

Sprawozdanie specjalne

Płatności cyfrowe w UE

Coraz bezpieczniejsze, szybsze i tańsze
pomimo utrzymujących się problemów



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VI
Wstęp	01-11
Krajobraz płatności cyfrowych w UE	01-07
Zadania i obowiązki poszczególnych podmiotów	08
Ramy regulacyjne UE dotyczące płatności cyfrowych	09-11
Zakres kontroli i podejście kontrolne	12-15
Uwagi	16-102
Odnotowano postęp w zakresie ram regulacyjnych UE dotyczących płatności cyfrowych, ale nadal istnieją luki w interwencjach cenowych i otwartej bankowości	16-59
Komisja przeprowadziła kompleksowy przegląd dyrektywy w sprawie usług płatniczych w 2023 r.	18-22
Interwencje cenowe mogą stwarzać ryzyko dla efektywnego funkcjonowania rynku płatności cyfrowych UE, jeżeli zostaną niewłaściwie zaprojektowane	23-44
Brak standaryzacji i niedostateczne mechanizmy monitorowania w otwartej bankowości	45-59
Uchybienia w monitorowaniu i gromadzeniu danych utrudniają Komisji ocenę wpływu polityki dotyczącej płatności cyfrowych	60-77
Do tej pory Komisja nie określiła wskaźników, które służyłyby do pomiaru szybkości, kosztów, dostępności i przejrzystości płatności na szczeblu UE ani nie ustaliła żadnych celów	62-63
Działania Komisji mogą w pewnym stopniu poprawić przejrzystość, szybkość i koszty płatności, ale rezultaty tych działań nie są jeszcze jasne	64-71
Komisja dysponowała ograniczonymi danymi pozwalającymi na dokonanie oceny, czy konsumenci rzeczywiście mają dostęp do szybszych i tańszych płatności	72-77

Komisja wdrożyła większość działań unijnej strategii w zakresie płatności detalicznych z 2020 r., jednak powszechnie występowały w nich opóźnienia, a cele nie zawsze były osiągnięte 78-102

Działania Komisji w zakresie uwierzytelniania klienta pomogły zwiększyć bezpieczeństwo płatności, ale w przyszłości mogą wystąpić trudności 81-88

Pomimo działań Komisji wciąż dochodzi do dyskryminacji ze względu na lokalizację rachunku płatniczego 89-96

W obszarze nadzoru działania Komisji nie doprowadziły jeszcze do stworzenia równych warunków dla przedsiębiorstw w UE 97-102

Wnioski i zalecenia 103-109

Załączniki

Załącznik I – Wizja Komisji dotycząca unijnych płatności detalicznych

Załącznik II – Ostatnie badania dotyczące opłat akceptanta

Załącznik III – Kluczowe działania ocenione podczas kontroli

Załącznik IV – Zalecenia zainteresowanych stron dotyczące nadzoru nad usługami płatniczymi

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Płatności cyfrowe polegają na elektronicznej wymianie środków finansowych, często za pośrednictwem urządzeń mobilnych lub kanałów cyfrowych, w tym z wykorzystaniem karty płatniczej. Takie płatności sprzyjają wzrostowi gospodarcemu, zapewniając dostęp do usług bankowych, stymulując wydatki i ułatwiając handel międzynarodowy. W UE wartość płatności cyfrowych w ramach sprzedaży detalicznej wzrosła ponad dwukrotnie między rokiem 2017 a 2023, sięgając ponad 1 bilion euro rocznie. UE ma obowiązek ułatwiać dokonywanie płatności cyfrowych, które mają kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego UE, zwłaszcza transgranicznego.

II Celem niniejszej kontroli było zbadanie podejścia UE do płatności cyfrowych. W szczególności Trybunał przeanalizował, czy ramy regulacyjne UE stwarzają odpowiednie warunki do tego, aby płatności cyfrowe w UE stawały się coraz bezpieczniejsze, szybsze i tańsze. Zbadał też, czy Komisja przeanalizowała, w jaki sposób jej działania oraz ramy regulacyjne wpłynęły na rynek usług płatniczych w UE. Ponadto Trybunał ocenił, czy Komisja skutecznie wdrożyła działania określone w opracowanej przez nią unijnej strategii w zakresie płatności detalicznych. Uwagi i zalecenia pokontrolne Trybunału mają na celu dostarczenie informacji niezbędnych do opracowania bieżących i przyszłych wniosków ustawodawczych dotyczących usług płatniczych.

III Podsumowując, Trybunał uważa, że podejście UE do płatności cyfrowych przyczyniło się do zwiększenia ich bezpieczeństwa i szybkości oraz obniżenia kosztów. Zidentyfikował jednak dwa kluczowe aspekty ram regulacyjnych UE, które pod tym względem wymagają dalszych działań:

- o po pierwsze brak jest jasnych kryteriów pozwalających ocenić, czy interwencje cenowe są adekwatne, i nie prowadzi się przeglądów okresowych;
- o po drugie nadal istnieją luki w ramach prawnych dotyczących udostępniania danych o rachunku w ramach otwartej bankowości.

IV Ponadto wpływ polityki UE w zakresie płatności cyfrowych pozostaje w dużej mierze nieznanym, ponieważ Komisja nie wdrożyła skutecznego systemu monitorowania i, co ważniejsze, nie ma dostępu do odpowiednich danych.

V Trybunał stwierdził też, że Komisja wdrożyła większość działań określonych w opracowanej przez nią unijnej strategii w zakresie płatności detalicznych, ale cele tych działań w wielu przypadkach nie zostały osiągnięte. Nadal ma miejsce dyskryminacja ze względu na lokalizację rachunku płatniczego, chociaż Komisja w większym stopniu zwalcza to zjawisko. W obszarze nadzoru starania Komisji nie doprowadziły do stworzenia równych warunków działania dla przedsiębiorstw w różnych państwach UE.

VI Na podstawie powyższych ustaleń Trybunał zaleca, by Komisja:

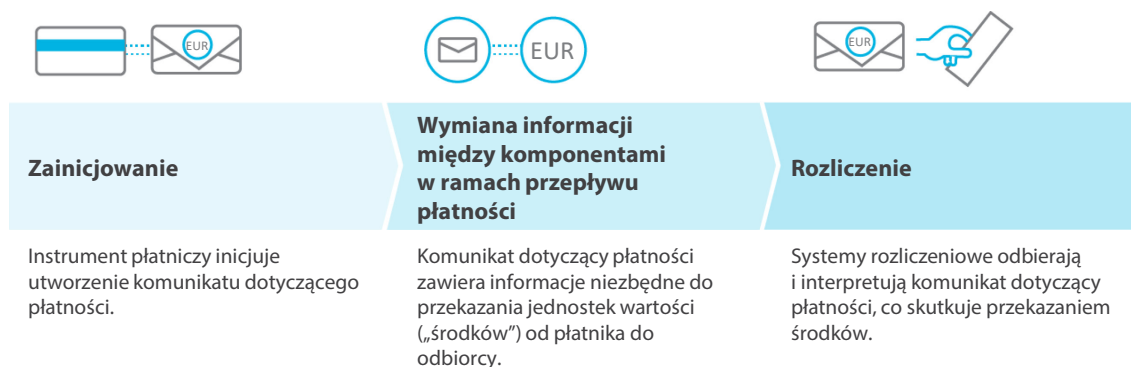
- ustaliła jasne kryteria interwencji cenowych w obszarze płatności cyfrowych i przeprowadzała przeglądy okresowe;
- opracowała i wdrożyła strategię monitorowania danych w obszarze płatności cyfrowych;
- zaproponowała wskaźniki efektywności i wyznaczyła cele dla płatności cyfrowych;
- zwalczała dyskryminację ze względu na lokalizację rachunku płatniczego dzięki lepszym przepisom egzekwowania prawa i przeanalizowała wirtualne rachunki płatnicze;
- zwiększyła wysiłki na rzecz zapewnienia równych warunków działania w zakresie zezwoleń i nadzoru.

Wstęp

Krajobraz płatności cyfrowych w UE

01 Płatności cyfrowe polegają na elektronicznej wymianie środków finansowych, często za pośrednictwem urządzeń mobilnych lub kanałów cyfrowych. Płatności cyfrowe mogą być realizowane za pomocą różnorodnych instrumentów płatniczych, takich jak karty, polecenia przelewu lub aplikacje płatnicze, na przykład portfele cyfrowe. Co do zasady każdy proces płatności cyfrowej obejmuje trzy główne etapy (zob. *rys. 1*).

Rys. 1 – Główne etapy procesu płatności



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie materiału graficznego z Banku Rezerwy Federalnej USA.

02 W ciągu ostatniej dekady nastąpił bezprecedensowy rozwój płatności cyfrowych, zmieniając sposób przeprowadzania transakcji finansowych przez osoby prywatne i przedsiębiorstwa. Wygoda, szybkość i bezpieczeństwo, jakie oferują cyfrowe metody płatności, przyczyniły się do ich powszechnego stosowania na całym świecie. Stało się to możliwe częściowo dzięki powszechnej dostępności urządzeń mobilnych w całej UE i postępowi w zakresie technologii płatniczych. Płatności cyfrowe sprzyjają wzrostowi gospodarczemu, zapewniając dostęp do usług bankowych, stymulując wydatki i ułatwiając handel międzynarodowy.

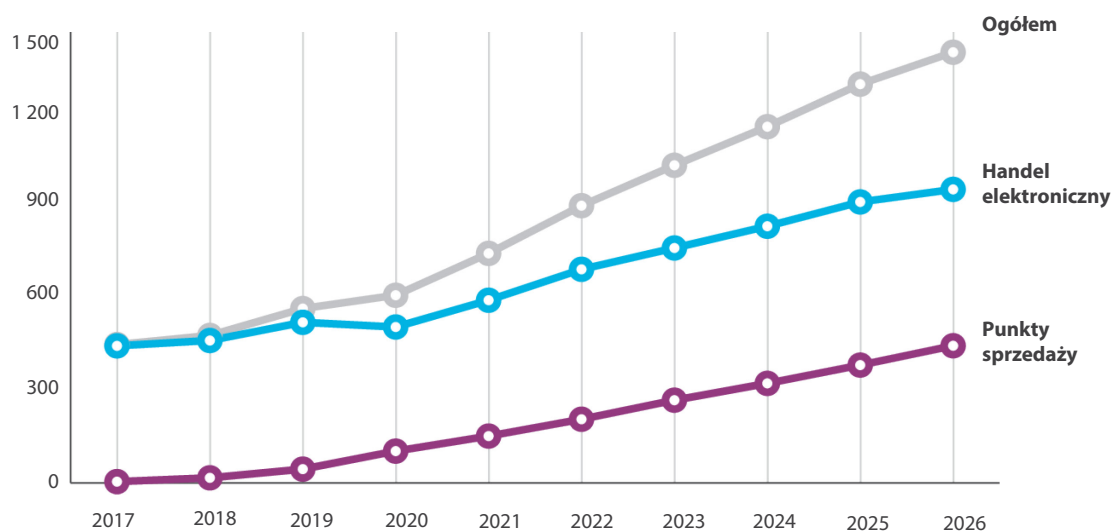
03 Najważniejszymi podmiotami w tym sektorze są dostawcy usług płatniczych. Główną rolą tych przedsiębiorstw, zazwyczaj banków i instytucji płatniczych, jest umożliwienie płatnikowi lub odbiorcy inicjowania płatności oraz przekazywanie komunikatów dotyczących płatności zawierających informacje niezbędne do realizacji transakcji płatniczych (zob. *rys. 1*). Instytucja płatnicza to podmiot, którego główna działalność polega na świadczeniu usług płatniczych.

04 Prawo UE gwarantuje swobodę przedsiębiorczości i świadczenia usług. Te swobody uprawniają dostawców usług płatniczych do świadczenia usług za pośrednictwem przedstawicieli lub do zakładania swoich oddziałów w innych państwach członkowskich. Prawo UE umożliwia także dostawcom usług płatniczych posiadającym licencję w jednym państwie członkowskim UE oferowanie swoich usług na terenie całej UE bez konieczności uzyskania oddzielnych licencji w każdym kraju. W czerwcu 2023 r. na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego zarejestrowanych było 3 926 banków, 844 oddziałów banków, 2 929 instytucji płatniczych i 179 oddziałów instytucji płatniczych¹.

05 Wartość płatności cyfrowych w handlu elektronicznym i w punktach sprzedaży stacjonarnej wzrosła ponad dwukrotnie w latach 2017–2023 (zob. [rys. 2](#)) i przewiduje się, że będzie nadal rosła.

Rys. 2 – Płatności cyfrowe w transakcjach handlu elektronicznego i w punktach sprzedaży w UE-27

(w mld euro)

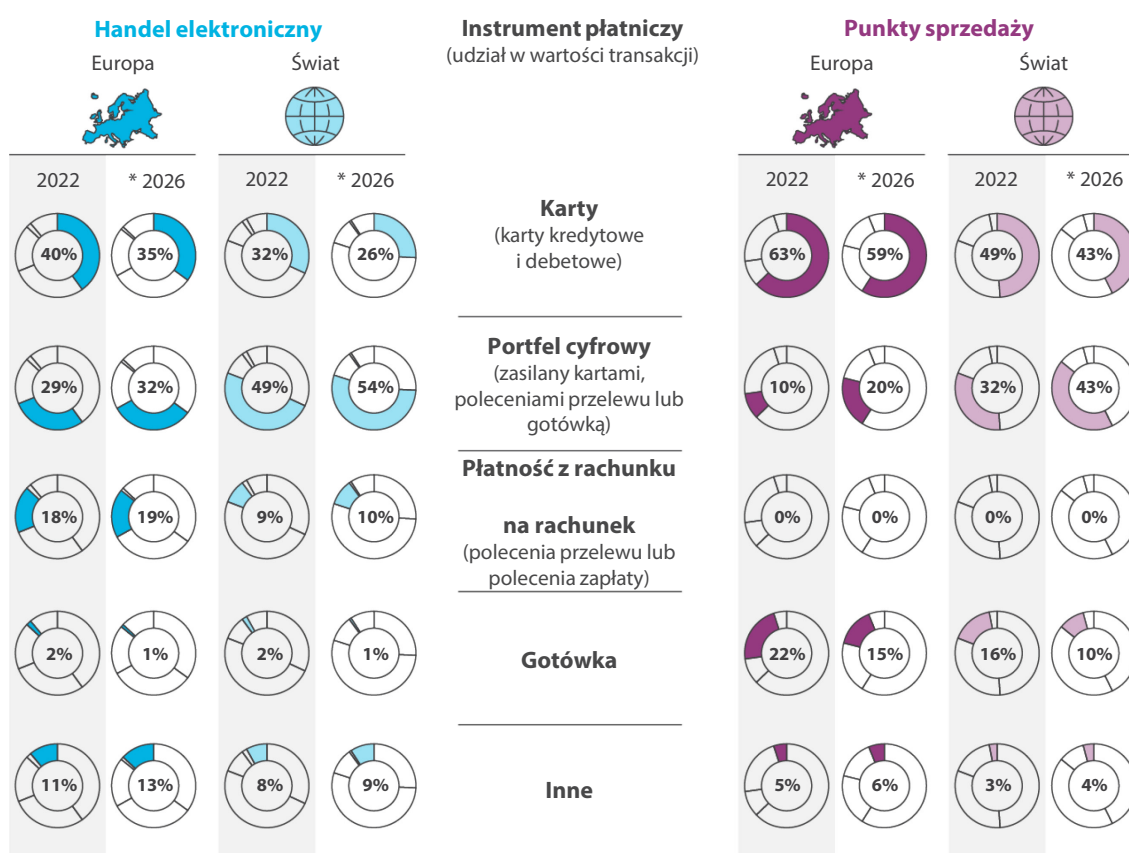


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Statista.

¹ Rejestr instytucji płatniczych i rejestr instytucji kredytowych, w tym instytucje pieniądza elektronicznego i dostawcy usług będący osobami trzecimi, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego.

06 Tradycyjnie w płatnościach detalicznych w Europie dominują płatności kartami płatniczymi. W 2022 r. płatności kartą stanowiły (pod względem wartości transakcji) 40% płatności w handlu elektronicznym i 63% płatności w punktach sprzedaży (zob. [rys. 3](#)). W drugiej połowie 2022 r. 54% wszystkich płatności kartą w strefie euro stanowiły płatności zbliżeniowe (przy takiej płatności klienci nie muszą wkładać karty płatniczej do terminala ani przesunąć jej podczas płacenia)². Podczas gdy wartość płatności za pośrednictwem portfeli cyfrowych dynamicznie rośnie, gotówka traci na znaczeniu.

Rys. 3 – Udział wartości transakcji w podziale na instrument płatniczy



* prognoza

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdania Global Payments Report FIS z 2023 r.

² Portal danych, Europejski Bank Centralny (16 listopada 2023 r.).

