

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 16.12.2010
SEC(2010) 1583 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKOV

Spremni dokument k

predlogu dokumenta

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o uvajanju tehničnih zahtev za kreditne prenose in neposredne bremenitve v evrih in o spremembi Uredbe (ES) št. 924/2009

(Besedilo velja za EGP)

SEC(2010) 1584 konč.
SEC(2010) 1585 konč.
COM(2010) 775 konč.

KAZALO

1.	Uvod.....	3
2.	Opredelitev problema.....	3
2.1.	Razlogi za počasen prehod v SEPA.....	3
2.2.	Posledice počasnega prehoda brez končnega datuma: izhodiščni scenarij (brez posredovanja).....	4
3.	Pravica EU do ukrepanja in utemeljitev.....	5
4.	Cilji.....	5
5.	Možnosti politik.....	5
6.	Analiza učinkov in primerjava možnosti.....	6
6.1.	Vpliv dodatnih vzpodbud.....	6
6.2.	Vpliv določitve končnega datuma prehoda v SEPA.....	6
6.3.	Primerjava izhodiščnega scenarija in določitve končnega datuma.....	7
6.3.1.	Primerjava v smislu doseganja posameznih ciljev.....	7
6.3.2.	Primerjava v smislu učinka na zainteresirane strani.....	7
6.4.	Tehnične možnosti določitve končnega datuma prehoda v SEPA.....	8
7.	Nadzor in Ocena Stanja.....	9

1. UVOD

Vizija Enotnega območja plačil v evrih (SEPA – Single Euro Payments Area) je ustvariti enotni trg elektronskih plačil v evrih, brez osnovnega razlikovanja med nacionalnimi plačili in čezmejnimi plačili. Na področju elektronskih plačil obstaja znotraj EU veliko število različnih oblik, standardov in pravil izvajanja nacionalnih plačil. SEPA bo evropskim državljanom in podjetjem omogočila nizkocenovne, uporabniku prijazne in zanesljive plačilne storitve in ustvarila ugodne pogoje za povečanje konkurence in razvoj inovacij, povezanih s plačili.

Uspeh pobude SEPA je zelo pomemben v trenutnem ekonomskem, monetarnem in političnem kontekstu. Potencialne neposredne in posredne koristi SEPA za širše evropsko gospodarstvo presegajo 300 milijard EUR v šestletnem obdobju – pod pogojem, da je prehod na SEPA plačilne instrumente celovit in hiter. Dva ključna mejnika na poti do uresničitve SEPA sta že bila dosežena: zagon SEPA kreditnih prenosov (SCT – SEPA Credit Transfer) 28. januarja 2008 in zagon SEPA neposrednih bremenitev (SDD – SEPA Direct Debit) 2. novembra 2009.

SEPA je bila sprva zastavljena predvsem kot tržni projekt. Vseevropske sheme oblikuje in izvaja Evropski svet za plačila (EPC – European Payments Council), organ odločanja in koordiniranja, ki ga je ustanovil evropski bančni sektor. Dejstvo pa je, da vse kategorije zainteresiranih strani vedno bolj spoznavajo, da bi bila določitev pravno zavezujočega končnega datuma potrebna za uspešen zaključek projekta.

Obseg pričujoče ocene učinkov je omejen na dva plačilna instrumenta – kreditne prenose v evrih in neposredne bremenitve v evrih.

2. OPREDELITEV PROBLEMA

Popolna integracija plačilnega trga bo dosežena šele, ko bodo vseevropski plačilni instrumenti zamenjali obstoječe nacionalne instrumente. Trenutno pa vseevropski plačilni instrumenti še zdaleč ne zamenjujejo nacionalnih plačil. Aprila 2010 je bilo le 7,5 % vseh kreditnih prenosov, obdelanih s klirinškimi in poravnalnimi mehanizmi, izvedenih v formatu SCT. Ekstrapolacija teh podatkov bi pomenila dokončanje SEPA šele po več kot 30 letih prehoda.

