



Bruxelles, 24.7.2013
SWD(2013) 289 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind serviciile de plată în cadrul pieței interne, de modificare a Directivelor 2002/65/CE, 2013/36/UE și 2009/110/CE și de abrogare a Directivei 2007/64/CE

și

Propunere de regulament al Parlamentului European și la Consiliului privind comisioanele interbancare pentru operațiunile de plată pe bază de card

{COM(2013) 547 final}

{COM(2013) 550 final}

{SWD(2013) 288 final}

1. INTRODUCERE

Posibilitatea de a efectua plăți electronice sigure, eficiente, competitive și inovatoare este un element de importanță crucială dacă se dorește ca întreprinderile, consumatorii și comercianții să profite din plin de beneficiile pieței unice, cu atât mai mult în contextul actual de trecere de la comerțul fizic la cel electronic. Acquis-ul legislativ actual privind plățile a contribuit la evoluția și integrarea semnificativă a plăților de retail pe teritoriul UE. Cu toate acestea, domeniile importante ale pieței serviciilor de plăți – plățile efectuate cu cardul, pe internet și de pe telefonul mobil – sunt încă fragmentate de la o țară la alta. Cele mai recente evoluții înregistrate pe piețele respective au revelat, de asemenea, anumite lacune și neconcordanțe în materie de reglementare în cadrul juridic actual privind plățile.

2. DEFINIREA PROBLEMEI

2.1. Probleme

Cadrul juridic prevăzut de Directiva 2007/64/CE privind serviciile de plată (DSP)¹ a condus deja la înregistrarea unei evoluții semnificative în ceea ce privește integrarea globală a pieței europene a serviciilor de plăți de retail. Cu toate acestea, persistă o serie de probleme specifice bine definite în domeniul plăților efectuate cu cardul, pe internet și de pe telefonul mobil. Cauzele problemelor respective pot fi încadrate în două categorii. În primul rând, în anumite domenii, piața funcționează în mod deficitar. În al doilea rând, există o serie de lacune și deficiențe legate de dispozițiile juridice existente.

2.1.1. Fragmentarea pieței

Standardizarea tehnică și interoperabilitatea sunt esențiale în mediul plăților bazate pe rețele. Pentru a maximiza legăturile dintre plătitori, beneficiarii plăților și prestatorii de servicii de plată (PSP), este necesară interoperabilitatea între diversele sisteme pe baza unor standarde comune. Cu toate acestea, plățile efectuate cu cardul, pe internet și de pe telefonul mobil sunt afectate, din anumite puncte de vedere și într-o măsură diferită, de lipsa standardizării și a interoperabilității între diferite soluții, în special la nivel transfrontalier. Aceste probleme, care limitează și concurența, sunt exacerbate de mecanismele de guvernare deficitară ale pieței europene a plăților de retail.

2.1.2. Concurența ineficace

În ceea ce privește cardurile de plată, există o serie de norme și practici comerciale restrictive care denaturează concurența.

În primul rând, acordurile colective între băncile emitente și acceptatoare în cadrul sistemelor de plată cu cardul privind așa-numitele comisioane interbancare (CI) cauzează diferite probleme în materie de concurență și de integrare pe piață. Comisioanele interbancare duc la o concurență inversată, care determină o presiune pentru creșterea prețurilor impuse comercianților și consumatorilor, mai degrabă decât pentru scăderea acestora. De asemenea,

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

diferențele semnificative între nivelurile comisioanelor interbancare de la un stat membru la altul și modul în care sunt aplicate acestea la nivel național reprezintă un obstacol în calea integrării pe piață prin descurajarea comercianților în ceea ce privește utilizarea serviciilor prestatorilor din străinătate.

În plus, anumite norme privind sistemele de carduri limitează posibilitățile de selecție și capacitatea comercianților de a refuza instrumentele de plată costisitoare sau orientează consumatorii spre metode de plată mai ieftine.

