euro. W ramach SCF istniejące systemy płatności dla transakcji w euro niezgodne z SEPA zostaną zasadniczo wycofane z rynku. Oznacza to, że systemy niezgodne z SCF znikną z rynku po pełnym wdrożeniu

¹⁷ Dyrektywa 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, Dz.U. L 319 z 5.12.2007, s. 1.

systemu SCF. System SCF określa wymogi, które spełnić muszą karty, aby były zgodne z SEPA: płatności kartowe muszą być gwarantowane przez PSP-wystawcę, a standardy EMV (chip i PIN) powinny być w pełni wdrożone. Te wymogi techniczne również mają wpływ na/ograniczają modele biznesowe, które mają być stosowane w Unii Europejskiej, przy czym ma to tę zaletę, że dla systemów dopuszczonych do funkcjonowania powstaje jednolity zintegrowany rynek europejski.

Pytania

- 12) Jaka jest Państwa opinia na temat zawartości i skutków rynkowych (produkty, ceny, warunki i zasady) systemu SCF? Czy system SCF stanowi wystarczający czynnik stymulujący integrację rynku na szczeblu UE? Czy są jakieś obszary, które należałoby poddać przeglądowi? Czy systemy niezgodne z SCF powinny zniknąć po pełnym wdrożeniu SCF, czy też istnieje uzasadnienie dla ich dalszego istnienia?

4.1.7. Informacje o dostępności środków finansowych

W wielu modelach biznesowych dla usług płatniczych kluczowym elementem jest uprzednia informacja o dostępności środków finansowych, niezbędna na potrzeby autoryzacji lub zagwarantowania płatności dla konkretnej transakcji płatniczej. Jako instytucje prowadzące rachunki bankowe, banki pełnią rolę „bramy”, faktycznie determinującej powodzenie wielu modeli biznesowych. Nawet jeśli w przypadku określonych nowych usług płatniczych konsumenci zgodziliby się, aby informacje o dostępności środków na ich rachunku bankowym były przekazywane wybranym dostawcom usług płatniczych, banki mogą odmówić dostępu do tych informacji innym dostawcom usług płatniczych. Ze względu na znaczenie bezpiecznych płatności i zaufania do systemu płatniczego w ogólności, a także na fakt, że banki podlegają nadzorowi, taka odmowa może być w niektórych przypadkach uzasadniona. Prowadzi to jednak do konfliktu interesów w przypadku banków, które mogą mieć interes w odmawianiu współpracy, mimo stosownej zgody ze strony ich klientów. Może to w nadmierny sposób utrudniać tworzenie bezpiecznych i efektywnych alternatywnych rozwiązań płatniczych, nawet jeżeli podlegają one wymogom ostrożnościowym.

Pytania

- 13) Czy istnieje potrzeba udzielania podmiotom innym niż banki dostępu do informacji o dostępności środków finansowych na rachunkach bankowych za zgodą klienta, a jeżeli tak, to jakie ograniczenia należy nałożyć na takie informacje? Czy należy rozważyć działania ze strony organów publicznych, a jeżeli tak, to jakie aspekty powinny te działania obejmować i jaką formę powinny przybrać?

4.1.8. Zależność od transakcji kartami płatniczymi

Na całym świecie stale rośnie użytkowanie kart. W okresie od 2009 do 2010 r. globalne wolumeny transakcji wzrosły o 9,7 %. Karty nadal są preferowanym bezgotówkowym instrumentem płatniczym, a ich udział przekracza 40 % na większości rynków¹⁸. Ze względu na rosnące użytkowanie kart płatniczych, w tym także w świecie handlu elektronicznego, prawdopodobne jest, że będzie rosła liczba przedsiębiorstw, których działalność będzie zależeć od możliwości przyjmowania płatności kartą. W takim przypadku powstaje pytanie,

¹⁸ World Payments Report 2011 (Raport o płatnościach na świecie), s. 10, CapGemini, RBS i EFMA.

czy w publicznym interesie leży określenie obiektywnych zasad definiujących okoliczności i procedury, zgodnie z którymi systemy płatności kartowych mogłyby jednostronnie odmówić akceptacji.

Pytania

- 14) Czy, w związku z rosnącym użytkowaniem kart płatniczych, sądzą Państwo, że istnieją przedsiębiorstwa, których działalność jest uzależniona od możliwości przyjmowania płatności kartą? Proszę podać konkretne przykłady takich przedsiębiorstw lub sektorów. Jeżeli tak, to czy istnieje potrzeba ustalenia obiektywnych zasad dotyczących postępowania dostawców usług płatniczych oraz systemów kart płatniczych w stosunku do zależnych od nich użytkowników?

4.2. Przejrzyste i korzystne ceny usług płatniczych dla konsumentów, detalistów i innych przedsiębiorstw

Rzeczywisty koszt usług płatniczych jest często niejasny, zarówno dla konsumentów, jak i dla akceptantów, co prowadzi do wyższych kosztów płatności w gospodarce unijnej. Brak przejrzystości dotyczy przede wszystkim rynku kart, jednak powiązania między płatnościami kartowymi, elektronicznymi i mobilnymi rodzą skutki dla wszystkich tych metod płatności. Ponadto większą przejrzystość cen należy traktować jako sposób na zmniejszanie kosztów transakcji płatniczych dla wszystkich uczestniczących w nich stron oraz, ostatecznie, jako sposób optymalizacji kosztów na obszarze UE z korzyścią dla użytkowników usług płatniczych. Kolejna kwestia związana z cenami usług płatniczych dotyczy mikropłatności, tzn. płatności o niskiej wartości, które ze swojej natury są często dokonywane kartą, przez internet lub w formie płatności mobilnych. Związane z nimi opłaty są często postrzegane jako zbyt wysokie, zarówno przez konsumentów, jak akceptantów, ponieważ stanowią zwykle znacznie wyższy procent wartości transakcji niż w przypadku płatności o dużej wartości. Być może sytuacja ta przyczyniła się do rozwoju alternatywnych walut cyfrowych.

4.2.1. Relacje między konsumentem a akceptantem: przejrzystość

Konsumenci rzadko zdają sobie sprawę z całkowitego kosztu korzystania z konkretnych instrumentów płatniczych, tzn. kosztów, które nie tylko nakładane są bezpośrednio na nich, lecz również na odbiorców płatności (akceptantów). Jeżeli koszt korzystania z różnych instrumentów płatniczych (np. kart różnych marek, gotówki, czeków) jest dla konsumentów taki sam, skłonni są przyjąć, że dla akceptanta nie ma znaczenia wybrana przez nich metoda płatności. W efekcie, wybierając instrument płatniczy, konsumenci kierują się albo wygodą, albo potencjalnymi korzyściami, które mogliby uzyskać, stosując daną metodę płatności.