07 Dla europejskiego rynku kart płatniczych charakterystyczny jest podział na dwa odrębne segmenty: rynek płatności krajowych i rynek płatności transgranicznych. Na rynkach krajowych krajowe i międzynarodowe systemy kart płatniczych konkurują ze sobą, jeżeli chodzi o liczbę przeprowadzonych transakcji. W UE istnieje sześć systemów krajowych: Bancontact (Belgia), CB (Francja), Girocard (Niemcy), PagoBancomat (Włochy), MultiBanco (Portugalia) i Dankort (Dania). Na wszystkie te systemy krajowe (z wyjątkiem włoskiego PagoBancomat) przypada ogromna większość transakcji krajowych przeprowadzanych w ramach odpowiednich jurysdykcji³. Międzynarodowe systemy kart płatniczych grają wiodącą rolę na rynku płatności transgranicznych. Najważniejszymi międzynarodowymi systemami płatniczymi są z całą pewnością Visa i Mastercard, na które wspólnie przypada niemal 90% udziału w rynku⁴.

Zadania i obowiązki poszczególnych podmiotów

08 Na rynku płatności UE i państwa członkowskie dzielą między sobą zadania i obowiązki:

- o Uprawnienia Komisji dotyczą przede wszystkim inicjatywy ustawodawczej. Proponuje ona przyjęcie dyrektyw i rozporządzeń mających na celu zapewnienie harmonizacji między państwami członkowskimi, przy czym priorytetem jest zapewnienie bezpieczeństwa płatności i ochrony konsumentów. Za odpowiednią politykę odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Stabilności Finansowej, Usług Finansowych i Unii Rynków Kapitałowych (DG FISMA). Do zadań Komisji należy również egzekwowanie reguł konkurencji w celu zachowania integralności jednolitego rynku UE i zapobiegania zakłóceniom konkurencji. Jej główne obowiązki to wykrywanie porozumień antykonkurencyjnych i nakładanie stosownych sankcji, wykrywanie sytuacji nadużywania pozycji rynkowej przez przedsiębiorstwa dominujące, nakładanie sankcji w przypadku fuzji antykonkurencyjnych, promowanie liberalizacji rynku i monitorowanie interwencji państwa. Za kwestie te odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji (DG COMP). W przypadku zakłóceń konkurencji na właściwym rynku Komisja może ponadto zaproponować przepisy, np. dotyczące interwencji w zakresie ustalania opłat i prowizji przez dostawców usług płatniczych. Takie działania określa się mianem interwencji cenowych.

³ Statista, „Market share of international and domestic payment card schemes in 14 countries in Europe”, 2022 i Europejski Bank Centralny (EBC), „Card payments in Europe – current landscape and future prospects: a Eurosystem perspective”, 2019.

⁴ Statista, „Market share of Visa, Mastercard, American Express, Diners Club”, 2022.

- o Państwa członkowskie UE odpowiadają za wdrożenie dyrektyw UE do ustawodawstwa krajowego. Właściwe organy krajowe udzielają zezwoleń dostawcom usług płatniczych i nadzorują ich.
- o Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) odpowiada za opracowywanie standardów technicznych, wytycznych i zaleceń dotyczących usług płatniczych i systemów płatniczych oraz zapewnia konwergencję praktyk nadzorczych między właściwymi organami krajowymi.

Ramy regulacyjne UE dotyczące płatności cyfrowych

09 Ramy regulacyjne UE dotyczące płatności cyfrowych składają się z kilku aktów prawnych (zob. [ramka 1](#)).

Ramka 1

Najważniejsze akty prawne w obszarze płatności cyfrowych

Dyrektywa w sprawie usług płatniczych (PSD) – w 2007 r. przepisy pierwszej dyrektywy w sprawie usług płatniczych (**PSD1**) wprowadziły definicję usług płatniczych i dostawców usług płatniczych. Jej głównym celem było pobudzenie konkurencji, w tym przez umożliwienie instytucjom płatniczym świadczenia usług płatniczych. W zmienionej dyrektywie w sprawie usług płatniczych (**PSD2**) z 2015 r. rozszerzono zakres definicji, uwzględniając nowe rodzaje usług płatniczych, takie jak inicjowanie płatności przez osoby trzecie lub dostęp do informacji o rachunku. Dodatkowo w **PSD2** wprowadzono bardziej rygorystyczne środki bezpieczeństwa dla płatności cyfrowych i promowano większą przejrzystość.

Rozporządzenie w sprawie jednolitego obszaru płatności w euro (SEPA) – rozporządzenie to, przyjęte w 2012 r. i zmienione w 2024 r., ma na celu stworzenie zintegrowanego i efektywnego rynku płatności elektronicznych w euro na terenie UE. Określa ono zasady dotyczące (natychmiastowych) poleceń przelewu i poleceń zapłaty. W rozporządzeniu nakazano również korzystanie z międzynarodowego numeru rachunku bankowego (IBAN).

Rozporządzenie w sprawie płatności transgranicznych w Unii (CBPR2) – zmienione rozporządzenie, przyjęte w 2019 r., które ma na celu ułatwienie funkcjonowania jednolitego rynku i usunięcie barier między użytkownikami usług płatniczych. Ma ono zastosowanie do płatności transgranicznych denominowanych w euro lub w walutach krajowych innych uczestniczących państw członkowskich (Rumunii i Szwecji). Nakłada ono na dostawców usług płatniczych obowiązek pobierania takich samych opłat za płatności transgraniczne i krajowe.

Rozporządzenie w sprawie płat interchange (IFR) – rozporządzenie przyjęte w 2015 r., które ma na celu stworzenie jednolitego rynku płatności kartą i zapobieganie ograniczeniom konkurencji. Ustanawia ono jednolite wymogi techniczne i handlowe w odniesieniu do transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o kartę w UE.

10 Po przeglądzie dyrektywy PSD2 Komisja w czerwcu 2023 r. zaproponowała nowe rozporządzenie w sprawie usług płatniczych (PSR) i zmienioną dyrektywę w sprawie usług płatniczych (PSD3). W PSR ustanowiono przepisy dotyczące zwalczania oszustw płatniczych, usprawnienia udostępniania danych dotyczących płatności, wzmocnienia praw konsumentów oraz wyrównania warunków działania między bankami a dostawcami usług płatniczych. Zmieniona dyrektywa zawiera głównie przepisy dotyczące licencjonowania dostawców usług płatniczych i nadzoru nad nimi. Od lipca 2024 r. trwa proces legislacyjny dotyczący obydwu aktów prawnych.

11 W 2020 r. Komisja przedstawiła **unijną strategię w zakresie płatności detalicznych**, w której ustanowiła swoją wizję rozwoju sektora. Cele UE zapisane w strategii obejmują zapewnienie zróżnicowanych rozwiązań płatniczych wysokiej jakości dla obywateli i przedsiębiorstw, wspieranie konkurencyjnych europejskich rozwiązań płatniczych oraz usprawnienie płatności transgranicznych z krajami spoza UE w celu wzmocnienia międzynarodowej roli euro. W strategii określono cztery główne filary, odzwierciedlające główne obszary działań (zob. **załącznik I**). Wymieniono w niej 40 kluczowych działań, w tym 38 odnoszących się do płatności cyfrowych.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

12 Celem niniejszej kontroli było zbadanie podejścia UE do płatności cyfrowych. W jej ramach Trybunał skoncentrował się na sprawnym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego w obszarze płatności, które w ostatecznym rozrachunku powinien służyć konsumentom. W swojej analizie Trybunał uwzględnił skutki polityki UE dla wszystkich zaangażowanych stron (dostawców usług płatniczych, akceptantów i konsumentów). Trybunał przeanalizował przede wszystkim, czy:

- ramy regulacyjne UE stwarzają odpowiednie warunki dla osiągnięcia przez UE celu, jakim są bezpieczniejsze, szybsze i tańsze płatności cyfrowe. W tym kontekście Trybunał skupił się na kluczowych aspektach, takich jak proces przeglądu dyrektywy w sprawie usług płatniczych (PSD2) prowadzony przez Komisję, interwencje cenowe na rynku i przepisy dotyczące udostępniania danych o rachunku płatniczym. Trybunał sprawdził w szczególności, czy działania te są odpowiednie i zasadne;
- Komisja oceniła, w jaki sposób ramy regulacyjne i jej działania wpłynęły na rynek usług płatniczych w UE. W tym celu Trybunał skupił się na sposobie monitorowania przez Komisję postępów w zakresie kosztów, szybkości, dostępu i przejrzystości płatności cyfrowych;
- Komisja skutecznie wdrożyła działania określone w jej [unijnej strategii w zakresie płatności detalicznych](#). Obejmowało to przegląd statusu i terminowości 35 działań istotnych dla płatności cyfrowych. Ponadto Trybunał przeprowadził dogłębną ocenę dziewięciu kluczowych działań związanych z trzema tematami: (i) silne uwierzytelnianie klienta, (ii) dyskryminacja ze względu na rachunki płatnicze oraz (iii) nadzór nad usługami płatniczymi.

13 Celem Trybunału jest, by uwagi i zalecenia wynikające z przeprowadzonej kontroli posłużyły jako wkład w opracowanie bieżących i przyszłych wniosków ustawodawczych dotyczących usług płatniczych. Niniejsze sprawozdanie ma również przyczynić się do znalezienia niezbędnej równowagi w polityce UE między umożliwieniem swobodnej konkurencji, która będzie korzystna dla ekosystemu płatności, a niezbędnymi interwencjami (zob. pkt [07](#)). Takie interwencje mogą być przeprowadzane zwłaszcza na rynkach oligopolistycznych w celu ochrony konsumentów lub zaradzenia niedoskonałościom rynku.

14 Kontrola przeprowadzona przez Trybunał objęła okres od 2013 r. (w tym prace przygotowawcze do PSD2 i rozporządzenia w sprawie opłat interchange) do końca 2023 r. Kontrola ta nie obejmowała rozliczania płatności (np. systemu rozliczeń płatności T2 EBC) ani nadzoru nad systemami rozliczeń płatności (zob. [rys. 1](#)), które odrzucono na podstawie analizy ryzyka. Nie obejmowała również treści [wniosku ustawodawczego](#) Komisji mającego na celu ustanowienie ram prawnych dla ewentualnego wprowadzenia cyfrowego euro. W celu zapewnienia kompletności w swojej analizie Trybunał uwzględnił także wniosek ustawodawczy dotyczący usług płatniczych (PSD3/PSR).

15 Prace kontrolne prowadzone przez Trybunał w Komisji obejmowały przegląd dokumentacji wewnętrznej i ogólnie dostępnej oraz wywiady oparte na kwestionariuszach z pracownikami Dyrekcji Generalnej ds. Stabilności Finansowej, Usług Finansowych i Unii Rynków Kapitałowych (DG FISMA) oraz Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji (DG COMP). Trybunał przeprowadził również wywiady z przedstawicielami zainteresowanych stron, m.in. Europejskiego Banku Centralnego (EBC), Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB), Narodowego Banku Włoch i niemieckiego krajowego organu ochrony konkurencji, a także z dostawcami usług płatniczych oraz stowarzyszeniami handlowymi i konsumenckimi. Ponadto Trybunał przeprowadził dwa badania ankietowe wśród dostawców usług płatniczych i właściwych organów krajowych. Na koniec Trybunał przeprowadził analizę porównawczą z innymi krajami (w szczególności Zjednoczonym Królestwem i Australią).

Uwagi

Odnotowano postęp w zakresie ram regulacyjnych UE dotyczących płatności cyfrowych, ale nadal istnieją luki w interwencjach cenowych i otwartej bankowości

16 UE potrzebuje kompleksowych ram regulacyjnych dotyczących płatności cyfrowych, aby w przyszłości móc sprostać wyzwaniom na rynku płatności. Powinna ona zgłaszać wnioski prawodawcze i dokonywać ich przeglądów w celu wsparcia innowacyjnego i konkurencyjnego środowiska dla rynków płatności.

17 Trybunał sprawdził kompleksowość ram, analizując prace Komisji nad kluczowymi dokumentami legislacyjnymi w okresie objętym kontrolą. Najpierw Trybunał ocenił przeprowadzony przez Komisję przegląd [PSD2](#), w tym przegląd oceny skutków stanowiącej podstawę wniosku i konsultacje z zainteresowanymi stronami. Następnie Trybunał przyjrzał się metodyce UE dotyczącej interwencji cenowych i szczegółowo przeanalizował dwie takie interwencje, tj. pułap opłaty interchange dla płatności kartą oraz zakaz pobierania dodatkowych opłat za korzystanie z niektórych instrumentów płatniczych. Trybunał wybrał te dwie interwencje cenowe ze względu na ich znaczenie w obliczu zmieniających się warunków rynkowych. Na koniec Trybunał przeanalizował istniejące i proponowane rozwiązania ustawodawcze w zakresie otwartej bankowości, która umożliwia dostęp do danych o rachunku płatniczym.

Komisja przeprowadziła kompleksowy przegląd dyrektywy w sprawie usług płatniczych w 2023 r.

18 W 2022 r. Komisja rozpoczęła przegląd stosowania i oddziaływania [PSD2](#). Przegląd miał się odbyć już w 2021 r., ale nie został przeprowadzony na czas ze względu na opóźnioną transpozycję dyrektywy do prawa krajowego przez niektóre państwa członkowskie, a w konsekwencji opóźnienie we wdrożeniu odpowiednich przepisów.

19 W wyniku przeglądu Komisja przedstawiła w 2023 r. wniosek ustawodawczy mający na celu udoskonalenie ram płatności w UE. Oprócz zmienionej dyrektywy w sprawie usług płatniczych i usług w zakresie pieniądza elektronicznego (PSD3) Komisja zaproponowała również rozporządzenie w sprawie usług płatniczych w UE (PSR). Rozporządzenie UE jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich bez potrzeby przyjmowania krajowych aktów wykonawczych, natomiast dyrektywa UE wymaga, aby państwa członkowskie włączyły jej postanowienia do prawa krajowego w określonym terminie. Trybunał uważa, że wniosek w sprawie dwóch odrębnych aktów prawnych dotyczących usług płatniczych to krok we właściwym kierunku. Ustanowienie przepisów obowiązujących dostawców usług płatniczych i konsumentów w rozporządzeniu prawdopodobnie zapewni bardziej spójne wdrażanie w państwach członkowskich.

20 Wnioskom ustawodawczym dotyczącym usług płatniczych (PSD3/PSR) towarzyszyła kompleksowa *ocena skutków*, która obejmowała wszystkie główne tematy będące przedmiotem przeglądu. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej, niezależny organ działający w ramach Komisji, zbadała dokument i oceniła go pozytywnie. Chociaż Komisja i EUNB przeprowadziły ustnie dyskusje na temat *opinii EUNB*, wyniki nie zostały formalnie udokumentowane.

21 Zakres samego przeglądu był pod wieloma względami kompleksowy. Obejmował wszystkie najważniejsze kwestie poruszone przez zainteresowane strony. Trybunał stwierdził jednak pewne luki w obszarach interwencji cenowych i otwartej bankowości (zob. pkt 23–59).

22 Na proces przeglądu złożyły się konsultacje publiczne i ukierunkowane konsultacje z zainteresowanymi stronami, w trakcie których Komisja otrzymała opinie od wszystkich głównych zainteresowanych stron. Ponadto Komisja skonsultowała się z organami krajowymi w kontekście *Grupy Ekspertów ds. Bankowości, Płatności i Ubezpieczeń*. Trybunał odnotował, że krajowe organy ochrony konkurencji nie są częścią tej grupy ekspertów. Nie zostały one imiennie zaproszone do udziału w konsultacjach publicznych, lecz mogły przedstawić swoje zdanie w ramach ogólnych konsultacji publicznych; z tej możliwości skorzystał jednak tylko niemiecki Federalny Urząd Antymonopolowy (zob. pkt 41). Komisja sporządziła podsumowanie opinii zainteresowanych stron i ich analizę.

Interwencje cenowe mogą stwarzać ryzyko dla efektywnego funkcjonowania rynku płatności cyfrowych UE, jeżeli zostaną niewłaściwie zaprojektowane

Niejasne kryteria oceny, czy interwencje cenowe są adekwatne, oraz brak przeglądów okresowych

23 Otwarta i niezakłócona konkurencja na rynku wewnętrznym jest podstawowym celem zapisanym w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵. Interwencja taka to co do zasady środek polegający na nałożeniu obowiązku oferowania produktu lub usługi na rynku po cenie ustalonej z góry przez organy publiczne. W literaturze przedmiotu interwencje cenowe uważane są za jedną z najbardziej inwazyjnych form interwencji na rynku. W różnych sytuacjach, takich jak względy społeczne lub niedoskonałość rynku, mogą one jednak być uzasadnione. Interwencje cenowe UE mają na celu np. zaradzenie zakłóceniom na rynku kart płatniczych lub stworzenie takiego środowiska, w którym innowacyjne usługi płatnicze zostaną szerzej rozpowszechnione na rynku⁶.

24 W obszarze płatności cyfrowych przepisy UE przewidują różne interwencje cenowe (zob. [ramka 2](#)).

⁵ TFUE, art. 101–109.

⁶ Dunne, N., „Regulating prices in the EU”, 2018.

