

Брюксел, 24.7.2013 г.  
SWD(2013) 289 final

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

*придружаваща*

**Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно  
платежните услуги на вътрешния пазар, за изменение на Директиви 2002/65/ЕО,  
2013/36/ЕС и 2009/110/ЕО и за отмяна на Директива 2007/64/ЕО**

**и**

**Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно  
обменните такси за платежни операции, свързани с карти**

{COM(2013) 547 final}

{COM(2013) 550 final}

{SWD(2013) 288 final}

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

За да могат потребителите, търговците и предприятията да се възползват пълноценно от единния пазар във време, когато електронната търговия все повече измества физическата, е изключително съществено наличието на сигурни, ефикасни, конкурентоспособни и иновативни начини за плащане по електронен път. С действащото право в областта на плащанията се постигна значителен напредък и интегриране на плащанията на дребно в ЕС. Въпреки това, важни начини на плащане — с карта, по интернет и с мобилен телефон — все още са разпокъсани от националните граници. Последните развития в тази област разкриха някои пропуски и непоследователни разпоредби на действащата правна уредба.

## 2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

### 2.1. Проблеми

Правната уредба, установена с директива 2007/64/ЕО относно платежните услуги (ДПУ)<sup>1</sup>, вече доведе до значителен напредък на цялостното интегриране на европейския пазар на плащания на дребно. Въпреки това пред разплащанията с карта, по интернет или с мобилен телефон все още стоят редица специфични и ясно определени проблеми. Причините за това се делят на две категории. Първо, в редица области пазарът не функционира оптимално. Второ, действащите разпоредби съдържат редица пропуски и недостатъци.

#### 2.1.1. Фрагментираност на пазара

Техническата стандартизация и оперативна съвместимост са от първостепенно значение в средата на плащания в мрежа. За да се приближат платците, получателите и техните доставчици на платежни услуги максимално едни до други е необходима оперативна съвместимост между различните системи въз основа на общи стандарти. Понастоящем обаче разплащанията с карта, по интернет или с мобилен телефон в различни аспекти и в различна степен страдат от липсата на стандартизация и оперативна съвместимост между различните решения, особено в трансграничен план. Тези проблеми, които също така ограничават конкуренцията, се изострят в резултат на недостатъчните договорености за управление на европейския пазар на плащания на дребно.

#### 2.1.2. Неэффективна конкуренция

В сферата на платежните карти съществуват няколко ограничителни търговски правила и практики, които водят до нарушаване на конкуренцията.

Първо, колективните споразумения за банковите комисиони, т.нар. обменни такси (ОТ), между банката издател и приемащата плащанията банка в платежните картови системи доведоха до редица проблеми във връзка с пазарната конкуренция и интеграция. ОТ причиниха обръщане на конкуренцията, в резултат на което ценовият натиск за търговците и потребителите се повиши, вместо да е обратното. Освен това значимите различия в равнището и начина на прилагане на ОТ в държавите членки представляват пречка за интеграцията на пазара, тъй като възпират търговците да използват услугите на доставчици в чужбина.

---

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

Също така, някои правила при платежните картови системи ограничават избора и възможността на търговците да отказват скъпи платежни инструменти или да насочват потребителите към по-евтини методи на плащане.

### *2.1.3. Различно таксуване в отделните държави членки*

Първоначално допълнителните такси (такси за използването на специфичен платежен инструмент) бяха замислени като механизъм за ориентиране на избора на клиента, позволяващ на търговците да насочват потребителите към по-евтини или по-ефикасни платежни инструменти. Въпреки това желаният резултат не бе постигнат. Понастоящем половината държави членки на ЕС позволяват допълнително таксуване, въпреки че то е забранено от останалите. В контекста на електронната търговия това води до значително обръкване и вреди за потребителите.