Jednakże instrument płatniczy wybrany przez konsumenta może nie być optymalny pod względem całkowitych kosztów dla gospodarki. Akceptanci zwykle doliczają swoje koszty transakcyjne do cen oferowanych towarów i usług. W ostatecznym rozrachunku wszyscy konsumenci płacą więcej za swoje zakupy, aby pokryć rzeczywisty koszt droższych metod płatności, z których korzystają tylko niektórzy z nich.

Zwiększenie przejrzystości całkowitych kosztów korzystania z różnych instrumentów płatniczych mogłoby więc obniżyć całkowite koszty płatności w gospodarce. Można to osiągnąć, przekazując konsumentom informacje o kosztach, które ponoszą akceptanci w związku z obsługą lub korzystaniem z określonego instrumentu płatniczego. W tym kontekście ważne będzie przeprowadzenie oceny prawdopodobnego wpływu większej

przejrzystości na zachowania konsumentów, skupiając się na lepszym zrozumieniu reakcji konsumentów i ich potrzeb.

Pytania

- 15) Czy akceptanci powinni informować konsumentów o wysokości uiszczanych przez siebie opłat z tytułu korzystania z różnych instrumentów płatniczych? Czy dostawcy usług płatniczych powinni mieć obowiązek informowania konsumentów o pobieranej opłacie za obsługę akceptanta/o dochodach z WOI otrzymywanych z tytułu transakcji realizowanych przez klientów? Czy informacje te są istotne dla konsumentów i czy wpływają one na wybór sposobu płatności przez konsumentów?

4.2.2. *Relacje między konsumentem a akceptantem: rabaty, narzuty i inne działania kierunkujące*

Inną możliwością zwiększenia przejrzystości cen w relacjach między konsumentem a akceptantem i zachęcania do korzystania z najbardziej efektywnych instrumentów płatniczych może być systematyczne i kompleksowe stosowanie przez akceptanta rabatów, narzutów i innych działań kierunkujących wybór instrumentów płatniczych (np. wybiórcze przyjmowanie określonych kart tylko powyżej określonej kwoty, wyraźne wskazanie preferowanej metody płatności). Mogłoby to stwarzać zachęty do korzystania z najbardziej efektywnych środków płatności. Zgodnie z zasadą „płaci użytkownik” koszty powinny być z zasady pokrywane przez tych, którzy korzystają z konkretnej usługi, a nie rozkładane na większą grupę.

Zasadne jest również uwzględnienie potencjalnych nadużyć mogących powstać w wyniku stosowania narzutów, na przykład brak przejrzystości oraz brak praktycznych alternatywnych instrumentów płatniczych pozwalających na uniknięcie płacenia narzutu¹⁹. Jest to szczególnie problem w niektórych sektorach gospodarki (np. w branży lotniczej). Narzuty nie powinny być wykorzystywane przez akceptantów jako dodatkowe źródło przychodów, lecz powinny odpowiadać rzeczywistym kosztom korzystania z danego instrumentu płatniczego, zgodnie z art. 19 dyrektywy w sprawie praw konsumentów²⁰.

W art. 52 ust. 3 dyrektywy w sprawie usług płatniczych wyraźnie przyznano akceptantom prawo do stosowania narzutów i rabatów z tytułu korzystania z danego instrumentu płatniczego²¹. Państwa członkowskie mogą jednak pod pewnymi warunkami zakazywać lub ograniczać stosowanie narzutów (lecz nie rabatów). Państwa członkowskie stosują ten przepis w radykalnie odmienny sposób na swoich terytoriach. Istnienie różnych regulacji w poszczególnych państwach znacząco zwiększa złożoność jednolitego rynku i prowadzi do dezorientacji zarówno wśród konsumentów, jak i akceptantów, w szczególności w przypadku transakcji transgranicznych.

¹⁹ Ograniczają one porównywanie cen przez konsumentów i porównywanie pełnych ofert cenowych, ze szkodą dla konsumentów, co stwierdzono w dokumencie wydanym przez brytyjski urząd ds. uczciwego handlu (OFT), ‘Payment surcharges — Response to the Which? super-complaint’ (Narzuty na płatności – odpowiedź na zarzut magazynu Which?), czerwiec 2011 r.

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 64.

²¹ Dyrektywa w sprawie usług płatniczych nie ma jednak zastosowania do płatności gotówkowych ani czekowych.

Pytania

- 16) Czy istnieje potrzeba dalszego harmonizowania rabatów, narzutów i innych działań kierujących wybór instrumentów płatniczych na obszarze Unii Europejskiej w przypadku płatności kartowych, internetowych i mobilnych? Jeżeli tak, to w jakim kierunku powinna iść taka harmonizacja? Czy na przykład należy:
- wspierać określone metody (rabaty, narzuty itp.), a jeżeli tak, to w jaki sposób?
 - ogólnie zezwalać na stosowanie narzutów pod warunkiem, że są one ograniczone do rzeczywistych kosztów instrumentu płatniczego ponoszonych przez akceptanta?
 - zwrócić się do akceptantów o przyjmowanie jednego, szeroko stosowanego, korzystnego cenowo elektronicznego instrumentu płatniczego bez stosowania narzutu?
 - stosować szczególne zasady do mikropłatności oraz, w stosownych przypadkach, alternatywnych walut cyfrowych?

4.2.3. *Relacje między akceptantem a dostawcą usług płatniczych*

Przejrzystość cen instrumentów płatniczych oraz rzeczywistych kosztów transakcji płatniczych można również zwiększyć dzięki analizie relacji między akceptantami a dostawcami usług płatniczych.

Niektóre zasady stosowane obecnie przez systemy kart utrudniają akceptantom wpływanie na decyzje konsumentów co do wyboru instrumentu płatniczego i ograniczają ich własne możliwości w zakresie przyjmowania tylko wybranych kart. Ułatwia to dostawcom usług płatniczych stosowanie wysokich WOI, tym samym potencjalnie zwiększając koszt płatności kartowych i ograniczając konkurencję. Chodzi tu o następujące zasady:

- zasada zakazu dyskryminacji, która zakazuje detalistom nakłaniania swoich klientów do korzystania z preferowanego przez detalistów instrumentu płatniczego za pomocą narzutów, rabatów oraz innych działań ukierunkowujących wybór danego instrumentu.
- zasada honorowania wszystkich kart, zgodnie z którą akceptanci mają obowiązek przyjmowania wszystkich kart tej samej marki, nawet jeżeli związane z nimi opłaty nie są jednakowe²².
- praktyki ujednolicające stosowane przez centra autoryzacji kart, w wyniku których współpracujące z akceptantami centra autoryzacji pobierają od nich opłatę stanowiącą średnią opłat z tytułu płatności kartowych, a akceptant nie jest

²² Zasadę honorowania wszystkich kart można w praktyce rozpatrywać jako dwie odrębne zasady: honorowanie wszystkich wystawców (np. jeśli akceptant przyjmuje karty Visa wydawane przez lokalne banki, powinien także przyjmować karty zagraniczne) oraz honorowanie wszystkich produktów (np. jeśli akceptant przyjmuje karty kredytowe konsumentów, musi także przyjmować bardziej kosztowne karty klientów instytucjonalnych). Ogólnie rzecz biorąc, nie dostrzegamy problemu w przypadku zasady honorowania wszystkich wystawców, lecz wyrażamy niepokój co do skutków dla konkurencji w przypadku zasady honorowania wszystkich produktów.

informowany o opłatach za obsługę akceptanta mających zastosowanie do poszczególnych kategorii kart.