2.1.3. Practicile de taxare diferite dintre statele membre

Suprataxele (taxele aferente utilizării unui instrument specific de plată) au fost concepute inițial ca un mecanism de orientare a consumatorilor de către comercianți spre instrumente de plată mai ieftine sau mai eficiente. Cu toate acestea, suprataxele nu au produs rezultatele preconizate. În prezent, acestea sunt autorizate în jumătate dintre statele membre ale UE, fiind interzisă în celelalte state membre, ceea ce duce la un nivel considerabil de confuzie și la prejudicii pentru consumatori în contextul comerțului electronic.

2.1.4. Vidul juridic pentru anumiți prestatori de servicii de plată pe internet

De la adoptarea DSP în 2007, au apărut noi servicii în domeniul plăților pe internet, cum ar fi prestatorii părți terțe (TPP) care fac posibilă inițierea de plăți prin intermediul serviciilor bancare online. Astfel de servicii reprezintă o alternativă viabilă la cardurile de plată pe internet deoarece sunt de obicei mai ieftine pentru comercianți și accesibile pentru numeroși consumatori care nu dețin carduri de credit. Cu toate acestea, accesul părților terțe la informațiile consumatorilor care utilizează servicii bancare online și faptul că noile servicii nu sunt reglementate de cadrul juridic existent ridică o serie de preocupări.

2.1.5. Lacunele privind domeniul de aplicare și aplicarea inconsecventă a DSP

Anumite derogări prevăzute în DSP conduc la diferențe considerabile în ceea ce privește interpretarea și aplicarea legislației respective pe teritoriul statelor membre. Criteriile DSP privind derogările par a avea un caracter mult prea general sau depășit în raport cu evoluțiile pieței, fiind interpretate de către statele membre în mod diferit. Acest lucru este valabil, în special, în cazul derogărilor prevăzute în DSP pentru agenții comerciali, rețelele limitate, operațiunile de plată inițiate prin intermediul unui dispozitiv de telecomunicații și furnizorii de ATM-uri independente. De asemenea, lacunele privind domeniul de aplicare al DSP sunt cauzate și de plățile în care una dintre părțile la operațiunea de plată este localizată în afara SEE („one-leg”), precum și de plățile efectuate în alte monede naționale decât cele din cadrul UE.

2.2. Consecințe

Problemele identificate implică anumite consecințe pentru consumatori, comercianți, noii prestatori de servicii de plată și piața în ansamblul său.

2.2.1. Condițiile de concurență neechitabile între prestatorii de servicii/instituțiile de plată

Noii veniți pe piață – în special băncile și sistemele de carduri – sunt direct interesați să maximizeze sau, cel puțin, să își protejeze veniturile rezultate în urma plăților efectuate cu cardul și mai ales veniturile rezultate în urma introducerii comisioanelor interbancare. În

consecință, prestatorii de servicii care oferă soluții de plată cu comisioane interbancare mai scăzute sau fără comisioane interbancare întâmpină dificultăți semnificative în ceea ce privește intrarea pe piață.

De asemenea, lacunele în materie de standardizare și de interoperabilitate împiedică exercitarea concurenței între noii veniți și creează încă un obstacol în calea intrării pe piață pentru prestatorii de servicii de plată (PSP) noi și inovatori.

2.2.2. Impacturile negative asupra utilizatorilor de servicii de plată (consumatori, comercianți)

Băncile orientează consumatorii spre utilizarea unor carduri costisitoare, cum ar fi cardurile premium. Atunci când nu pot refuza astfel de carduri sau nu îi pot taxa direct pe consumatori pentru utilizarea acestora, comercianții transferă costurile respective tuturor consumatorilor prin stabilirea unor prețuri mai ridicate pentru bunurile și serviciile oferite. Aceasta are un efect negativ asupra întregii societăți. Pe de altă parte, comercianții mai mici se pot vedea obligați să refuze plățile cu cardul din cauza taxelor ridicate solicitate de către acceptatorii de carduri (o componentă principală a acestora fiind comisioanele interbancare).

