

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wymogi techniczne dla poleceń przelewu w euro i poleceń zapłaty w euro oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 924/2009

COM(2010) 775 wersja ostateczna – 2010/0373 (COD)

(2011/C 218/13)

Sprawozdawca: **Joachim WUERMELING**

Parlament Europejski, w dniu 18 stycznia 2011 r., oraz Rada, w dniu 28 stycznia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wymogi techniczne dla poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 924/2009

COM(2010) 775 wersja ostateczna – 2010/0373 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 5 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 8 – 19 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia Komitetu

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wspiera Komisję Europejską w tworzeniu jednolitego obszaru płatności w euro (SEPA). Ważnym krokiem w kierunku urzeczywistnienia rynku wewnętrznego jest umożliwienie w całej Europie dokonywania z rachunków bankowych bezgotówkowych płatności w euro przy zastosowaniu jednolitych procedur płatności.

1.2 EKES uważa jednak, że konieczna jest jeszcze modyfikacja niektórych punktów przedłożonego przez Komisję Europejską wniosku, tak aby umożliwić sprawne przejście na ten system – zarówno w interesie konsumentów i przedsiębiorstw, czyli użytkowników, jak i w interesie banków, czyli dostawców usług płatniczych.

1.3 EKES jest zdania, że określone we wniosku terminy obowiązkowego przejścia na procedury płatności SEPA są zbyt krótkie. Odpowiednie funkcjonowanie, bezpieczeństwo i łatwość użytkowania można zapewnić wyłącznie wtedy, gdy wszystkie instytucje finansowe będą miały wystarczającą ilość czasu na przygotowania. W przypadku transakcji polecenia przelewu ostateczny termin migracji nie powinien wynosić rok, lecz trzy lata od daty wejścia rozporządzenia w życie. Natomiast w przypadku transakcji polecenia zapłaty ostateczny termin migracji nie powinien wynosić dwa lata, lecz cztery lata od daty wejścia rozporządzenia w życie.

1.4 Powierzone Komisji we wniosku uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych należy wyraźnie ograniczyć lub wycofać, gdyż dostosowanie uregulowanych rozporządzeniem wymogów dotyczących systemów płatności do postępu technicznego oraz do rozwoju rynku ma w praktyce znaczące skutki. O tym musi decydować ustawodawca w ramach procedury ustawodawczej – także przy udziale EKES-u.

1.5 EKES zdecydowanie popiera zawarty we wniosku zapis, zgodnie z którym stosowanie wielostronnych opłat *interchange*

od transakcji polecenia zapłaty będzie w przyszłości zasadniczo zabronione. Zapewni to jasność i przejrzystość złożonych stosunków umownych leżących u podstaw transakcji płatniczych. Skorzystają na tym zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa.

2. Kontekst opinii

2.1 Zakończenie tworzenia jednolitego obszaru płatności w euro jest jednym z priorytetów Komisji Europejskiej związanych z urzeczywistnieniem rynku wewnętrznego. Nowe europejskie systemy poleceń przelewu SEPA i poleceń zapłaty SEPA umożliwią użytkownikom instrumentów płatniczych dokonywanie bezgotówkowych płatności, tak krajowych, jak transgranicznych, według takich samych procedur. Ułatwi to dokonywanie płatności, zmniejszy nakłady administracyjne oraz pomoże zaoszczędzić koszty wszystkim uczestnikom handlu wewnątrzspółnotowego – zarówno konsumentom, jak i przedsiębiorstwom. Na nowych procedurach ma w przyszłości skorzystać ponad 500 mln obywateli i ponad 20 mln przedsiębiorstw działających na rynku wewnętrznym.