Zmiany zasad dotyczących systemów kart i praktyk stosowanych przez centra autoryzacji mogą dać akceptantom większą siłę przetargową w negocjacjach z PSP-centrum autoryzacji, w szczególności na poziomie opłat za obsługę akceptanta, a równocześnie dać akceptantom większą możliwość wpływania na decyzje konsumentów. Może to obniżyć koszt płatności kartowych w gospodarce i zwiększyć szanse na to, że akceptanci będą przyjmować nowe konkurencyjne systemy.

Pytania

- 17) Czy zmiany w zakresie systemów kart i zasad dotyczących centrów autoryzacji mogą zwiększyć przejrzystość usług płatniczych i przyczynić się do ustalania ich cen w sposób racjonalny pod względem kosztów? Czy takie środki byłyby skuteczne same w sobie czy też wymagałyby one dodatkowych środków wspomagających? Czy takie zmiany wymagałyby dodatkowych mechanizmów kontrolnych lub nowych środków w zakresie relacji między akceptantami i konsumentami, aby zapewnić brak negatywnego wpływu tych rozwiązań na prawa konsumentów? Czy należy uwzględnić systemy trójstronne? Czy należy dokonywać rozróżnienia między kartami wydawanymi dla konsumentów i dla klientów instytucjonalnych? Czy istnieją szczególne wymogi i konsekwencje w przypadku mikropłatności?

4.3. Standaryzacja

Jeżeli osiągnięta zostanie interoperacyjność transgraniczna, europejscy użytkownicy usług płatniczych (przedsiębiorstwa, konsumenci, akceptanci) w pełni odniosą korzyści z istnienia konkurencji, swobody wyboru oraz bardziej efektywnych operacji płatniczych. Dotyczy to wszystkich płatności elektronicznych oraz wielu uczestników procesu płatności, w zależności od metody płatności. Należy jednak przeprowadzić gruntowną standaryzację poszczególnych elementów (np. protokołów, interfejsów, aplikacji, usług)²³, aby zminimalizować ryzyko zamknięcia rynku dla potencjalnych konkurentów, czy też dla innowacji.

Płatności kartowe

Jak wspomniano powyżej płatność kartowa polega na wymianie danych między PSP-centrum autoryzacji a PSP-wystawcą (obszar A2I), ale także między akceptantem (potencjalnie za pomocą fizycznego terminalu płatniczego) a PSP-centrum autoryzacji (obszar T2A).

W obszarze T2A brakuje wspólnych standardów w wymiarze transgranicznym, a w wielu przypadkach również krajowym. Istnieje pewna liczba inicjatyw prywatnych mających na celu stworzenie specyfikacji technicznych, jak na przykład EPAS (Electronic Protocol Application Software) oraz C-TAP (Common Terminal Acquirer Protocol). Projekty te często jednak są rozwijane w odosobnieniu i zmierzają w różnych kierunkach, a ich motorem są rozbieżne interesy handlowe. Rozdrobnienie wysiłków standaryzacyjnych ma potrójne skutki. Po pierwsze, brak wspólnych standardów ogranicza krąg potencjalnych dostawców usług do krajowych PSP-centrów autoryzacji, a tym samym utrudnia osiągnięcie konkurencyjnego

²³ Część 7. Porozumienia normalizacyjne, Wytyczne w sprawie stosowania art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do horyzontalnych porozumień kooperacyjnych, Dz.U. C 11 z 14.1.2011, s. 1.

jednolitego rynku usług płatniczych. Po drugie, akceptanci muszą utrzymywać różne systemy i protokoły dla zarządzania wymianą danych w procesie autoryzacji – przynajmniej po jednym dla każdego państwa, w którym prowadzą działalność, a w wielu przypadkach nawet większą ich liczbę, co ogranicza możliwości centralizacji działalności i zmniejsza korzyści płynące ze wzrostu efektywności. Po trzecie, brak wspólnych standardów w obszarze T2A często uniemożliwia przyjmowanie kart debetowych za granicą – to doświadczenie konsumenckie stoi w sprzeczności z zasadami jednolitego rynku i wspólnej waluty dla płatności gotówkowych w państwach członkowskich strefy euro.

Sytuacja w obszarze A2I jest równie niezadowalająca. Międzybankowe przetwarzanie płatności (autoryzacja, rozrachunki i rozliczanie transakcji) opiera się obecnie na różnych zasadach poszczególnych systemów kart. Pełne rozdzielenie systemu i przetwarzania (zob. pkt 4.1.4) będzie wymagało istnienia standardów interoperacyjności systemów na potrzeby przetwarzania transakcji w obszarze A2I. Prace standaryzacyjne inicjowane przez branżę w obszarze A2I mają obecnie ograniczony zakres i nie zyskały jeszcze zbyt szerokiego poparcia wśród wszystkich uczestników rynku.

Trzecie zagadnienie dotyczy certyfikacji. W przypadku każdego państwa i systemu kart istnieją odmienne kryteria i procedury oceny w przypadku obowiązkowej certyfikacji kart chipowych, terminali płatniczych itp. Te procedury certyfikacyjne mają podstawowe znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa płatności, ponieważ jednak nie są zharmonizowane na obszarze Europy, rodzą one po stronie producentów kart i terminali zbędne koszty. Zapoczątkowane przez rynek inicjatywy OSeC (Open Standards for Security and Certification) oraz CAS (Common Approval Scheme) wprowadzono jako odpowiedź na ten problem. Początkowe postępy były obiecujące, jednak inicjatywy te nie przyniosły jeszcze wymiernych rezultatów na rynku.

EPC ustanowiła nadrzędną Grupę Zainteresowanych Stron ds. Kart (CSG) z udziałem przedstawicieli kluczowych sektorów, tzn. akceptantów, jednostek przetwarzających płatności kartowe, systemów kart, dostawców usług płatniczych oraz dostawców technicznych. CSG opracowuje zbiór zasad standaryzacyjnych dla kart SEPA, którego piąta wersja została opublikowana w grudniu 2010 r. Celem tego zbioru zasad jest harmonizacja standardów SEPA tak, aby „każda karta SEPA mogła, pod względem technicznym, działać w dowolnym terminalu SEPA”, a także promowanie zharmonizowanych procedur i standardów w zakresie certyfikacji. Na obecnym etapie rozwiązanie to przyniosło ograniczone konkretne rezultaty w zakresie stworzenia rzeczywiście zintegrowanego rynku kart.

