



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.7.2013
COM(2013) 549 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**dotyczące stosowania dyrektywy 2007/64/WE w sprawie usług płatniczych w ramach
rynku wewnętrznego oraz dotyczące rozporządzenia 924/2009 w sprawie płatności
transgranicznych we Wspólnocie**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące stosowania dyrektywy 2007/64/WE w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego oraz dotyczące rozporządzenia 924/2009 w sprawie płatności transgranicznych we Wspólnocie

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

I DYREKTYWA 2007/64/WE

1. WPROWADZENIE

Niniejsze sprawozdanie zawiera przegląd stosowania dyrektywy 2007/64/WE w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie usług płatniczych”) zgodnie z wymogiem określonym w art. 87. Okres uwzględniony w niniejszym sprawozdaniu obejmuje lata 2009-2012. W art. 87 zawarto wymóg przedłożenia sprawozdania dotyczącego kilku kwestii, a mianowicie: zakresu dyrektywy (szczególnie w odniesieniu do instrumentów przeznaczonych do dokonywania płatności obejmujących niskie kwoty i pieniądza elektronicznego); transakcji jednostronnych i transakcji we wszystkich walutach; wymogów dotyczących zezwolenia na działalność oraz barier w wejściu na rynek; wymogów ostrożnościowych (kapitału założycielskiego / funduszy własnych / wymogów ochronnych); udzielania kredytu przez instytucje płatnicze; czasu wykonania oraz niewykonania lub wadliwego wykonania. Zakres niniejszego sprawozdania nie ogranicza się jednak tylko do powyższych kwestii.

Proces przeglądu dyrektywy w sprawie usług płatniczych opierał się na dwóch specjalistycznych badaniach zewnętrznych. Pierwsze badanie – „badanie prawne” – obejmowało ocenę zgodności z przepisami prawa w odniesieniu do transpozycji dyrektywy w sprawie usług płatniczych w 27 państwach członkowskich¹. W drugim badaniu – „badaniu ekonomicznym” – przeanalizowano ekonomiczne skutki dyrektywy w sprawie usług płatniczych i związanego z nią rozporządzenia 924/2009 w sprawie płatności transgranicznych w euro pod kątem pierwotnych celów tych aktów prawnych². W tym samym celu zebrano informacje z państw członkowskich i odpowiednich podmiotów rynkowych poprzez komitety doradcze Komisji do spraw polityki w zakresie płatności detalicznych.

W niniejszym sprawozdaniu opisano transpozycję dyrektywy w sprawie usług płatniczych (sekcja 2); przeanalizowano stosowanie i skutki dyrektywy (sekcja 3); wskazano główne kwestie wynikające ze stosowania dyrektywy (sekcja 4) i sformułowano kilka wniosków (sekcja 5).

2. TRANSPOZYCJA DYREKTYWY

Dyrektywa w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego weszła w życie dnia 25 grudnia 2007 r., a ostateczny termin jej transpozycji do prawa krajowego państw członkowskich przypadał w dniu 1 listopada 2009 r. Niektóre państwa członkowskie przekroczyły ten termin. W celu wdrożenia dyrektywy w sprawie usług płatniczych większość państw członkowskich wprowadziła nowy akt prawny do swojego systemu prawnego³.

¹ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/framework/transposition/psd_transposition_study_report_en.pdf

² Badanie London Economics and Iff we współpracy z PaySys.

³ Tipik – s. 4.

Wdrożenie dyrektywy w sprawie usług płatniczych nie spowodowało większych problemów i państwa członkowskie wdrożyły ją prawidłowo⁴. W trakcie całej procedury transpozycji służby Komisji współpracowały z państwami członkowskimi i udzielały pomocy w celu zapewnienia prawidłowej transpozycji.

Pomimo że dyrektywa w sprawie usług płatniczych zawiera podejście zakładające pełną harmonizację⁵, w badaniu prawnym podkreślono, że zawiera ona zarówno szczegółowe, jak i abstrakcyjne przepisy, co powodowało trudności w jej wdrażaniu w całej UE. Niektóre państwa członkowskie uzupełniły przepisy dyrektywy w sprawie usług płatniczych dodatkowymi przepisami krajowymi.

Dyrektywa w sprawie usług płatniczych zawiera 25 przepisów opcjonalnych. Gdy jakieś państwo członkowskie zdecydowało się wykorzystać daną możliwość, musiało o tym poinformować Komisję⁶.

Państwa członkowskie mają wiele opcji ze względu na konieczność uwzględnienia specyfiki rynków krajowych oraz ze względu na negocjacje prowadzące do przyjęcia dyrektywy w sprawie usług płatniczych⁷. Zainteresowane strony na ogół wykazywały neutralne podejście w odniesieniu do skutków przepisów opcjonalnych. Ta różnorodność nie doprowadziła do arbitrażu jurysdykcyjnego ze strony użytkowników bądź dostawców w odniesieniu do miejsca ich działalności⁸.

3. STOSOWANIE I SKUTKI DYREKTYWY

3.1. Tytuł I – Przedmiot, zakres zastosowania i definicje

3.1.1. Zakres

W art. 2 określa się zakres zastosowania. W załączniku do dyrektywy w sprawie usług płatniczych określa się działania objęte terminem „usługi płatnicze”, a ujęty tam wykaz zawiera 7 kategorii usług płatniczych. Wraz z art. 3 określającym działalność wyłączonej z zakresu zastosowania dyrektywy wykaz ten określa usługi mieszczące się w zakresie dyrektywy w sprawie usług płatniczych.