### *2.1.4. Правен вакуум за някои доставчици на електронни платежни услуги*

След приемането на ДПУ през 2007 г. се появиха нови услуги в областта на електронните разплащания като например инициране на банкови плащания по интернет, предлагано от трети страни доставчици. За извършването на електронни разплащания тези услуги представляват жизнеспособна алтернатива на картите, тъй като обикновено са по-евтини за търговците и достъпни за много потребители, които не притежават кредитна карта. Редица въпроси обаче бяха породени от наличието на достъп на трети страни до потребителските данни за електронно банкиране, както и от факта, че тези нови услуги не са обхванати от съществуващата уредба

### *2.1.5. Недостатъчна приложимост и непоследователно прилагане на ДПУ*

Някои изключения в ДПУ доведоха до много различно тълкуване и прилагане на акта в държавите членки. Критериите за изключване от полето на ДПУ изглеждат твърде общи или остарели спрямо развитието на пазара и се тълкуват различно от държавите членки. Това се отнася особено за изключенията в ДПУ за търговските агенти, ограничените мрежи, платежните трансакции, иницирани от телекомуникационно устройство, и независимите доставчици на банкомати. В обхвата на ДПУ се съдържат пропуски и по отношение на плащанията, при които едната от страните се намира извън ЕИП, както и на плащанията във валути на държави извън ЕС.

## **2.2. Последници**

Установените проблеми имат последствия за потребителите, търговците, новите доставчици на платежни услуги и за пазара като цяло.

### *2.2.1. Неравни конкурентни условия между доставчиците на услуги/платежните институции*

Установените пазарни субекти — в частност банките и операторите на платежни картови системи — имат пряк интерес от нарастването или поне защитата на приходите от плащанията с карта, преди всичко от ОТ. Следователно доставчиците на услуги, предлагащи решения за плащане с по-ниски —или въобще без — ОТ, срещат сериозни трудности при навлизането на пазара.

Освен това, пропуските по отношение на стандартизацията и оперативната съвместимост възпрепятстват конкуренцията между установените пазарни субекти и създават още една пречка пред навлизането на пазара за нови и новаторски доставчици на платежни услуги.

### *2.2.2. Отрицателни последици за ползвателите на платежни услуги (потребители, търговци)*

Банките насочват потребителите към използването на скъпи карти като например картите с привилегии. Когато не са в състояние да откажат такива карти или да начисляват пряко на потребителите такси за тяхното използване, търговците прехвърлят тези разходи към всички потребители чрез по-високи цени за предлаганите стоки и услуги. Това е в ущърб на обществото. От друга страна, на много от по-малките търговци може да се наложи да откажат плащания с карта поради високите такси, начислявани от приемащите плащанията банки (и чийто основен компонент са ОТ).

### *2.2.3. Слаба трансгранична активност*

Поради липсата на оперативна съвместимост, по-специално за дебитните карти или за разплащанията чрез банкиране по интернет, при покупки по интернет в чужбина потребителите са общо взето принудени да си служат със скъпи кредитни карти. Това вероятно допринася за факта, че през 2011 г. 34 % от потребителите в ЕС са поръчали стоки или услуги по интернет на националния пазар, а само 10 % — на трансгранична основа.<sup>2</sup>

За търговците изборът на доставчик на услуга по приемане на плащанията често е ограничен до установените на националния пазар участници. Дори за големите европейски предприятия за продажба на дребно се оказва трудно да се възползват от услугите на приемащи плащанията контрагенти, намиращи се в друга държава членка. За търговците това води до пропуснати възможности за икономии от мащаба и за рационализиране на операциите.

### *2.2.4. Разпръсната и затруднена иновативност*

Поради техническите различия между националните формати и инфраструктури за извършване на разплащания новите пазарни участници или съществуващите доставчици на платежни услуги, желаещи да предлагат иновативни услуги, виждат дейността си ограничена в рамките на националния пазар. Това ограничава потенциала за икономии от мащаба, както по отношение на намаляването на разходите, така и от гледна точка на потенциалните приходи, обезсърчавайки по този начин първоначалните инвестиции. В крайна сметка разпокъсаната от националните граници среда може да доведе до изоставане на иновациите в Европа спрямо други зони като САЩ или азиатско-тихоокеанския регион.

## **3. НЕОБХОДИМОСТ ОТ ДЕЙСТВИЯ НА РАВНИЩЕ ЕС**

Интегрираният европейски пазар на електронни разплащания на дребно допринася за постигане целта на член 3 от Договора за Европейския съюз, в който се предвижда създаването на вътрешен пазар. Ползите от пазарната интеграция включват повече конкуренция между доставчиците на платежни услуги и по-голям избор, иновации и сигурност за ползвателите им и особено за потребителите.