Płatności elektroniczne i mobilne

W październiku 2010 r. EPC oraz globalne stowarzyszenie operatorów sieci komórkowych GSMA opublikowały opracowanie przedstawiające role i zakres odpowiedzialności operatorów sieci komórkowych i banków w zakresie zarządzania aplikacjami bezstykowymi²⁴. Sektor bankowy/sektor kart płatniczych oraz operatorzy sieci komórkowych zapoczątkowali tym samym dyskusję na temat współpracy i standaryzacji. Nie osiągnięto jeszcze jednak namacalnych rezultatów i wciąż należy wyeliminować kilka ważnych luk, aby doprowadzić do powstania stabilnego ekosystemu opartego na spójnych modelach biznesowych płatności mobilnych, które faktycznie działają w wymiarze transgranicznym.

²⁴

http://www.europeanpaymentscouncil.eu/knowledge_bank_detail.cfm?documents_id=423

Działania standaryzacyjne w obszarze płatności mobilnych powinny zapewnić całkowitą interoperacyjność między rozwiązaniami dla płatności mobilnych oraz dawać pierwszeństwo otwartym standardom umożliwiającym mobilność konsumentów. Ponadto, ze względu na specyfikę płatności mobilnych, standaryzacja powinna rozwiązać problem przenośności aplikacji do płatności mobilnych (tzn. to jak umożliwić przeniesienie aplikacji do płatności mobilnych w sytuacji, gdy konsument zmienia operatora sieci komórkowej).

Brak wspólnych standardów wydaje się mniejszym problemem w przypadku płatności elektronicznych, częściowo dzięki korzystaniu z internetu jako wspólnej platformy o zdefiniowanych protokołach komunikacyjnych. Nawet jeśli płatności elektroniczne są inicjowane w internecie, często są one następnie przetwarzane jako zwykłe płatności kartowe lub za pośrednictwem platform bankowości internetowej. Brak interoperacyjności między uczestnikami łańcucha procesu płatności (zob. pkt 4.4.) ma więc w tym przypadku silniejszy negatywny wpływ niż brak standardów. I w końcu, standaryzacja powinna również zapewnić łatwodostępność i łatwość stosowania rozwiązań z zakresu płatności elektronicznych i mobilnych oferowanych konsumentom.

Pytania

- 18) Czy zgadzają się Państwo, że korzystne byłoby stosowanie wspólnych standardów w przypadku płatności kartą? Na czym polegają główne luki, o ile istnieją? Czy istnieją inne konkretne aspekty płatności kartowych oprócz wymienionych powyżej (A2I, T2A, certyfikacja), dla których korzystna byłaby większa standaryzacja?
- 19) Czy obecne rozwiązania w zakresie zarządzania w wystarczającym stopniu służą koordynacji, stymulowaniu i zapewnianiu przyjęcia i wdrażania wspólnych standardów dla płatności kartą w racjonalnie określonych ramach czasowych? Czy wszystkie grupy zainteresowanych stron są należycie reprezentowane? Czy istnieją konkretne sposoby udoskonalenia procesu rozwiązywania konfliktów i przyspieszenia procesu dochodzenia do konsensusu?
- 20) Czy europejskie organy normalizacyjne, takie jak Europejski Komitet Normalizacyjny (Comité européen de normalisation, CEN) czy Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych (ETSI), powinny odgrywać aktywniejszą rolę w standaryzowaniu płatności kartowych? W jakim obszarze widzą Państwo największy potencjał dla ich zaangażowania i jakie mogłyby być potencjalne rezultaty ich zaangażowania? Czy są inne organy, nowe lub istniejące, które mogłyby przyczynić się do standaryzacji płatności kartowych?
- 21) Czy w przypadku płatności elektronicznych i mobilnych dostrzegają Państwo konkretne obszary, w których większa standaryzacja miałaby zasadnicze znaczenie dla wspierania podstawowych zasad, takich jak otwarte innowacje, przenośność aplikacji oraz interoperacyjność? Jeżeli tak, to jakie?
- 22) Czy europejskie organy normalizacyjne, takie jak CEN czy ETSI, powinny odgrywać aktywniejszą rolę w standaryzacji płatności elektronicznych lub mobilnych? W jakim obszarze widzą Państwo największy potencjał dla ich zaangażowania i jakie mogłyby być potencjalne rezultaty ich zaangażowania?

4.4. Interoperacyjność między dostawcami usług

W branżach o charakterze sieciowym, takich jak branża płatności, współpraca stanowi podstawowy wymóg, ponieważ każda płatność wymaga umowy między PSP zleconiodawcy płatności a PSP odbiorcy płatności. Aby każda płatność mogła zawsze dotrzeć do dowolnego beneficjenta bez szkody dla uczestników i pośredników, pożądana jest większa koordynacja w postaci pełnej interoperacyjności.

Zgodnie z wnioskiem Komisji dotyczącym poleceń przelewu i poleceń zapłaty, zasadę interoperacyjności można by zastosować na rynku kart – obok działań służących wyeliminowaniu przeszkód, o których mowa powyżej – zwłaszcza w przypadku wyboru centrum autoryzacji oraz zasad handlowych.

4.4.1. Interoperacyjność w obszarze płatności mobilnych

Rynek płatności mobilnych w Europie znajduje się nadal na bardzo wczesnym etapie rozwoju. Wydaje się, że jedną z głównych barier utrudniających szerokie upowszechnienie płatności mobilnych jest patowa sytuacja między operatorami sieci komórkowych, tradycyjnymi dostawcami usług płatniczych (bankami) oraz innymi uczestnikami rynku, takimi jak producenci czy twórcy aplikacji. Wydaje się, że operatorzy sieci komórkowych dążą do utrzymania kontroli w tej sferze działalności, przynajmniej w charakterze podmiotów zarządzających bezpieczeństwem tych usług. Równocześnie uczestnicy rynku płatności elektronicznych dążą do rozszerzenia zasięgu swojego działania na środowisko usług mobilnych (zarówno dla płatności zdalnych, jak i zbliżeniowych).

Wydaje się prawdopodobne, że prywatni uczestnicy rynku kontrolujący standardy, a tym samym interoperacyjność, zdominują cały łańcuch płatności: samo urządzenie, platformę aplikacji oraz zarządzanie bezpieczeństwem. Stwarza to poważne ryzyko rozdrobnienia spowodowanego wprowadzaniem zastrzeżonych rozwiązań. Nie należy ponadto pomijać ważnej roli innych sektorów potencjalnie uczestniczących w zapewnieniu interoperacyjności, które nie odgrywają wiodącej roli w realizacji strategii standaryzacyjnej, takich jak na przykład sektor transportu publicznego (opłaty za bilety) lub ochrony zdrowia (płatności kartą w związku z ubezpieczeniem zdrowotnym).