W badaniu ekonomicznym stwierdzono, że istniejący wykaz jest odpowiedni. Potwierdziły to zainteresowane strony.

Jednak w otrzymanych informacjach zwrotnych zgłoszono również pewne obawy dotyczące definicji i kompletności załącznika. Wyrażono przeświadczenie, że w wykazie usług płatniczych należy dodać inne usługi. Należy również uwzględnić najnowsze zmiany technologiczne i gospodarcze. Za istotne uznano również uwzględnienie dostawców będących osobą trzecią oferujących usługi inicjowania płatności.

3.1.2. Zakres terytorialny i walutowy

Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywa w sprawie usług płatniczych i jej przepisy dotyczące przejrzystości warunków, wymogów dotyczących ujawniania informacji i prowadzenia działalności gospodarczej mają zastosowanie jedynie do transakcji wewnątrzunijnych – tak zwanych „transakcji dwustronnych”.

⁴ Tipik – s. 5.

⁵ Art. 86 ust. 1 dyrektywy w sprawie usług płatniczych.

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework/options_en.htm

⁷ iff, London Economics i PaySys – s. 169.

⁸ iff, London Economics i PaySys – s. 171.

Jednak 13 państw członkowskich podjęło inicjatywę, aby rozszerzyć niektóre przepisy dyrektywy w sprawie usług płatniczych na transakcje jednostronne⁹ w unijnym segmencie przychodzących i wychodzących transakcji płatniczych; w przypadku 11 państw członkowskich realizowano to w ramach ustawodawstwa krajowego, a w przypadku 2 państw członkowskich poprzez umożliwienie odstępstw umownych. Zakres dyrektywy w sprawie usług płatniczych jest ograniczony do usług płatniczych w walutach UE. Państwa członkowskie, które rozszerzyły zakres stosowania dyrektywy w sprawie usług płatniczych na transakcje jednostronne, zazwyczaj stosują dyrektywę również do walut państw spoza UE / EOG.

Te różne systemy mają wpływ na zainteresowane strony i na konsumentów. Dodatkowo konsumenci po prostu nie są świadomi, że stosowane są różne systemy regulacyjne¹⁰. Jeżeli chodzi o dostawców, mniej niż 25 % z nich stosuje różne systemy i procedury dla transakcji jednostronnych i dwustronnych¹¹.

3.1.3. Działalność wyłączona z zakresu zastosowania dyrektywy

W art. 3 zawarto wykaz transakcji płatniczych i usług, do których dyrektywa w sprawie usług płatniczych nie ma zastosowania. Z powodu tego opisu działalności wyłączonej z zakresu konsumentom trudno jest stwierdzić, jakim ramom regulacyjnym podlegają poszczególne działania. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym w imieniu Komisji 82 % spośród 24 organizacji konsumenckich w 20 różnych państwach członkowskich i 15 właściwych organów opowiedziało się za zmianą tego wykazu działalności wyłączonych z zakresu zastosowania¹². Zainteresowane strony wnoszą o objaśnienie lub usunięcie niektórych wyłączeń. Ponadto dostawcy usług płatniczych zazwyczaj oceniają, czy ich działalność jest objęta zakresem dyrektywy w sprawie usług płatniczych. Taka sytuacja może prowadzić do obchodzenia przepisów prawa lub zasypywania właściwych organów wnioskami dostawców usług o udzielenie informacji¹³.

3.1.4. Płatności obejmujące niskie kwoty i pieniądz elektroniczny

W art. 34 i 53 określono zasady dotyczące odstępstw w zakresie, odpowiednio, wymogów informacyjnych i zasad prowadzenia działalności w odniesieniu do prostych produktów płatniczych przeznaczonych do dokonywania transakcji obejmujących niskie kwoty. Dyrektywa w sprawie usług płatniczych zapewnia elastyczność, jako że państwa członkowskie mogą zmniejszyć lub podwoić kwoty określone w przepisach dotyczących płatności krajowych, jak również zwiększyć te kwoty w przypadku instrumentów przedpłaconych¹⁴. Wiele państw członkowskich podjęło decyzję o podwojeniu tej kwoty i podniosło pułap instrumentów przedpłaconych do 500 EUR. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym w imieniu Komisji jedynie 17 spośród 69 instytucji kredytowych stwierdziło, że oferują instrumenty objęte wyłączeniem dla transakcji obejmujących niskie kwoty. Ten łagodniejszy system prawny bezpośrednio konkuruje z innymi, jeszcze łagodniejszymi systemami przewidzianymi w dyrektywie w sprawie usług płatniczych (tj. wyłączeniem dla małych instytucji płatniczych, zwolnionymi działaniami płatniczymi). W przypadku transakcji obejmujących niskie kwoty za odpowiednie wymogi uznano: próg, poziom wymogów informacyjnych oraz ograniczenie praw i obowiązków¹⁵.

⁹ iff, London Economics i PaySys – s. 136-9.

¹⁰ iff, London Economics i PaySys – s. 141.

¹¹ iff, London Economics i PaySys – s. 148.

¹² iff, London Economics i PaySys – s. 130-1.

¹³ iff, London Economics i PaySys – s. 131.

¹⁴ art. 34 ust. 2 dyrektywy w sprawie usług płatniczych.

¹⁵ iff, London Economics i PaySys – s. 152-3.

3.1.5. Mikroprzedsiębiorstwa

W art. 30 ust. 2 i art. 51 ust. 3 przewidziano, że państwa członkowskie mogą ustanowić, iż tytuły III i IV mają zastosowanie do mikroprzedsiębiorstw. Mikroprzedsiębiorstwa zostały zdefiniowane w dyrektywie w sprawie usług płatniczych poprzez odniesienie¹⁶ do zalecenia Komisji 2003/361/WE dotyczącego definicji mikroprzedsiębiorstw, małych i średnich przedsiębiorstw¹⁷.