2.2 Pierwsze istotne ramy prawne dla SEPA zostały ustanowione już w poprzednich latach. Na mocy dyrektywy 2007/64/WE w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego wprowadzono zharmonizowane warunki i prawa odnoszące się do klientów usług płatniczych w UE. Tym samym nastąpiło otwarcie rynku wewnętrznego dla usług płatniczych. Wprowadzie systemy krajowe oraz procedury dokonywania płatności krajowych i transgranicznych wciąż pozostają zróżnicowane, stworzono już jednak podstawę prawną dla ustanowienia jednolitego systemu dokonywania wszelkich płatności transgranicznych.

2.3 W rozporządzeniu (WE) nr 924/2009 w sprawie płatności transgranicznych we Wspólnocie ustalono, że opłaty za krajowe i transgraniczne transakcje polecenia zapłaty muszą być zasadniczo takie same. Poza tym stworzono podstawę dla infrastruktury płatniczej w ramach SEPA.

2.4 W swoich opiniach EKES zajął stanowisko w sprawie obydwu procedur ustawodawczych⁽¹⁾. Przyjął w nich z zadowoleniem fakt, że po tym, jak wprowadzono euro do obrotu, ma teraz także nastąpić ustanowienie jednolitego obszaru płatności w euro.

2.5 Od 28 stycznia 2008 r. banki oferują możliwość dokonywania płatności za pośrednictwem polecenia przelewu SEPA. Od listopada 2009 r. czas realizacji polecenia przelewu nie może przekraczać trzech dni roboczych. Od 2012 r. ma on zostać ograniczony do jednego dnia roboczego.

2.6 Od 2 listopada 2009 r. można również dokonywać transakcji polecenia zapłaty SEPA. Przewidziane są dwie różne procedury: podstawowe polecenie zapłaty SEPA jako wariant ogólny (*SEPA Core Direct Debit*) oraz biznesowe polecenie zapłaty SEPA dla płatności między podmiotami gospodarczymi (*SEPA Business to Business Direct Debit*). Od listopada 2010 r. wszystkie banki zobowiązane są mieć zdolność odbiorczą dla transakcji podstawowego polecenia zapłaty SEPA.

2.7 Obecnie wykorzystanie systemów płatności SEPA utrzymuje się jeszcze na niskim poziomie. Na początku 2011 r., tj. trzy lata po wprowadzeniu polecenia przelewu SEPA, tego typu transakcje stanowiły 4 % wszystkich transakcji. Jeśli taka tendencja się utrzyma, minie jeszcze 25 lat, zanim będzie można w pełni odczuć korzyści płynące z SEPA.

2.8 Komisja Europejska jest zdania, że stosując podejście czysto rynkowe, osiągnięto zbyt mały postęp w realizacji projektu SEPA. W związku z tym proponuje środki legislacyjne mające na celu obowiązkowe wprowadzenie instrumentów płatniczych SEPA. W wyznaczonym terminie końcowym krajowe instrumenty płatnicze mają zostać zastąpione systemami SEPA.

2.9 Z obliczeń przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej wynika, że po stronie podaży banki muszą odpisać 52 mld euro z tytułu przejścia na systemy płatności SEPA. Według tych obliczeń niższe ceny i zalety operacyjne przyniosą natomiast korzyści użytkownikom po stronie popytu.

2.10 We wniosku Komisji Europejskiej z dnia 16 grudnia 2010 r. wyznaczono terminy końcowe dla wycofania krajowych systemów poleceń przelewu i zapłaty oraz wprowadzenia wyłącznie obowiązujących instrumentów płatniczych SEPA. Po wejściu w życie rozporządzenia w państwach członkowskich należących do strefy euro krajowe systemy poleceń przelewu będą mogły funkcjonować jeszcze 12 miesięcy, zaś krajowe systemy poleceń zapłaty – 24 miesiące.