По своето естество интегрираният пазар на разплащания, основаващ се на мрежи, надхвърлящи националните граници, изисква подход на равнище ЕС, тъй като приложимите принципи, правила, процеси и стандарти трябва да бъдат синхронизирани между всички държави членки с цел да се постигнат правна сигурност

<sup>2</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information\\_society/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/data/main_tables)

и равнопоставеност за всички пазарни участници. Следователно евентуално действие на равнище ЕС е в съответствие с принципа на субсидиарност.

#### 4. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Две общи цели обхващат установените проблемни области. Първата е да се създадат равностойни условия на конкуренция за всички категории доставчици на платежни услуги, което от своя страна увеличава избора, ефикасността, прозрачността и сигурността на разплащанията на дребно. Втората цел е да се създаде единен пазар на всички плащания на дребно, така че да се улесни предоставянето на новаторски услуги за трансгранично разплащане с карта, по интернет и с мобилен телефон. Това води до шест конкретни цели:

- преодоляване на пропуските по отношение на стандартизирането и постигането на оперативна съвместимост за разплащанията с карта, по интернет и с мобилен телефон;
- премахване на пречките пред конкуренцията, по-специално за разплащанията с карта и по интернет ;
- привеждане в съответствие в целия ЕС на таксуването и ориентировъчните практики в областта на платежните услуги;
- обхващане на новопоявяващите се видове платежни услуги от регулаторната рамка;
- осигуряване на последователно прилагане на законодателната рамка (ПДУ) във всички държави членки;
- разширяване, с оглед защита на интересите на потребителите, на регулаторната защита по отношение на новите канали на плащане и иновативните платежни услуги.

#### 5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Установени бяха няколко варианта на политика. Те са обобщени в представената по-долу таблица (избраните варианти са представени с текст в курсив и с удебелен шрифт). Други възможни мерки във връзка с проблеми с по-нисък приоритет или такива, които, без да имат самостоятелно въздействие, осигуряват пълна ефективност на основните варианти на политика (допълнителни мерки и мерки за фино регулиране), са описани по-подробно в оценката на въздействието.

<b>Фрагментираност на пазара</b>
<i>Слаби управленски механизми:</i>
1: Без промяна на политиката
2: Създаване от пазарните участници на орган за саморегулиране
<b>3: Официален орган, създаден от правен акт на съзакондателите</b>
<i>Пропуски в областта на стандартизирането и постигането на оперативна съвместимост</i>
1: Без промяна на политиката
<b>2: Стандартизиране чрез управленска рамка на плащанията (с карти)</b>
<b>3: Предоставяне на мандат за Европейската организация за стандартизация (плащания с мобилен телефон)</b>
4: Създаване на задължителни технически изисквания чрез нормотворчество
<b>Неефективна конкуренция при някои разплащания с карта и по интернет</b>
<i>Обменни такси (ОТ)</i>
1: Без промяна на политиката

<b>2: Позволяване на трансгранично приемане на плащанията и регулиране равнището на трансграничните обменни такси</b>
3: Предоставяне на мандат на държавите членки да определят националните ОТ въз основа на обща методология
<b>4: Определяне на общи за целия ЕС равнища на ОТ с таван</b>
5: Освобождаване на търговските карти и картите, издавани от платежните картови системи с участие на три страни
6: Регулиране на таксите за търговско обслужване
<b>Ограничителни търговски правила</b>
1: Без промяна на политиката
2: Доброволно отстраняване на правилото за приемане на всички видове карти от платежните картови системи
<b>3: (Частична) забрана на правилото за приемане на всички видове карти</b>
<b>Различно таксуване в отделните държави членки</b>
1: Без промяна на политиката
2: Забрана на допълнителните такси във всички държави членки
3: Позволяване на допълнителните такси във всички държави членки
4: Задължаване на търговците винаги да предлагат поне едно широко използвано платежно средство без допълнително таксуване
<b>5: Забрана на допълнителните такси при платежните инструменти с регулирани ОТ</b>
<b>Правен вакуум за някои доставчици на платежни услуги</b>
<i>Достъп до информация относно наличието на средства от страна на нови платежни картови системи и други доставчици трети страни</i>
1: Без промяна на политиката
<b>2: Определяне на условията за достъп, на правата и задълженията на доставчиците трети страни, изясняване на разпределянето на отговорността</b>
3: Позволяване на доставчиците трети страни на достъп до информацията съгласно договорно споразумение с обслужващата сметките банка
<b>Недостатъчна приложимост и непоследователно прилагане на ДПУ</b>
<i>Изключения от приложното поле на ДПУ</i>
1: Без промяна на политиката
<b>2: Актуализиране и уточняване на обхвата на изключенията по ДПУ (търговски субекти и ограничени мрежи)</b>
<b>3: Отмяна на изключенията (плащания чрез телекомуникационни системи и независими банкомати)</b>
<b>4: Изискване за доставчиците на платежни услуги, които се ползват от изключенията, да искат разрешение от компетентните органи</b>
<b>Трансакции, при които едната страна е извън ЕИП, и плащания във валута на държава извън ЕС</b>
1: Без промяна на политиката
2: Пълно обхващане на трансакциите, при които едната страна е извън ЕИП, и всички валути
<b>3: Избирателно обхващане от някои правила на ДПУ на трансакциите, при които едната страна е извън ЕИП, и всички валути</b>