9 państw członkowskich wykorzystało tę możliwość, jeżeli chodzi o tytuł III¹⁸, natomiast 8 państw członkowskich, jeżeli chodzi o tytuł IV¹⁹. Zgodnie z badaniem ekonomicznym przepisy opcjonalne mogą być odpowiednie dla najmniejszych mikroprzedsiębiorstw, jednak nie dla przedsiębiorstw o sumie bilansowej do 2 mln EUR i zatrudniających 10 pracowników²⁰.

3.2. Tytuł II – Dostawcy usług płatniczych

3.2.1. System paszportu

Na całym terytorium EOG występują znaczne różnice pod względem liczby istniejących w państwach członkowskich instytucji płatniczych posiadających „paszport”. W niektórych państwach znaczna liczba instytucji płatniczych wystąpiła o paszporty; w innych żadne instytucje płatnicze nie ubiegały się o uzyskanie paszportu na działalność zagranicą²¹.

Dla zainteresowanych stron przyznawanie paszportów jest ważną kwestią²². Właściwe organy stosują rozbieżne podejścia. Mimo to wprowadzenie systemu paszportu stanowi istotną zmianę i choć nie zaobserwowano jeszcze wpływu tego przepisu na rynek, dyrektywa w sprawie usług płatniczych ustanawia stabilne ramy ogólnoeuropejskiego rozwoju instytucji płatniczych²³.

3.2.2. Wymogi w zakresie zezwolenia na działalność

Niektóre państwa członkowskie zażądały dodatkowych informacji i więcej szczegółowych danych w formularzu wniosku²⁴, który instytucje płatnicze muszą złożyć, aby prowadzić działalność.

Warto zwrócić uwagę, że w 6 państwach liczba nowych agencji płatniczych stworzonych po 2007 r. stanowiła 50 % lub więcej wszystkich obecnie istniejących agencji płatniczych²⁵.

3.2.3. Wymogi ostrożnościowe (kapitał założycielski / fundusze własne / wymogi ochronne)

W dyrektywie w sprawie usług płatniczych określono zasady w zakresie wymogów ostrożnościowych dotyczących instytucji płatniczych, obejmujących kapitał założycielski²⁶, fundusze własne²⁷ i wymogi ochronne²⁸.

¹⁶ Art. 4 ust. 26 dyrektywy w sprawie usług płatniczych.

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0036:0041:en:PDF>.

¹⁸ Tipik – s. 31.

¹⁹ Tipik – s. 42.

²⁰ iff, London Economics i PaySys – s. 165.

²¹ iff, London Economics i PaySys – s. 175.

²² iff, London Economics i PaySys – s. 180-183.

²³ Zgodnie z danymi istniejącymi w 13 państwach członkowskich - iff, London Economics i PaySys – s. 177.

²⁴ Tipik – s. 10.

²⁵ iff, London Economics i PaySys – s. 192.

²⁶ Art. 6 dyrektywy w sprawie usług płatniczych.

²⁷ Art. 7 dyrektywy w sprawie usług płatniczych.

²⁸ Art. 9 dyrektywy w sprawie usług płatniczych.

3.2.3.1. Wymóg w zakresie kapitału założycielskiego

Konieczny kapitał założycielski wynosi od 20 000 EUR do 125 000 EUR, w zależności od operacji prowadzonych przez dostawcę usług.

3.2.3.2. Fundusze własne

12 państw członkowskich postanowiło zastosować opcję określoną w art. 7 ust. 3²⁹, w ramach której państwa członkowskie mogą postanowić o niestosowaniu metod określonych w art. 8 w odniesieniu do obliczenia funduszy własnych instytucji płatniczych, które są objęte skonsolidowanym nadzorem dominującej instytucji kredytowej³⁰.

Kwota funduszy własnych może być do 20 % wyższa lub niższa od kwoty będącej wynikiem zastosowania wybranej metody obliczenia³¹. Jedyne 2 państwa nie wybrały tej możliwości. 2 państwa zastosowały jedynie możliwość podwyższenia kwoty wymaganych funduszy własnych, pozostałe państwa członkowskie uwzględniły obie możliwości³². Jednak zdecydowana większość organów regulacyjnych nie wykorzystwała tej opcji pomimo posiadania do tego prawa³³. Na ogół zainteresowane strony (w tym 16 organów krajowych) zgadzają się, że wymogi w zakresie funduszy własnych są na wystarczająco wysokim poziomie³⁴.

3.2.3.3. Wymogi ochronne

Określono 2 możliwości dotyczące ochrony funduszy: instytucje płatnicze mogą przechowywać te fundusze na odrębnym rachunku lub mogą one być objęte obowiązującą polisą ubezpieczeniową. Opcja pierwsza jest stosowana przez większość instytucji płatniczych na terytorium EOG, ponieważ uznano ją za bardziej przejrzystą, wygodną, racjonalną pod względem kosztów i zgodną z krajowymi przepisami i zwyczajami. Wymogi ochronne wyznaczają wysoki poziom ochrony dla użytkowników³⁵.