2.1. Razlogi za počasen prehod v SEPA

Poglavitni vzrok: Negotovost dokončanja SEPA in postopne opustitve obstoječih produktov. Pomanjkanje skupnega časovnega okvira vzpodbuja igralce na trgu (tako na strani ponudbe kot na strani povpraševanja), da odlašajo s prizadevanji za prehod. Uporabniki plačilnih storitev bodo odlašali z zahtevanimi postopki prehoda vse dokler bodo obstoječi plačilni instrumenti v uporabi. Po drugi strani pa se banke izmikajo uvajanju potrebne infrastrukture in vlaganju v marketing v korist SEPA, dokler niso prepričane, da so stranke in njihovi sistemi pripravljeni na SEPA. Obotavljanje na strani ponudbe je še hujše zaradi občutenega pomanjkanja jasnosti glede ustreznega dolgoročnega poslovnega modela za SDD, ki bi bil v skladu s konkurenčnimi pravili EU. Obe strani trga – ponudba in povpraševanje – čakata na drugo, da ukrepa prva.

Nenaklonjenost investiranju: slabši položaj tistega, ki ukrepa prvi. Ponudniki plačilnih storitev, ki se odločijo zgodaj in aktivno tržiti nove SEPA instrumente, se kot prvi, ki ukrepajo, znajdejo v precej slabšem položaju. V prehodnem obdobju se ti ponudniki plačilnih storitev soočajo z dvojnimi stroški, torej za obstoječe plačilne sisteme in za nov sistem SEPA.

Pomanjkanje vzpodbude ponudnikom plačilnih storitev za razvoj produktov SEPA, ki bi popolnoma zadovoljili potrebe uporabnikov. Dokler je dokončanje SEPA še negotovo, lahko ponudniki plačilnih storitev svojim strankam še naprej ponujajo obstoječe produkte, saj jim manjka potrebna vzpodbuda za razvoj in aktivno trženje produktov SEPA, ki bi popolnoma zadovoljili potrebe uporabnikov.

Razdrobljena stran povpraševanja in nizka raven poznavanja SEPA. Trg plačilnih storitev zaznamuje stran povpraševanja (uporabniki plačilnih storitev), ki je veliko bolj razdrobljena kot stran ponudbe (ponudniki plačilnih storitev) in ki ne pozna prednosti SEPA.

2.2. Posledice počasnega prehoda brez končnega datuma: izhodiščni scenarij (brez posredovanja)

Neizkoriščena ekonomija obsega zaradi neuskkljenih plačilnih standardov in postopkov. Kljub obstoju kreditnih prenosov SEPA (SCT) in neposrednih bremenitev SEPA (SDD) se notranje transakcije še zmeraj večinoma opravljajo v obstoječih nacionalnih formatih. V letu 2009 je obstajalo več kot 20 različnih nacionalnih infrastruktur in shem za obdelavo plačilnega prometa majhnih vrednosti v evrih. Omenjene razlike ovirajo medsebojno usklajeno delovanje plačilnih storitev med državami članicami in otežujejo realizacijo učinkov ekonomij obsega.

Na strani povpraševanja pa morajo podjetja, ki delujejo v mednarodnem okolju, še zmeraj organizirati svoje zakladniško poslovanje in združevanje denarnih sredstev („cash pools“) na nacionalni ravni. Vzdrževati morajo poslovne odnose z mnogimi ponudniki plačilnih storitev, ki ponujajo različne oblike in ravni storitev in uporabljajo različne plačilne formate.

Omejena konkurenca na plačilnem trgu EU. V skladu s trenutno ureditvijo mora ponudnik plačilnih storitev, ki želi vstopiti na tuj trg plačilnih storitev, izpolniti številne, popolnoma nacionalne, tehnične in poslovne zahteve. Zapletenost in posledični stroški takih prilagajanj predstavljajo precejšnjo oviro ponudnikom, ki želijo svoje storitve ponuditi v tujini.