Съществува консенсус сред заинтересованите лица относно: 1) потенциалната полза от постигането на подходяща степен на техническа стандартизираност, а оттам — и на оперативна съвместимост в областта на разплащанията с карта, по интернет и с мобилен телефон; 2) необходимостта от наличието на ясни правила относно многостранните обменни такси и от други бизнес правила, така че да се осигури правна яснота и равностойни условия на конкуренция на пазара на платежни карти<sup>3</sup>; 3) значението на обхващането от регулаторната рамка на услугите за инициране на разплащания, предлагани от доставчиците трети страни; 4) необходимостта от уеднаквяване на механизмите за ориентиране на избора на клиентите, в частност допълнителното таксуване; 5) разширяването и изясняването на обхвата на ДПУ.

## 6. ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Препоръчаните варианти имат за цел да:

<sup>3</sup> По-специално с оглед на многобройните производства във връзка с конкуренцията.

- намалят фрагментираността на пазара чрез стандартизиране и нови правила за управление,
- премахнат пречките пред конкуренцията в областта на картовите разплащания, по-специално чрез регулиране на ОТ, премахване на ограничителните правила за бизнеса и подобряване на достъпа до пазара,
- ограничат възможността търговците да таксуват допълнително инструментите, останали извън обхвата на рамката за ОТ,
- осигурят правна рамка по отношение на достъпа на доставчици трети страни до информацията за налични финансови средства,
- намалят значително регулаторните пропуски и непоследователните разпоредби в ДПУ.

Установен проблем	Препоръчан вариант	Икономическо въздействие на равнище ЕС
<b>Управление и стандартизация</b>		
Споразумения за управление	Чрез официален орган (Европейски съвет по разплащанията на дребно)	По-широко участие на заинтересованите страни. Пределни разходи.
Стандартизиране на картовите разплащания	Чрез рамка за управление на разплащанията (част от рамката за европейските разплащания на дребно)	Допринася за напълно интегриран пазар на платежни карти. Ползата се оценява на 4 млрд. EUR годишно главно за бизнеса и потребителите
Стандартизиране на разплащанията с мобилен телефон	Чрез Европейската организация по стандартизация	Управлява обема на трансакциите, извършени с мобилен телефон. Приблизително изчисление: 68 % повече трансакции, ако са стандартизирани
<b>Обменни такси (за разплащания с карта)</b>		
Регулиране на ОТ (фаза 1)	Поставяне на таван на трансграничните ОТ (дебитни и кредитни) и позволяване на избор на ОТ при трансграничните трансакции (чрез трансгранично приемане на плащанията, вж. по-долу)	Намаляване на оперативните разходи за големите търговци. Изчислява се на 3 млрд. EUR годишно.
Регулиране на ОТ (фаза 2)	Поставяне на таван на ОТ за дебитни и кредитни карти: максимум съответно 0,2 % и 0,3 % от стойността на трансакцията	Намаляване на оперативните разходи за приемащите картите търговци. Изчислява се на 6 млрд. EUR годишно. Част от тях биха могли да бъдат прехвърлени в полза и на