3.2.4. Instytucje płatnicze objęte wyłączeniem

Osoby fizyczne i prawne mogą być wpisane do rejestru dostawców usług³⁶ i stosować łagodniejsze przepisy ostrożnościowe zgodnie z art. 26 i 27. Możliwość ta została transponowana w 15 państwach członkowskich, jednak jak dotąd wykorzystano ją jedynie w 9 z nich. Dotychczas 2 203 tak zwane małe instytucje płatnicze – lub instytucje płatnicze objęte wyłączeniem / zarejestrowane instytucje płatnicze – skorzystały z takiego łagodniejszego systemu. Jeżeli nie było opcji wyłączenia, niektórzy dostawcy usług działali poza ramami regulacyjnymi³⁷.

3.2.5. Dostęp do systemów płatności

Większość państw członkowskich dokonała transpozycji art. 28 w sposób dosłowny³⁸. Fakt, że przepis ten nie ma zastosowania do wszystkich systemów płatności, powoduje nierówne warunki działania dla instytucji płatniczych, a w szczególności dla instytucji kredytowych. Odpowiedzi uzyskane w ramach konsultacji Komisji w sprawie zielonej księgi „W kierunku zintegrowanego europejskiego rynku płatności realizowanych przy pomocy kart płatniczych,

²⁹ Tipik – s. 12.

³⁰ Zgodnie z dyrektywą 2006/48/WE.

³¹ Art. 8 ust. 3 dyrektywy w sprawie usług płatniczych.

³² Tipik – s. 13.

³³ iff, London Economics i PaySys – s. 198.

³⁴ iff, London Economics i PaySys – s. 200.

³⁵ iff, London Economics i PaySys – s. 197.

³⁶ O którym mowa w art. 13 dyrektywy w sprawie usług płatniczych.

³⁷ iff, London Economics i PaySys – s. 207.

³⁸ Tipik – s. 30.

przez internet i za pośrednictwem urządzeń przenośnych³⁹ pokazują, że instytucje płatnicze obawiają się wpływu tego przepisu dyrektywy w sprawie usług płatniczych na dostęp do systemów płatności. Z drugiej strony instytucje kredytowe twierdzą, że systemy płatności powinny być chronione przed zagrożeniami, które mogą ogólnie mieć negatywny wpływ na te systemy, i dlatego w ich opinii systemy płatności powinny pozostać pod nadzorem, a dostęp do nich powinien pozostać ograniczony.

3.3. Tytuł III – Przejrzystość i wymogi w zakresie informowania

3.3.1. Znormalizowane warunki i przejrzystość w odniesieniu do informacji o cenach i naliczaniu opłat dla użytkowników i dostawców usług

Zidentyfikowano szczegółowe kwestie dotyczące konsumentów⁴⁰, które dotyczą zakresu, jakości, nadmiernej ilości informacji technicznych, braku przejrzystości i dostępności.

Przepisy dotyczące przejrzystości warunków i wymogów w zakresie informowania mają zastosowanie do prostych usług płatniczych („pojedynczych transakcji płatniczych”, na przykład jednorazowej usługi przekazu pieniężnego lub opłaty rachunku) oraz bardziej złożonych usług opartych na umowach ramowych (na podstawie których wykonywane są „indywidualne transakcje płatnicze”). Istotną kwestią dotyczącą pojedynczych transakcji jest przekazywanie informacji dotyczących kursów walutowych mających zastosowanie do transakcji przy użyciu kart⁴¹. W dyrektywie w sprawie usług płatniczych zawarto wymóg, aby z wyprzedzeniem informować konsumenta o kursach walutowych, które mają być zastosowane lub, w przypadku zastosowania referencyjnych kursów walutowych, o właściwej dacie ustalenia kursu walutowego. W praktyce często tak się nie dzieje. Obawy wzbudzają również podział opłat i informacje dotyczące daty waluty zastosowanej przy uznaniu rachunku w przypadkach, gdy rachunek płatniczy nie jest oprocentowany lub gdy nie ma żadnego rachunku płatniczego.

Znormalizowane przepisy dotyczące umów ramowych obejmują określenie obszernych informacji przed zawarciem umowy, określenie informacji przekazywanych przed i po transakcji, sposoby przekazywania informacji (w tym komunikację bezpośrednią i na odległość), stałą dostępność warunków umownych, zmiany umowy ramowej, w tym zmiany oprocentowania i waluty oraz wypowiedzenie.

Stwierdzono, że główne problematyczne kwestie są nieliczne i dotyczą głównie zmian umów ramowych. Być może nie zawsze odpowiednio przestrzega się zasad w zakresie przekazywania informacji o proponowanych zmianach oraz dwumiesięcznego okresu między powiadomieniem o zmianach a ich wejściem w życie. Szczególnym przykładem zmiany umowy ramowej jest zmiana oprocentowania i opłat.

Dyrektywa w sprawie usług płatniczych nie odnosi się w wyczerpujący sposób do braku zgody użytkownika na zmiany umowy ramowej.

3.4. Tytuł IV – Prawa i obowiązki

3.4.1. Naliczanie opłat dodatkowych

W dyrektywie w sprawie usług płatniczych opłaty dodatkowe uznaje się za narzędzie zarządzania państw członkowskich. 14 z nich zakazało naliczania opłat dodatkowych w ogóle, jedno państwo zakazało tej praktyki w odniesieniu do stosowania kart debetowych, ale nie kart kredytowych, a 12 państw nie zakazało tej praktyki w ogóle, dopuszczając opłaty

³⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0941:FIN:EN:PDF> – odpowiedzi: <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp>.

⁴⁰ iff, London Economics i PaySys – s. 295.

⁴¹ iff, London Economics i PaySys – s. 246.

dodatkowe w przypadku wszystkich kart, natomiast jedno państwo tylko w przypadku kart kredytowych⁴².