2.2.3. Scăderea activității transfrontaliere

Din cauza lipsei de interoperabilitate, în special în ceea ce privește cardurile de debit sau plățile bazate pe serviciile bancare online, consumatorii se văd practic obligați să utilizeze carduri de credit costisitoare atunci când fac cumpărături online într-o altă țară. Aceasta a contribuit probabil la faptul că, în 2011, 34 % din consumatorii din UE au comandat online bunuri și servicii pe piața națională, însă doar 10 % din aceștia au comandat produse dintr-o altă țară².

În ceea ce privește comercianții, alegerea unui prestator de servicii de plată acceptator este adeseori limitată la operatorii naționali. Chiar și marile întreprinderi europene de retail se confruntă cu dificultăți pentru a beneficia de serviciile acceptatorilor stabiliți într-un alt stat membru. Aceasta conduce la pierderea unor oportunități pentru realizarea de economii de scară și la raționalizarea operațiunilor pentru comercianți.

2.2.4. Dispersarea și împiedicarea inovării

Din cauza diferențelor tehnice dintre formatele și infrastructurile naționale de plată, noii veniți pe piață sau prestatorii existenți de servicii de plată care și-ar dori să înceapă să ofere servicii inovatoare în domeniu își văd argumentele de afaceri limitate la piața națională. Acest lucru limitează potențialul de realizarea a unor economii de scară în ceea ce privește atât reducerile de costuri, cât și potențialele venituri, descurajând astfel investițiile în întreprinderile incipiente. În cele din urmă, un mediu fragmentat de la o țară la alta poate conduce la întârzierea inovării în Europa în comparație cu alte regiuni, cum ar fi SUA sau Asia-Pacific.

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

3. NECESITATEA ACȚIUNII LA NIVELUL UE

O piață UE integrată pentru plățile electronice de retail contribuie la îndeplinirea obiectivului articolului 3 din Tratatul privind Uniunea Europeană referitor la piața internă. Printre beneficiile pieței integrate se numără o concurență mai mare între prestatorii de servicii de plată, precum și mai multe posibilități de selecție, de inovare și de securitate pentru utilizatorii de servicii de plată, în special pentru consumatori.

Prin natura sa, o piață integrată a plăților, bazată pe rețele care depășesc frontierele naționale, necesită o abordare la nivelul Uniunii, întrucât principiile, normele, procesele și standardele aplicabile trebuie să fie coerente în toate statele membre în scopul asigurării securității juridice și a unor condiții de concurență echitabile pentru toți participanții de pe piață. Prin urmare, o posibilă intervenție la nivelul UE respectă principiul subsidiarității.

4. OBIECTIVE DE POLITICĂ

Două obiective generale acoperă domeniile problematice identificate. Primul obiectiv vizează crearea unor condiții de concurență echitabile pentru toate categoriile de prestatori de servicii de plată, ceea ce sporește, la rândul său, posibilitățile de selecție, eficiența, transparența și securitatea plăților de retail. Cel de-al doilea obiectiv constă în facilitarea furnizării de servicii inovatoare de plată cu cardul, pe internet și de pe telefonul mobil de la o țară la alta, prin garantarea unei piețe unice pentru toate plățile de retail. Aceasta implică șase obiective specifice:

- eliminarea lacunelor în materie de standardizare și de interoperabilitate pentru plățile efectuate cu cardul, pe internet și de pe telefonul mobil;
- eliminarea obstacolelor existente în calea concurenței, în special pentru plățile efectuate cu cardul și pe internet;
- alinierea practicilor de taxare și de orientare pentru serviciile de plată la nivelul UE;
- garantarea faptului că tipurile de servicii de plată emergente sunt acoperite de cadrul de reglementare;
- garantarea unei aplicări coerente a cadrului legislativ (DSP) în toate statele membre;
- protejarea intereselor consumatorilor prin extinderea protecției oferite de cadrul de reglementare la noile canale de plată și la serviciile inovatoare de plată.

5. OPȚIUNI DE POLITICĂ

Au fost identificate o serie de opțiuni de politică. Tabelul de mai jos sintetizează opțiunile respective (opțiunile alese sunt evidențiate). Alte măsuri potențiale care abordează probleme cu o prioritate redusă sau care garantează eficacitatea deplină a principalelor opțiuni de politică fără a avea un impact semnificativ în sine (măsuri auxiliare și de ajustare) sunt descrise în detaliu în evaluarea impactului.