Ramka 2

Główne interwencje cenowe istotne dla rynku płatności cyfrowych w UE

- 1) **Pułap opłaty interchange dla płatności kartą** – opłatę interchange uiszcza dostawca usług płatniczych świadczący usługę acquiringu na rzecz dostawcy usług płatniczych wydającego kartę. Opłata ta jest ograniczona do 0,2% wartości płatności w przypadku transakcji dokonywanych kartą debetową dla konsumentów i 0,3% w przypadku transakcji dokonywanych kartą kredytową dla konsumentów⁷.
- 2) **Zakaz pobierania dodatkowych opłat za płatności kartą i płatności SEPA** – akceptantom zabrania się nakładania dodatkowych opłat na transakcje kartami dla konsumentów podlegające pułapowi opłaty interchange oraz na polecenia przelewu SEPA i polecenia zapłaty SEPA⁸.
- 3) **Bezpłatne udostępnianie usług otwartej bankowości** – posiadacze danych o rachunku są zobowiązani do utrzymywania co najmniej jednego interfejsu do bezpiecznej komunikacji, z którego będą mogli korzystać dostawcy usług będący osobami trzecimi. Posiadacze danych o rachunkach nie otrzymują opłat ani zwrotu kosztów za korzystanie z tych interfejsów od dostawców usług będących osobami trzecimi⁹.
- 4) **Równość cen dla płatności transgranicznych w euro** – opłaty pobierane przez dostawcę usług płatniczych za płatności transgraniczne w euro dokonywane przez użytkowników płatności powinny być takie same, jak w przypadku odpowiadających im płatności krajowych¹⁰.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

25 Niewłaściwie zaprojektowane interwencje cenowe grożą nieefektywnym działaniem dostawców usług płatniczych lub zniekształceniem podaży i popytu, co ostatecznie szkodzi konsumentom i akceptantom. W podstawowych aktach prawnych dotyczących płatności cyfrowych nie określono jednak jasnych kryteriów pozwalających ocenić, czy i w jakich okolicznościach interwencje są zasadne ani ile czasu mają obowiązywać.

⁷ Rozporządzenie (UE) 2015/751, art. 3 i 4.

⁸ Dyrektywa (UE) 2015/2366, art. 62.

⁹ Tamże, art. 66 i 67.

¹⁰ Rozporządzenie (UE) 2021/1230, art. 3.

26 Ponadto żadna z interwencji cenowych na rynku płatności cyfrowych nie podlega ograniczeniom czasowym. Na ogół na podstawie różnych podstaw prawnych przeprowadza się jednorazowe przeglądy w określonym horyzoncie czasowym, tak jak w przypadku pułapu opłaty interchange i równości cen dla płatności transgranicznych w euro (zob. [ramka 2](#))¹¹. W tym drugim przypadku Komisja nie przeprowadziła jeszcze wymaganego przeglądu, chociaż ostateczny termin na jego przeprowadzenie upłynął w 2022 r.

27 W przypadku żadnych interwencji cenowych nie obowiązuje jednak prawny wymóg przeprowadzania przeglądów okresowych. Poza tym nie określono też, jakie dane należy gromadzić w celu przeprowadzenia takich przeglądów. Ze względu na inwazyjny charakter interwencji cenowych może istnieć ryzyko, że niewłaściwe środki nie zostaną wykryte i pozostaną w mocy, co ostatecznie zaszkodzi konsumentom, akceptantom lub dostawcom usług płatniczych.

Nie oceniono adekwatnie, czy skutki wprowadzenia pułapu opłaty interchange były pozytywne, ani tego, czy poziom pułapu jest odpowiedni

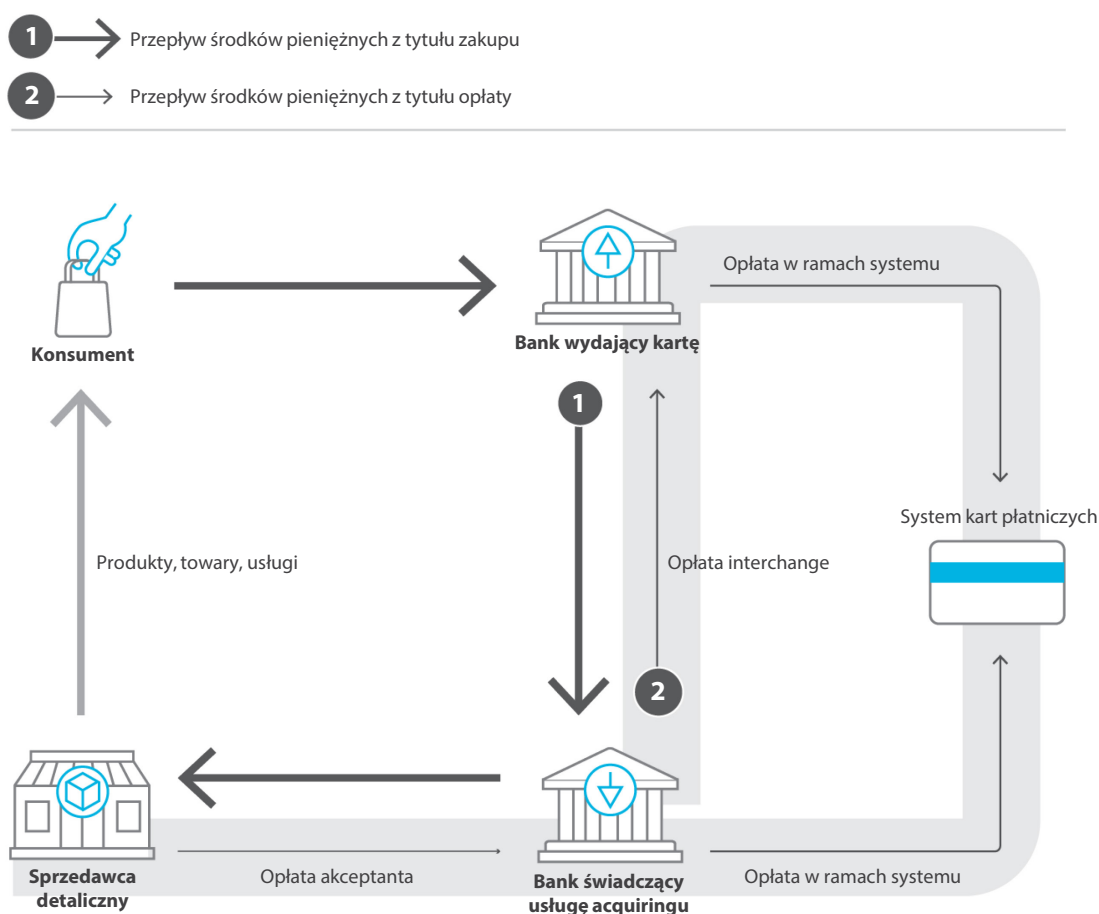
28 Typowy przepływ środków pieniężnych z karty wiąże się z kilkoma rodzajami opłat (zob. [rys. 4](#)):

- 1) **w pierwszym kroku** dostawca usług płatniczych świadczący usługę acquiringu (np. bank obsługujący sklep internetowy) wnosi **opłatę interchange** na rzecz dostawcy usług płatniczych wydającego kartę (np. banku, który wydał kartę klientowi);
- 2) **w drugim kroku** zarówno dostawca usług płatniczych wydający kartę, jak i dostawca usług płatniczych świadczący usługę acquiringu wnoszą **opłaty w ramach systemu** na rzecz międzynarodowych korporacji obsługujących sieć kart;

¹¹ Rozporządzenie (UE) 2015/751, art. 17 i rozporządzenie (UE) 2021/1230, art. 14.

- 3) **na koniec** akceptant (na przykład sklep internetowy) **wnosi opłaty akceptanta** na rzecz dostawcy usług płatniczych świadczącego usługę acquiringu (banku obsługującego jego system płatności). Opłaty te obejmują opłaty interchange, opłaty w ramach systemu, opłaty manipulacyjne uiszczane przez dostawcę usług płatniczych świadczącego usługę acquiringu oraz marżę agenta rozliczeniowego. Ze względu na zakaz pobierania dodatkowych opłat akceptanci nie mogą obciążać klientów bezpośrednio tymi kosztami. Akceptanci doliczają opłaty za płatności do cen towarów i usług jako ogólny dodatek.

Rys. 4 – Przepływy środków pieniężnych w ramach typowej płatności kartą



Bank świadczący usługę acquiringu = bank sprzedawcy/odbiorcy płatności, który przetwarza płatność kartą.

Bank wydający kartę = bank konsumenta/płatnika, który wydaje kartę.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie materiałów graficznych przekazanych przez Komisję.

29 W 2023 r. wartość transakcji w handlu elektronicznym i w punktach sprzedaży sięgnęła 1 150 mld euro¹². Według szacunków Trybunału około 80% z tej kwoty przypada na transakcje płatnicze dokonane kartą. Trybunał szacuje też, że łączna wartość rocznych opłat interchange za te transakcje uiszczanych przez dostawców usług płatniczych świadczących usługę acquiringu na rzecz dostawców usług płatniczych wydających karty w UE wyniosła od 2 do 3 mld euro (przy założeniu, że opłaty interchange wynoszą od 0,2% do 0,3%), roczne opłaty w ramach systemu wyniosły około 1 mld euro (przy założeniu, że opłaty w ramach systemu wynoszą średnio 0,1%), a roczne opłaty akceptanta wyniosły od 5 do 6 mld euro (przy założeniu, że opłaty akceptanta wyniosły średnio 0,6%). Opłaty akceptanta są w ostatecznym rozrachunku ponoszone przez konsumentów.

30 Ustanowienie pułapu opłaty interchange stanowi ograniczenie swobody zawierania umów między prywatnymi firmami działającymi na rynku płatności. W rozporządzeniu w sprawie opłat interchange wprowadzono pułapy tych opłat (zob. [ramka 2](#)) w odpowiedzi na konkretną sytuację zaistniałą na rynku kart płatniczych, w której konkurencja między sieciami kart płatniczych mająca na celu pozyskanie dostawców usług płatniczych jako podmiotów wydających karty powodowała nie obniżkę opłat interchange, lecz ich wzrost (doszło zatem do ograniczenia konkurencji)¹³. Celem było obniżenie opłat interchange, stanowiących główny składnik opłat akceptanta, ostatecznie wnoszonych przez akceptantów na rzecz dostawców usług płatniczych.

¹² Statista.

¹³ SWD(2013) 288 final [tom 1](#) i [tom 2](#).

31 Komisja najpierw zastosowała teorię „testu obojętności akceptanta”¹⁴ w kontekście swojej polityki konkurencyjności, aby ustanowić pułap opłat interchange. Celem testu jest określenie odpowiedniego poziomu tych opłat poprzez ustalenie progu, przy jakim przeciętny akceptant przyjąłby płatność kartą od jednorazowego klienta, który już nigdy nie dokona ponownego zakupu (np. turysty) i chce zapłacić kartą¹⁵. W tym kontekście zakłada się, że opłata interchange stanowi główny składnik opłaty akceptanta. W szczególności po [przyjęciu przez Komisję w 2007 r. decyzji](#) dotyczącej opłat interchange w systemie MasterCard oraz w wyniku prowadzonych [w 2009 r. dyskusji](#) z Komisją test obojętności akceptanta stał się podstawą dla wprowadzenia tych opłat w odniesieniu do zobowiązań MasterCard i dla wydania [decyzji w sprawie przyjęcia zobowiązania przez system VISA z 2010 r.](#)

32 Pułapy opłat interchange wprowadzone w 2015 r. w kontekście tych decyzji Komisji zostały też włączone do [rozporządzenia w sprawie opłat interchange](#). Ponadto – w celu potwierdzenia wysokości tych pułapów – Komisja przeprowadziła [badanie kosztów akceptantów](#). W badaniu nie uwzględniono jednak drobnych akceptantów i, ogólnie rzecz biorąc, nie uzasadniło ono konkretnego poziomu pułapu opłat wprowadzonego w rozporządzeniu w sprawie opłat interchange.

¹⁴ Rozporządzenie (UE) 2015/751, motyw 20.

¹⁵ [Źródło: Górka, J., „Merchant indifference test application – A case for revising interchange fee level in Poland”, 2014; oraz Rochet, J., Tirole, J., „Must-take cards: Merchant discounts and avoided costs”, 2011.](#)

33 W czerwcu 2020 r. Komisja opublikowała sprawozdanie¹⁶ z jednorazowego przeglądu [rozporządzenia w sprawie opłat interchange](#). Sprawozdanie to opierało się na danych z połowy 2017 r., co oznacza, że przeanalizowano dane obejmujące jedynie okres 24 miesiące, który według Trybunału jest zbyt krótki, aby przedstawić kompleksowe wyniki dotyczące skuteczności rozporządzenia w sprawie opłat interchange. W sprawozdaniu Komisja oceniła, że efekt wprowadzenia pułapów opłat interchange był satysfakcjonujący, ponieważ pojawiły się pierwsze sygnały wskazujące, że poziom opłat akceptanta po wprowadzeniu tych opłat spadł. Późniejsze badania jednak wykazały raczej – przynajmniej w przypadku niektórych państwa członkowskich – że wysokość opłat akceptanta utrzymuje się znacznie powyżej przepisowego pułapu opłat interchange. Trzeba przy tym pamiętać, że badania te mają pewne ograniczenia (zob. [załącznik II](#)). Kolejny ważny wniosek z przeglądu Komisji dotyczy tego, że na terenie UE wzrosła liczba i wartość dokonanych płatności kartą. Wzrost ten przypisano częściowo wdrożeniu rozporządzenia w sprawie opłat interchange, gdyż odzwierciedlało ono większy stopień przyjmowania kart przez akceptantów, wynikający między innymi z niższych opłat interchange.

34 Komisja stwierdziła również w swoim sprawozdaniu, że niektóre obszary, takie jak ocena zgodności z pułapami opłat i ich potencjalnego obchodzenia, wymagają intensywniejszego gromadzenia danych i dokładniejszego monitorowania w celu wsparcia ciągłego i skutecznego egzekwowania przepisów. Ponadto stwierdziła ona, że pełne skutki rozporządzenia w sprawie opłat interchange będą widoczne dopiero po dłuższym czasie ze względu na ograniczony okres jego stosowania, długoterminowy charakter umów i ostatnie zmiany na rynku.

35 W lutym 2024 r. Komisja opublikowała badanie na temat nowych zjawisk, jakie zachodzą na rynku płatności kartą. W sprawozdaniu tym zajęto się jednak tylko niektórymi aspektami wdrożenia rozporządzenia w sprawie opłat interchange. Ponadto dane pochodzące z tego badania są ograniczone, ponieważ poziom uczestnictwa zainteresowanych stron był niewielki¹⁷. W konsekwencji badanie to nie wykazało w wystarczającym stopniu ani pozytywnych skutków wprowadzenia pułapu opłaty interchange, ani tego, czy poziom pułapu jest optymalny.

¹⁶ SWD(2020) 118 final, s. 3.

¹⁷ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. i in., badanie „Study on developments in card-based payment markets”, 2024.

Powody, dla których Komisja wprowadziła zakaz pobierania dodatkowych opłat, nie zostały odpowiednio przeanalizowane i poparte odpowiednimi danymi empirycznymi

36 Dodatkowa opłata to stosowana uzupełniająco wobec rzeczywistej ceny towarów i usług opłata za korzystanie z określonej metody płatności¹⁸. Zakaz pobierania dodatkowych opłat zabrania odbiorcom płatności, takim jak akceptanci, nakładania dodatkowych opłat na transakcje kartą objęte pułapem opłaty interchange oraz na transakcje SEPA. To rozwiązanie może potencjalnie przynieść korzyści konsumentom, ale może mieć też negatywne skutki, gdyż zmniejsza przejrzystość kosztów płatności. Dlatego też decyzja o wprowadzeniu zakazu pobierania dodatkowych opłat powinna zostać podjęta po dogłębnej analizie wszystkich konsekwencji. Zakaz wprowadzono w PSD2 i uzasadniono trzema głównymi powodami (zob. [ramka 3](#)).

Ramka 3

Trzy powody wprowadzenia zakazu dodatkowych opłat¹⁹

- 1) Niejednorodność krajowych przepisów dotyczących pobierania dodatkowych opłat doprowadziła do niepewności konsumentów, w szczególności w przypadku płatności wewnętrznych.
- 2) Wielokrotnie zdarzało się, że pobierano dodatkowe opłaty wyższe od kosztów poniesionych przez akceptanta (nadmierne dodatkowe opłaty).
- 3) Opłaty akceptanta składały się głównie z opłat interchange, które miały być ograniczone przez [rozporządzenie w sprawie opłat interchange](#).

¹⁸ Dyrektywa (UE) 2015/2366, art. 62.

¹⁹ PSD2, motyw 66.

37 Trybunał stwierdził, że powody wprowadzenia zakazu pobierania dodatkowych opłat nie zostały poparte wystarczającymi dowodami. W ocenie skutków PSD2 przeprowadzonej przez Komisję Trybunał nie znalazł wyraźnych dowodów na niepewność konsumentów (zob. powód 1 w *ramce 3*), która uwidoczniłaby się na przykład w badaniach konsumenckich. Ocena skutków zawierała jedynie ogólne odniesienie do zróżnicowanych przepisów dotyczących dodatkowych opłat w państwach członkowskich, co było źródłem niepewności dla konsumentów w ramach handlu elektronicznego wewnątrz UE²⁰. Rodzaje płatności, o których mowa w ocenie skutków, stanowiły jednak jedynie 8% wszystkich płatności w 2021 r., czyli nieznaczną ich część²¹.