W państwach członkowskich, w których zezwala się na stosowanie opłat dodatkowych, problemem jest fakt, że koszty związane z użyciem karty są często ujawniane konsumentowi na późnym etapie. Wydaje się, że kontrolowanie opłat dodatkowych jest również powiązane z kontrolą tego, co dzieje się na późniejszych etapach łańcucha dostaw usług płatniczych. Należy również przypomnieć, że dyrektywa w sprawie praw konsumentów (2011/83/WE) ograniczy prawo do naliczania opłat dodatkowych począwszy od połowy 2014 r.

3.4.2. Odpowiedzialność (nieautoryzowane transakcje płatnicze)

W art. 60 ustanawia się prawo do zwrotu w odniesieniu do nieautoryzowanych transakcji. Zasada bezzwłocznego zwrotu wszystkich nieautoryzowanych transakcji ma bezwarunkowe zastosowanie do wszystkich użytkowników.

W art. 61 ust. 1 określa się odstępstwo, zgodnie z którym płatnicy, a nie dostawcy usług płatniczych, ponoszą odpowiedzialność za straty związane z wszelkimi nieautoryzowanymi transakcjami płatniczymi. Ta odpowiedzialność odnosi się do posługiwania się utraconymi lub skradzionymi instrumentami płatniczymi lub ich sprzeniewierzenia. W tym przepisie dyrektywy w sprawie usług płatniczych określono również maksymalną kwotę w wysokości 150 EUR. Przepis ten jest wdrażany z zastosowaniem różnych podejść; w ich ramach nie powtarza się wszystkich aspektów przewidzianych w dyrektywie w sprawie usług płatniczych; w niektórych państwach członkowskich odpowiedzialności konsumentów lub użytkowników jest ustalona poniżej 150 EUR, w innych państwach ponoszą oni odpowiedzialność za całą stratę.

3.4.3. Prawo do zwrotu

Zgodnie z art. 62 i kolejnym artykułem płatnicy mogą ubiegać się o zwrot autoryzowanej transakcji płatniczej w okresie ośmiu tygodni pod pewnymi warunkami oraz w szczególności gdy płatnik nie zgadza się z odbiorcą płatności co do kwoty obciążenia. Zgodnie z zapowiedzią wyrażoną w deklaracji Komisji w odniesieniu do rozporządzenia w sprawie dat końcowych SEPA Komisja oceniła, czy ujednolicony przepis dotyczący zwrotów okazał się odpowiedni do tego celu. Przepisy te mają zapewnić szeroką ochronę płatników. Jednocześnie uważa się, że obecne przepisy są niekiedy mniej korzystne niż niektóre wcześniej istniejące przepisy krajowe. To spowodowało, że kilka państw członkowskich rozszerzyło prawo do zwrotu na wszystkie polecenia zapłaty bez nakładania jakichkolwiek warunków. Jako że w obecnych przepisach dotyczących podstawowego schematu poleceń zapłaty w ramach SEPA również przewidziano bezwarunkowe prawo do zwrotu w odniesieniu do poleceń zapłaty, niektórzy dostawcy usług również stosują dobrowolnie prawo do zwrotu. Niektórzy dostawcy wyrazili istotne obawy w odniesieniu do stosowania prawa do zwrotu. Pomimo że 10-dniowy termin na zwrot na ogół uznaje się za odpowiedni w odniesieniu do poleceń zapłaty, taki termin uważa się za problematyczny w przypadku transakcji przy użyciu kart, ponieważ dostawca usług zazwyczaj nie jest w stanie podjąć decyzji o zasadności wniosku o zwrot w ciągu 10 dni roboczych⁴³.

3.4.4. Czas wykonania

Dostawcy usług nie zgłosili żadnych poważniejszych trudności w dotrzymywaniu daty wykonania ani w przestrzeganiu dat waluty w odniesieniu do transakcji płatniczych przewidzianych w dyrektywie w sprawie usług płatniczych⁴⁴. Większość państw

⁴² Tipik – s. 44.

⁴³ iff, London Economics i PaySys – s. 267.

⁴⁴ iff, London Economics i PaySys – s. 270.

członkowskich odpowiednio wdrożyła dyrektywę w sprawie usług płatniczych w zakresie przepisu dotyczącego terminu uznania rachunku oraz możliwych odstępstw na podstawie uzgodnienia między płatnikami i ich dostawcami i odstępstw dotyczących transakcji płatniczych inicjowanych na papierze. Jednak nie wszystkie państwa członkowskie przyjęły powyższe dwa odstępstwa.

Choć w dyrektywie w sprawie usług płatniczych przewidziano nieprzekraczalne terminy dla transakcji wychodzących pod koniec dnia roboczego, istniały istotne różnice w nieprzekraczalnych terminach stosowanych przez instytucje kredytowe. Pojęcie to jest interpretowane w różny sposób. Dlatego też może to mieć wpływ na rzeczywistą datę wykonania płatności.

3.4.5. Niewykonanie lub wadliwe wykonanie

Zgodnie z art. 75 dostawca usług płatniczych płatnika ponoszący wobec niego odpowiedzialność zwraca bez zbędnej zwłoki płatnikowi kwotę wynikającą z niewykonanej lub wadliwie wykonanej transakcji płatniczej.

Dostawcy usług zgłosili obawy dotyczące ich ścisłej odpowiedzialności w niektórych obszarach, w szczególności w odniesieniu do przejrzystości warunków i przekazywania informacji. W dyrektywie w sprawie usług płatniczych przewiduje się, że zwrot jest środkiem naprawczym we wszystkich przypadkach wadliwego wykonania, przez co rozumie się uznanie rachunku dostawcy odbiorcy. Dosłowna interpretacja tego przepisu dyrektywy może wskazywać, że wadliwe wykonanie obejmuje również opóźnione wykonanie. W tym względzie głównym czynnikiem decydującym o skuteczności przepisów o odpowiedzialności jest szybkość, z jaką użytkownicy mogą uzyskać środek naprawczy. W dyrektywie w sprawie usług płatniczych nie przewidziano żadnych terminów na realizację środka naprawczego.

