

SK

SK

SK



EURÓPSKA KOMISIA

Brusel, 16.12.2010
SEK(2010) 1583 v konečnom znení

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh

NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY

**ktorým sa ustanovujú technické požiadavky pre prevodové príkazy a priame inkasá
v eurách a ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 924/2009**

(Text s významom pre EHP)

SEK(2010) 1584 v konečnom znení
SEK(2010) 1585 v konečnom znení
KOM(2010) 775 v konečnom znení

OBSAH

1.	Úvod.....	3
2.	Vymedzenie problému	3
2.1.	Dôvody pomalej migrácie na SEPA	3
2.2.	Účinky pomalej migrácie bez konečného termínu: základný scenár (bez zásahu).....	4
3.	Právo EÚ konať a odôvodnenie	5
4.	Ciele	5
5.	Politické možnosti.....	6
6.	Analýza vplyvu a porovnanie možností.....	6
6.1.	Vplyv dodatočných stimulov	6
6.2.	Vplyv ustanovenia konečného termínu pre migráciu na SEPA.....	6
6.3.	Porovnanie základného scenára s ustanovením konečného termínu.....	7
6.3.1.	Porovnanie dosahovania špecifických cieľov	7
6.3.2.	Porovnanie vplyvu na zainteresované strany	8
6.4.	Technické podmnožnosti implementácie konečného termínu pre migráciu SEPA.....	8
7.	Monitorovanie a hodnotenie	10

1. ÚVOD

Cieľom vízie jednotnej oblasti platieb v eurách (Single Euro Payments Area, SEPA) je vytvoriť integrovaný trh elektronických platieb v eurách, pričom medzi vnútroštátnymi a cezhraničnými platbami nebude existovať žiadny základný rozdiel. Pri elektronických platbách existuje v celej EÚ veľký počet rozličných vnútroštátnych platobných formátov, štandardov a pravidiel. SEPA poskytne európskym občanom a podnikom nenákladné, ľahko použiteľné a spoľahlivé platobné služby, pričom sa vytvoria priaznivé podmienky pre zvýšenú mieru hospodárskej súťaže a rozvoj inovácií v oblasti platieb.

Úspech iniciatívy SEPA je v súčasnom hospodárskom, menovom i politickom kontexte veľmi dôležitý. Potenciálne priame a nepriame prínosy SEPA pre širšie európske hospodárstvo presahujú 300 miliárd EUR počas šesťročného obdobia za predpokladu, že migrácia na platobné nástroje SEPA je komplexná a rýchla. Na ceste smerom k realizácii SEPA sa už dosiahli dva významné míľniky: spustenie systému prevodových príkazov v oblasti SEPA (SEPA Credit Transfer, SCT) 28. januára 2008 a spustenie inkasného systému v oblasti SEPA (SEPA Direct Debit, SDD) 2. novembra 2009.

SEPA bola pôvodne koncipovaná ako primárne trhovovo orientovaný projekt. Celoeurópske schémy navrhuje a vykonáva Európska platobná rada (EPC), koordinačný a rozhodovací orgán zriadený európskym sektorom bankovníctva. Všetky kategórie zainteresovaných strán však stále viac uznávajú, že na dosiahnutie úspešného dokončenia projektu môže byť nevyhnutný právne záväzný konečný termín.

Rozsah tohto posúdenia vplyvu je obmedzený na dva platobné nástroje, prevodové príkazy v eurách a priame inkasá v eurách.

2. VYMEDZENIE PROBLÉMU

Úplná integrácia platobného trhu sa dosiahne iba vtedy, keď sa vnútroštátne „tradičné“ nástroje nahradia celoeurópskymi platobnými nástrojmi. Avšak v súčasnej etape sú celoeurópske platobné nástroje ešte ďaleko od momentu, keď by nahradili vnútroštátne platby. K aprílu 2010 sa iba 7,5 % všetkých prevodových príkazov spracúvaných prostredníctvom mechanizmov zúčtovania a vyrovnania uskutočňovalo vo formáte SCT. Extrapoláciou týchto údajov sa dá dopracovať k záveru, že predpokladané dokončenie SEPA nastane po vyše 30 rokoch migrácie.