4.4.2. Interoperacyjność w obszarze płatności elektronicznych

EPC zadecydowała, że nie będzie tworzyć własnego systemu bankowości internetowej, a zamiast tego zaproponowała stworzenie ram interoperacyjnych umożliwiających konkurencję między różnymi systemami i pozwalających poszczególnym bankom decydować, do którego systemu przystąpią. W chwili obecnej żaden dostawca usług niebędący bankami nie uzyskał pozwolenia na przyłączenie się do tych prac²⁵. Trzy systemy bankowe²⁶ podjęły inicjatywę „weryfikacji poprawności projektu” w celu zbadania interoperacyjności systemów. Jest jeszcze zbyt wcześnie, aby można było stwierdzić, czy możliwe będzie rozszerzenie zakresu tego projektu i przekształcenie go w system o zasięgu ogólnounijnym.

²⁵ Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie standaryzacji w celu zapewnienia interoperacyjności w obszarze płatności elektronicznych:

http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=1_39876

²⁶ iDEAL (Niderlandy), EPS (Austria) oraz GiroPay (Niemcy).

Równocześnie EBA Clearing, podmiot zajmujący się rozrachunkiem i rozliczeniami, którego udziałowcami jest niemal 70 banków, ogłosił inicjatywę w zakresie płatności elektronicznych opartą na bankowości internetowej. W maju 2012 r. ma zostać rozpoczęty projekt pilotażowy.

4.4.3. Interoperacyjność a konkurencja

Techniczną interoperacyjność należy odróżnić od interoperacyjności handlowej, tzn. możliwości wyboru centrum autoryzacji przez akceptantów oraz możliwości wyboru wystawców przez klientów, bez względu na ich lokalizację. Ważne jest także rozwiązanie problemów związanych z interoperacyjnością w systemach trójstronnych, różniących się do tych występujących w systemach czterostronnych.

Pytania

- 23) Czy obecnie istnieje jakiś segment łańcucha płatności (zleceniodawca, odbiorca, PSP odbiorcy, jednostka przetwarzająca, system, PSP zleceniodawcy), w przypadku którego luki w zakresie interoperacyjności są szczególnie wyraźne? Jak można je wyeliminować? Jaki poziom interoperacyjności byłby konieczny w celu uniknięcia rozdrobnienia rynku? Czy można określić minimalne wymogi w zakresie interoperacyjności, w szczególności w przypadku płatności elektronicznych?
- 24) Jak można rozwiązać obecną sytuację patową w przypadku interoperacyjności dla płatności mobilnych oraz powolnych postępów we wdrażaniu płatności elektronicznych? Czy obecne mechanizmy zarządzania w wystarczającym stopniu służą koordynacji, stymulowaniu i zapewnianiu interoperacyjności w racjonalnie określonych ramach czasowych? Czy wszystkie grupy zainteresowanych stron są należycie reprezentowane? Czy istnieją konkretne sposoby udoskonalenia procesu rozwiązywania konfliktów i przyspieszenia procesu dochodzenia do konsensusu?

4.5. Bezpieczeństwo płatności

Bezpieczeństwo płatności detalicznych jest zasadniczym warunkiem wstępnym zarówno dla użytkowników usług płatniczych, jak i dla akceptantów. Konsumenci słusznie niepokoją się częstymi doniesieniami prasowymi na temat oszustw oraz przypadków niewłaściwego wykorzystywania danych, a tym samym są szczególnie wyczuleni na kwestie bezpieczeństwa w przypadku płatności kartowych i internetowych. Potwierdziły to konsultacje społeczne w sprawie przyszłości handlu elektronicznego na rynku wewnętrznym: bezpieczeństwo płatności zostało wskazane jako jedna z głównych przeszkód utrudniających szerokie upowszechnienie handlu elektronicznego.

Najważniejszym aspektem wymogów w zakresie bezpieczeństwa jest zapobieganie nadużyciom. Trwający proces zastępowania kart autoryzowanych za pomocą podpisu (wyposażonych w pasek magnetyczny umożliwiający odczyt karty) kartami z chipem i numerem PIN (zgodnych ze standardem EMV) przyczynił się do znacznego zmniejszenia nadużyć w punktach sprzedaży w skali europejskiej. Na koniec 2010 r. w przybliżeniu 90 % wszystkich terminali w punktach sprzedaży oraz 80 % wszystkich kart płatniczych w UE było zgodnych ze standardem EMV. Przyczyniło się to do zmniejszenia oszustw kartowych w ramach fizycznych transakcji płatniczych, jednak działalność nosząca znamiona oszustw w coraz większym stopniu przenosi się obecnie do obszaru zdalnych transakcji kartowych, w szczególności płatności dokonywanych przez internet. Mimo iż zdalne transakcje kartowe stanowią jedynie niewielką część wszystkich transakcji kartowych, w tym obszarze

popelniana już jest większość spośród wszystkich nadużyć. Płatności elektroniczne bez użycia karty również narażone są na nadużycia. Potencjalnym środkiem zapobiegawczym w przypadku bankowości elektronicznej lub innych internetowych transakcji płatniczych jest m.in. tzw. uwierzytelnianie dwuskładnikowe (ang. two-factor authentication), czyli stosowanie numeru PIN w połączeniu z jednorazowym kodem transakcji otrzymywanym na przykład w wiadomości SMS lub odczytywanym z tokena. Należy jednak wziąć również pod uwagę kompromis między bezpieczeństwem, szybkością i łatwością stosowania.

Drugim ważnym zagadnieniem w tym obszarze jest ochrona danych. Wszystkie sposoby płatności, o których mowa w niniejszym dokumencie, wiążą się z przetwarzaniem danych osobowych i korzystaniem z elektronicznych sieci komunikacji. Szczególnie chronione informacje o klientach powinny pozostać w bezpiecznej infrastrukturze systemu płatności, czyli być w ramach tej infrastruktury zarówno przetwarzane, jak i przechowywane. W dyrektywach 95/46/WE²⁷ oraz 2002/58/WE²⁸ ustanowiono ramy prawne stosowane do przetwarzania danych osobowych w UE oraz uregulowano działalność w zakresie przetwarzania danych prowadzoną w tym kontekście przez różne podmioty uczestniczące w operacji płatniczej. Jest to główne zadanie wszystkich uczestników rynku biorących udział w transakcji płatniczej. Bardzo ważne jest, aby mechanizmy uwierzytelniania transakcji płatniczych były od samego początku projektowane z uwzględnieniem niezbędnych środków zapewniających zgodność z wymogami w zakresie ochrony danych. Liczbę stron posiadających dostęp do danych uwierzytelniających w trakcie transakcji płatności lub po jej zawarciu należy ograniczyć do tych podmiotów, których udział jest bezwzględnie konieczny do zrealizowania transakcji.