2.11 Z punktu widzenia konsumentów i przedsiębiorstw istotna różnica między poleceniem przelewu SEPA i poleceniem zapłaty SEPA a dotychczas funkcjonującymi systemami krajowymi polega na tym, że również w przypadku płatności krajowych zamiast dobrze znanego krajowego kodu banku i numeru konta należy podać międzynarodowy numer rachunku bankowego (IBAN, ang. *International Bank Account Number*) oraz kod identyfikacyjny banku (BIC, ang. *Bank Identifier Code*). IBAN to zstandaryzowany międzynarodowy numer rachunku bankowego, który składa się z maksymalnie 34 znaków. BIC to międzynarodowy kod identyfikacyjny instytucji finansowej, który składa się z maksymalnie 11 znaków.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej. Wniosek dotyczący rozporządzenia jest decydującym krokiem w kierunku utworzenia dobrze funkcjonującego jednolitego obszaru płatności w euro.

3.2 Rynek wewnętrzny jest jednym z najważniejszych czynników napędzających wzrost gospodarczy w UE. Wprowadzenie euro było ważnym krokiem w kierunku dalszej integracji państw członkowskich. Dlatego też EKES jest zdania, że naturalną konsekwencją tego kroku jest skuteczna realizacja projektu dotyczącego wprowadzenia ogólnoeuropejskiego jednolitego systemu płatności.

3.3 EKES uważa jednak, że wyznaczone we wniosku terminy końcowe dla wycofania krajowych systemów płatności są zbyt ambitne. Decydujące znaczenie musi mieć powodzenie projektu, a nie szybkość jego wdrożenia. Płatności to bardzo delikatna kwestia, przede wszystkim dla konsumentów, ale w takim samym stopniu również dla innych podmiotów gospodarczych. Podobnie jak w przypadku wprowadzenia euro, konieczne jest przedsięwzięcie wszelkich możliwych środków przygotowawczych, takich jak testy, okresy próbne, kampanie informacyjne itd., w celu wykluczenia wszelkich zaburzeń funkcjonowania systemu, awarii, niewłaściwie przekazanych płatności, zaginięcia przelanych środków itp. W tym celu należy dysponować odpowiednią ilością czasu. Dlatego też EKES przestrzega przed nadmiernym pośpiechem, który mógłby zaszkodzić pozytywnemu przyjęciu projektu przez obywateli. Niemniej jednak należy mieć też na uwadze to, że zbyt długie okresy przejściowe mogą generować dodatkowe koszty.

3.4 Nie wyjaśniono jeszcze ostatecznie wszystkich aspektów umożliwiających sprawne przejście na systemy płatności SEPA. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że wiele otwartych kwestii może zostać rozwiązanych wyłącznie na szczeblu krajowym przez strony uczestniczące w projekcie SEPA. Przede wszystkim należy znaleźć zrównoważony stosunek pomiędzy interesami banków po stronie podaży i interesami użytkowników po stronie popytu.

3.5 Zarówno konsumenci, jak i podmioty gospodarcze często pytają, dlaczego trzeba zrezygnować ze sprawdzonych krajowych systemów płatności na rzecz systemu SEPA. Użytkownicy dobrze znają systemy krajowe, w ramach których funkcjonują stare numery rachunków bankowych i kody banków, bowiem korzystają z nich od wielu lat. Nowe systemy płatności SEPA co prawda ułatwią dokonywanie transgranicznych transakcji polecenia przelewu i polecenia zapłaty, lecz staną się one także obowiązkowe dla płatności krajowych, które stanowią większość transakcji płatniczych. W tym kontekście wzywa się Komisję Europejską i banki, by lepiej naświetliły zalety korzystania z nowych systemów płatności SEPA pod względem szybkości i kosztów transakcji.

3.6 Powodzenie projektu SEPA w dużej mierze zależy od jego akceptacji przez użytkowników – zarówno konsumentów, jak i podmiotów gospodarczych. W tym celu należy przede wszystkim jak najszybciej zwiększyć w społeczeństwie wiedzę na temat instrumentów płatniczych SEPA i ich elementów składowych, tj. numerów IBAN i BIC. Podmioty sektora finansowego powinny przeprowadzić zatem zakrojoną na szeroką skalę kampanię informacyjną. Jak dotąd taka kampania nie została jeszcze przeprowadzona w wystarczającym stopniu we wszystkich państwach członkowskich. W związku z tym wymogi dotyczące nowych produktów SEPA nie są jeszcze dobrze znane nie tylko szerokim kręgom społeczeństwa, lecz także wielu małym i średnim przedsiębiorstwom.