Čezmejna mobilnost uporabnikov plačilnih storitev je prav tako pomemben pogoj učinkovite konkurence na plačilnem trgu. Odprtje plačilnega računa v drugi državi članici je dandanes pogosto zavrnjeno s strani ponudnika plačilnih storitev samo zato, ker stranka nima stalnega prebivališča oziroma državljanstva v tisti državi članici. Posledično je izbira uporabnikov pogosto omejena na obstoječe ponudnike na nacionalnih trgih, zagotavljanje plačilnih storitev na čezmejni ravni pa ne obstaja ali je bolj zapleteno, kot bi bilo potrebno.

Specifično pri neposrednih bremenitvah je, da nadaljnji obstoj poslovnih modelov, ki temeljijo na večstranskih pristojbinah za izmenjavo (MIFs – multilateral interchange fees) med ponudniki plačilnih storitev v omejenem številu držav članic, vzpostavljenih za financiranje celotnega delovanja sistema neposrednih bremenitev, tudi omejuje konkurenčnost in preprečuje nastanek učinkovitega, delujočega in konkurenčnega trga.

Ovirane inovacije. Razdrobljen plačilni trg škoduje razvoju učinkovitih vseevropskih inovacij, povezanih s plačilnim prometom, na primer na področjih spletnih in mobilnih plačil ali elektronskega izdajanja računov. In ker se inovativne storitve večinoma pojavljajo samo na nacionalni ravni, obstaja nevarnost, da se bo razdrobljenost trga še povečala in ohranila.

Neproduktivne investicije in podvojeni operativni stroški obstoječih sistemov in sistemov SEPA. Mnogi udeleženci evropskega plačilnega trga trpijo zaradi podvojenih, prehodnih stroškov ponujanja ali uporabe plačilnih storitev. Sočasno vzdrževanje obstoječih nacionalnih

plačilnih platform in novih vseevropskih platform SEPA zahteva precejšnja dodatna sredstva in povzroča, da ni donosov na že izvedene investicije.

Dolgotrajen prehod v SEPA bi povzročilo 43 milijard EUR skupne izgube za gospodarstvo že v šestih letih. Negativni učinki bi vplivali na vse zainteresirane strani, razen na potrošnike.

3. PRAVICA EU DO UKREPANJA IN UTEMELJITEV

Po svoji naravi enotni evrski plačilni trg zahteva sodelovanje celotne Skupnosti, saj morajo biti osnovni standardi, pravila in postopki enotni v vseh državah članicah. Tak pristop podpira cilj člena 3 Pogodbe o Evropski uniji, ki govori o notranjem trgu in ekonomski ter monetarni uniji, katere valuta je evro. Alternativa pristopu, ki zajema sodelovanje celotne Skupnosti, bi bil sistem multilateralnih ali bilateralnih sporazumov, katerih zapletenost in stroški bi bili preveliki v primerjavi z zakonodajo na evropski ravni. Posredovanje na ravni EU je zato v skladu z načelom subsidiarnosti.

4. CILJI

Glede na ugotovljene probleme so bili določeni naslednji cilji politike:

Splošni:

- Povečati učinkovitost in konkurenčnost plačilnega trga EU z uresničevanjem ekonomije obsega in operativnih sinergij tako na strani ponudbe kot na strani povpraševanja.
- Ustvariti odprte in izenačene pogoje konkurence na trgu plačilnih storitev na evropski ravni ter olajšati izenačitev cen plačilnih storitev na nižji ravni v Evropi.
- Ustanoviti vseevropsko platformo, s katere bo možno uvajati plačilne storitve in produkte, ki bodo inovativni in bodo imeli večjo dodano vrednostjo.

Posebni:

- Doseči popolno operativno usklajenost evropskega plačilnega trga kreditnih prenosov in neposrednih bremenitev.
- Odpraviti pretirano zapletenost in podvojene stroške, ki izhajajo iz potrebe po vzdrževanju več plačilnih platform na strani ponudbe in na strani povpraševanja.

Operativni:

- Ustvariti preglednost in tržno gotovost glede dokončanja SEPA na področju kreditnih prenosov in neposrednih bremenitev ter postopne opustitve ustreznih obstoječih nacionalnih plačilnih instrumentov.

5. MOŽNOSTI POLITIK

Možno je predvideti tri glavne scenarije:

Brez posredovanja – izhodiščni scenarij. Po tem scenariju bi prehod v SEPA prepustili trgu.