4. PRZEGLĄD FUNKCJONOWANIA DYREKTYWY W SPRAWIE USŁUG PŁATNICZYCH: POJAWIAJĄCE SIĘ KWESTIE

Dyrektywa w sprawie usług płatniczych już umożliwiła znaczne postępy w zakresie ogólnej integracji rynku płatności detalicznych. Jednak rynek ten jest bardzo dynamiczny i w ciągu ostatnich kilku lat zaszły na nim znaczne innowacje. Różnice między poszczególnymi państwami wciąż często powodują rozdrobnienie ważnych obszarów tego rynku, szczególnie segmentów kart płatniczych i nowych sposobów płatności, takich jak płatności przez internet i telefony komórkowe, co utrudnia efektywny rozwój innowacyjnych i łatwych w użyciu cyfrowych usług płatniczych oraz nie sprzyja zapewnieniu konsumentom i detalistom skutecznych, wygodnych i bezpiecznych metod płatności (z ewentualnym wyłączeniem kart kredytowych) na poziomie ogólnoeuropejskim w celu kupowania coraz większego asortymentu towarów i usług. Ostatnie zmiany na tych rynkach uwydatniły również pewne luki regulacyjne i niedoskonałości rynku na rynkach płatności przy użyciu kart, internetu i telefonów komórkowych. Aby należycie rozwiązać te problemy, należy opracować zharmonizowane podejście na poziomie europejskim.

5. WNIOSKI

Harmonizacja praw i obowiązków dostawców usług płatniczych w ramach dyrektywy w sprawie usług płatniczych przyczyniła się do ułatwienia świadczenia jednolitych usług płatniczych na terenie całej UE oraz, w przypadku wielu dostawców usług płatniczych, do obniżenia kosztów produkcji i zapewnienia zgodności z przepisami prawa. Nie osiągnięto jeszcze w pełni oczekiwanych korzyści ze względu na różnice w innych obowiązujących ustawach i przepisach (w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy, ochrony danych, ochrony konsumentów) w całej UE. Jeżeli chodzi o konsumentów, główne kwestie dotyczą różnych podejść stosowanych przez dostawców usług płatniczych i państwa członkowskie, w

przypadku gdy dyrektywa pozostawiła im pewne pole manewru i uznaniowość w odniesieniu do jej wdrażania⁴⁵.

II ROZPORZĄDZENIE (WE) NR 924/2009

1. Wprowadzenie

Rozporządzenie (WE) nr 924/2009 eliminuje różnice w opłatach za transgraniczne i krajowe płatności w euro. Ma ono zastosowanie do płatności w euro we wszystkich państwach członkowskich UE. Jego podstawową zasadą jest to, że opłaty za transakcje płatnicze oferowane przed dostawcą usług płatniczych w UE muszą być takie same w przypadku płatności o tej samej wartości, niezależnie czy płatność jest krajowa czy transgraniczna. Rozporządzenie ma zastosowanie do wszystkich płatności przetwarzanych w sposób elektroniczny, w tym poleceń przelewu, poleceń zapłaty, podejmowania gotówki z konta, płatności przy użyciu kart debetowych i kredytowych oraz usług przekazów pieniężnych.

Rozporządzenie (WE) 924/2009 i poprzedzające je rozporządzenie 2560/2001 spowodowały ogromne obniżenie opłat ponoszonych przez konsumentów (i innych użytkowników usług płatniczych) z tytułu regulowanych usług płatniczych. Na przykład opłaty za polecenie przelewu 100 EUR obniżyły się ze średniej dla UE wartości 23,60 EUR w 2001 r. do 2,46 EUR w 2005 r. Podobnie opłaty za transgraniczne pobieranie z bankomatu gotówki w euro spadły do poziomów obowiązujących posiadaczy kart w ich własnych krajach. Tym samym rozporządzenie przyniosło istotne oszczędności milionom obywateli UE.

2. Klauzula przeglądowa

W art. 15 rozporządzenia zobowiązano do przedłożenia dwóch sprawozdań. Pierwsze sprawozdanie powinno mieć na celu omówienie zasadności zniesienia krajowych wymogów sprawozdawczych opartych na danych rozrachunkowych do celów statystycznych i jest ono związane z art. 5 rozporządzenia.

Drugie sprawozdanie powinno mieć na celu ocenę ogólnego stosowania rozporządzenia oraz bardziej szczegółowy przegląd trzech konkretnych kwestii:

- stosowania numerów IBAN i BIC w związku z automatyzacją płatności;
- odpowiedniości pułapu, o którym mowa w art. 3 ust. 1, tj. pułapu wynoszącego 50 000 EUR (do tej kwoty rozporządzenie ma zastosowanie);
- zmian na rynku w odniesieniu do zastosowania art. 6, 7 i 8, tj. przepisów dotyczących opłat interchange za transakcje polecenia zapłaty oraz zdolności odbiorczej w odniesieniu do poleceń zapłaty.

W międzyczasie kwestie, które współustawodawcy wskazali jako wymagające opisu w sprawozdaniach, zostały ujęte we wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia przedłożonym w grudniu 2010 r.