⁽¹⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 51 oraz Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 66.

3.7 Łatwość posługiwania się numerem IBAN, który może składać się nawet z 34 znaków, można byłoby zwiększyć przynajmniej poprzez rozdzielenie kolejnych czterocyfrowych ciągów liczbowych (np. spacją, łącznikiem, nowym polem). Należy wziąć pod uwagę, że te nowe dane i ciągi liczbowe mogą sprawiać trudności zwłaszcza starszym użytkownikom. Dlatego banki powinny pomóc konsumentom, np. udostępniając programy do konwersji.

3.8 Ponadto konieczne jest dostateczne wypróbowanie nowych instrumentów płatniczych. Dotychczas nie było to możliwe w odniesieniu do wszystkich produktów SEPA, ponieważ np. z polecenia zapłaty SEPA można w pełni korzystać dopiero od listopada 2010 r., kiedy to zdolność odbiorca stała się obowiązkowa dla wszystkich banków. Wyłącznie wypróbowywanie w praktyce umożliwi zarówno bankom, jak i użytkownikom, zidentyfikowanie i usunięcie początkowych trudności oraz przeszkód w praktycznym stosowaniu instrumentów płatniczych. Poprzez wyznaczenie odpowiednio długiej fazy wdrożenia trzeba przede wszystkim zadbać o to, by nowe transakcje płatnicze SEPA mogły być realizowane w sposób zautomatyzowany i wejść do powszechnego zastosowania.

3.9 EKES jest zdania, że obowiązkowemu wprowadzeniu SEPA muszą towarzyszyć dostateczne środki ostrożności, przy czym nie może ucierpieć łatwość stosowania systemów płatniczych, zwłaszcza w przypadku usług masowych. Płatnik, odbiorca płatności i dostawca usług płatniczych muszą mieć pewność, że płatności zostaną zrealizowane prawidłowo, punktualnie i rzetelnie.

3.10 Również na szczeblu krajowym występują trudności związane z przejściem na systemy płatności SEPA. Na przykład w Niemczech – kraju, w którym obserwuje się zdecydowanie najczęstsze korzystanie z transakcji polecenia zapłaty w całej UE – nie ustalono jeszcze, czy dotychczas stosowane upoważnienia do dokonywania polecenia zapłaty będzie można stosować również w transakcjach polecenia zapłaty SEPA. Należy tutaj znaleźć skuteczne i zapewniające pewność prawną rozwiązanie, które nie będzie w nieuzasadniony sposób dyskryminowało ani konsumentów, ani przedsiębiorstw. Niedopuszczalna byłaby sytuacja, w której do wszystkich klientów trzeba by było zwrócić się na piśmie o udzielenie nowych upoważnień – spowodowałoby to niewspółmierne nakłady administracyjne i koszty. Byłoby to niekorzystne również z punktu widzenia konsumenta, który musiałby uporać się z ogromną liczbą pism od swoich partnerów handlowych.

3.11 Poza tym na szczeblu europejskim i krajowym konieczne jest lepsze włączenie użytkowników w proces kształtowania systemów płatności. Dotyczy to nie tylko obecnego etapu wdrażania instrumentów płatniczych SEPA, lecz także etapu doskonalenia systemów. Poprzez powołanie Rady ds. SEPA Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny poczyniły pierwszy krok w kierunku lepszego włączenia użytkowników w ten proces. Niestety, organizacje użytkowników reprezentowane w Radzie ds. SEPA nie odzwierciedlają w dostatecznym stopniu stron uczestniczących w projekcie SEPA. Poza tym ważne jest powołanie w ramach Rady ds. SEPA grupy ekspertów ds. technicznego rozwoju systemów płatności SEPA, która składałaby się, na zasadzie parytetu, z dostawców usług płatniczych i użytkowników.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Art. 5 ust. 1 i 2 – zapewnić dostatecznie długie terminy przejścia na SEPA