38 Trybunał nie znalazł żadnych rzetelnych danych empirycznych potwierdzających pogląd, że w momencie wprowadzenia zakazu w 2015 r. w UE systematycznie stosowano nadmierne dodatkowe opłaty (zob. powód 2 w *ramce 3*). Co znamienne, sama Komisja przyznała, że nadmiarowe pobieranie dodatkowych opłat miało miejsce tylko w niektórych przypadkach²². Ponadto nadmierne dodatkowe opłaty dla konsumentów były już wówczas zakazane przez dyrektywę w sprawie praw konsumentów²³.

39 Komisja dysponowała ograniczonymi danymi (zob. pkt *34*) i udokumentowaną analizą, aby potwierdzić, że opłaty akceptanta w 2024 r. składały się głównie z opłat interchange (zob. powód 3 w *ramce 3*). W tym kontekście Trybunał zidentyfikował trzy badania (zob. pkt *41* i *załącznik II*), które, mimo pewnych niedoskonałości, wskazują na to, że w niektórych państwach członkowskich opłaty akceptanta inne niż opłaty interchange były wysokie.

40 Ponadto przeprowadzona przez Komisję analiza dotycząca zakazu pobierania dodatkowych opłat nie uwzględniała dogłębnie skutków dla konkurencji między różnymi metodami płatności i kanałami dystrybucji (handel elektroniczny lub punkty sprzedaży). Dostawcy droższych i powszechnie stosowanych instrumentów płatniczych (np. kart kredytowych) nie mają motywacji do obniżania opłat pobieranych od akceptantów ze względu na brak przejrzystości. Ma to ostatecznie wpływ na cenę towarów lub usług (zob. *ramka 4*).

²⁰ SWD(2013) 288 final, s. 25.

²¹ Statystyki płatności, Europejski Bank Centralny, 2021.

²² SWD(2013) 288 final, s. 25 i s. 30.

²³ Dyrektywa 2011/83/UE, art. 19.

Ramka 4

Uproszczona ilustracja zakazu dodatkowych opłat w praktyce

Akceptant chce sprzedać ten sam towar dwóm konsumentom za 100 euro. Konsument A używa karty kredytowej, a konsument B płaci poleceniem przelewu. Konsument A decyduje się na zapłatę kartą kredytową, co wiąże się z opłatą akceptanta w wysokości 2 euro, którą akceptant musi zapłacić dostawcy usług płatniczych, natomiast polecenie przelewu nie wiąże się z żadnymi opłatami. Aby zachować neutralność kosztową, akceptant musi obliczyć ogólny dodatek. W tym konkretnym przypadku dodatek wyniósłby 1% (2 euro opłaty / 200 euro całkowitej sprzedaży). Każdy konsument płaci zatem kwotę 101 euro.

Podwyżki cen wynikające z kosztów instrumentów płatniczych nie są przejrzyste dla konsumenta, co ostatecznie może doprowadzić do wzrostu ogólnego dodatku, a tym samym łącznych cen.

Zaakceptowanie dodatkowych opłat przy skutecznej kontroli nad nadmiernymi dodatkowymi opłatami powinno skutkować tym, że konsument A zapłaci 102 euro, a konsument B – 100 euro. Większa przejrzystość skutkowałaby prawdopodobnie podejmowaniem bardziej świadomych decyzji, a tym samym prowadziłaby do większej konkurencji w branży płatniczej.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

41 Podczas konsultacji publicznych w sprawie PSD2 niemiecki urząd ochrony konkurencji wyraził obawy dotyczące negatywnego wpływu na konkurencję²⁴. Ponadto w badaniu z 2024 r. przeprowadzonym na zlecenie Komisji podkreślono, że struktura opłat międzynarodowych systemów kart płatniczych nie jest przejrzysta, i powiązano wzrost opłat z brakiem konkurencji²⁵.

²⁴ [Meldungen](#), Bundeskartellamt (2 sierpnia 2022 r.).

²⁵ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. i in., „[Study on developments in card-based payment markets](#)”, 2024.

42 Brytyjski regulator systemów płatniczych przeanalizował podobne zmiany wprowadzone przez międzynarodowe systemy kart płatniczych w brytyjskim systemie i opłatach za przetwarzanie w latach 2017–2021, aby rzucić światło na ograniczenia konkurencji przy ustalaniu opłat²⁶. W UE takiej analizy nie przeprowadzono, chociaż mogłaby ona pomóc w lepszym zrozumieniu zmian na rynku płatności, co pozwoliło na podejmowanie świadomych decyzji politycznych. W Australii, tak jak w UE, stosuje się pułap opłat interchange, jednak równocześnie dozwolone jest nałożenie dodatkowych kosztów bezpośrednich w ramach wyraźnych limitów²⁷. Opłaty akceptanta w Australii spadły znacząco od roku 2005.

43 Biorąc pod uwagę analizy dostępne dla rynku UE, Trybunał uważa, że Komisja nie miała wystarczających podstaw, aby twierdzić, że potencjalnie pozytywne skutki zakazu pobierania dodatkowych opłat dla konsumentów wyraźnie przewyższają długoterminowe skutki dla konkurencji, a ostatecznie dla samych konsumentów.

Klauzule o zachowaniu poufności wpływają na możliwość skutecznego monitorowania przez Komisję wpływu interwencji cenowych

44 Wydaje się, że kluczowym problemem w ocenie obu rodzajów interwencji cenowych związanych z płatnościami kartą kredytową w przyszłości nadal będzie brak danych na temat opłat akceptanta i kosztów (zob. pkt 39). Wysokość takich opłat zależy od wielkości akceptanta i kanałów dystrybucji. Przy jej ustalaniu bierze się pod uwagę zarówno klientów powracających, jak i jednorazowych. Ze względu na klauzule o zachowaniu poufności obowiązujące w systemach kart płatniczych informacje te nie są jednak publicznie dostępne. Z uwagi na brak danych Komisja nie jest w stanie monitorować skutków zakazu pobierania dodatkowych opłat i pułapów opłat interchange ani oceniać ich skuteczności. Trybunał odnotowuje, że Komisja mogłaby uzyskać takie dane od odpowiednich podmiotów na podstawie swoich uprawnień w zakresie prowadzenia dochodzeń w obszarze polityki konkurencji²⁸.

²⁶ [Analiza rynku](#), regulator systemów płatniczych, maj 2024 r.

²⁷ [Biuletyn](#), Bank Rezerw Australii, 15 września 2022 r.

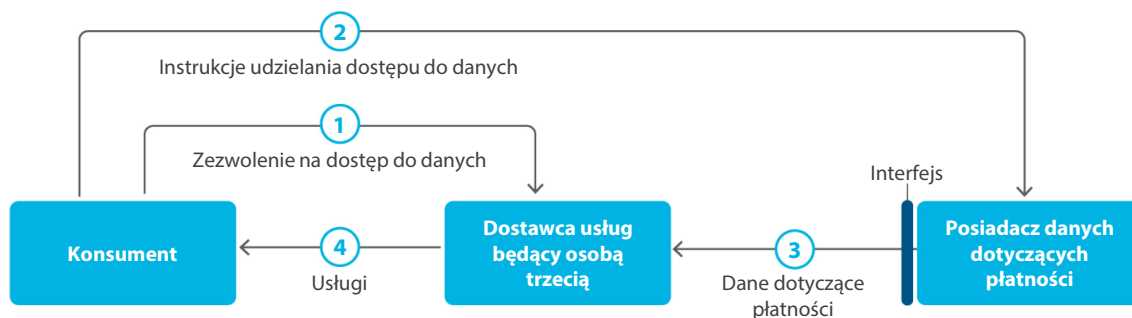
²⁸ [Rozporządzenie \(UE\) 1/2003](#), art. 17.

Brak standaryzacji i niedostateczne mechanizmy monitorowania w otwartej bankowości

45 Otwarta bankowość to koncepcja udostępniania danych, która nakłada na posiadaczy danych o rachunkach, zazwyczaj banki, obowiązek udostępniania danych dotyczących płatności klientom dostawcom usług będącym osobami trzecimi. Ważnym przypadkiem takiego udostępniania danych są usługi inicjowania płatności, na przykład gdy bank upoważnia dostawcę usług będącego osobą trzecią do dostępu do rachunku bankowego klienta w celu zainicjowania płatności za zakupy internetowe. Pierwsze przepisy dotyczące otwartej bankowości w UE zostały wprowadzone przez [PSD2](#).

46 Udostępnianie danych jest dokonywane za pomocą interfejsów (zob. [rys. 5](#)), które umożliwiają bezpieczną komunikację między posiadaczami danych o rachunkach a dostawcami usług będącymi osobami trzecimi. [PSD2](#) umożliwia posiadaczom danych o rachunkach tworzenie dedykowanych interfejsów – znanych również jako interfejsy programowania aplikacji – lub zezwolenie na korzystanie z interfejsów klienta. W tym drugim przypadku dostawca usług będący osobą trzecią zachowuje się jak klient korzystający ze standardowej strony internetowej banku, aby uzyskać dostęp do rachunku płatniczego. Gdy z interfejsu klienta korzysta dostawca usług będący osobą trzecią, musi się on wyraźnie uwierzytelnić.

Rys. 5 – Otwarta bankowość w pigułce



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez Komisję.

47 Trybunał stwierdził, że stosowanie ram otwartej bankowości UE ujawniło dwa ważne problemy związane z ich konstrukcją. Po pierwsze obowiązek bezpłatnego zapewniania dostawcom usług będącym osobami trzecimi dostępu do danych użytkowników dokonujących płatności prawdopodobnie zniechęci posiadaczy danych o rachunkach do świadczenia usług wysokiej jakości. Po drugie brak standardu dla interfejsów programowania aplikacji utrudniał dostawcom usług będącym osobami trzecimi wykorzystanie tych danych. Ponadto do tej pory wdrażanie i monitorowanie otwartej bankowości prowadzono na poziomie krajowym.

W PSD2 zdecydowano się na bezpłatne udostępnianie danych

48 W PSD2 wprowadzono model otwartej bankowości, w którym posiadacze danych o rachunkach są zobowiązani do bezpłatnego udostępniania danych dotyczących płatności swoich klientów. Komisja zaproponowała to rozwiązanie w 2013 r., opierając się na założeniu, że koszty wdrożenia dla posiadaczy danych o rachunkach będą minimalne²⁹. W kontekście przeglądu PSD2 eksperci powołani przez Komisję oszacowali jednak, że jednorazowe koszty dla branży związane z opracowaniem interfejsów programowania aplikacji wyniosły około 2,2 mld euro, a regularne coroczne koszty sięgają około 0,3 mld euro, przy czym obydwa rodzaje tych kosztów ponoszą głównie posiadacze danych o rachunkach³⁰.

49 W przeprowadzonej przez Komisję ocenie skutków leżącej u podstawy dyrektywy PSD2 posiadacze danych o rachunkach stwierdzili, że bezpłatne udostępnianie usług otwartej bankowości ograniczyło innowacyjność, zarówno pod względem opracowywania wysokiej jakości mechanizmów dostępu, jak i wprowadzania nowych funkcjonalności³¹. Obawy dotyczące braku zachęt do rozwijania funkcji otwartej bankowości są zasadne, biorąc pod uwagę fakt, że dane udostępniane bezpłatnie za pośrednictwem otwartej bankowości mogą być wykorzystywane przez dostawców usług będących osobami trzecimi, np. platformy sprzedaży internetowej, do opracowywania lub ulepszania własnych modeli biznesowych.

50 Komisja uznała, że żądanie od dostawców usług będących osobami trzecimi opłat za usługi otwartej bankowości może doprowadzić do zakłóceń rynku³². Uznała również, że opłaty za otwartą bankowość negatywnie wpłynęłyby na rentowność dostawców usług będących osobami trzecimi i doprowadziłyby do zakończenia przez nich działalności. Ocena ta nie została jednak oparta na ilościowej analizie skutków różnych poziomów opłat. Co więcej, ocena przeprowadzona przez Komisję koncentrowała się wyłącznie na dostawcach usług będących osobami trzecimi i nie objęła wpływu proponowanego modelu otwartej bankowości na rentowność posiadaczy danych o rachunkach, podczas gdy jedno i drugie podmioty są przedsiębiorstwami nastawionymi na zysk.

²⁹ SWD(2013) 288 final, s. 64.

³⁰ SWD(2023) 231 final, s. 135 i 136.

³¹ Tamże, s. 128.

³² Tamże, s. 31.

51 Za udostępnianie danych w ramach prawnych dotyczących otwartych finansów – w przeciwieństwie do otwartej bankowości – Komisja przewidziała rozsądną opłatę powiązaną z kosztami, której wysokość ma zostać ustalona między uczestnikami rynku w programach sektorowych³³. Otwarte finanse wykraczają poza dane o rachunkach płatniczych i w szerszym zakresie odnoszą się do dostępu do danych klientów i ich wykorzystywania w szeroko pojętych usługach finansowych (np. danych finansowych dotyczących ubezpieczeń, emerytur, pożyczek, oszczędności i inwestycji). Przykład ten wskazuje na wykonalność wprowadzenia opłat w otwartej bankowości.

W PSD2 nie ustanowiono wspólnego standardu dotyczącego interfejsów programowania aplikacji

52 W PSD2 nie ustanowiono umownego ani technicznego standardu dla interfejsów programowania aplikacji. Jak zauważył EUNB, brak jednolitego standardu doprowadził do powstania różnych interfejsów w całej UE i przyczynił się do fragmentacji rynku³⁴. Jakość i funkcjonalność interfejsów są różne, co z kolei wpływa na doświadczenia użytkowników i funkcjonowanie usług otwartej bankowości³⁵.

53 Dostawcy usług będący osobami trzecimi³⁶ i EUNB³⁷ stale identyfikują przeszkody w dostępie do danych za pośrednictwem interfejsów programowania aplikacji. Przykładami takich przeszkód są m.in. konieczność stosowania wielu silnych uwierzytelnień klienta, dodatkowych rejestracji lub ręcznego wprowadzania numerów IBAN.

³³ COM(2023) 360 final.

³⁴ EBA-Op/2022/06, s. 86.

³⁵ SWD(2023) 231 final, s. 14.

³⁶ European Third Party Providers Association, „PSD2 Obstacles”.

³⁷ EBA/Op/2020/10.

54 W ramach procesu przeglądu PSD2 EUNB zalecił Komisji zbadanie wykonalności przyjęcia wspólnego standardu interfejsu programowania aplikacji w całej UE³⁸. EUNB argumentował, że przyjęcie wspólnego standardu przyniosłoby znaczne korzyści, takie jak potencjalne obniżenie kosztów utrzymania i dostosowania interfejsów, ograniczenie barier utrudniających wejście na rynek lub zapewnienie bardziej wyrównanych warunków działania. Celem Komisji było zminimalizowanie zakłóceń i uniknięcie kosztów utopionych wynikających z już poczynionych inwestycji w opracowanie interfejsów. Nie przeprowadzono jednak systematycznej oceny korzyści wynikających z posiadania wspólnego standardu interfejsu aplikacji, w tym pod względem oszczędności lub synergii dla dostawców usług płatniczych wynikających z wyeliminowania fragmentacji rynku.

55 Wraz z wnioskiem ustawodawczym dotyczącym usług płatniczych (PSD3/PSR) Komisja zamierza wprowadzić minimalne wymagania dotyczące interfejsów programowania aplikacji. Te minimalne wymagania obejmują m.in. bezpieczeństwo, dostępność i wydajność interfejsów, usług oraz danych podlegających wymianie. Ponadto wniosek ustawodawczy zawiera artykuł, w którym określono, jakie są niedozwolone przeszkody w dostępie do danych³⁹. Chociaż wymagania te prawdopodobnie rozwiążą znane problemy związane z otwartą bankowością, nie są one wystarczająco elastyczne, aby w przyszłości sprostać wyzwaniom w niezwykle dynamicznym obszarze, a w związku z tym konieczne będą dalsze zmiany w przepisach.

Wdrażanie i monitorowanie otwartej bankowości prowadzono dotychczas na poziomie krajowym

56 Wdrażanie otwartej bankowości w granicach UE egzekwuje się poprzez nadzór sprawowany przez właściwe organy krajowe, przy czym za zapewnienie konwergencji praktyk nadzorczych odpowiada EUNB (zob. pkt 08).

³⁸ EBA/Op/2022/06.

³⁹ COM(2023) 367 final (wniosek dotyczący PSR), art. 36 i 44.

57 Zjednoczone Królestwo, kraj wiodący w dziedzinie otwartej bankowości według międzynarodowego indeksu⁴⁰, opracowało silniejsze ramy wdrażania i monitorowania niż UE, które na początku były stosowane w odniesieniu do dziewięciu największych banków w tym kraju. Za wdrożenie otwartej bankowości odpowiadał specjalny podmiot, Open Banking Implementation Entity (OBIE), zastąpiony następnie przez Open Banking Limited, który zajmował się m.in. opracowaniem standardu interfejsu programowania aplikacji oraz projektowaniem struktur danych i architektury bezpieczeństwa. OBIE wydało również wytyczne dotyczące obsługi klienta, adresowane bezpośrednio do wszystkich zainteresowanych stron takich jak dostawcy usług płatniczych i dostawcy usług będący osobami trzecimi⁴¹, w których uwzględniono zarówno wymogi regulacyjne, jak i opinie klientów, aby ułatwić korzystanie z otwartej bankowości i zaprezentować dobrej praktyki. W UE nie ma takich wytycznych, za to EUNB wydaje niewiążące opinie skierowane do właściwych organów krajowych, w których porusza niektóre z tych kwestii⁴².