		потребителите.
<b>Обменни такси — основни съпътстващи мерки</b>		
Трансгранично приемане на плащанията	Да се премахнат пречките пред трансграничното приемане на плащанията, наложени от платежните картови системи и законите	Намаляване на оперативните разходи за големите търговци, оценено приблизително като част от 3 млрд. EUR годишно (ако е подкрепено с регулиране на трансграничните ОТ)
Ограничителни търговски правила	(Частична) забрана на задължението за на всички видове карти и правилата за недопускане на дискриминация	Намаляване на оперативните разходи за приемащите картите търговци. Изчислява на 0,6—1,7 млрд. EUR годишно и до 0,5 млрд. EUR при предложените тавани. Част би могла да бъде прехвърлена в полза и на потребителите.
Различаващи се практики на таксуване в отделните държави членки	Забрана на допълнителното таксуване на платежни инструменти с регулирани ОТ	Икономии за потребителите: до 731 млрд. EUR годишно.
<b>Недостатъчна приложимост и непоследователно прилагане на ДПУ</b>		
Достъп на доставчиците трети страни до информация за наличността на финансови средства	Определяне на условията за достъп до информация за наличността на финансови средства, на правата и задълженията на доставчиците трети страни, изясняване на разпределянето на отговорността	Икономии за търговците, ако услугите, предлагани от доставчиците трети страни, заместват кредитните карти при трансакции по интернет, се изчисляват на 0,9—3,5 млрд. EUR годишно. Много по-ниски такси за всяка нова платежна картова система (15—75 %). Нови решения за плащане по интернет за потребителите, включително за тези, които не притежават кредитна карта.
Изключения от обхвата	Преформулиране на обхвата за търговските представители и ограничените мрежи; Включване на инициирани от	Разходите за съответните доставчици на платежни услуги се оценяват на 128—193 млн. EUR (еднократни разходи).



	телекомуникационни устройства и мобилен телефон трансакции и независимите банкомати в обхвата; Изискване за услугите извън обхвата за искане на разрешение за това от компетентните органи	Ползите не могат да се определят количествено, но включват подобрена защита на потребителите, повишена сигурност на разплащанията и равностойни условия на конкуренция.
Обхват (трансакциите, при които едната страна се намира извън ЕИП, и трансакциите с валути на държави извън ЕС)	Избирателно обхващане от ДПУ (дялове III и IV) на трансакциите, при които едната страна се намира извън ЕИП, и на тези с валути на държави извън ЕС	Пределни разходи. Ползите от ДПУ се разпростират и върху платежните операции с прогнозна обща стойност 60 млрд. EUR за около 32 млн. ползватели на платежни услуги.

### Въздействие върху заинтересованите страни

Освен непосредствените икономически ползи, разгледани по-горе:

Ползата за потребителите е най-вече от увеличения избор на платежни средства, по-специално услугите, предоставяни от доставчици трети страни, и плащанията с мобилен телефон, както и от засилените правила за тяхна защита и по-голямото им участие в управлението на разплащанията на дребно.

Търговците печелят повече свобода във връзка с приемането на платежните средства (като възможността да отказват скъпи карти); възползват се от по-висока стандартизираност (например чрез рационализиране на ПОС терминалите) и възможността за трансгранично/централно приемане на плащанията.

Новите участници при предлагането: Печелят равностойни условия на конкуренция и достъп до пазара (например доставчиците трети страни и новите платежни картови системи); възползват се от регулирането на ОТ.

Съществуващите доставчици на платежни услуги и платежни картови системи: банките и платежните картови системи са засегнати от евентуалното намаляване на приходите в резултат на регулирането на ОТ; срещат по-сериозна конкуренция от страна на новите участници. При все това те биха могли да извлекат полза в средносрочен и дългосрочен план чрез по-високата стандартизираност и значително увеличения, спрямо настоящия момент, обем на картовите разплащания (поради увеличения брой търговци, особено по-дребни, които ще започнат да приемат карти).

## **7. ПРЕДЛОЖЕНИ РЕГУЛАТОРНИ ИНСТРУМЕНТИ**

Много от предложените мерки могат да бъдат осъществени чрез преразглеждане на ДПУ. Това се отнася особено за областите, които вече са обхванати от нея — пазарният достъп за доставчиците трети страни, допълнителното таксуване и правилата за платежните институции. Други мерки, в частност регулирането на ОТ и съпътстващите мерки, ще бъдат разгледани от специален регламент.

Някои от описаните по-горе мерки ще бъдат осъществени с незаконодателни средства, например чрез участието на европейските организации по стандартизация.