4.1.1 EKES jest zdania, że zaproponowane przez Komisję Europejską terminy obowiązkowego przejścia na systemy płat-

ności SEPA są zbyt krótkie. Najpierw należy zadbać o to, by nowe produkty SEPA były tak samo skuteczne i bezpieczne jak dotychczas stosowane krajowe systemy płatności.

4.1.2 W przypadku transakcji polecenia przelewu ostateczny termin migracji nie powinien wynosić rok, lecz trzy lata od daty wejścia rozporządzenia w życie.

4.1.3 W przypadku transakcji polecenia zapłaty ostateczny termin migracji nie powinien wynosić dwa lata, lecz cztery lata od daty wejścia rozporządzenia w życie.

4.1.4 Dłuższe terminy są potrzebne przede wszystkim po to, aby konsumenci zaufali nowym systemom płatności SEPA. Konieczne jest także zwiększenie w społeczeństwie wiedzy na temat SEPA; dotyczy to w szczególności znajomości numerów IBAN i BIC. Poza tym należy lepiej informować o zaletach systemów płatności SEPA. Należy pokazać, że stosowanie w praktyce nowych produktów jest skuteczne i bezpieczne. Ponadto należy rozwiązać też problemy na szczeblu krajowym, na przykład związane z przenoszeniem upoważnień.

4.1.5 Z perspektywy przedsiębiorstw wyznaczenie dłuższych terminów jest konieczne ze względu na czasochłonne zmiany w przebiegu procesów. Przedsiębiorstwa muszą dokonać dodatkowych inwestycji oraz dostosować swoje procedury i systemy operacyjne. Do tego zalicza się na przykład przestawienie wszystkich baz danych klientów na numery IBAN i BIC. W ramach oceny skutków Komisja Europejska sama stwierdziła, że normalny cykl inwestycyjny dotyczący systemów IT w przedsiębiorstwach trwa od trzech do pięciu lat.

4.2 Art. 5 ust. 4 w połączeniu z art. 12 – nie posuwać za daleko przenoszenia kompetencji

4.2.1 EKES jest zdania, że również w przyszłości ważne decyzje dotyczące kształtowania SEPA muszą być podejmowane przez ustawodawcę europejskiego przy udziale instytucji doradczych, takich jak EKES. Komitet uważa, że ogólne powierzenie Komisji Europejskiej uprawnień do przyjęcia w formie aktów delegowanych środków mających na celu uwzględnienie postępu technicznego i rozwoju rynku jest zbyt daleko idącym posunięciem. Nawet drobne zmiany systemów dokonywania jakichkolwiek europejskich transakcji płatniczych mogą mieć znaczące skutki dla konsumentów, przedsiębiorców i dostawców usług płatniczych; skutki takie należy najpierw szczegółowo rozważyć i podjąć decyzję w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.

4.2.2 Zgodnie z art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) można przekazywać uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych wyłącznie w celu uzupełnienia lub zmiany niektórych, innych niż istotne, elementów aktu ustawodawczego.

4.2.3 W wymogach dotyczących poleceń przelewu SEPA i poleceń zapłaty SEPA, wymienionych w załączniku do wniosku, określono decydujące kryteria dla przyszłych produktów SEPA. Każda, nawet drobna zmiana wymogów może znacząco wpłynąć na procesy operacyjne zarówno po stronie dostawców usług płatniczych, jak i użytkowników. Ponadto z wymogów wymienionych w załączniku wynika konieczność zniesienia systemów krajowych, gdyż nie odpowiadają one już wymogom SEPA. Należy zatem odrzucić zmiany wymogów bez dostatecznego włączenia w ten proces Parlamentu Europejskiego i Rady.