2.1. Dôvody pomalej migrácie na SEPA

Prvotná príčina: neistota ohľadom dokončenia SEPA a postupného ukončovania „tradičných“ produktov. Neexistencia spoločného časového horizontu povzbudzuje trhové subjekty na strane ponuky a dopytu v tom, aby odkladali migračné úsilie. Používatelia platobných služieb budú odkladať požadovanú migráciu dovtedy, kým bude možné používať existujúce „tradičné“ platobné nástroje. Na druhej strane banky sa stránia nutných investícií do infraštruktúry a marketingu pre SEPA až dovtedy, kým si nebudú isté, že zákazníci a ich systémy nie sú „SEPA-ready“. Váhanie na strane ponuky zhoršuje nedostatočná jasnosť vnímaná v súvislosti s vhodným dlhodobým obchodným modelom pre SDD, ktorý by plne vyhovoval pravidlám hospodárskej súťaže EÚ. Obe strany trhu – strana ponuky i strana dopytu – čakajú na to, kým tá druhá urobí prvý krok.

Neochota investovať: byť prvým, kto urobí nejaký krok, je nevýhodou. Poskytovatelia platobných služieb (PSP), ktorí by sa rozhodli uviesť na trh nové nástroje SEPA aktívne a ako prví, majú pred sebou výraznú nevýhodu toho, že by tak robili ako prví. Počas prechodného obdobia musia títo PSP stále znášať duplicitné náklady, t. j. náklady tak na existujúce platobné systémy, ako aj na nový systémy SEPA.

Chýbajúca motivácia pre PSP, aby vyvíjali produkty SEPA, ktoré by plne spĺňali potreby používateľov. Kým neexistuje istota ohľadom dokončenia SEPA, PSP môžu naďalej svojim zákazníkom ponúkať existujúce „tradičné“ produkty, pričom nemajú dostatočnú motiváciu vyvíjať a aktívne uvádzať na trh produkty SEPA, ktoré by plne spĺňali všetky požiadavky zákazníkov.

Roztrieštená strana dopytu a nízka miera informovanosti o SEPA. Trh s platobnými službami je charakteristický tým, že strana dopytu (používatelia platobných služieb) je oveľa roztrieštenejšia ako strana ponuky (PSP) a nie je informovaná o prínosoch SEPA.

2.2. Účinky pomalej migrácie bez konečného termínu: základný scenár (bez zásahu)

Nevyužívanie úspor z rozsahu kvôli rozdielnym platobným štandardom a postupom. Napriek existencii platieb SCT a SDD sa vnútroštátne transakcie stále uskutočňujú prevažne vo vnútroštátnych „tradičných“ formátoch. V roku 2009 stále existovalo vyše 20 rôznych vnútroštátnych infraštruktúr spracúvania platieb a schém pre maloobchodné platby v eurách. Tieto rozdiely sú prekážkou pri interoperabilite platobných služieb medzi členskými štátmi a bránia dosahovaniu úspor z rozsahu.

Na strane dopytu podniky fungujúce v multinárodnom prostredí stále potrebujú organizovať svoje pokladničné operácie a spoločné fondy na vnútroštátnej úrovni. Musia udržiavať vzťahy s mnohými PSP, ktorí ponúkajú rozličné druhy a úrovne služieb a používajú rozličné platobné formáty.

Obmedzená hospodárska súťaž na trhu platieb EÚ. V súčasnej dobe musia všetci PSP, ktorí plánujú vstúpiť na zahraničný trh platobných služieb, splniť niekoľko výhradne vnútroštátnych technických a obchodných požiadaviek. Zložitosť a výsledné náklady takýchto úprav predstavujú pre prevádzkovateľov, ktorí chcú ponúkať svoje služby v zahraničí, významnú bariéru.

Cezhraničná mobilita používateľov platobných služieb je takisto dôležitou požiadavkou pre účinnú hospodársku súťaž na platobnom trhu. Otvorenie platobného účtu v inom členskom štáte dnes PSP často odmietajú len na základe toho, že spotrebiteľ nemá sídlo v danom členskom štáte alebo nie je jeho štátnym príslušníkom. Následne je voľba používateľov často obmedzená na existujúcich poskytovateľov na vnútroštátnom trhu, pričom poskytovanie platobných služieb na cezhraničnej úrovni neexistuje alebo je komplikovanejšie, ako je nutné.