Dati nov zagon prehodu v SEPA z dodatnimi vzpodbudami. Po tem scenariju bi postopek prehoda v SEPA pospešili in okrepiли z nizom ukrepov na ravni držav članic.

Določitev končnega datuma prehoda v SEPA. Po tem scenariju bi končni datum prehoda v SEPA določila uredba. Obstoječe nacionalne plačilne instrumente bi bilo treba postopno opustiti in zamenjati z vseevropskimi.

6. ANALIZA UČINKOV IN PRIMERJAVA MOŽNOSTI

6.1. Vpliv dodatnih vzpodbud

Počasnemu postopku prehoda v SEPA bi v principu lahko dali nov zagon s serijo ukrepov, ki bi jih izvedle različne zainteresirane strani SEPA na nacionalni ravni ali ki bi bili usmerjeni nanje. Na strani ponudbe bi bilo priporočljivo izvesti obsežno predstavitveno kampanjo za spodbujanje ozaveščenosti, naslovljeno na uporabnike plačilnih storitev. Na strani povpraševanja bi lahko te ukrepe dopolnili z investicijsko podporo podjetjem, na primer z ohlapnejšimi pravili amortizacije, odbitjem stroškov usposabljanja osebja ali celo z vračilom davka. Poleg tega bi javne oblasti lahko bile vzor drugim v procesu prehoda in aktivno promovirale plačilne instrumente SEPA. Razmislili bi lahko tudi o določenih oblikah koordinacije na ravni EU.

Velika prednost takega pristopa bi bilo dejstvo, da ne zahteva dolgotrajnih zakonodajnih postopkov in ostaja precej prožen. Temeljna slabost takega pristopa pa bi bilo dejstvo, da kakršen koli skupek nezavezujočih ukrepov s ciljem samo pospeševati prehod v SEPA ne bi rešil osnovnega problema, predstavljenega v 2.1. Ob tem pa bi lahko bili taki ukrepi preprosto predragi v trenutnih gospodarskih razmerah, njihova dodana vrednost pa težko izmerljiva v smislu povečane blaginje.

Možnost dodatnih vzpodbud tako zavračamo.

6.2. Vpliv določitve končnega datuma prehoda v SEPA

Študija, ki jo je izvedel CapGemini, ocenjuje, da bi koristi hitrega prehoda z obstoječih plačilnih instrumentov na instrumente SEPA lahko dosegle 123 milijard EUR v obdobju šestih let. Kot kaže študija naj bi ocenjena vrednost celotnih koristi izhajala iz celo višjih vrednosti koristi na strani povpraševanja (175 milijard EUR), zmanjšanih za izgubo na strani ponudbe (52 milijard EUR). Koristi na strani povpraševanja izhajajo iz dveh dejavnikov:

- prihranek pri operacijskih stroških zaradi optimizacije plačilnih operacij;
- pozitiven učinek zaradi zmanjšanja bančnih provizij, ki bi bil posledica večje konkurence.

Študija predvideva, da bi bile koristi na strani povpraševanja dokaj enakomerno porazdeljene na vse zainteresirane strani, torej potrošnike, podjetja in javne službe. Omenjene koristi so le neposredni učinki hitrega prehoda v SEPA.

V bolj kvalitativnem smislu določitev končnega datuma za kreditne prenose in neposredne bremenitve SEPA pospešuje koristi zainteresiranih strani na naslednjih področjih:

Povečana standardizacija, ki vodi k zmanjšanju zapletenosti in ekonomiji obsega. Z dokončnim preходом v SEPA bi podjetja lahko centralizirala svoje vodenje gotovinskega poslovanja v evrih in poenostavila oziroma avtomatizirala svoje plačilne postopke. Potrošnikom, ki postajajo vse bolj mobilni, pa bi standardizirana čezmejna plačila ukinila potrebo po več bančnih računih v različnih državah.