4.3 Art. 6 – zapewnić przejrzystość przyszłej struktury kosztów

4.3.1 EKES popiera zapis, zgodnie z którym stosowanie wielostronnych opłat *interchange* od transakcji polecenia zapłaty będzie w przyszłości zasadniczo zabronione. Należy dopilnować, aby w przyszłości opłaty za transakcje płatnicze były przejrzyste oraz aby można je było przyporządkować do konkretnych usług świadczonych przez banki.

4.3.2 Od samego początku projektu Komisja Europejska podkreślała, że nowe systemy SEPA nie mogą być droższe od dotychczas stosowanych systemów krajowych. EKES zdecydowanie popiera ten postulat i wzywa Komisję do przedsięwzięcia wszelkich niezbędnych środków w celu zagwarantowania, że nowe płatności SEPA nie staną się droższe niż stare płatności krajowe w wyniku podniesienia opłat krajowych, tak jak miało to miejsce podczas wprowadzania euro. W przeciwnym razie nie można zagwarantować akceptacji nowych systemów płatności, zwłaszcza przez konsumentów. Nie we wszystkich

państwach należących do strefy euro przyjęte jest stosowanie wielostronnych opłat *interchange*. Gdyby więc w niektórych państwach należących do strefy euro takie opłaty zostały dopiero wprowadzone wraz z nowymi systemami płatności SEPA, byłyby to sygnał zupełnie chybiony.

4.3.3 EKES podkreśla ponadto, że w przypadku transakcji polecenia zapłaty, której dostawca usług płatniczych nie może należycie wykonać, ponieważ zlecenie płatnicze zostało odrzucone, odmówiono jego wykonania lub zostało ono odesłane lub odrzucone (transakcje R), wielostronna opłata *interchange* zostaje pobrana od konsumenta tylko wtedy, gdy na jego rachunku nie ma wystarczających środków w momencie, gdy płatność wynikająca z polecenia zapłaty staje się wymagalna. We wszystkich pozostałych przypadkach opłatę tę ponosi odbiorca. Odbiorca, bank odbiorcy ani bank płatnika nie mogą przerzucić na płatnika opłat za transakcje R, jeśli nie powstały one z winy płatnika.

Bruksela, 5 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego), zostały odrzucone w trakcie debaty:

Punkt 3.11 (nowy)

Dodać nowy punkt

EKES sądzi, że upoważnienie powinno być przechowywane przez bank dłużnika, ponieważ z przechowywaniem przez wierzyciela wiąże się więcej zagrożeń dla bezpieczeństwa, jako że bank konsumenta (bank dłużnika) nie ma kontroli nad upoważnieniem. EKES jest też zdania, że numer IBAN płatnika nigdy nie powinien być automatycznie i bez zgody płatnika przekazywany odbiorcy.

Uzasadnienie

Bezpieczeństwo ogólnoeuropejskiego systemu płatności ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia zaufania konsumentów do usług płatniczych.

Wynik głosowania

Za: 64
Przeciw: 74
Wstrzymało się: 13

Punkt 3.12 (nowy)

Dodać nowy punkt

EKES w pełni popiera środki umożliwiające konsumentowi polecenie bankowi ograniczenia inkasa z tytułu poleceń zapłaty do określonej kwoty lub określonej częstotliwości lub obu takich określonych pułapów oraz zablokowania wszelkich poleceń zapłaty z rachunku konsumenta. Natomiast, jeśli chodzi o prawo do zwrotu, EKES podkreśla, że ponieważ prawa tego nie przyznaje odbiorca, to odbiorca nie może go wykluczyć.

Uzasadnienie

Zapewnienie zgodności z art. 62 dyrektywy w sprawie usług płatniczych.

Wynik głosowania

Za: 64
Przeciw: 83
Wstrzymało się: 10