Pokiaľ ide konkrétne o priame inkasá, pretrvávajú obchodných modelov založených na multilaterálnych výmenných poplatkoch (MVP) medzi poskytovateľmi platobných služieb v obmedzenom počte členských štátov, zriadených na financovanie celej prevádzky systému priameho inkasa, takisto obmedzuje hospodársku súťaž a bráni vzniku účinného, efektívneho a konkurencieschopného trhu.

Brzdené inovácie. Roztrieštený platobný trh bráni príchodu efektívnych celoeurópskych inovácií súvisiacich s platbami, akými sú napr. internetové alebo mobilné platby alebo elektronická fakturácia (eFakturácia). Keďže inovačné služby sa väčšinou vynárajú len na

vnútroštátnej úrovni, existuje riziko, že miera roztrieštenia trhu sa zvýši a jeho trvanie bude trvať dlhšie.

Neproduktívne investície a duplicitné prevádzkové náklady na „tradičné“ systémy a systém SEPA Mnohí účastníci európskeho platobného trhu musia znášať duplicitné prechodné náklady na poskytovanie alebo používanie platobných služieb. Súbežné zachovávanie vnútroštátnych „tradičných“ platobných platforiem a novej celoeurópskej platformy SEPA si vyžaduje rozsiahle extra zdroje a vedie k neexistencii návratnosti už vynaložených investícií.

Zdlhavá migrácia na SEPA by viedla k celkovej strate pre hospodárstvo vo výške 43 miliárd EUR v priebehu len šesťročného obdobia. Negatívne účinky by sa rozšírili na všetky zainteresované strany s výnimkou spotrebiteľov.

3. PRÁVO EÚ KONAŤ A ODÔVODNENIE

Svojou povahou si integrovaný trh platieb v eurách vyžaduje celoúniový prístup, pretože podkladové štandardy, pravidlá a postupy musia byť konzistentné vo všetkých členských štátoch. Týmto sa podporuje cieľ článku 3 Zmluvy o Európskej únii, v ktorom sa ustanovuje vnútorný trh a hospodárska a menová únia, ktorej menou je euro. Alternatívou k celoúniovému prístupu by bol systém multilaterálnych alebo bilaterálnych dohôd, ktoré by však boli príliš zložité a nákladné v porovnaní s právnymi predpismi na úrovni Únie. Zásah na úrovni EÚ preto napĺňa zásadu subsidiarity.

4. CIELE

V súlade s identifikovanými problémami boli identifikované tieto politické ciele:

Všeobecné:

- Zvýšiť efektivitu a konkurencieschopnosť platobného trhu EÚ prostredníctvom realizácie úspor z rozsahu a prevádzkových synergií na strane ponuky i dopytu.
- Vytvoriť otvorené a rovnaké podmienky hry pre hospodársku súťaž na trhu platobných služieb na európskej úrovni a uľahčiť konvergenciu cien smerom nadol pri platobných službách v Európe.
- Zriadiť celoeurópsku platformu, na základe ktorej bude možné spúšťať inovačné platobné služby a produkty s pridanou hodnotou.

Špecifické:

- Dosiahnuť úplnú prevádzkovú integráciu platobného trhu v Európe v oblasti prevodových príkazov a priamych inkás.
- Eliminovať nadbytočnú zložitosť a duplicitné náklady vyplývajúce z potreby zachovávať viaceré platobné platformy na strane ponuky a dopytu.

Prevádzkové:

- Vytvoriť transparentnosť a istotu na trhu, pokiaľ ide o dokončenie SEPA pre prevodové príkazy a priame inkasá a postupné ukončovanie príslušných vnútroštátnych „tradičných“ platobných nástrojov.

5. POLITICKÉ MOŽNOSTI

Je možné predpokladať tri hlavné scenáre:

Žiadny zásah – základný scenár. Podľa tohto scenára by bola migrácia na SEPA ponechaná na trhové sily.

Dodať migrácii na SEPA nový impulz prostredníctvom dodatočných stimulov. Na základe tohto scenára by sa proces migrácie na SEPA mohol zrýchliť a posilniť radom opatrení na úrovni členských štátov.