58 Przepisy PSD2 nie wymagają od posiadaczy danych o rachunkach przesyłania danych o dostępności i wydajności interfejsów do właściwych organów krajowych lub EUNB. W rezultacie w UE nie ma wiarygodnych skonsolidowanych danych na temat otwartej bankowości. We wniosku dotyczącym PSD3/PSR przewidziano jednak wymóg, aby posiadacze danych o rachunkach składali sprawozdania właściwym organom krajowym. EUNB będzie zobowiązany do składania Komisji sprawozdania dotyczącego wielkości i funkcjonowania rynku otwartej bankowości zaledwie co 2 lata. OBIE natomiast od marca 2017 r. co miesiąc publikuje [kluczowe wskaźniki efektywności](#) na temat funkcjonowania otwartej bankowości w Zjednoczonym Królestwie.

⁴⁰ [The Global Open Finance Index](#).

⁴¹ [Open Banking Implementation Entity, „Customer Experience Guidelines”, 2018.](#)

⁴² [EBA/OP/2020/10](#).

59 Komisja oszacowała, że do 2021 r. z otwartej bankowości w UE korzystało mniej niż 5% konsumentów⁴³ – jest to niższy wskaźnik niż w Zjednoczonym Królestwie (7% w grudniu 2021 r. i 11% w październiku 2023 r.)⁴⁴. Przydatność tych szacunkowych danych jest jednak ograniczona, ponieważ nie istnieją żadne wiarygodne dane dotyczące liczby użytkowników otwartej bankowości⁴⁵. Bez wiarygodnych danych Komisja nie jest w stanie ocenić stopnia korzystania z otwartej bankowości ani zweryfikować początkowych założeń leżących u podstaw pierwotnego projektu otwartej bankowości⁴⁶.

Uchybienia w monitorowaniu i gromadzeniu danych utrudniają Komisji ocenę wpływu polityki dotyczącej płatności cyfrowych

60 Unijna strategia w zakresie płatności detalicznych Komisji obejmuje cel, jakim jest sprawienie, by płatności transgraniczne przekazywane do krajów spoza UE i z tych krajów stały się szybsze, bardziej przystępne cenowo, łatwiej dostępne oraz bardziej przejrzyste i wygodne. Ponadto, zgodnie z ustaleniami na szczepku G-20, polityka dotycząca płatności transgranicznych powinna doprowadzić do ulepszenia kosztów, szybkości, dostępności i przejrzystości płatności detalicznych. Trybunał oczekiwał, że Komisja wyznaczy cele w tym zakresie, zgodne z celami międzynarodowymi, i będzie stale monitorować ich realizację, aby oceniać skuteczność swojej polityki.

61 Trybunał zbadał, czy Komisja ustaliła cele dotyczące kosztów, szybkości, dostępności i przejrzystości płatności UE i czy wykorzystwała je do oceny i monitorowania swojej polityki. Ponadto Trybunał dokonał przeglądu działań Komisji, które mogą mieć wpływ na główne cechy płatności, i na podstawie dostępnych danych ocenił faktyczny postęp w zakresie poprawy ich efektywności.

⁴³ Serwis prasowy, „Keynote speech by Commissioner McGuinness at event in European Parliament »From Open Banking to Open Finance: what does the future hold?«”, Komisja Europejska.

⁴⁴ Open Banking, *Impact Report*, 2023.

⁴⁵ SWD(2023) 231 final, s. 60.

⁴⁶ Tamże, s. 194.

Do tej pory Komisja nie określiła wskaźników, które służyłyby do pomiaru szybkości, kosztów, dostępności i przejrzystości płatności na szczeblu UE ani nie ustaliła żadnych celów

62 Jak dotąd Komisja nie ustaliła żadnych konkretnych wskaźników na szczeblu UE, które pozwoliłyby na zmierzenie, w jakim stopniu poprawiła się efektywność płatności, ani nie wyznaczyła żadnych celów, które obejmowałyby wszystkie rodzaje płatności. Jednocześnie w 2021 r. przywódcy grupy G-20 (w tym UE) zatwierdzili konkretne wskaźniki i cele dotyczące płatności transgranicznych, które mają zostać osiągnięte do końca 2027 r.⁴⁷ Główne wskaźniki i cele to:

- Średni globalny koszt płatności detalicznych nie powinien przekraczać 1%. Do końca 2027 r. koszty nie powinny przekroczyć 3% (wskaźnik/cel dotyczący kosztów).
- 75% płatności transgranicznych powinno zostać zaksięgowanych w ciągu jednej godziny, a pozostała część w ciągu 1 dnia roboczego (wskaźnik/cel dotyczący szybkości).
- Wszyscy powinni mieć dostęp do co najmniej jednej opcji wysyłania i otrzymywania transgranicznych płatności elektronicznych (wskaźnik/cel dotyczący dostępności).
- Dostawcy usług płatniczych powinni udostępniać użytkownikom usług płatniczych minimalny zakres informacji dotyczących płatności transgranicznych, obejmujący wszystkie stosowne opłaty, przewidywany czas otrzymania, status płatności i warunki świadczenia usług (wskaźnik/cel dotyczący przejrzystości).

63 Cele G-20 odnoszą się wyłącznie do płatności transgranicznych. Użytkownicy płatności krajowych w UE również powinni jednak czerpać korzyści z tanich, szybkich, dostępnych i przejrzystych transakcji. W tym kontekście kryteria G-20 mogłyby mieć również zastosowanie w przypadku płatności krajowych.

⁴⁷ Rada Stabilności Finansowej, „Cross-border payments” (dostęp: 16 lipca 2024).

Działania Komisji mogą w pewnym stopniu poprawić przejrzystość, szybkość i koszty płatności, ale rezultaty tych działań nie są jeszcze jasne

64 Do czasu przeprowadzenia kontroli przez Trybunał Komisja nie dokonała systematycznej oceny wpływu swoich wniosków ustawodawczych i obowiązującego prawodawstwa w zakresie płatności (w oparciu o kryteria G-20 lub własne). W obliczu braku takiej oceny Trybunał zidentyfikował pewne działania Komisji, które mogą potencjalnie poprawić przejrzystość, szybkość, koszty i dostępność. Dotyczy to w szczególności wniosku w sprawie [PSD3/PSR](#) w odniesieniu do przejrzystości oraz [zmiany rozporządzenia SEPA w sprawie płatności natychmiastowych](#) w odniesieniu do szybkości. Pewne możliwości w tym zakresie mogłoby również dać wdrożenie międzynarodowej normy przesyłania komunikatów w odniesieniu do płatności (ISO 20022), która ułatwi międzynarodową interoperacyjność płatności.

PSD3/PSR zapewniają większą przejrzystość płatności

65 Wniosek ustawodawczy dotyczący usług płatniczych ([PSD3/PSR](#)) zwiększa przejrzystość płatności transgranicznych przekazywanych z UE do krajów spoza UE. Dokładniej rzecz ujmując, nakłada on na dostawców usług płatniczych obowiązek dostarczenia użytkownikom usług płatniczych informacji na temat szacowanego czasu, w jakim dostawca usług płatniczych odbiorcy znajdującego się poza UE otrzyma środki pieniężne. Nakłada on również na dostawców usług płatniczych obowiązek przedstawiania szacowanych opłat za usługi przeliczania walut w przypadku takich transakcji międzynarodowych w taki sam sposób, jak w przypadku poleceń przelewu w obrębie UE⁴⁸.

Niski poziom wdrożenia płatności natychmiastowych w euro

66 Płatności natychmiastowe to polecenia przelewu, które umożliwiają udostępnienie środków na rachunku odbiorcy w ciągu dziesięciu sekund od dokonania zlecenia płatniczego. [Unijna strategia w zakresie płatności detalicznych](#) Komisji obejmuje plany, aby płatności natychmiastowe stały się nową normą w zakresie transferu środków, a jej celem było pełne wdrożenie płatności natychmiastowych w UE do końca 2021 r. Komisja zbadała wdrożenie płatności natychmiastowych w euro i ustaliła, że tylko 16,8% poleceń przelewu SEPA dokonanych w czwartym kwartale 2023 r. zostało zrealizowanych natychmiastowo⁴⁹. Przeanalizowała również przyczyny niewystarczającego poziomu wdrożenia tych płatności (zob. [ramka 5](#)).

⁴⁸ Wniosek dotyczący PSR, art. 13.

⁴⁹ European Payment Council, zakładka [What we do](#) (dostęp: 9 września 2024 r.).

Ramka 5

Powody niewystarczającego wdrożenia płatności natychmiastowych

- 1) Niewystarczające zachęty dla dostawców usług płatniczych do oferowania płatności natychmiastowych w euro
- 2) Wyższe opłaty transakcyjne niż w przypadku alternatywnych metod płatności
- 3) Wysoki wskaźnik odrzuconych płatności natychmiastowych błędnie zidentyfikowanych jako dotyczące osób znajdujących się na unijnych listach sankcyjnych
- 4) Obawy płatników dotyczące bezpieczeństwa płatności natychmiastowych.

Źródło: Komisja.

67 Aby sprostać wyzwaniom związanym z płatnościami natychmiastowymi, Komisja zaproponowała [zmianę rozporządzenia SEPA](#), która została przyjęta w lutym 2024 r. Zmienione rozporządzenie nakłada na dostawców usług płatniczych m.in. obowiązek umożliwienia im przyjmowania płatności natychmiastowych w euro oraz oferowania ich za opłatą nieprzekraczającą opłaty za zwykłe polecenia przelewu w euro.

68 Przyjęta zmiana rozporządzenia SEPA nie ma jednak zastosowania do transakcji wewnątrzunijnych w walucie innej niż euro ani do transakcji krajowych w UE w walucie innej niż euro. Ponadto użytkownicy usług płatniczych nie muszą korzystać z płatności natychmiastowych w euro; nadal będą mogli wybierać między zwykłymi poleceniami przelewu a poleceniami przelewu natychmiastowego. Oznacza to, że płatności natychmiastowe mogą nie zostać wdrożone w stopniu wystarczającym, aby do 2027 r. spełnić cel G-20 dotyczący szybkości w całej UE. Mimo że nie skwantyfikowano prognozowanego wykorzystania płatności natychmiastowych, Komisja spodziewa się, że będzie ono znaczne, ponieważ tego rodzaju płatności stopniowo stają się nową normą.

69 Przepisy dotyczące szybkości płatności zawarto również w [PSD2](#). Jeżeli zarówno wysyłający, jak i otrzymujący dostawca usług płatniczych znajdują się w UE, płatności muszą zostać zrealizowane w ciągu 1 dnia roboczego. W przypadku płatności wewnątrzunijnych w walutach UE innych niż euro dostawcy usług płatniczych i użytkownicy usług płatniczych mogą uzgodnić termin realizacji wynoszący do 4 dni roboczych⁵⁰. Te ramy czasowe odnoszą się co do zasady do nieustandaryzowanych płatności transgranicznych dokonywanych poza systemami SEPA, stanowiących niewielki odsetek wszystkich transakcji. Przygotowując wniosek ustawodawczy dotyczący usług płatniczych ([PSD3/PSR](#)), Komisja nie dokonała ponownej oceny adekwatności tych dwóch przepisów w świetle celów G-20. Ponadto Komisja oceniła ukończenie kluczowego działania **33)** w [strategii w zakresie płatności detalicznych](#), lecz Trybunał nie znalazł dowodów przeprowadzenia analizy okresów realizacji transgranicznych płatności międzynarodowych (zob. [załącznik III](#)).

Ograniczony zakres działań następczych w zakresie wdrażania międzynarodowej normy przesyłania komunikatów w UE

70 Grupa G-20 uważa, że przyjęcie przez uczestników rynku normy Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej w zakresie komunikatów finansowych (ISO 20022) jest kluczowym priorytetem umożliwiającym osiągnięcie wyznaczonych celów (zob. [ramka 6](#)). Norma ISO 20022 określa m.in., że komunikaty muszą zawierać identyfikator podmiotu prawnego, który umożliwia jednoznaczną identyfikację podmiotów zaangażowanych w płatności⁵¹.

⁵⁰ Dyrektywa (UE) 2015/2366, art. 82–83.

⁵¹ LEI, Global Legal Entity Identifier Foundation.

Ramka 6

Znaczenie normy ISO 20022 dla płatności

ISO 20022 to globalna norma dotycząca komunikatów finansowych. Zapewnia metodykę umożliwiającą opisanie działalności finansowej za pomocą wspólnego języka. Opracowano też słownik danych i katalog komunikatów (np. dotyczących płatności) powiązane z normą, dzięki czemu jest ona dostępna dla wszystkich.

Norma ISO 20022 pomoże osiągnąć cele grupy G-20 poprzez standaryzację komunikatów dotyczących płatności, ułatwienie współdziałania różnych systemów płatniczych i umożliwienie szerszej wymiany danych w całym procesie płatności. Wdrażając normę ISO 20022, dostawcy usług płatniczych mogą usprawnić procesy płatnicze, udoskonalić śledzenie i uzgadnianie transakcji oraz obniżyć koszty.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych SWIFT.

71 Komisja w [unijnej strategii w zakresie płatności detalicznych](#) również wezwała do wdrożenia normy [ISO 20022](#) do końca 2022 r. (zob. kluczowe działanie [30](#) w [załączniku III](#)). Europejska Rada ds. Płatności na bieżąco informuje Komisję o przestrzeganiu normy ISO 20022 w odniesieniu do płatności SEPA w euro. Komisja nie dysponuje jednak danymi na temat stosowania normy przez europejskich dostawców usług płatniczych w przypadku płatności transgranicznych obejmujących inne waluty i nie uwzględniła normy ISO 20022 w swoim przeglądzie [PSD2](#). Włączyła ona natomiast do wniosku dotyczącego [PSR](#) wymóg, aby w interfejsach programowania aplikacji wykorzystywano międzynarodowe normy przesyłania komunikatów takie jak normy ISO⁵² (zob. pkt [46](#)).

⁵² Wniosek dotyczący PSR, art. 35.

Komisja dysponowała ograniczonymi danymi pozwalającymi na dokonanie oceny, czy konsumenci rzeczywiście mają dostęp do szybszych i tańszych płatności

72 Podczas kontroli przeprowadzonej przez Trybunał Komisja nie przedstawiła żadnych danych statystycznych ani własnej analizy dotyczącej szybkości (w przypadkach innych niż płatności natychmiastowe w euro), kosztów, przejrzystości i dostępności płatności w UE. W tym kontekście Trybunał zauważa, że Komisja była prawnie zobowiązana do przeprowadzenia przeglądu [rozporządzenia w sprawie płatności transgranicznych w Unii](#) do kwietnia 2022 r., włączając w to kwestię zmiany kosztów (zarówno w odniesieniu do płatności krajowych, jak i transgranicznych)⁵³. Przegląd ten jeszcze się jednak nie odbył.

73 Jedyne porównywalne w skali międzynarodowej dane dotyczące płatności, jakie udało się zidentyfikować Trybunałowi do celów analizy rzeczywistych zmian dotyczących głównych cech płatności cyfrowych, pochodzą z rocznego sprawozdania Rady Stabilności Finansowej (FSB) za rok 2023⁵⁴. Pierwsze takie roczne sprawozdanie dotyczy przede wszystkim realizacji celów G-20. W sprawozdaniu nie przedstawiono jednak UE jako osobnego regionu, lecz jako część szerszego obszaru „Europy i Azji Środkowej”. Ogólnie rzecz biorąc, sprawozdanie pokazuje, że wciąż ostatecznie nie zrealizowano jeszcze celów G-20 w zakresie płatności, ponieważ żaden z regionów objętych analizą w sprawozdaniu nie osiągnął żadnego z tych celów do 2023 r.

74 W odniesieniu do szybkości transakcji sprawozdanie FSB wskazuje, że jedynie 1–30% płatności transgranicznych w Europie i Azji Środkowej jest księgowanych na rachunkach klientów w ciągu jednej godziny. Taki wynik plasuje się znacznie poniżej celu G-20 wynoszącego 75%.

75 Jeżeli chodzi o koszty transakcji, według sprawozdania średnia dotycząca detalicznych płatności transgranicznych w Europie i Azji Środkowej wyniosła 1,5% – zarówno w przypadku wysyłania, jak i odbierania płatności transgranicznych. Od 17 do 20% transakcji jednak wiązało się z kosztami przekraczającymi 3%.

⁵³ [Rozporządzenie \(UE\) 2021/1230](#), art. 14.

⁵⁴ Rada Stabilności Finansowej, sprawozdanie „[Annual Progress Report Cross-border Payments](#)”, 2023.

76 Z tego samego sprawozdania wynika, że 40–80% transakcji, w zależności od przypadku użycia, jest przejrzystych dla użytkowników płatności. Pod tym względem region, do którego należy Europa, osiągnął wysoki poziom zaawansowania.