Povečana konkurenca na odprtem in preglednejšem trgu. Za ponudnike plačilnih storitev bi integriran plačilni trg zmanjšal vhodne ovire pri čezmejnem poslovanju in s tem na trg privabil nove igralce ter povečal konkurenco. Poleg tega bi standardizirani plačilni instrumenti omogočili potrošnikom, podjetjem in javni upravi lažje primerjanje plačilnih produktov, s čimer bi uporabniki pridobili koristi večje konkurence in boljših cen.

Priložnosti za vseevropske inovacije. Na podlagi enotnih standardov in ustanovitve trga na evropski ravni bi dokončni prehod v SEPA omogočil modernizacijo plačil in razvoj novih storitev, kot so mobilna in spletna plačila ali spletno izdajanje računov, na vseevropski ravni.

6.3. Primerjava izhodiščnega scenarija in določitve končnega datuma

6.3.1. Primerjava v smislu doseganja posameznih ciljev

Cilj/možnost	Uspešnost		Učinkovitost
	Integracija evropskega plačilnega trga kreditnih prenosov in neposrednih bremenitev	Ukinitev podvojenih stroškov in pretirane zapletenosti plačilnih sistemov	
Izhodiščni scenarij „brez posredovanja“	0	0	0
Določitev končnega datuma	+++	++	++

Prispevek k doseganju ciljev:

+++ (velik); ++ (zmeren); + (majhen) pozitiven prispevek

--- (velik); -- (zmeren); - (majhen) negativen prispevek; 0 nevtralen prispevek

6.3.2. Primerjava v smislu učinka na zainteresirane strani

Zainteresirana stran	Koristi	Stroški	Skupni učinek
Podjetja	Izboljšano gotovinsko in zakladniško poslovanje Večja likvidnost Zmanjšani notranji stroški plačilne administracije in stroški bančnih provizij Avtomatizirana izvršitev plačila Razvoj storitev z dodano vrednostjo	Napori ob prehodu – novi ali posodobljeni plačilni sistemi in postopki Usposabljanje osebja	+++

Javna uprava	Zmanjšani administracijski stroški in stroški bančnih provizij Avtomatizirana izvršitev plačila Razvoj storitev z dodano vrednostjo Povečana učinkovitost oddajanja javnih naročil na področju plačilnih storitev, saj bi bilo mogoče bolje primerjati ponudbe, neučinkovitosti zaradi nacionalnih plačilnih formatov pa bi izginile	Napori ob prehodu – novi ali posodobljeni plačilni sistemi in postopki Usposabljanje osebja	++
Potrošniki	Zmanjšani stroški bančnih provizij, širši spekter storitev zaradi povečane konkurence Bolj inovativni, uporabniku prijazni, varni in priročni plačilni instrumenti	Sprememba navad – IBAN (in BIC, kjer je potrebno)	++
Banke/ponudniki plačilnih storitev	Ekonomija obsega/Operativni prihranki Nove poslovne priložnosti, ki izhajajo iz zmanjšane omejenosti konkurence	Investicije v plačilne platforme SEPA Zmanjšanje prihodkov zaradi povečane konkurence	+

Skupni učinek v primerjavi z izhodišnim scenarijem

Na podlagi zgornje primerjave je priporočljivo uporabiti možnost določitve končnega datuma.

6.4. Tehnične možnosti določitve končnega datuma prehoda v SEPA

Da bi zagotovili učinkovitost končnega datuma, ga je treba natančno določiti na tehnični ravni. Številne možnosti uvedbe končnega datuma obstajajo na šestih zadevnih področjih. Te možnosti primerjamo s skupkom meril, ki izhajajo neposredno iz ciljev politike.

Referenčna osnova prevzemanja vseevropskih kreditnih prenosov in neposrednih bremenitev. Priporočeno je določiti končni datum na podlagi splošnih bistvenih pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za vseevropske kreditne prenose in neposredne bremenitve. Bistveni pogoji bodo zajemali tudi obstoječe mednarodne in nelastniške standarde. Dve dodatni možnosti sta bili proučeni, vendar zavrnjeni – pristop na podlagi obstoječih shem in pravilnikov, kot ga je razvil EPC, ter pristop, ki se omejuje na obstoječe tehnične standarde.