Fragmentarea pieței
<i>Mecanisme de guvernare deficitară</i>
1: Nicio modificare a politicii
2: Un organism de autoreglementare înființat de participanții de pe piață
3: Un organism oficial în temeiul unui act juridic adoptat de colegiitori
<i>Lacunele în materie de standardizare și interoperabilitate</i>
1: Nicio modificare a politicii
2: Stimularea standardizării prin intermediul cadrului de guvernare privind plățile (plăți efectuate cu cardul)
3: Mandat pentru Organizația europeană de standardizare (plăți efectuate de pe telefonul mobil)
4: Stabilirea unor cerințe tehnice obligatorii prin intermediul legislației
Concurența ineficăce în anumite domenii privind plățile efectuate cu cardul și pe internet
<i>Comisioane interbancare (CI)</i>
1: Nicio modificare a politicii
2: Autorizarea acceptării operațiunilor transfrontaliere și reglementarea nivelului comisiunilor interbancare transfrontaliere
3: Mandat pentru statele membre privind stabilirea comisiunilor interbancare naționale pe baza unei metodologii comune
4: Stabilirea unui nivel comun al comisiunilor interbancare la nivelul UE, cu un plafon maxim
5: Excepția cardurilor comerciale și a cardurilor emise de sistemele terțe
6: Reglementarea taxelor impuse pentru serviciile aferente operațiunilor comerciale
<i>Regulile de afaceri restrictive</i>
1: Nicio modificare a politicii
2: Eliminarea voluntară a regulii privind acceptarea tuturor cardurilor de către sistemele de plată cu cardul
3: Interzicerea (parțială a) regulii privind acceptarea tuturor cardurilor
Practicile de taxare diferite dintre statele membre
1: Nicio modificare a politicii
2: Interzicerea suprataxării în toate statele membre
3: Autorizarea suprataxării în toate statele membre
4: Obligarea comercianților să ofere întotdeauna cel puțin un mijloc de plată utilizat pe scară largă fără suprataxare
5: Interzicerea suprataxării pentru instrumentele de plată reglementate de comisioane interbancare
Vidul juridic pentru anumiți prestatori de servicii de plată
<i>Accesul la informațiile privind disponibilitatea fondurilor pentru noile sisteme de carduri și alți prestatori terți (TPP)</i>
1: Nicio modificare a politicii
2: Definirea condițiilor de acces, definirea drepturilor și a obligațiilor TPP, clarificarea repartizării răspunderii
3: Autorizarea accesului TPP la informații în temeiul unui acord contractual cu banca ce oferă servicii de cont
Lacunele privind domeniul de aplicare și aplicarea inconsecventă a DSP
<i>Excluderea din domeniul de aplicare al DSP</i>
1: Nicio modificare a politicii
2: Actualizarea și clarificarea domeniului de aplicare al derogărilor prevăzute în DPS (agenți comerciali și rețele limitate)
3: Eliminarea derogărilor (plățile inițiate prin intermediul serviciilor de telecomunicații și ATM-urile independente)
4: Obligarea prestatorilor de servicii de plată care utilizează derogările să solicite validarea din partea autorităților competente
<i>Operațiunile în care una dintre părți este localizată în afara SEE („one-leg”) și plățile în alte monede decât cele ale UE</i>
1: Nicio modificare a politicii
2: Extinderea integrală la toate operațiunile cu o dimensiune externă („one-leg”) și la toate monedele
3: Extinderea selectivă a anumitor norme ale DSP la operațiunile cu o dimensiune externă („one-leg”) și la toate monedele

Există un consens general în rândul părților interesate cu privire la (1) beneficiile care pot fi generate de atingerea unui nivel corespunzător de standardizare tehnică și, implicit, de interoperabilitate în ceea ce privește plățile efectuate cu cardul, pe internet și de pe telefonul mobil; (2) necesitatea de a avea norme clare privind CIM și alte reguli de afaceri în vederea asigurării clarității juridice și a garantării unor condiții de concurență echitabile pe piața plăților efectuate cu cardul³; (3) importanța includerii serviciilor de inițiere a plăților oferite

³ În special, având în vedere numeroasele proceduri în domeniul concurenței.

de TPP în cadrul de reglementare; (4) necesitatea armonizării practicilor de orientare, în special a suprataxării; (5) extinderea și clarificarea domeniului de aplicare al DSP.