3. Zmiany wprowadzone rozporządzeniem (UE) 260/2012 (rozporządzeniem w sprawie migracji do SEPA)

Rozporządzenie w sprawie migracji do SEPA, które weszło w życie dnia 31 marca 2012 r., wprowadza szereg zmian w tekście rozporządzenia w sprawie płatności transgranicznych. W szczególności:

⁴⁵ iff, London Economics i PaySys – s. 288.

- zniesione zostają krajowe wymogi sprawozdawcze oparte na danych rozrachunkowych w odniesieniu do płatności o dowolnej wartości począwszy od dnia 1 lutego 2016 r.;
- stosowanie numerów IBAN i BIC w związku z automatyzacją płatności podlega ogólnym przepisom rozporządzenia w sprawie migracji do SEPA;
- znosi się pułap zastosowania wynoszący 50 000 EUR, przewidziany w art. 3 ust. 1;
- określa się stan prawny opłat interchange za transakcje polecenia zapłaty (art. 6 i 7 rozporządzenia w sprawie płatności transgranicznych);
- potwierdza się zdolność odbiorczą w odniesieniu do transakcji polecenia zapłaty (art. 8 rozporządzenia w sprawie płatności transgranicznych).

4. Wnioski

Przyjęciu rozporządzenia w sprawie migracji do SEPA towarzyszył pełny przegląd kwestii wskazanych w art. 15 rozporządzenia w sprawie płatności transgranicznych. W konsekwencji nie ma potrzeby dokonania przeglądu rozporządzenia w odniesieniu do tych punktów. Należy podkreślić, że zniesienie pułapu 50 000 EUR stanowi istotną i oczekiwaną zmianę służącą europejskiej integracji rynku płatności detalicznych.

Choć w kontekście badania ekonomicznego podniesiono szereg kwestii dotyczących stosowania rozporządzenia, wyniki tego działania zasadniczo potwierdziły, że rozporządzenie funkcjonuje dobrze. Na przykład opłaty za przelewy na kwotę 100 EUR w dalszym ciągu malały do średniego poziomu w strefie euro wynoszącego 0,50 EUR w przypadku przelewów inicjowanych w internecie i pozostały na niskim poziomie 3,10 EUR w przypadku przelewów inicjowanych w banku⁴⁶.

W konsekwencji Komisja stwierdziła, że w chwili obecnej nie są konieczne ani zalecane żadne zmiany w tekście rozporządzenia (WE) 924/2009.

III WNIOSKI KOŃCOWE

Dyrektywa w sprawie usług płatniczych ma na celu „ustanowienie na poziomie Wspólnoty nowoczesnych i spójnych ram prawnych dla usług płatniczych, bez względu na to, czy usługi są zgodne z systemem wynikającym z inicjatywy sektora finansowego na rzecz jednolitego obszaru płatności w euro, który jest neutralny, tak aby zapewnić równe szanse wszystkim systemom płatności w celu zachowania wyboru dostępnego konsumentom, co powinno oznaczać znaczny krok naprzód pod względem kosztów ponoszonych przez konsumentów, bezpieczeństwa i wydajności w porównaniu z obecnymi systemami krajowymi”⁴⁷. W ujęciu ogólnym dyrektywa w sprawie usług płatniczych realizuje swoje cele, a wszelkie ewentualne zmiany powinny mieć charakter ewolucyjny, a nie rewolucyjny.

Analiza dyrektywy w sprawie usług płatniczych i jej skutków wskazuje, że można zaplanować kilka zmian w tej dyrektywie w celu wzmocnienia jej skutków, objaśnienia kilku jej aspektów⁴⁸, stworzenia równych warunków działania oraz uwzględnienia rozwoju technologicznego. W tym kontekście dyrektywa w sprawie usług płatniczych ma zastosowanie jedynie do płatności, w przypadku których obaj końcowi dostawcy usług są zlokalizowani na terenie EOG, ale nie, na przykład, do transakcji do lub z państw trzecich (tak zwanych „transakcji jednostronnych”). W momencie przyjęcia dyrektywy w sprawie

⁴⁶ Dane z września 2012 r.

⁴⁷ Motyw 4 dyrektywy w sprawie usług płatniczych.

⁴⁸ iff, London Economics i PaySys – s. 275.

usług płatniczych szereg czynności płatniczych (lub związanych z płatnościami) było wyłączonych z zakresu jej zastosowania. Doprowadziło to do sytuacji, w której użytkownicy usług płatniczych nie byli objęci ochroną przewidzianą w tej dyrektywie w odniesieniu do coraz większej liczby transakcji, spowodowało powstanie niepewności co do rzeczywistego zakresu dyrektywy oraz stworzyło nierówne warunki działalności. Elastyczność przewidziana w dyrektywie w sprawie usług płatniczych polegająca na umożliwieniu handlowcom naliczania opłat lub udzielania rabatów, aby zachęcić konsumentów do wyboru najbardziej efektywnego sposobu płatności, w połączeniu z posiadaną przez państwa członkowskie możliwością zakazania lub ograniczenia takiego naliczania opłat na swoim terytorium, doprowadziła do skrajnej różnorodności na rynku. W celu wzmocnienia ochrony konsumentów oraz zwiększenia pewności prawa rozważyć można dalszą harmonizację przepisów dotyczących zwrotu w odniesieniu do poleceń zapłaty, tak aby unikać istniejących obecnie w Europie dysproporcji pod tym względem. Można również przewidzieć ograniczenie zakresu „uproszczonego systemu” w przypadku tak zwanych „małych transakcji płatniczych” oraz kilka korekt w przepisach dotyczących odpowiedzialności.