77 Dostępność płatności (w szczególności płatności transgranicznych) można mierzyć w oparciu o posiadane rachunki. Na podstawie bazy danych Global Findex z 2021 r., z której korzystała również FSB, wynika, że ponad 90% dorosłych mieszkańców większości państw członkowskich UE ma dostęp do rachunków płatniczych, co umożliwia im dokonywanie płatności transgranicznych. Znaczny odsetek dorosłych nieposiadających rachunku płatniczego odnotowano jedynie w Rumunii (31%), Bułgarii (16%) i na Węgrzech (12%).

Komisja wdrożyła większość działań unijnej strategii w zakresie płatności detalicznych z 2020 r., jednak powszechnie występowały w nich opóźnienia, a cele nie zawsze były osiągnięte

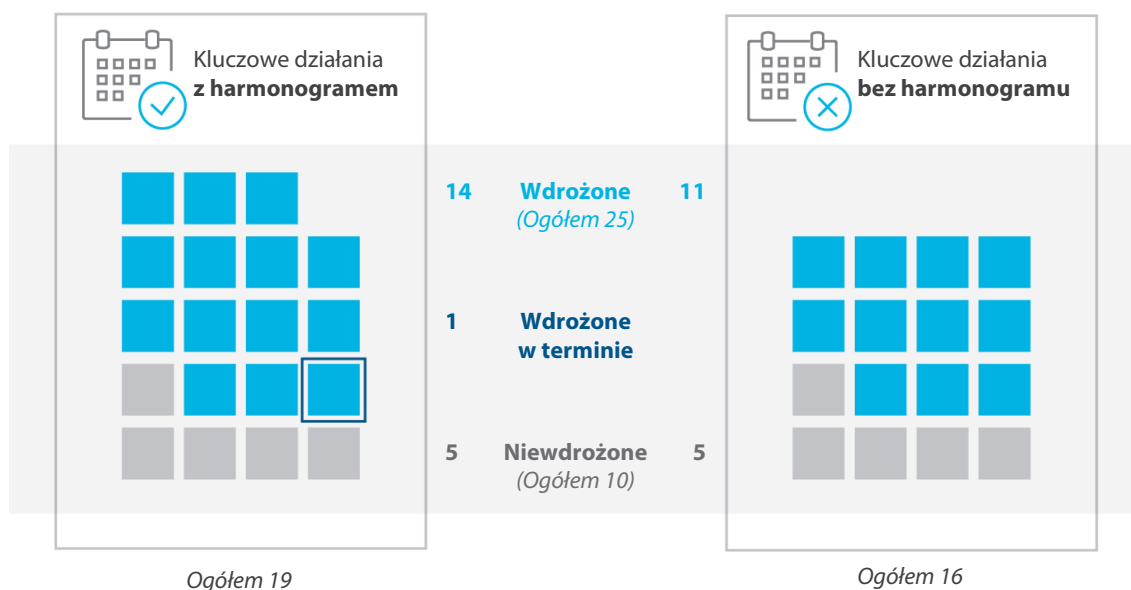
78 W unijnej strategii w zakresie płatności detalicznych opublikowanej przez Komisję w 2020 r. Trybunał zidentyfikował 38 kluczowych działań (spośród 40 ogółem), które są istotne w kontekście płatności cyfrowych (zob. [załącznik I](#)). Pozostałe dwa działania dotyczyły korzystania z gotówki. Trzy działania związane z płatnościami cyfrowymi zostały wykluczone ze względu na ich długie ramy czasowe i wymaganą przy nich specjalistyczną wiedzę, w związku z czym Trybunał ocenił 35 działań. Komisja była zobowiązana do skutecznego i terminowego wdrożenia działań.

79 Trybunał przeprowadził dogłębną ocenę kluczowych działań w kontekście trzech zagadnień:

- o silne uwierzytelnianie klienta (kluczowe działania [18](#)) i [19](#)) w [załączniku III](#));
- o dyskryminacja ze względu na rachunki płatnicze (kluczowe działania [11](#)) i [12](#)) w [załączniku III](#));
- o nadzór nad usługami płatniczymi (kluczowe działania [22](#))–[26](#)) w [załączniku III](#)).

80 Trybunał ocenił, że spośród 35 kluczowych działań większość (25) została wdrożona (zob. [rys. 6](#) i [załącznik III](#)). Tylko w przypadku 14 wdrożonych działań opracowano jednak harmonogram i tylko jedno z nich zostało wdrożone zgodnie z tym harmonogramem. Spośród 13 kluczowych działań, które nie zostały wdrożone na czas, siedem jest związanych z rozpoczęciem przeglądu dyrektywy w sprawie usług płatniczych (PSD2) (zob. pkt [18](#)), który był opóźniony o 1 rok.

Rys. 6 – Stan wdrożenia wybranych kluczowych działań

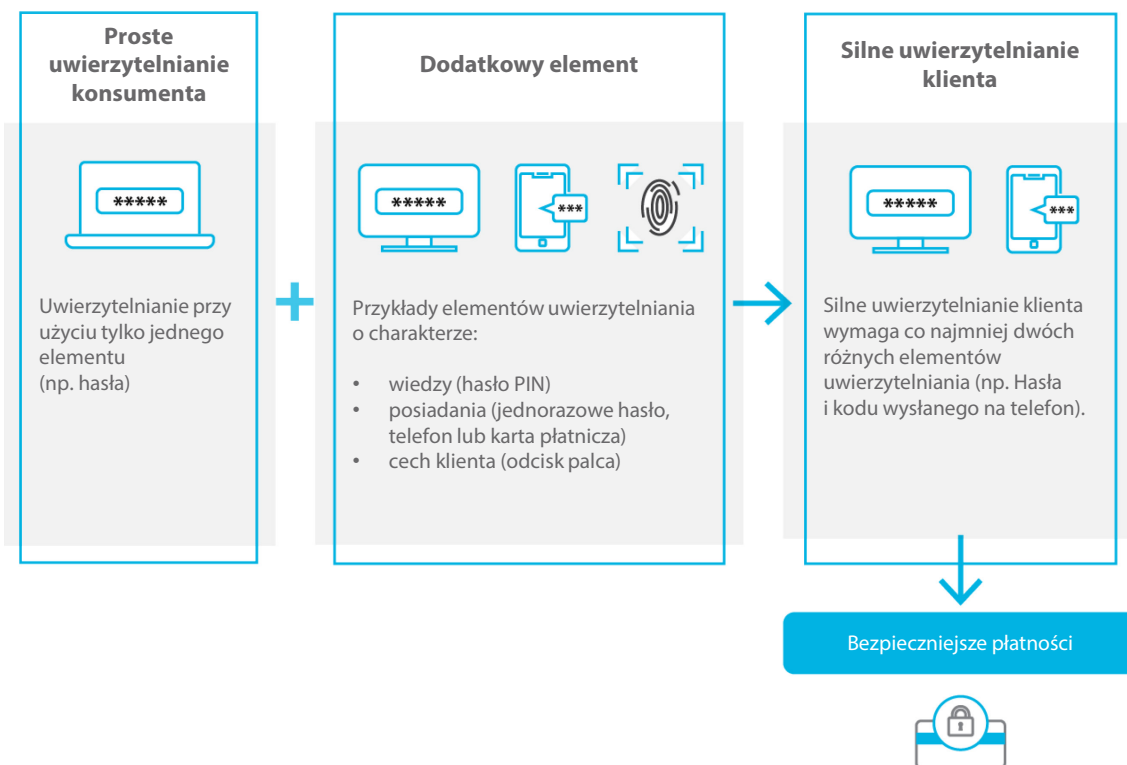


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Działania Komisji w zakresie uwierzytelniania klienta pomogły zwiększyć bezpieczeństwo płatności, ale w przyszłości mogą wystąpić trudności

81 Ważnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi cyfrowych transakcji płatniczych jest zaufanie konsumentów do ich bezpieczeństwa. W PSD2 wprowadzono szczególną koncepcję bezpieczeństwa transakcji płatności elektronicznych, znaną jako silne uwierzytelnianie klienta. Zgodnie z tą koncepcją wymagane jest użycie uwierzytelniania wieloskładnikowego, co oznacza, że podczas transakcji muszą zostać użyte co najmniej dwa z trzech składników uwierzytelniania (zob. [rys. 7](#)).

Rys. 7 – Silne uwierzytelnianie klienta



Źródło: Bank Portugalii.

Silne uwierzytelnianie klienta daje rezultaty w zakresie ochrony przed oszustwami

82 W 2017 r. Komisja przyjęła [rozporządzenie delegowane](#) ustanawiające standardy silnego uwierzytelniania klienta i bezpiecznej komunikacji zgodnie z [PSD2](#).

Rozporządzenie miało wejść w życie we wrześniu 2019 r. Ze względu na złożoność procedura silnego uwierzytelniania klienta została jednak w pełni wdrożona dopiero w 2020 r., 6 lat po przyjęciu [PSD2](#).

83 W konsultacjach z zainteresowanymi stronami w sprawie wniosków ustawodawczych dotyczących usług płatniczych (PSD3/PSR) trzy czwarte respondentów stwierdziło, że silne uwierzytelnianie klienta zwiększa bezpieczeństwo płatności cyfrowych i ogranicza liczbę oszustw. EUNB i EBC potwierdziły we wspólnym sprawozdaniu, że ogólnie rzecz biorąc silne uwierzytelnianie klienta przynosi pożądany efekt w postaci zmniejszenia liczby oszustw⁵⁵. EUNB poinformował jednak, że wskaźnik oszustw w transakcjach transgranicznych był aż dziewięciokrotnie wyższy niż w transakcjach krajowych⁵⁶. Właściwe organy krajowe i operatorzy rynku zasugerowali, że może to wynikać przede wszystkim z niewystarczającej współpracy transgranicznej między dostawcami usług płatniczych i innymi zaangażowanymi stronami. W przypadku transakcji transgranicznych obejmujących kraje spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego kolejnym powodem jest niejedolite stosowanie silnego uwierzytelniania klienta.

84 Proponowane PSD3/PSR, gdyby zostały przyjęte, umożliwiłyby wymianę danych dotyczących oszustw między dostawcami usług płatniczych. Wniosek w ich sprawie prawdopodobnie przyniesie pozytywne rezultaty, ponieważ niedawne badania wykazały zalety analizy opartej na współpracy w walce z praniem pieniędzy⁵⁷. W związku z tym Parlament Europejski i EUNB zaproponowały utworzenie jednolitej ogólnounijnej platformy do wymiany danych dotyczących oszustw⁵⁸. Ponieważ jednak większe jest prawdopodobieństwo wystąpienia oszust w płatnościach natychmiastowych, EUNB ostrzega, że poziom oszustw może wzrosnąć jeszcze bardziej, dopóki nie zostaną w pełni wdrożone środki bezpieczeństwa określone we wniosku dotyczącym PSD3/PSR i rozporządzeniu SEPA⁵⁹.

⁵⁵ Europejski Urząd Nadzoru Bankowego i Europejski Bank Centralny, [2024 Report on payment fraud](#).

⁵⁶ [EBA-Op/2024/01](#).

⁵⁷ Future of Financial Intelligence Sharing, „The case for national policy-makers to unleash the potential of payments infrastructure to identify economic crime risk”, 2024.

⁵⁸ [P9_TA\(2024\)0298](#); art. 83 i [EBA-Op/2024/01](#).

⁵⁹ [EBA-OP/2024/01](#).

85 Komisja monitorowała wdrażanie silnego uwierzytelniania klienta i opublikowała sprawozdanie oceniające potwierdzające jego wdrożenie, a także egzekwowanie i powiązane wymogi. W tym samym sprawozdaniu Komisja dokonała również oceny wpływu silnego uwierzytelniania klienta na poziom oszustw płatniczych na podstawie danych EUNB⁶⁰. Biorąc pod uwagę poczynione postępy, Trybunał uznał obydwa kluczowe działania związane z silnym uwierzytelnianiem klienta za wdrożone (zob. kluczowe działania **18**) i **19**) w *załączniku III*).

Nowe przepisy w zakresie odpowiedzialności obejmują wyłącznie bezprawne podawanie się za inną osobę

86 Choć silne uwierzytelnianie klienta skutecznie zwiększa bezpieczeństwo płatności, oszuści dostosowali się do nowej sytuacji. W rezultacie pojawiła się nowa forma oszustwa, znana jako „wyłudzenie przelewu”. Ma ono miejsce, gdy ofiara zostaje oszukana w celu uwierzytelnienia płatności na rzecz oszusta, często za pomocą technik inżynierii społecznej. Podkategorią tego typu oszustwa jest „bezprawne podawanie się za inną osobę”, kiedy to konsument pada ofiarą manipulacji ze strony osoby trzeciej, która udaje, że jest powiązana z dostawcą usług płatniczych i wykorzystuje dane kontaktowe dostawcy usług płatniczych w celu uwierzytelnienia transakcji.

87 Wniosek ustawodawczy Komisji dotyczący usług płatniczych (PSR) obciąża wysyłającego dostawcę usług płatniczych pełną odpowiedzialnością za bezprawne podawanie się za inną osobę, z wyjątkiem sytuacji, gdy użytkownik usługi płatniczej działał w nieuczciwych zamiarach lub dopuścił się rażącego niedbalstwa. Komisja oszacowała, że wynikające z tego koszty dla dostawców usług płatniczych wyniosą 1 mld euro⁶¹. Liczba ta jest wynikiem ekstrapolacji wpłat dokonanych dobrowolnie w 2022 r. przez cztery największe banki niderlandzkie, co zdaniem Trybunału nie jest wystarczającą podstawę do jej oszacowania. Ponadto Komisja nie wykazała potencjalnych korzyści, jakie to rozwiązanie może przynieść użytkownikom, ani jego proporcjonalności pod względem kosztów dla dostawców usług płatniczych.

⁶⁰ SWD(2023) 231 final, załącznik 5.

⁶¹ SWD(2023) 231 final, s. 88.

88 Zaproponowany przez Komisję system odpowiedzialności nie zapewnia użytkownikom płatności tak kompleksowej ochrony jak w Zjednoczonym Królestwie (zob. [ramka 7](#)). Główna różnica polega na tym, że system obowiązujący w Zjednoczonym Królestwie obejmuje w pewnych granicach wszystkie rodzaje oszustw związanych z uwierzytelnianymi płatnościami, podczas gdy propozycja Komisji dotyczy wyłącznie bezprawnego podawania się za inną osobę.

Ramka 7

System odpowiedzialności za wyłudzenia przelewu w Zjednoczonym Królestwie

W 2019 r. brytyjski regulator systemów płatniczych wprowadził model warunkowego zwrotu kosztów w przypadku wyłudzenia przelewu. Udział w nim jest obowiązkowy dla sześciu największych dostawców usług płatniczych, a dla pozostałych dostawców tych usług jest dobrowolny. Co do zasady dostawcy usług płatniczych powinni zwracać płatnikom koszty wszystkich wyłudzeń przelewu, chyba że płatnik został ostrzeżony lub dopuścił się rażącego zaniedbania.

W październiku 2024 r. regulator systemów płatniczych wprowadził system ochrony konsumentów i mikroprzedsiębiorstw przed wszystkimi rodzajami wyłudzeń przelewu w ramach płatności natychmiastowych. Temu nowemu systemowi – w którym odpowiedzialność jest dzielona między wysyłających i otrzymujących dostawców usług płatniczych – podlegają wszyscy dostawcy usług płatniczych. Są oni zobowiązani do wypłacania odszkodowań w wysokości od 100 GBP do 85 000 GBP. Regulator systemów płatniczych będzie co roku przekazywał dane dotyczące wyłudzeń przelewu w odniesieniu do każdego z 14 największych dostawców usług płatniczych.

Źródło: regulator systemów płatniczych w Zjednoczonym Królestwie.

Pomimo działań Komisji wciąż dochodzi do dyskryminacji ze względu na lokalizację rachunku płatniczego

89 Rozporządzenie SEPA (zob. [ramka 1](#)), obowiązujące od 2014 r., zakazuje dyskryminacji ze względu na lokalizację geograficzną rachunku płatniczego⁶², zakodowaną w międzynarodowym numerze rachunku bankowego (IBAN). Dla płatników oznacza to w praktyce, że w ramach obszaru SEPA powinni oni mieć swobodę dokonywania płatności w euro z dowolnego rachunku płatniczego, niezależnie od jego lokalizacji. Komisja w przeglądzie [rozporządzenia SEPA](#)⁶³ z 2017 r. uznała, że dyskryminacja ze względu na IBAN nadal stanowi problem i zobowiązała się do podjęcia działań w kierunku jego wyeliminowania w [unijnej strategii w zakresie płatności detalicznych](#) (zob. kluczowe działania [11](#)) i [12](#)) w [załączniku III](#)). Komisja wdrożyła obydwa kluczowe działania, jednak nie wystarczyły one do rozwiązania problemu utrzymującej się dyskryminacji ze względu na IBAN; branża domagała się dalszych kroków⁶⁴.