Ustanoviť konečný termín pre migráciu na SEPA. Podľa tohto scenára by sa pre migráciu na SEPA prostredníctvom nariadenia stanovil konečný termín. Vnútroštátne „tradičné“ platobné nástroje by sa museli postupne ukončiť a nahradiť celoeurópskymi nástrojmi.

6. ANALÝZA VPLYVU A POROVNANIE MOŽNOSTÍ

6.1. Vplyv dodatočných stimulov

Pomalý proces migrácie na SEPA by sa v podstate mohol zrýchliť radom opatrení, ktoré by uskutočnili rozličné zainteresované strany SEPA, resp. ktoré by boli zamerané na tieto zainteresované strany SEPA na vnútroštátnej úrovni. Na strane ponuky by bola užitočná plnohodnotná komunikačná kampaň na zvýšenie informovanosti, adresovaná používateľom platobných služieb. Na strane dopytu by tieto opatrenia mohli byť doplnené investičnou podporou pre spoločnosti, napr. voľnejšími pravidlami amortizácie, odpisovaním nákladov na odbornú prípravu zamestnancov alebo dokonca daňovými úľavami. Verejné orgány by okrem toho v procese migrácie mohli zohrávať úlohu akéhosi „predvoja“ a aktívne podporovať platobné nástroje SEPA. Uvažovať by sa takisto mohlo o niektorých formách koordinácie na úrovni EÚ.

Zásadnou výhodou takéhoto prístupu by bola skutočnosť, že si nevyžaduje zdĺhavé legislatívne postupy a ostáva celkom flexibilný. Podstatným slabým miestom takéhoto prístupu je, že žiadnym súborom nezáväzných opatrení, ktoré by boli zamerané len na urýchlenie migrácie na SEPA, sa nevyrieši základný problém, ako sa uvádza v časti 2.1. Takéto opatrenia môžu byť okrem toho v súčasnej hospodárskej situácii jednoducho príliš nákladné a ich pridaná hodnota ťažko merateľná, pokiaľ ide o zvýšenú prosperitu.

Možnosť dodatočných stimulov sa preto zamietá.

6.2. Vplyv ustanovenia konečného termínu pre migráciu na SEPA

V štúdiu spoločnosti CapGemini sa odhaduje, že prínosy rýchlej migrácie z „tradičných“ platobných nástrojov na nástroje SEPA by mohli v rozmedzí šesťročného obdobia dosiahnuť 123 miliárd EUR. Podľa tejto štúdie by odhadované celkové prínosy boli výsledkom ešte vyšších ziskov na strane dopytu (175 miliárd EUR), ktoré by boli kompenzované stratou na strane ponuky (52 miliárd EUR). Prínosy na strane dopytu sú poháňané dvoma faktormi:

- úsporami na prevádzkových nákladoch vzhľadom na optimalizáciu platobných operácií;
- pozitívnym účinkom zníženia bankových poplatkov v dôsledku intenzívnejšej hospodárskej súťaže.

V štúdií sa predpokladá, že prínosy na strane dopytu sa relatívne rovnomerne rozšíria na všetky zainteresované strany, t. j. na spotrebiteľov, podniky a verejnú službu. Tieto prínosy sú len priamymi účinkami rýchlejšej migrácie na SEPA.

V kvalitatívnejšom vyjadrení sa stanovením konečného termínu pre prevodové príkazy a priame inkasá SEPA urýchlia prínosy pre zainteresované strany v týchto oblastiach:

Zvýšená miera štandardizácie, ktorá povedie k zníženiu zložitosti a úsporám z rozsahu. Pri plnej migrácii na SEPA budú podniky môcť centralizovať riadenie svojej eurohotovosti a zjednodušiť/zautomatizovať svoje platobné postupy. Pre spotrebiteľov, ktorí sú čoraz mobilnejší, by sa štandardizovanými cezhraničnými platbami eliminovala potreba mať niekoľko bankových účtov v rozličných krajinách.

Zvýšená miera hospodárskej súťaže a otvorené, transparentnejšie podmienky hry. Pre PSP by sa na integrovanom platobnom trhu znížili cezhraničné vstupné prekážky, čím by sa na trh prilákali nové subjekty a zintenzívnila by sa hospodárska súťaž. Štandardizovanými platobnými nástrojmi by sa ďalej umožnilo spotrebiteľom, podnikom a verejnej správe jednoduchšie porovnávať platobné produkty, a tým by sa používateľom umožnilo čerpať výhody z intenzívnejšej hospodárskej súťaže a lepších cien.