Ponadto zintegrowany rynek bezpiecznych płatności internetowych mógłby potencjalnie ułatwić walkę ze stronami internetowymi, na których udostępniane są nielegalne treści lub sprzedawane są podrobione towary. Na PSP można by nałożyć wymóg, z zastrzeżeniem odpowiednich z góry określonych procedur, wydawania odmowy realizacji transakcji finansowych na stronach internetowych, które uprzednio uznano za niezgodne z prawem.

Pytania

- 25) Czy uważają Państwo, że transakcje fizyczne, w tym z wykorzystaniem kart zgodnych ze standardem EMV oraz zbliżeniowych płatności mobilnych, są dostatecznie bezpieczne? Jeżeli nie, to na czym polegają luki w zakresie bezpieczeństwa i jak można je wyeliminować?
- 26) Czy w przypadku płatności zdalnych (płatności kartowych, elektronicznych lub mobilnych) konieczne są dodatkowe wymogi w zakresie bezpieczeństwa (np. uwierzytelnianie dwuskładnikowe lub zastosowanie protokołów bezpiecznych płatności)? Jeżeli tak, to jakie konkretne podejścia/technologie są najskuteczniejsze?

²⁷ Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

²⁸ Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej), Dz.U. L 201 z 31.7.2002, s. 37.

- | | |
|-----|---|
| 27) | Czy bezpieczeństwo płatności należy wesprzeć ramami regulacyjnymi, być może w związku z innymi inicjatywami w zakresie cyfrowego uwierzytelniania? Które kategorie uczestników rynku powinny zostać objęte takimi ramami regulacyjnymi? |
| 28) | Jakie są najwłaściwsze mechanizmy zapewniające ochronę danych osobowych oraz zgodność z wymogami prawnymi i technicznymi określonymi w unijnym prawie? |

5. WDROŻENIE STRATEGII/ZARZĄDZANIE

5.1. Zarządzanie projektem SEPA

Do chwili obecnej projekt SEPA był prowadzony w przeważającej mierze jako projekt o charakterze samoregulacyjnym, powołany do życia i zarządzany przez europejski sektor bankowy za pośrednictwem EPC, przy silnym wsparciu EBC i Komisji. Zgromadzenie plenarne EPC jest odpowiedzialne za zarządzanie systemami SEPA i towarzyszącymi im ramami, a także za wprowadzanie nowych zasad i zmian w tych systemach i ramach. Jeżeli chodzi o członkostwo w EPC, poza bankami jedno miejsce otrzymały obecnie instytucje płatnicze, jednak inni dostawcy usług płatniczych, jednostki przetwarzające, uczestnicy rynku po stronie podaży (np. sprzedawcy oprogramowania, producenci terminali) i użytkownicy nie są reprezentowani.

W celu zwiększenia udziału zainteresowanych stron w zarządzaniu projektem SEPA na szczelbu UE w marcu 2010 r. Komisja oraz EBC wspólnie powołały organ zarządzający wysokiego szczebla – „Radę SEPA”. Rada skupia przedstawicieli wysokiego szczebla działających po stronie popytu i podaży na rynku płatności. Jej celem jest wspieranie dążeń do integracji rynku płatności detalicznych w euro oraz osiągnięcia konsensusu co do kolejnych kroków w kierunku ukończenia projektu SEPA. Rada nie ma uprawnień prawodawczych i nie może wprowadzać wiążących przepisów.

Wraz z przyjęciem rozporządzenia ustanawiającego wymogi techniczne dla poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro korzystny może być bardziej aktywny udział instytucji unijnych w procesie zarządzania systemem SEPA. W tym kontekście można by rozważyć bardziej wyeksponowaną rolę nadzoru legislacyjnego i regulacyjnego za pośrednictwem np. EBC, Komisji lub Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB).

Pytania

- | | |
|-----|--|
| 29) | Jak oceniają Państwo obecny system zarządzania projektem SEPA na szczelbu UE? Czy mogą Państwo wskazać jakieś słabości, a jeżeli tak, to czy mają Państwo jakieś propozycje w zakresie udoskonalenia zarządzania projektem SEPA? Jakie ogólne proporcje między podejściem regulacyjnym i samoregulacyjnym uznałoby Państwo za właściwe? Czy zgadzają się Państwo, że europejskie organy regulacyjne i organy nadzoru powinny odgrywać bardziej aktywną rolę w rozwoju projektu SEPA? |
|-----|--|

5.2. Zarządzanie w dziedzinie płatności kartowych, elektronicznych i mobilnych

W celu zwiększenia zaangażowania zainteresowanych stron EPC powołała forum konsultacyjne dla klientów (zajmujące się poleceniami przelewu SEPA i poleceniami zapłaty SEPA) oraz grupę zainteresowanych stron ds. kart (zajmującą się płatnościami kartowymi). Oba te organy działają pod wspólnym przewodnictwem EPC i przedstawicieli użytkowników

końcowych. Po stronie samoregulacyjnej, system kart SEPA (SCF) przyjęty przez EPC – mający status dobrowolnego kodeksu postępowania – definiuje zasady i warunki, których muszą przestrzegać banki, jednostki przetwarzające oraz systemy kart dla zapewnienia zgodności z SCF lub SEPA; niemniej jednak system ten wymaga dalszego doprecyzowania. Pomimo istnienia silnego bodźca dla operatorów pragnących przyjmować płatności w euro skłaniającego ich do zapewniania zgodności z SEPA, SCF nie cieszy się jednogłośnie poparciem wszystkich zainteresowanych stron i nie istnieje formalny mechanizm umożliwiający interpretację, monitorowanie i egzekwowanie zgodności z SEPA w przypadku systemów kart ani rozstrzyganie potencjalnych sporów.

W obszarach takich jak tworzenie właściwych ram dla płatności elektronicznych i mobilnych działania integracyjne przynoszą namacalne rezultaty w powolnym tempie, a tym samym opóźniają interoperacyjność, innowacyjność, większy wybór i efekt skali. Impas i niepewność mogą prowadzić do sytuacji, w której uczestnicy rynku będą przyjmować postawę wyczekującą. Ze względu na obecny brak zaangażowania w tę inicjatywę, tak ważną dla całej europejskiej gospodarki, osiągnięcie integracji rynku wymaga kompleksowego podejścia obejmującego regulację, samoregulację, zapewnienie zgodności z prawem konkurencji oraz egzekwowanie jego przestrzegania.