6. IMPACTURI

Opțiunile de politică recomandate vizează:

- să diminueze fragmentarea pieței prin intermediul eforturilor de standardizare și al noilor mecanisme de guvernare,
- să elimine obstacolele existente în calea concurenței în domeniul plăților cu cardul, în special prin reglementarea comisioanelor interbancare, prin eliminarea regulilor de afaceri restrictive și prin îmbunătățirea accesului pe piață,
- să limiteze posibilitățile de suprataxare impuse de către comercianți la instrumentele care nu intră în domeniul de aplicare al reglementării comisioanelor interbancare,
- să furnizeze un cadru juridic privind accesul TPP la informațiile referitoare la fonduri,
- să reducă în mod semnificativ lacunele de reglementare și inconsecvențele în ceea ce privește DSP.

Problema identificată	Opțiunea recomandată	Impactul economic la nivelul UE
Guvernare și standardizare		
Mecanismele de guvernare	Prin intermediul unui organism oficial (Consiliul european al plăților de retail)	O mai bună implicare a părților interesate. Costuri marginale.
Standardizarea plăților efectuate cu cardul	Prin intermediul cadrului de guvernare privind plățile (în temeiul cadrului european privind plățile de retail)	Contribuie la o piață complet integrată a plăților efectuate cu cardul. Beneficii estimate la 4 miliarde EUR pe an în special pentru întreprinderi și consumatori
Standardizarea plăților efectuate de pe telefonul mobil	Prin intermediul Organizației europene de standardizare	Stimulează volumul operațiunilor de plată efectuate de pe telefonul mobil. Estimare: 68 % mai multe operațiuni în urma standardizării
Comisioane interbancare (pentru plățile efectuate cu cardul)		
Reglementarea CI (etapa 1)	Plafonarea CI transfrontaliere (pentru cardurile de debit și de credit) și autorizarea alegerii unui CI pentru operațiunile transfrontaliere (prin acceptarea plăților transfrontaliere, a se vedea mai jos)	Economii operaționale pentru comercianții mari, estimate la 3 miliarde EUR pe an

Reglementarea CI (etapa 2)	Plafonarea CI pentru cardurile de debit și de credit la cel mult 0,2 % și, respectiv, 0,3 % din valoarea operațiunii	Economii operaționale pentru toți comercianții care acceptă plata cu cardul, Economii operaționale pentru toți comercianții care acceptă plățile efectuate cu cardul, estimate la 6 miliarde EUR pe an. O parte din aceste economii pot fi transferate consumatorilor
Comisioane interbancare – principalele măsuri de însoțire		
Acceptarea plăților transfrontaliere	Eliminarea obstacolelor impuse de sistemele de carduri și prin lege în ceea ce privește acceptarea plăților transfrontaliere	Economii operaționale pentru comercianții mari, estimate la o parte din cele 3 miliarde EUR pe an (dacă sunt sprijinite de reglementarea CI transfrontaliere)
Regulile de afaceri restrictive	Interzicerea (parțială a) regulilor privind acceptarea tuturor cardurilor și nediscriminarea	Economii operaționale pentru toți comercianții care acceptă plata cu cardul, estimate la cel mult 0,6 – 1,7 miliarde EUR pe an, până la 0,5 miliarde EUR dacă se aplică plafoanele propuse. O parte din aceste economii pot fi transferate consumatorilor
Practicile de taxare diferite dintre statele membre	Interzicerea suprataxării pentru instrumentele de plată cu CI reglementate	Economii pentru consumatori: până la 731 de milioane EUR pe an
Lacunele privind domeniul de aplicare și aplicarea inconsecventă a DSP		
Accesul TPP la informațiile privind disponibilitatea fondurilor	Definirea condițiilor de acces la informațiile privind disponibilitatea fondurilor, definirea drepturilor și a obligațiilor TPP, clarificarea repartizării răspunderii	Economii pentru comercianți dacă serviciile oferite de TPP substituie cardurile de credit pentru operațiunile online, estimate la 0,9 – 3,5 miliarde EUR pe an. Taxe mult mai scăzute pentru orice sisteme noi de carduri (15-75 %). O nouă soluție de plată online pentru consumatori, inclusiv pentru cei care nu dețin carduri de credit
Excluderea din domeniul de aplicare (derogări)	Redefinirea domeniului de aplicare pentru agenții comerciali și rețelele limitate; Includerea operațiunilor	Costurile pentru PSP relevanți sunt estimate la 128 – 193 de milioane EUR (plată unică). Beneficiile nu