Príležitosti na celoeurópske inovácie. Prostredníctvom spoločných štandardov a vytvorenia rovnakých pravidiel hry v Európe by zavŕšená migrácia na SEPA podporila modernizáciu platieb a rozvoj nových služieb, ako napr. mobilné platby a platby online, resp. eFakturácia, na celoeurópskom základe.

6.3. Porovnanie základného scenára s ustanovením konečného termínu

6.3.1. Porovnanie dosahovania špecifických cieľov

Cieľ/možnosť	Účinnosť		Efektivita
	Integrácia európskeho platobného trhu prevodových príkazov a priamych inkás	Eliminácia duplicitných nákladov a nadmernej zložitosti platobných systémov	
Základný scenár „bezo zmeny“	0	0	0
Ustanovenie konečného termínu	+++	++	++

Príspevanie k cieľom:

+++ (silné); ++ (stredné); + (slabé) pozitívne príspevanie.

--- (silné); -- (stredné); - (slabé) negatívne príspevanie; 0 neutrálne príspevanie.

6.3.2. Porovnanie vplyvu na zainteresované strany

Zainteresovaná strana	Prínosy	Náklady	Celkový účinok
Podniky	Zlepšené riadenie hotovosti/pokladničnej hotovosti Vyššia likvidita Znížené bankové poplatky a interné náklady na správu platieb Priame spracúvanie platieb („straight-through-processing“) Rozvoj služieb s pridanou hodnotou	Migračné úsilie – nové alebo aktualizované platobné systémy a postupy Odborná príprava zamestnancov	+++
Verejná správa	Znížené bankové poplatky a náklady na správu Priame spracúvanie platieb („straight-through-processing“) Rozvoj služieb s pridanou hodnotou Zvýšia sa prínosy verejného obstarávania platobných služieb, pretože bude možné lepšie porovnávať ponuky, pričom neefektivita spôsobená vnútroštátnymi platobnými formátmi by mala zmiznúť.	Migračné úsilie – nové alebo aktualizované platobné systémy a postupy Odborná príprava zamestnancov	++
Spotrebitelia	Znížené bankové poplatky/širší rozsah služieb vzhľadom na väčšiu hospodársku súťaž Inovačnejšie, jednoduchšie, bezpečnejšie a pohodlnejšie platobné nástroje	Zmena zvyklostí – IBAN (a v prípade potreby BIC)	++
Banky/PSP	Úspory z rozsahu/prevádzkové úspory Nové podnikateľské príležitosti v nadväznosti na zníženie prekážok hospodárskej súťaže	Investície do platobnej platformy SEPA Vplyv na výnosy existujúcich subjektov vzhľadom na zvýšenú hospodársku súťaž	+

Celkový účinok v porovnaní so základným scenárom.

Na základe tohto porovnania sa odporúča realizovať možnosť, v rámci ktorej sa ustanoví konečný termín.

6.4. Technické podmnožnosti implementácie konečného termínu pre migráciu SEPA

Aby bol konečný termín účinný, musí sa jasne zdefinovať na technickej úrovni. V šiestich relevantných oblastiach existuje niekoľko podmnožností implementácie konečného termínu. Tieto podmnožnosti sa musia porovnať so súborom kritérií, ktoré sú odvodené priamo z politických cieľov.

Referenčný základ na prijatie celoeurópskych prevodových príkazov a priamych inkás. Odporúčanou možnosťou je stanoviť konečný termín na základe všeobecných základných požiadaviek, ktoré musia spĺňať celoeurópske prevodové príkazy a priame inkasá. Tieto základné požiadavky budú zahŕňať aj existujúce medzinárodné a nepatentované štandardy. Posúdili a zamietli sa dve ďalšie alternatívy, najmä prístup založený na existujúcich schémach a pravidlách, ktoré vypracovala Európska platobná rada, a prístup obmedzujúci sa na existujúce technické štandardy.