Pytania

- 30) Jak należy rozwiązać obecne wyzwania w zakresie zarządzania w dziedzinie standaryzacji i interoperacyjności? Czy istnieje potrzeba większego zaangażowania zainteresowanych stron innych niż banki, a jeżeli tak, to w jaki sposób (np. konsultacje społeczne, protokół ustaleń podpisany przez zainteresowane strony, upoważnienie Rady SEPA do wydawania wytycznych w zakresie określonych standardów technicznych itp.)? Czy w gestii uczestników rynku należy pozostawić kwestię stymulowania integracji rynku na całym obszarze UE oraz, w szczególności, decydowania o tym, czy i na jakich warunkach systemy płatności w walutach innych niż euro powinny być dostosowane do istniejących systemów płatności w euro? Jeżeli nie, to jakie podejście można by zastosować?
- 31) Czy organy publiczne powinny odgrywać tu jakąś rolę, a jeżeli tak, to jaką? Przykładowo, czy można by rozważyć podpisanie protokołu ustaleń między europejskimi organami publicznymi a EPC, określającego harmonogram/plan pracy zawierający konkretne produkty („kamienie milowe”) oraz terminy?

6. UWAGI OGÓLNE

Pytania

- 32) Niniejsza księga dotyczy szczególnych aspektów związanych z funkcjonowaniem rynku płatności w zakresie płatności kartowych, elektronicznych i mobilnych. Czy sądzą Państwo, że jakieś ważne zagadnienia zostały pominięte lub poruszone w niewystarczającym stopniu?

7. KOLEJNE KROKI

Zaprasza się wszystkie zainteresowane strony do przedstawiania swoich opinii w odpowiedzi na powyższe pytania. Uwagi należy nadsyłać pod wskazanym niżej adresem tak, aby dotarły do Komisji **najpóźniej do dnia 11 kwietnia 2012 r.:** markt-sepa@ec.europa.eu.

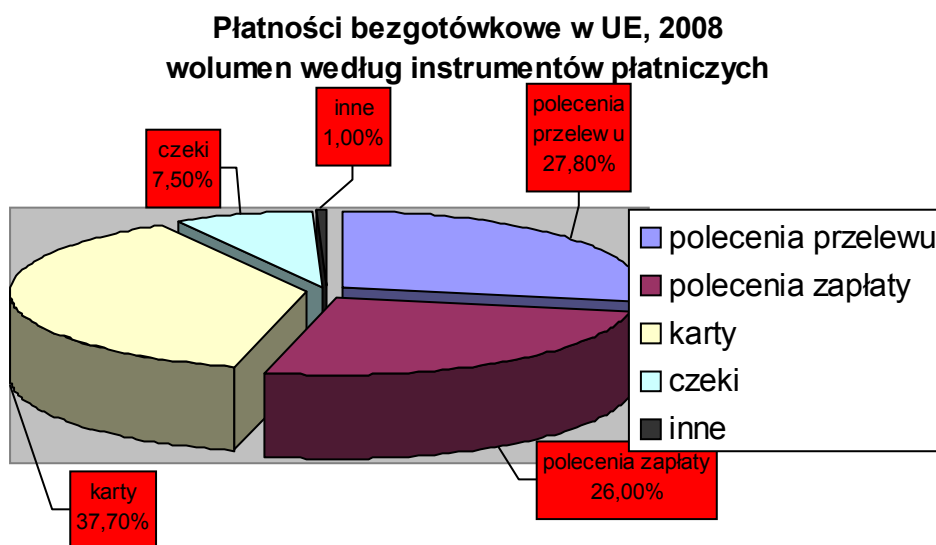
Uwagi nie muszą dotyczyć wszystkich zagadnień poruszonych w niniejszej zielonej księdze. W związku z tym prosimy wyraźnie wskazać pytania, do których odnoszą się Państwa uwagi. W miarę możliwości prosimy o przedstawienie konkretnych argumentów przemawiających za lub przeciw wariantom i podejściom przedstawionym w niniejszej księdze.

W ramach dalszych działań związanych z niniejszą zieloną księgą i na podstawie otrzymanych odpowiedzi Komisja ogłosi kolejne kroki do drugiego kwartału 2012 r. Wnioski, w stosownych przypadkach, zostaną przyjęte do czwartego kwartału 2012 r. lub pierwszego kwartału 2013 r. Przyszłym wnioskowi o charakterze ustawodawczym lub nieustawodawczym będzie towarzyszyła szeroko zakrojona ocena skutków. Zgłoszone uwagi zostaną opublikowane w internecie.

Prosimy zapoznać się, z towarzyszącym niniejszej zielonej księdze oświadczeniem dotyczącym prywatności w celu uzyskania informacji o sposobie postępowania z Państwa danymi osobowymi i przekazanymi uwagami.

Załącznik 1: Korzystanie z różnych instrumentów płatniczych

Wykres 1: Płatności bezgotówkowe w UE – wolumen według instrumentów płatniczych



Źródło: EBC, tabele porównawcze, transakcje detaliczne

Tabela 1: Płatności kartą w UE (2009)

Państwo członkowskie	Liczba wydanych kart płatniczych na jednego mieszkańca	Liczba transakcji kartowych na jednego mieszkańca ²⁹	Średnia wartość transakcji kartowych na jedną kartę (EUR)	Liczba transakcji w punktach sprzedaży na jedną kartę ³⁰	Roczna wartość transakcji w punktach sprzedaży na jedną kartę (EUR)
Belgia	1,78	92	55	52	2 843
Niemcy	1,54	30	64	20	1 247
Estonia	1,37	116	17	85	1 405
Irlandia	1,22	72	73	56	4 237
Grecja	1,35	8	101	5	487
Hiszpania	1,62	47	46	27	1 234
Francja	1,35	107	49	80	3 905
Włochy	1,15	24	80	22	1 788
Cypr	1,54	40	87	25	2 072
Luksemburg	2,00	109	76	57	4 166
Malta	1,55	27	63	18	1 108
Niderlandy	1,83	125	42	68	2 902
Austria	1,24	46	63	28	1 395

²⁹ Z wyłączeniem transakcji kartami e-pieniądza.

³⁰ Transakcje w punktach sprzedaży; w tym transakcje w terminalach zlokalizowanych w państwie członkowskim i poza nim.

Portugalia	1,89	100	39	53	2 060
Słowenia	1,66	54	37	32	1 187
Słowacja	0,94	21	57	15	596
Finlandia	1,74	172	34	100	3 402
Suma częściowa –	1,45	58	52	40	2 066
Bułgaria	1,01	2	78	2	138
Republika Czeska	0,89	17	38	21	813
Dania	1,25	180	47	129	5 875
Łotwa	1,10	43	20	37	698
Litwa	1,29	28	18	22	384
Węgry	0,88	18	27	21	1 028
Polska	0,87	18	25	21	539
Rumunia	0,60	4	39	7	251
Szwecja	1,85	182	40	89	2 735
Zjednoczone Królestwo	2,33	132	58	56	3 294
UE-27 razem	1,45	63	52	43	2 194

Źródło: EBC Payment Statistics (Statystyka płatności EBC), luty 2011 r.