Sfera transakcij. Priporočljivo je slediti pristopu, po katerem bi bistveni pogoji veljali znotraj celotne sfere plačilnih transakcij. Predvidenih 84 milijard EUR operacijskih prihrankov na strani povpraševanja je popolnoma odvisnih od integracije plačilnega trga, ki se razteza tudi čez meje medbančnega prostora. Na podlagi tega je bila možnost omejevanja bistvenih pogojev na medbančni prostor ocenjena, vendar zavrnjena iz zgoraj naštetih razlogov.

Čezmejno odpiranje bančnih računov. Priporočljivo je opustiti vsakršno diskriminatorno obravnavanje strank brez stalnega prebivališča ali državljanstva v zvezi z odpiranjem plačilnih računov. To bi zagotovilo možnost polnega koriščenja prednosti SEPA v smislu povečanja konkurence (91 milijard EUR). Nadaljevanje sedanjih praks je bilo ocenjeno, vendar zavrnjeno iz zgoraj navedenih razlogov.

Specifikacija produkta. Priporočljivo je določiti končni datum tudi za produkte tržnih niš, kot so kreditni prenosi in neposredne bremenitve, ki predstavljajo plačila majhnega obsega in

ponujajo specifične funkcionalnosti. Vendar pa bo z namenom omogočanja potrebnih prilagoditev v vseevropskih shemah dopuščeno prehodno obdobje 3–5 let. Dve dodatni možnosti sta bili proučeni, vendar zavrjeni – vsevključujoč pristop, ki bi obravnaval produkte tržnih niš enako kot standardne produkte, ter trajna izključitev produktov tržnih niš iz bistvenih pogojev.

Okvir držav članic. Priporočeno je uporabiti možnost določitve enotnega končnega datuma za evroobmočje in kasnejšega enotnega končnega datuma zunaj evroobmočja, saj delež plačil v evrih zunaj evroobmočja po ocenah predstavlja le 2 % vseh plačil v evrih. Dve dodatni možnosti sta bili proučeni, vendar zavrjeni – določitev posameznih končnih datumov s strani vsake države članice, ter enoten končni datum za evroobmočje in države članice izven evroobmočja.

Rok. Priporočljivo je uporabiti možnost določitve ločenih končnih datumov: najkasneje eno leto po uveljavitvi Uredbe za kreditne prenose in dve leti za neposredne bremenitve. Možnost določitve enotnega končnega datuma za kreditne prenose in neposredne bremenitve je bila proučena, vendar zavrjena.

Jasnost glede dolgoročnega poslovnega modela za vseevropske neposredne bremenitve. Priporoča se prepovedati splošno uporabo večstranskih pristojbin za izmenjavo (MIF) za vsako transakcijo neposredne bremenitve med ponudniki plačilnih storitev (in uporabo ukrepov z enakovrednim ciljem ali učinkom) ter dovoliti večstranske pristojbine za izmenjavo le pod določenimi pogoji za transakcije z neposredno bremenitvijo, ki jih ni mogoče pravilno izvesti oziroma pri katerih ponudnik plačilnih storitev zahteva povračilo. Da se zagotovijo enakopravni konkurenčni pogoji, bi morale biti tudi dvostranske in enostranske pristojbine za izmenjavo za te transakcije dovoljene le, če se obračunavajo na podlagi stroškov in če je njihov namen učinkovito dodeljevanje stroškov tistemu subjektu, ki je te transakcije povzročil. Alternativne možnosti z nadaljevanjem sedanje prakse ali naložitvijo pozitivne (najmanjše dovoljene) ali največje dovoljene večstranske pristojbine za izmenjavo za vsako transakcijo neposredne bremenitve so bile ocenjene in zavrjene, saj ne bi odpravile zdaj občutenega pomanjkanja jasnosti, ki upočasnjuje prehod na SEPA.

7. NADZOR IN OCENA STANJA

Priporočeno je izdelati oceno stanja tri leta po uveljavitvi uredbe in oceniti, kako učinkovita in uspešna je v smislu doseganja ciljev, zastavljenih v oceni učinkov, ter odločiti, ali je treba uvesti nove ukrepe oziroma dopolniti obstoječe.