Doména transakcií. Odporúča sa realizovať postup, v rámci ktorého by sa základné požiadavky uplatňovali na celú doménu platobných transakcií. Odhadovaná suma 84 miliárd EUR na prevádzkových úsporách na strane dopytu závisí plne od integrácie platobného trhu, ktorá by sa mala rozšíriť aj za hranice samotného medzibankového priestoru. Následne sa posúdila a z vyššie uvedených dôvodov zamietla možnosť obmedzenia základných požiadaviek na medzibankový priestor.

Cezhraničné otváranie bankových účtov. Odporúča sa zrušiť všetky druhy diskriminačného zaobchádzania s nerezidentmi a občanmi iných krajín, pokiaľ ide o otváranie platobných účtov. Tým by sa zaistilo, že by sa prejavili všetky prínosy SEPA, pokiaľ ide o zvýšenú mieru hospodárskej súťaže (91 miliárd EUR). Posúdilo sa a z vyššie uvedených dôvodov sa zamietlo pokračovanie súčasnej praxe.

Špecifikácia produktu. Odporúča sa uplatňovať konečný termín aj na produkty pre špecifické skupiny zákazníkov („niche products“), t. j. na prevodové príkazy a priame inkasá, ktoré predstavujú nízkoobjemové platby a ponúkajú špecifické funkcionality. S cieľom umožniť nevyhnutné prispôbenia v celoeurópskych schémach sa však ustanoví prechodné obdobie v trvaní 3 – 5 rokov. Posúdili a zamietli sa dve ďalšie alternatívy, konkrétne všezahŕňajúci prístup, ktorý by sa vzťahoval na produkty pre špecifické skupiny zákazníkov rovnako ako na štandardné produkty, a permanentné vyňatie produktov pre špecifické skupiny zákazníkov zo základných požiadaviek.

Rozsah členských štátov. Odporúča sa realizovať podmožnosť so spoločným konečným termínom pre eurozónu a neskorším spoločným termínom pre členské štáty mimo eurozóny, pretože podiel objemu platieb v eurách v členských štátoch mimo eurozóny predstavuje podľa odhadov iba 2 % všetkých platieb v eurách. Posúdili a zamietli sa dve ďalšie alternatívy, najmä individuálne konečné termíny pre jednotlivé členské štáty, ako aj spoločný jediný konečný termín pre členské štáty v eurozóne aj mimo nej.

Konečný termín. Odporúča sa uplatniť podmožnosť rozdielných konečných termínov: najneskôr jeden rok po nadobudnutí účinnosti nariadenia pre prevodové príkazy a dva roky pre priame inkasá. Podmožnosť spoločného konečného termínu pre prevodové príkazy a priame inkasá bola zvážená a zamietnutá.

Jasnosť dlhodobého obchodného modelu celoeurópskych priamych inkás. Odporúča sa zakázať univerzálne uplatňovanie multilaterálnych výmenných poplatkov (MVP) na každú transakciu priameho inkasa medzi poskytovateľmi platobných služieb (a opatrenia s obdobným cieľom alebo účinkom) a umožniť MVP pri transakciách priameho inkasa iba za určitých podmienok, keď sa transakcie nedajú náležite vykonať **alebo** keď si priame inkaso **spätne nárokuje** poskytovateľ platobných služieb. Aby sa zaistili rovnaké podmienky na trhu, bilaterálne a unilaterálne výmenné poplatky za tieto transakcie by mali byť dovolené iba vtedy, ak vychádzajú z nákladov a ak sú zamerané na efektívnu alokáciu nákladov subjektu, ktorý tieto transakcie spôsobil. V súvislosti s pokračovaním v súčasnej praxi alebo uložením

pozitívnych alebo obmedzených MVP na každú transakciu priameho inkasa sa tieto alternatívy posúdili a zamietli, pretože by sa nimi neriešila v súčasnosti vnímaná nejasnosť, ktorá spomaľuje migráciu na SEPA.

7. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Odporúča sa uskutočniť hodnotenie tri roky po nadobudnutí účinnosti nariadenia, aby sa posúdila účinnosť a efektivita, pokiaľ ide o dosiahnutie cieľov prezentovaných v posúdení vplyvu, a aby sa rozhodlo o tom, či sú potrebné nové opatrenia alebo zmeny a doplnenia.