90 W okresie od lutego 2021 r. do września 2023 r. użytkownicy zgłosili za pośrednictwem platformy [Accept My IBAN](#) prawie 3 500 przypadków domniemanej dyskryminacji ze względu na IBAN. Przypadki te dotyczą płatności transgranicznych w ramach SEPA. Platforma jest inicjatywą sektora prywatnego i jej celem jest przekazywanie skarg odpowiedniemu właściwemu organowi. Przypadki dyskryminacji ze względu na numer IBAN najczęściej zgłaszane są w czterech państwach członkowskich UE, przy czym we Francji i Hiszpanii odnotowano odpowiednio 31% i 21% wszystkich przypadków. Skargi dotyczą zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego. Zebrane dane prawdopodobnie tylko w niewielkim stopniu odzwierciedlają problem ze względu na brak świadomości wśród obywateli UE oraz fakt, że istnieją również inne kanały zgłaszania przypadków dyskryminacji.

⁶² [Rozporządzenie \(UE\) 260/2012](#) (rozporządzenie SEPA), art. 3 i 9.

⁶³ [COM\(2017\) 683 final](#).

⁶⁴ [Blog „Accept my IBAN”](#) (dostęp: 25 października 2023 r.).

91 W rozporządzeniu SEPA UE zobowiązała państwa członkowskie do powiadomienia Komisji o ich przepisach dotyczących sankcji za nieprzestrzeganie rozporządzenia, w tym dyskryminację ze względu na IBAN, do połowy 2013 r. Dziewięć państw członkowskich poinformowało jednak Komisję o swoich przepisach dopiero w pierwszym kwartale 2017 r. – 3,5 roku po terminie – w odpowiedzi na [kwestionariusz](#). Francja nie powiadomiła Komisji aż do lipca 2024 r., mimo że w 2021 r. wprowadziła nowy system sankcji. Po wprowadzeniu tego systemu liczba przypadków dyskryminacji we Francji znacznie spadła (zob. [ramka 8](#)).

Ramka 8

Środki przeciwko dyskryminacji ze względu na IBAN we Francji

Działania mające na celu ograniczenie dyskryminacji ze względu na IBAN we Francji:

- W październiku 2021 r. francuski parlament przyjął [sankcje](#) za dyskryminację ze względu na IBAN do kwoty 375 000 euro.
- [Władze francuskie](#) podnosiły świadomość wśród zainteresowanych stron (federacji i stowarzyszeń zawodowych, administratorów publicznych) i zapowiedziały dochodzenia na miejscu w celu oceny zgodności z rozporządzeniem SEPA.

92 Rozporządzenie SEPA stanowi, że sankcje za dyskryminację ze względu na IBAN powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, ale nie nakłada na Komisję obowiązku ich oceny⁶⁵. Trybunał stwierdził, że sankcje w poszczególnych państwach członkowskich znacznie się różniły. Minimalne sankcje wahają się od 250 do 10 000 euro, choć nie wszystkie kraje ustaliły minimalne kwoty. Maksymalne sankcje wynoszą od 3 500 euro do 10 mln euro (w przypadku przedsiębiorstw), a dodatkowo – do 10% rocznego obrotu. Europejskie Forum Innowacji w Płatnościach, wspólna inicjatywa Komisji i EBC, zasugerowało, aby właściwe organy nakładały grzywny proporcjonalne do kosztu przestrzegania przepisów⁶⁶, ale nie doprowadziło to jeszcze do żadnej zmiany wysokości grzywien.

⁶⁵ Rozporządzenie (UE) nr 260/2012, art. 11.

⁶⁶ Europejski Bank Centralny, [European Forum for Innovation in Payments](#) (dostęp: 12 lutego 2024 r.).

93 W kontekście rozbieżności w egzekwowaniu przepisów przez państwa członkowskie Trybunał zauważa, że rozporządzenie SEPA nie jest wymienione w [rozporządzeniu \(UE\) 2017/2394](#) w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów. We rozporządzeniu tym określono m.in. minimalne uprawnienia dochodzeniowe i uprawnienia do egzekwowania prawa właściwych organów w przypadku naruszeń transgranicznych.

94 Oprócz zgłaszania wniosków ustawodawczych Komisja zintensyfikowała działania na rzecz walki z dyskryminacją ze względu na IBAN poprzez:

- omówienie kwestie dyskryminacji ze względu na IBAN na różnych forach, takich jak [Europejskie Forum Innowacji w Płatnościach](#);
- wysyłanie pism wzywających właściwe organy Niemiec, Irlandii, Hiszpanii, Francji i Włoch do zapewnienia skutecznego stosowania rozporządzenia SEPA (kluczowe działanie [11](#)) w [załączniku III](#));
- uruchomienie procedury w ramach EU Pilot dotyczącej Niemiec, Hiszpanii, Francji i Austrii;
- wydanie decyzji w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przez Hiszpanię w odniesieniu do przepisów, które uniemożliwiały obywatelom płacenie podatków z rachunku w innym państwie członkowskim UE (kluczowe działanie [12](#)) w [załączniku III](#));
- rozpoczęcie kampanii informacyjnej w celu podwyższenia poziomu wiedzy na ten temat wśród obywateli, przedsiębiorstw i organów publicznych UE.

95 Ponadto Komisja współpracuje z państwami członkowskimi na forum [Grupy Zadaniowej ds. Egzekwowania Przepisów dotyczących Jednolitego Rynku](#), która wspiera lepsze wdrażanie przepisów jednolitego rynku i działania mające na celu usuwanie najpilniejszych barier na tym rynku. We wrześniu 2023 r. grupa zadaniowa uzgodniła uruchomienie projektu mającego na celu wyeliminowanie dyskryminacji ze względu na IBAN w sektorze publicznym i prywatnym w wybranych obszarach. W czasie przeprowadzania kontroli przez Trybunał grupa zadaniowa oceniała skalę dyskryminacji ze względu na IBAN w sektorze publicznym i telekomunikacyjnym, mając na celu ustalenie przyczyn dyskryminacji⁶⁷.

96 W 2023 r. EUNB zwrócił uwagę na rozwijające się zjawisko wirtualnych numerów IBAN – jest to jeden ze sposobów, w jaki dostawcy usług płatniczych reagują na dyskryminację ze względu na IBAN. Wirtualne numery IBAN nie są bezpośrednio powiązane z fizycznym rachunkiem płatniczym, ale przekierowują przychodzące płatności na numery IBAN powiązane z takimi rachunkami⁶⁸. W [sprawozdaniu omawiającym zagrożenia i wyzwania dotyczące wirtualnych numerów IBAN](#) EUNB stwierdził, że korzystanie z tych numerów prowadzi do problemów w zakresie prania pieniędzy, ochrony konsumentów i deponentów, udzielania zezwoleń i paszportowania oraz w zakresie arbitrażu regulacyjnego. W tym kontekście Trybunał zauważa, że w przeciwieństwie do [dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i PSD2](#), [rozporządzenie SEPA](#) wykracza poza zakres działalności EUNB⁶⁹. W związku z tym EUNB nie jest w stanie ocenić konwergencji praktyk nadzorczych właściwych organów krajowych w tej dziedzinie.

W obszarze nadzoru działania Komisji nie doprowadziły jeszcze do stworzenia równych warunków dla przedsiębiorstw w UE

97 [Unijna strategia w zakresie płatności detalicznych](#) Komisji obejmowała cel polegający na zapewnieniu nieulegającego dezaktualizacji nadzoru nad ekosystemem płatności i kontroli tego ekosystemu.

⁶⁷ Sprawozdanie Grupy Zadaniowej ds. Egzekwowania Przepisów dotyczących Jednolitego Rynku, [Report 2022–2023](#), s. 17 i 18.

⁶⁸ [EBA/REP/2023/18](#), sekcja 2.7.

⁶⁹ [Rozporządzenie \(UE\) nr 1093/2010](#), art. 1.

98 Zgodnie z [unijną strategią w zakresie płatności detalicznych](#) Komisja oceniła ryzyko wynikające z nieuregulowanych usług i zwolnień⁷⁰ wymienionych w dyrektywie w sprawie usług płatniczych (PSD2). Ponadto wraz z przyjęciem wniosku ustawodawczego dotyczącego usług płatniczych (PSD3/PSR) Komisja zamierza zintegrować dyrektywę w sprawie pieniądza elektronicznego z (PSD3/PSR), zapewniając tym samym większą przejrzystość uczestnikom rynku. W 2023 r. Parlament i Rada przyjęły [rozporządzenie \(UE\) 2023/1114](#) w sprawie rynków kryptoaktywów zgodnie z wnioskiem Komisji. Środki te dotyczą kluczowych działań [22\)–25\)](#) (zob. [załącznik III](#)), które Trybunał uznaje za wdrożone.

99 W 2023 r. EUNB przeprowadził pierwszą wzajemną ocenę⁷¹ właściwych organów krajowych w dziedzinie usług płatniczych jako środka służącego osiągnięciu konwergencji praktyk nadzorczych. EUNB stwierdził, że właściwe organy krajowe w dużej mierze przestrzegały jego wytycznych dotyczących informacji na potrzeby udzielania zezwoleń i rejestracji zgodnie z PSD2⁷². Niektóre właściwe organy krajowe nie wymagają jednak od wnioskodawców dostarczenia wszystkich informacji określonych w wytycznych. Oznacza to, że wnioskodawcy podlegają różnym oczekiwaniom nadzorczym przy ubieganiu się o zezwolenie.

100 Komisja przyznała, że występują problemy polegające na tym, że wdrażanie i egzekwowanie PSD2 przebiega w sposób niejednorodny. Mają one bezpośredni wpływ na konkurencję między dostawcami usług płatniczych, ponieważ tworzą odmienne warunki regulacyjne w różnych państwach członkowskich, co można przypisać rozbieżnej interpretacji przepisów. To z kolei stanowi zachętę do arbitrażu regulacyjnego, gdyż prowadzi do koncentracji dostawców usług będących osobami trzecimi w krajach, które interpretują przepisy w sposób bardziej dla nich przychylny⁷³. Łącznie liczba dostawców usług będących osobami trzecimi w UE wzrosła o 126 w latach 2014–2020, przy czym niemal cały ten wzrost zaobserwowano w dwóch państwach członkowskich (zob. [rys. 8](#)).

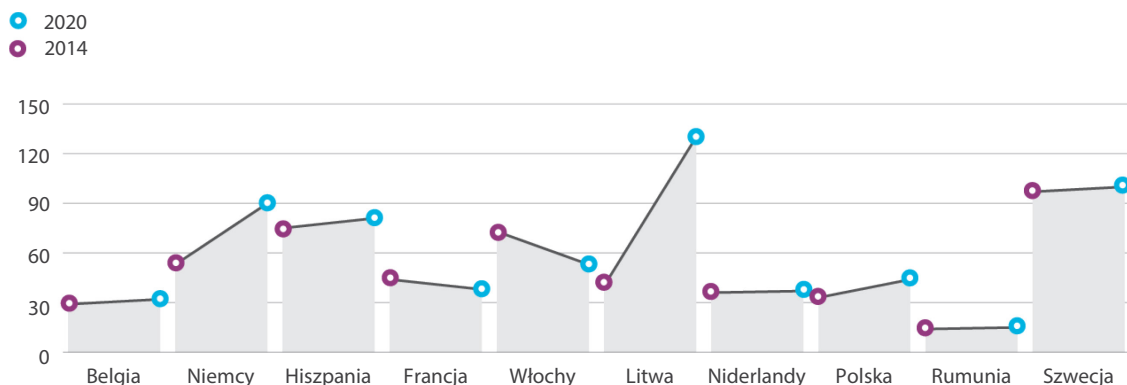
⁷⁰ SWD(2023) 231 final, s. 15, 153 i 162.

⁷¹ EBA/REP/2023/01.

⁷² EBA-GL-2017-09.

⁷³ SWD(2023) 231 final, s. 20.

Rys. 8 – Liczba dostawców usług będących osobami trzecimi posiadających licencję na podstawie PSD2



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez Komisję.

101 Zainteresowane strony, w tym europejskie organy nadzoru i właściwe organy krajowe, publicznie zasugerowały szereg sposobów udoskonalenia ram nadzoru lub praktyki nadzorczej. Opowiadają się one za lepszym doradztwem, większą przejrzystością i przepisami lepiej dostosowanymi do rozwoju technologicznego. Właściwe organy krajowe zachęcały też do wzmocnienia uprawnień nadzorczych w odniesieniu do dużych firm informatycznych („gigantów technologicznych”) świadczących tzw. usługi płatnicze typu white labelling. Partnerzy white label zawierają umowy z instytucjami kredytowymi lub płatniczymi, używając własnej nazwy, w celu świadczenia usług płatniczych, na które nie posiadają licencji (zob. [załącznik IV](#)). Europejskie organy nadzoru podkreśliły konieczność aktualizacji [komunikatu wyjaśniającego Komisji z 1997 r. o swobodzie świadczenia usług przez banki](#)⁷⁴.

102 Mimo że problem dotyczący rozbieżnych praktyk nadzorczych właściwych organów krajowych doprowadził do nierównych warunków działania dla dostawców usług płatniczych, Komisja zajęła się nim jedynie w bardzo ograniczonym zakresie. Właściwe organy krajowe poruszyły kwestię praktyki white labelling i wnioskowały o dodatkowe uprawnienia, ale ich sugestie nie zostały dotychczas uwzględnione we wniosku Komisji dotyczącym usług płatniczych. Trybunał zasadniczo uznaje kluczowe działanie [26\)](#) w [załączniku III](#) za niewdrożone, gdyż nie znalazł kompleksowej oceny właściwych powiązań między nadzorem nad usługami płatniczymi a kontrolą nad systemami płatności, schematami płatności i instrumentami płatniczymi.

⁷⁴ ESA 2022 01 oraz sprawozdanie EUNB na temat potencjalnych przeszkód w transgranicznym świadczeniu usług bankowych i płatniczych.

Wnioski i zalecenia

103 Podsumowując, Trybunał stwierdza, że podejście UE do płatności cyfrowych przyczyniło się do zwiększenia ich bezpieczeństwa i szybkości oraz obniżenia ich kosztów dla użytkowników, jednak dane pozwalające na dokładną ocenę tego wkładu są ograniczone. Trybunał zidentyfikował dwa kluczowe aspekty ram regulacyjnych UE, które wymagają dalszych usprawnień: po pierwsze brak jest jasnych kryteriów pozwalających ocenić, czy interwencje cenowe są adekwatne, i nie prowadzi się przeglądów okresowych; po drugie istnieją luki w ramach prawnych dotyczących udostępniania danych o rachunku w ramach otwartej bankowości.

104 UE dysponuje rozwiniętymi ramami prawnymi dotyczącymi płatności cyfrowych; w ostatniej dekadzie rozszerzano je i zmieniano w celu odzwierciedlenia szybkich zmian w tej branży. Kluczowym etapem był pod tym względem przegląd dyrektywy w sprawie usług płatniczych 2, który zdaniem Trybunału pod wieloma względami miał charakter kompleksowy (zob. pkt [18–22](#)).

105 Interwencje cenowe mają zazwyczaj na celu ograniczenie negatywnych skutków zakłóceń konkurencji lub realizację określonych celów polityki, potencjalnie korzystnych dla konsumentów. Interwencje te mają jednak charakter inwazyjny, ponieważ ograniczają sposoby pobierania opłat za usługi przez uczestników rynku, a także wpływają na przejrzystość kosztów dla konsumentów. Trybunał stwierdził, że w podstawowych aktach prawnych dotyczących płatności cyfrowych nie określono jasnych kryteriów oceny tego, czy interwencje są zasadne ani jak długo powinny obowiązywać. W przepisach przewidziano przeprowadzanie przeglądów punktowych, brak jest jednak wymogu przeprowadzania przeglądów okresowo (zob. pkt [23–27](#)).

106 Trybunał stwierdził, że w odniesieniu do niektórych przeprowadzonych interwencji dotyczących płatności kartą Komisja nie była w stanie wykazać, że pozytywne skutki dla konsumentów wyraźnie przewyższają skutki negatywne. Brak kompleksowych, wiarygodnych i aktualnych danych utrudnia Komisji skuteczne monitorowanie skutków interwencji cenowych. Danych tych brakuje między innymi dlatego, że umowy o zachowaniu poufności w międzynarodowych systemach kart płatniczych uniemożliwiają akceptantom udostępnianie danych dotyczących opłat za płatności kartą (zob. pkt [28–44](#)).

107 Kolejny ważny element ram prawnych UE dotyczących płatności cyfrowych to otwarta bankowość. W tym obszarze główne uchybienia wynikają z braku standaryzacji i niewystarczającego mechanizmu monitorowania otwartej bankowości. Nadal istnieją również przeszkody w udostępnianiu danych wynikające z braku zachęt finansowych dla posiadaczy informacji o płatnościach oraz z nieustandaryzowanych interfejsów. Przeprowadzona przez Komisję ocena dotycząca wprowadzenia opłaty za otwartą bankowość nie opierała się na analizie ilościowej i nie wzięto w niej pod uwagę wpływu proponowanego modelu otwartej bankowości na rentowność posiadaczy danych o rachunkach (głównie banków). Trybunał stwierdził również, że niewystarczające dane utrudniają Komisji przeprowadzenie dogłębnej analizy polityki w zakresie otwartej bankowości (zob. pkt 45–59).