	informatică/inițiate de pe telefonul mobil și a ATM-urilor independente în cadrul domeniului de aplicare. Solicitarea validării serviciilor exonerate de către autoritățile competente	pot fi măsurate, însă includ o mai bună protecție a consumatorilor, securitatea îmbunătățită a plăților și condiții de concurență echitabile
Includerea în domeniul de aplicare (operațiunile cu o dimensiune externă și operațiunile efectuate în alte monede decât cele ale UE)	Extinderea selectivă (titlurile III și IV) a domeniului de aplicare al PSD la operațiunile cu o dimensiune externă și la operațiunile efectuate în alte monede decât cele ale UE	Costuri marginale. Extinderea beneficiilor oferite de DSP la operațiunile de plată cu o valoare totală estimată la 60 miliarde EUR pe an pentru aproximativ 32 de milioane de USP

Impacturile asupra părților interesate

În afara beneficiilor economice directe discutate mai sus:

Consumatorii beneficiază în principal de o mai mare posibilitate de selecție a mijloacelor de plată, în special prin intermediul serviciilor oferite de TPP și al plăților efectuate de pe telefonul mobil; norme consolidate privind protecția consumatorilor și o mai mare implicare în cadrul de reglementare privind plățile de retail.

Comercianții dobândesc o mai mare libertate în ceea ce privește acceptarea mijloacelor de plată (inclusiv capacitatea de a refuza cardurile costisitoare); beneficiază de pe urma unei standardizări mai mari (de exemplu, prin raționalizarea terminalelor de citire a cardurilor) și de posibilitatea de acceptare la nivel transfrontalier/central.

Operatorii nou-intrați pe piață, din punct de vedere al ofertei: se bucură de condiții de concurență echitabile și de acces pe piață (de exemplu, TPP și noile sisteme de carduri); beneficiază de pe urma reglementării comisioanelor interbancare.

PSP și sistemele de carduri existente: băncile și sistemele de carduri sunt afectate de o potențială reducere a veniturilor generată de reglementarea comisioanelor interbancare; se confruntă cu o concurență mai puternică din partea operatorilor nou-intrați pe piață. Cu toate acestea, ar putea obține beneficii pe termen mediu și lung printr-o standardizare accentuată și un volum mai ridicat de plăți cu cardul decât în prezent (întrucât tot mai mulți comercianți, în special cei mai mici, vor începe să accepte plățile cu cardul).

7. INSTRUMENTELE DE REGLEMENTARE PROPUSE

O mare parte dintre măsurile de politică propuse pot fi abordate prin revizuirea DSP. Acest lucru se aplică, în special, domeniilor care sunt deja reglementate de DSP în prezent, de exemplu, accesul pe piață al TPP, suprataxarea și normele care vizează instituțiile de plată. Alte măsuri, în special reglementarea comisioanelor interbancare și măsurile auxiliare, ar fi abordate într-un regulament specific.

Anumite măsuri descrise mai sus pot fi abordate prin intermediul mijloacelor fără caracter legislativ, de exemplu, prin implicarea organizațiilor europene de standardizare.