Istnieje również konieczność uwzględnienia rozwoju technologicznego przedsiębiorstw. Na rynku pojawiły się nowe podmioty (tak zwani „dostawcy usług płatniczych będący osobami trzecimi”) oferujące przede wszystkim tanie rozwiązania płatnicze w internecie przy użyciu domowych aplikacji bankowości internetowej klientów, za ich zgodą, z przekazaniem handlowcom informacji, że pieniądze są w drodze, co ułatwia zakupy internetowe. Niektóre podmioty oferują również skonsolidowane informacje dotyczące różnych rachunków użytkownika usługi płatniczej („usługi przekazywania informacji o rachunkach”). Choć te nowe podmioty zasadniczo przynoszą bezsprzeczne korzyści użytkownikom usług płatniczych, tak handlowcom, jak i konsumentom, oraz powodują konkurencję na rynku, należy uwzględnić szereg kwestii na poziomie UE dotyczących bezpieczeństwa, dostępu do informacji o rachunkach płatniczych bądź prywatności danych, jak również ewentualne udzielanie zezwoleń i nadzór w odniesieniu do takich podmiotów jako instytucji płatniczych w ramach dyrektywy w sprawie usług płatniczych.

Jeżeli chodzi o rozporządzenie 924/2009, jak już opisano powyżej, nie wymaga ono dostosowań ani dalszego przeglądu zakresu zastosowania.

Załącznik 1

Zmiany rozporządzenia (WE) 924/2009 wprowadzone rozporządzeniem (UE) 260/2012

Rozporządzenie w sprawie płatności transgranicznych	Pierwotna wersja przepisu	Rozporządzenie w sprawie migracji do SEPA	Przepis po zmianie
art. 3 ust. 1	Opłaty nakładane w odniesieniu do płatności w euro do 50 000 EUR powinny być takie same w przypadku płatności transgranicznych i odpowiadających im płatności krajowych o tej samej wartości.	art. 17 ust. 2	Opłaty nakładane w odniesieniu do płatności w euro o dowolnej wartości powinny być takie same w przypadku płatności transgranicznych i odpowiadających im płatności krajowych o tej samej wartości.
art. 5	Państwa członkowskie znoszą obowiązki sprawozdawcze oparte na danych rozrachunkowych nałożone do celów statystycznych w związku z płatnościami do 50 000 EUR .	art. 17 ust. 4	Państwa członkowskie znoszą obowiązki sprawozdawcze oparte na danych rozrachunkowych nałożone do celów statystycznych w związku z płatnościami o dowolnej wartości począwszy od dnia 1 lutego 2016 r.
art. 6	W odniesieniu do transgranicznych transakcji polecenia zapłaty przeprowadzanych do dnia 1 listopada 2012 r. stosuje się wielostronną opłatę interchange w wysokości 0,088 EUR , chyba że uzgodniono niższą opłatę interchange.	art. 6 ust. 3 i art. 8	W odniesieniu do transgranicznych transakcji polecenia zapłaty przeprowadzanych do dnia 1 listopada 2012 r. stosuje się wielostronną opłatę interchange. Począwszy od dnia 1 lutego 2014 r. wielostronną opłatę interchange można stosować w odniesieniu do transgranicznych transakcji polecenia zapłaty w przypadku R-transakcji, z zachowaniem ściśle określonych kryteriów

			(podejście oparte na kosztach).
art. 7	W odniesieniu do krajowych transakcji polecenia zapłaty przeprowadzanych do dnia 1 listopada 2012 r. stosuje się wielostronną opłatę interchange , jednak jedynie jeżeli obowiązywała ona w danym państwie członkowskim przed dniem 1 listopada 2009 r.	art. 6 ust. 3, art. 8 i art. 17 ust. 5	W odniesieniu do krajowych transakcji polecenia zapłaty przeprowadzanych do dnia 1 lutego 2017 r. stosuje się wielostronną opłatę interchange , jednak jedynie jeżeli obowiązywała ona w danym państwie członkowskim przed dniem 1 listopada 2009 r. Począwszy od dnia 1 lutego 2014 r. wielostronną opłatę interchange można stosować w odniesieniu do R-transakcji , z zachowaniem ściśle określonych kryteriów (podejście oparte na kosztach).
art. 8	Dostawcy usług płatniczych w państwach członkowskich należących do strefy euro zapewniają zdolność odbiorczą w odniesieniu do transakcji polecenia zapłaty w terminie do dnia 1 listopada 2010 r. Dostawcy usług płatniczych w państwach członkowskich spoza strefy euro zapewniają ją w terminie do dnia 1 listopada 2014 r.	art. 3, art. 16 ust. 2 i art. 17 ust. 6	Dostawcy usług płatniczych w państwach członkowskich należących do strefy euro bezwzględnie zapewniają zdolność odbiorczą w odniesieniu do transakcji (polecenia przelewu i) polecenia zapłaty. Dostawcy usług płatniczych w państwach członkowskich spoza strefy euro zapewniają zdolność odbiorczą w terminie do dnia 31 października 2016 r.

art. 15 ust. 2	Stosowanie numerów (IBAN i) BIC w związku z automatyzacją płatności.	art. 5 ust. 4, art. 5 ust. 5 i art. 17 ust. 3 + załącznik	Użytkownicy usług płatniczych są zobowiązaniu do używania numerów BIC, jednak jedynie jeżeli jest to konieczne, do dnia 1 lutego 2014 r. w przypadku płatności krajowych i do dnia 1 lutego 2016 r. w przypadku płatności transgranicznych. Począwszy od dnia 1 lutego 2016 r. wymagany jest tylko numer IBAN.
----------------	-----------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------