Załącznik 2: Dalsze informacje na temat WOI

Wielostronna opłata interchange (WOI) może być określona jako procent, jako opłata ryczałtowa lub jako opłata łączona (procent i opłata ryczałtowa). Na obszarze UE stosuje się wiele różnych WOI. Nie wszystkie te opłaty są podawane do wiadomości publicznej. W wyniku nieformalnych i formalnych ustaleń z Komisją Europejską firmy MasterCard i Visa Europe obecnie publikują jednak ustalone przez siebie WOI (w wielu państwach WOI są ustalane przez lokalny sektor bankowy w ramach systemów MasterCard i Visa, w których opłaty nie są na ogół podawane do wiadomości publicznej). W przypadku MasterCard i Visa Europe, w zależności od kategorii karty i od państwa, WOI wahają się od zera (Maestro w Szwajcarii) do 1,62 % (karty debetowe MasterCard w Polsce) i 1,90 % (karty debetowe Visa i karty dla klientów instytucjonalnych w Polsce).

W wyniku nieformalnych ustaleń z Komisją firma MasterCard obniżyła swoje WOI dla transgranicznych transakcji dokonywanych kartami debetowymi i kredytowymi dla konsumentów odpowiednio do 0,20 % i 0,30 %. Visa Europe obniżyła swoje WOI dla transgranicznych transakcji konsumenckimi kartami debetowymi oraz dla transakcji dokonywanych tymi kartami w dziewięciu państwach członkowskich UE do 0,20 %. Punktem odniesienia w tych ustaleniach był tzw. „test obojętności dla handlowca” (ang. merchant indifference test). W ramach tego testu WOI jest ustalana na takim poziomie, że płatność kartą nie prowadzi do obciążenia detalistów wyższymi kosztami w porównaniu z płatnością w gotówce, co sprawia, że wybór między tymi dwoma środkami płatniczymi jest obojętny dla detalisty. Można więc uznać, że przy tym poziomie akceptanci oraz ich klienci otrzymują pewne korzyści generowane rzekomo przez wielostronne opłaty interchange. W niektórych przypadkach organy ds. konkurencji zaakceptowały formalne lub nieformalne uzgodnienia dotyczące konkretnego poziomu opłat międzybankowych i innych warunków³¹.

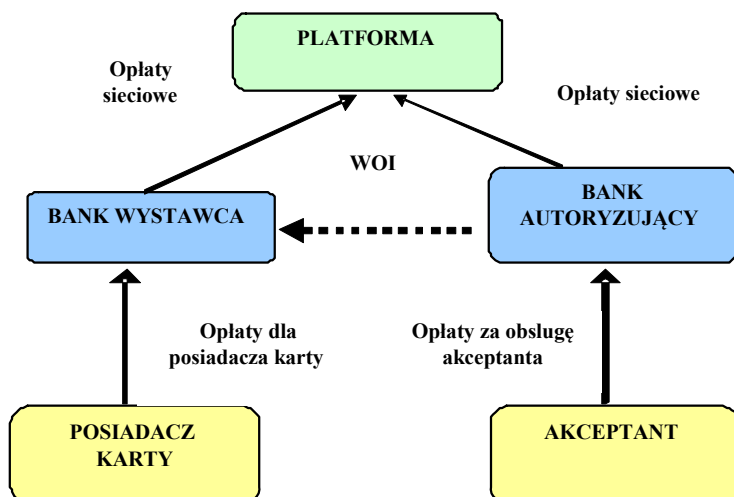
Systemy czterostronne i systemy trójstronne

WOI są stosowane w przypadku transakcji w punktach sprzedaży dokonywanych przy użyciu kart płatniczych, tzn. transakcji dokonywanych przez posiadacza karty w sklepie akceptanta. W systemie czterostronnym PSP-wystawca zawiera umowę z posiadaczem karty (zleciennodawcą), a akceptant zawiera umowę z PSP-centrum autoryzacji (lub PSP odbiorcy) w celu autoryzowania płatności kartowych dokonywanych w jego terminalu. Z tytułu tych usług PSP-centrum autoryzacji obciąża akceptanta tzw. opłatami za obsługę akceptanta.

Opłaty interchange w takich systemach to opłaty pobierane przez PSP-wystawcę od transakcji realizowanych wydanymi przez niego kartami. Koszt tych opłat jest ponoszony przez PSP-centra autoryzacji, a następnie przerzucany na akceptantów w postaci podwyższonych opłat za obsługę akceptanta. Zatem opłata interchange w dużym stopniu faktycznie warunkuje cenę pobieraną przez PSP od akceptantów z tytułu przyjmowania kart. Tym samym WOI mają wpływ na konkurencję cenową między PSP-centrami autoryzacji ze szkodą dla akceptantów oraz nabywców³², szczególnie w połączeniu z innymi praktykami handlowymi opisanymi w niniejszej księdze (pkt 4.1 i 4.2).

³¹ Visa, MasterCard, Pagobancomat, Groupement.

³² Zob. decyzje Komisji skierowane do MasterCard i Visa – decyzja Komisji z dnia 19 grudnia 2007 r. dotycząca postępowania przewidzianego w art. 81 traktatu WE i art. 53 Porozumienia EOG – sprawa COMP/34.579 – MasterCard, sprawa COMP/36.518 – EuroCommerce, sprawa COMP/38.580 – Commercial Cards); a także decyzja Komisji z dnia 8 grudnia 2010 r. dotyczącej postępowania



Systemy trójstronne, niekiedy nazywane systemami zastrzeżonymi, różnią się od systemów czterostronnych, gdyż w transakcji bierze udział tylko zleceniodawca/posiadacz karty, odbiorca/akceptant oraz system, natomiast w przypadku systemu czterostronnego w transakcji uczestniczy zleceniodawca/posiadacz karty, PSP-wystawca (lub PSP zleceniodawcy), odbiorca/akceptant oraz jego PSP (PSP-centrum autoryzacji lub PSP odbiorcy). Oznacza to, że w tym ostatnim przypadku rola systemu jest ograniczona w głównej mierze do zapewniania infrastruktury.

Udział w systemie trójstronnym bierze tylko jeden PSP, będący równocześnie wystawcą i podmiotem autoryzującym. Jednak w przypadku wydawania w ramach systemu zezwoleń różnym PSP na wystawianie kart i autoryzowanie transakcji, istniejący system nie jest „czystym” systemem trójstronnym, lecz przypomina system czterostronny.

W „czystych” systemach trójstronnych nie ma WOI ustalonych w sposób wyraźny między PSP. W tych systemach funkcjonują jedynie opłaty uiszczane przez posiadacza karty (opłaty roczne, opłat od transakcji itp.) oraz opłaty za obsługę akceptanta, uiszczane przez detalistów. System może jednak przeznaczać pobierane opłaty na dotowanie tej lub innej „odnogi” (tzn. akceptanta lub posiadacza karty), co skutkuje powstaniem ukrytych WOI.