Zalecenie 1 – Ustalenie kryteriów interwencji cenowych w obszarze płatności cyfrowych i przeprowadzanie okresowych przeglądów

Komisja powinna:

- a) ustalić kryteria pozwalające określić, w jakich okolicznościach dane rodzaje interwencji cenowej są uzasadnione, w razie potrzeby występując z wnioskiem ustawodawczym;
- b) przeprowadzać okresowe przeglądy interwencji cenowych na rynku płatności (takich jak pułap opłaty interchange i zakaz pobierania dodatkowych opłat);
- c) zarządzić ograniczeniom wynikającym z umów o zachowaniu poufności, tak aby móc gromadzić dane dotyczące kosztów interwencji cenowych, takich jak pułap opłaty interchange i zakaz pobierania dodatkowych opłat, w razie potrzeby występując z wnioskiem ustawodawczym.

Termin realizacji: a) do końca 2027 r., b) termin przeprowadzenia pierwszego przeglądu powinien zostać określony na podstawie analizy poszczególnych przypadków, lecz należy go przeprowadzić nie później niż do końca 2028 r., c) do końca 2027 r.

Zalecenie 2 – Opracowanie i wdrożenie strategii monitorowania danych w obszarze płatności cyfrowych

Komisja powinna opracować i wdrożyć strategię monitorowania danych w obszarze płatności cyfrowych (szczególnie w odniesieniu do interwencji cenowych i otwartej bankowości), aby określić, jakie rodzaje danych są potrzebne do podejmowania świadomych decyzji politycznych, jakie są źródła takich danych i częstotliwość ich gromadzenia oraz wymogi dotyczące gromadzenia ich w sposób skuteczny i efektywny.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

108 Wpływ polityki UE w zakresie płatności cyfrowych pozostaje w dużej mierze nieznanymi, ponieważ Komisja nie wdrożyła skutecznego systemu monitorowania. Przede wszystkim Komisja ani nie określiła wskaźników służących do pomiaru szybkości, kosztów, dostępności i przejrzystości płatności, ani nie ustaliła żadnych celów, które można by zastosować przy różnych rodzajach płatności. Takie cele ustaliła natomiast grupa G-20. Wskaźniki te stanowiłyby również przydatne ramy dla Komisji podczas przygotowywania wniosków ustawodawczych i oceny ich potencjalnego wpływu. Ponadto, co nawet ważniejsze, Komisja nie ma dostępu do najistotniejszych danych, którymi zazwyczaj dysponują dostawcy usług płatniczych. Część jej działań potencjalnie mogłaby przyczynić się do poprawy przejrzystości, szybkości i kosztów płatności. Komisja oczekuje znacznego postępu w szybkości płatności w przyszłości dzięki rosnącemu wykorzystaniu płatności natychmiastowych. Brak danych wciąż stanowi jednak główny czynnik ograniczający zdolność Komisji do oceniania zmian na rynku płatności w UE (zob. pkt [62–77](#)).

Zalecenie 3 – Zaproponowanie wskaźników efektywności i wyznaczenie celów w zakresie płatności cyfrowych

Aby ocenić skuteczność polityki UE w zakresie płatności, Komisja powinna określić wskaźniki pozwalające zmierzyć koszty, szybkość, przejrzystość i dostępność płatności cyfrowych oraz wyznaczyć konkretne cele w tym zakresie na szczeblu UE.

Termin realizacji: do końca 2025 r.

109 Komisja wdrożyła większość kluczowych działań określonych w opublikowanej przez nią [unijnej strategii w zakresie płatności detalicznych](#) z 2020 r., często jednak następowały opóźnienia we wdrażaniu (zob. pkt [78–80](#)). Dogłębna analiza kluczowych działań związanych z trzema wybranymi tematami przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że nawet po pełnym wdrożeniu działań nie zawsze osiągnano ich zamierzone cele:

- Silne uwierzytelnianie klienta okazało się skuteczne, jednak oszuści dostosowali się do tej sytuacji i zaczęli stosować wyłudzenia przelewu, aby obejść nowe środki bezpieczeństwa. Nowy unijny system odpowiedzialności zaproponowany przez Komisję ma przeciwdziałać przede wszystkim bezprawnemu podawaniu się za inną osobę i nie obejmuje wszystkich rodzajów wyłudzeń przelewu (zob. pkt [81](#) i [88](#)).
- Komisja zintensyfikowała swoje działania w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na lokalizację rachunku płatniczego, lecz dotychczas nie udało jej się zagwarantować, że płatności nie będą odrzucane z powodu zagranicznego numeru IBAN. Taka dyskryminacja nadal stanowi realny problem dla konsumentów w całej UE, mimo że jest zakazana na mocy rozporządzenia SEPA. Przeszkodą dla skutecznych działań mających na celu zwalczanie tego problemu są luki prawne, takie jak to, że egzekwowanie rozporządzenia SEPA nie wchodzi w zakres działań EUNB ani współpracy między organami krajowymi. Sankcje za dyskryminację ze względu na IBAN różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich, a Komisja nie jest zobowiązana do oceniania, czy sankcje te są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Dyskryminacja ze względu na lokalizację rachunków płatniczych doprowadziła do większego wykorzystania wirtualnych numerów IBAN, co powoduje szereg zagrożeń. Zagrożenia te omówił już EUNB w niedawno opublikowanym sprawozdaniu (zob. pkt [89–96](#)).
- W obszarze nadzoru działania Komisji nie doprowadziły do stworzenia równych warunków dla przedsiębiorstw działających w różnych państwach UE. Ze względu na rozbieżne interpretacje przepisów dotyczących udzielania zezwoleń i rejestracji, przedsiębiorstwa świadczące usługi płatnicze zlokalizowane są przede wszystkim w krajach, w których przepisy te są interpretowane w sposób bardziej przychylny. Ponadto Komisja nie podjęła działań w odpowiedzi na apele organów krajowych o zwiększenie ich uprawnień nadzorczych w odniesieniu do dużych przedsiębiorstw technologicznych posiadających rozległe sieci klientów (zob. pkt [97–102](#)).

Zalecenie 4 – Zwalczanie dyskryminacji ze względu na lokalizację rachunku płatniczego dzięki lepszym przepisom dotyczącym egzekwowania prawa i analiza wirtualnych rachunków płatniczych

Komisja powinna:

- a) zaproponować włączenie odniesienia do [rozporządzenia SEPA](#) w [rozporządzeniu \(UE\) 2017/2394](#) w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów;
- b) zaproponować włączenie egzekwowania [rozporządzenia SEPA](#) do zakresu działalności EUNB;
- c) kompleksowo ocenić, czy konieczne jest podjęcie dalszych działań na szczeblu UE w związku z wirtualnymi numerami IBAN, biorąc między innymi pod uwagę zagrożenia omówione w sprawozdaniu EUNB.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Zalecenie 5 – Zwiększenie wysiłków na rzecz zapewnienia równych warunków działania w zakresie zezwoleń i nadzoru

Komisja powinna:

- a) zapewniać właściwym organom krajowym wyjaśnienia dotyczące udzielania zezwoleń i rejestracji dostawców usług płatniczych;
- b) zaktualizować swoje wytyczne dotyczące swobody świadczenia usług, tak aby odzwierciedlały aktualne wymagania technologiczne;
- c) ocenić, czy potrzebne jest wprowadzenie środków mających na celu zwiększenie przejrzystości wewnątrzgrupowej dużych przedsiębiorstw technologicznych i ustanowienie wymiany informacji między właściwymi organami krajowymi, tak aby nadzór prowadzony na szczeblu państw członkowskich był skuteczniejszy.

Termin realizacji: a) i b) – do końca 2027 r., c) – do połowy 2028 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczy Mihails Kozlovs, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 26 listopada 2024 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Wizja Komisji dotycząca unijnych płatności detalicznych

Komisja określiła swoją wizję i główne filary działań w [unijnej strategii w zakresie płatności detalicznych](#).

Zgodnie z **wizją** Komisji:

- obywatele i przedsiębiorstwa w UE korzystają z szerokiej gamy zróżnicowanych i wysokiej jakości rozwiązań płatniczych, wspieranych za pomocą konkurencyjnego i innowacyjnego rynku płatności i opartych na infrastrukturach, które są bezpieczne, wydajne i łatwo dostępne;
- obywatele powinni mieć dostęp do konkurencyjnych rozwiązań płatniczych na poziomie zarówno krajowym, jak i ogólnoeuropejskim, wspierających gospodarczą i finansową suwerenność Europy;
- UE wnosi znaczny wkład w usprawnianie płatności transgranicznych realizowanych z jurysdykcjami spoza UE, w tym przekazów pieniężnych, tym samym wspierając międzynarodową rolę euro oraz „otwartą strategiczną autonomię” UE.

Strategia Komisji koncentruje się na czterech powiązanych ze sobą **kluczowych filarach**:

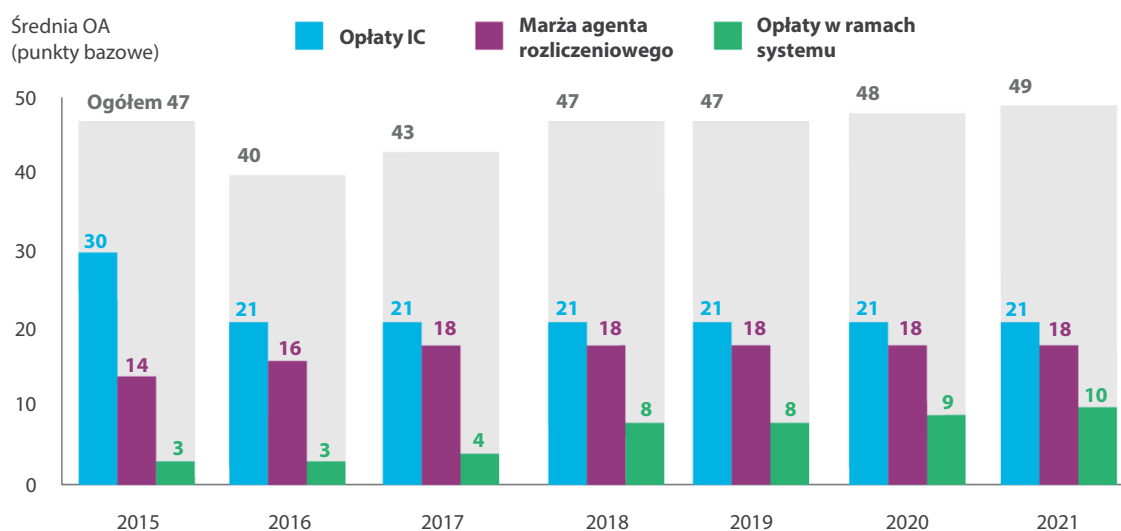
- (i) coraz bardziej cyfrowe rozwiązania w zakresie płatności o zasięgu ogólnoeuropejskim, wykorzystujące w coraz większym stopniu płatności natychmiastowe;
- (ii) innowacyjne i konkurencyjne rynki płatności detalicznych;
- (iii) wydajne i interoperacyjne systemy płatności detalicznych oraz inne infrastruktury wspierające oraz
- (iv) efektywne płatności międzynarodowe, w tym przekazy pieniężne.

Załącznik II – Ostatnie badania dotyczące opłat akceptanta

W trakcie kontroli Trybunał zidentyfikował trzy badania mogące wskazywać na to, że opłaty akceptanta inne niż opłaty interchange nie są pomijalne.

Po pierwsze w przeprowadzonym w 2021 r. [badaniu opłat w ramach systemu przeprowadzonym przez CMSPI i Zephyre](#) zasugerowano, że obniżka opłat interchange po wprowadzeniu rozporządzenia w sprawie opłat interchange została w miarę upływu czasu zrównoważona wzrostem innych składników opłat akceptanta, przede wszystkim opłat w ramach systemu. Według tego badania opłaty interchange stanowiły w 2021 r. tylko 43% opłat akceptanta, podczas gdy na pozostałe 57% składały się marże agenta rozliczeniowego i opłaty w ramach systemu (zob. [rys. 9](#)).

Rys. 9 – Struktura opłat akceptanta w latach 2015–2021



Opłaty IC – opłaty interchange; OA – opłaty akceptanta.

Źródło: badanie opłat w ramach systemu CMSPI i Zephyre (2021).

Po drugie EHI Retail Institute e.V. publikuje roczne sprawozdanie dotyczące usług w sektorze płatności detalicznych w Niemczech. Na podstawie danych z 2023 r. instytut ten ustalił, że opłaty za karty kredytowe w międzynarodowych systemach kart płatniczych wahają się od 0,47% w przypadku dużych akceptantów do 1,81% w przypadku drobnych akceptantów, co znacznie przekracza pułapy opłat interchange⁷⁵.

⁷⁵ EHI, „Studie: Zahlungssysteme im Einzelhandel 2023”, 2023.

Po trzecie w 2024 r. Komisja zleciła firmie Valdani Vicari & Associati (VVA) oraz Global Data Collection Company (GDCC) przeprowadzenie badania w celu przeanalizowania nowych zjawisk na rynkach płatności kartą, w tym opłat interchange i opłat akceptanta. Badanie objęło 11 państw członkowskich i wykazało m.in., że w 2022 r. opłaty akceptanta w przypadku kart debetowych i kart kredytowych wynosiły odpowiednio 0,44% i 0,60%⁷⁶, co również znacznie przekracza pułapy opłat interchange. Ze względu na ograniczoną ilość dostępnych danych eksperci nie byli w stanie przeprowadzić kompleksowej analizy. Niektórych danych dotyczących międzynarodowych systemów kart płatniczych nie można było zebrać na potrzeby niniejszego badania ze względu między innymi na umowy o zachowaniu poufności.

⁷⁶ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. i in., „Study on developments in card-based payment markets”, 2024.

Załącznik III – Kluczowe działania ocenione podczas kontroli

Kluczowe działanie	Do kiedy?	Objęte zakresem?	Wdrożone?	Na czas?
1) Komisja zbada liczbę dostawców usług płatniczych i rachunków umożliwiających wykonanie i odebranie poleceń przelewu natychmiastowego SEPA.	2020	Dokument roboczy służb Komisji SWD(2022) 546 final Pkt 66–68	Tak	Nie
2) Komisja oceni, czy liczby te są satysfakcjonujące, i podejmie decyzję, czy należy zaproponować przepisy.	2021	Dokument roboczy służb Komisji SWD(2022) 546 final Pkt 66–68	Tak	Nie
3) Komisja oceni, czy obowiązek uczestnictwa odpowiednich zainteresowanych stron powinien dotyczyć wszystkich dodatkowych funkcji poleceń przelewu natychmiastowego SEPA, czy też tylko podzestawu takich funkcji.	Nie podano konkretnej daty.	Dokument roboczy służb Komisji SWD(2022) 546 final Pkt 66–68	Tak	Nie dotyczy
4) Komisja oceni zakres, w jakim istniejące unijne środki ochrony konsumentów (np. prawo do zwrotu) mogą zapewnić konsumentom dokonującym płatności natychmiastowych wysoki poziom ochrony równy temu, jaki oferują inne instrumenty płatnicze.	Podczas przeglądu PSD2	Dokument roboczy służb Komisji SWD(2022) 546 final Pkt 66–68	Tak	Nie, ze względu na opóźnione rozpoczęcie przeglądu PSD

Kluczowe działanie	Do kiedy?	Objęte zakresem?	Wdrożone?	Na czas?
5) Komisja oceni wpływ nakładanych na konsumentów opłat z tytułu płatności natychmiastowych oraz – w stosownych przypadkach – wprowadzi wymóg, zgodnie z którym opłaty te nie będą mogły być wyższe niż opłaty nakładane w przypadku standardowych poleceń przelewu.	Nie podano konkretnej daty.	Dokument roboczy służb Komisji SWD(2022) 546 final Pkt 66–68	Tak	Nie dotyczy
6) Komisja zbada, czy należy wprowadzić również specjalne środki w celu zwiększenia efektywności zarządzania kryzysowego systemami płatności oraz zapewnienia solidnych środków ograniczających ryzyko utraty płynności przez instytucje finansowe wynikające z szybkiego i niemal natychmiastowego odpływu środków w ramach płatności natychmiastowych.	Nie podano konkretnej daty.	Dokument roboczy służb Komisji SWD(2022) 546 final	Tak	Nie dotyczy
7) W kontekście płatności natychmiastowych Komisja zbada, czy należy wprowadzać dodatkowe środki w celu uwzględnienia innych konkretnych zagrożeń, takich jak pranie pieniędzy, finansowanie terroryzmu oraz inne przestępstwa źródłowe.	Nie podano konkretnej daty.	Dokument roboczy służb Komisji SWD(2022) 546 final	Tak	Nie dotyczy
8) Komisja zbada możliwość opracowania „etykiety”, której towarzyszyć będzie widoczne logo, na potrzeby oznaczania kwalifikujących się ogólnoeuropejskich rozwiązań płatniczych.	2023	Komisja nie przeprowadziła jeszcze badania.	Nie	Nie

Kluczowe działanie	Do kiedy?	Objęte zakresem?	Wdrożone?	Na czas?
9) Komisja zbada sposoby ułatwienia wdrożenia europejskich specyfikacji dotyczących płatności zbliżeniowych realizowanych w oparciu o kartę, np. poprzez programy finansowania UE.	2023 r.	Komisja nie przeprowadziła jeszcze badania.	Nie	Nie
10) Komisja zapewni wsparcie na rzecz modernizacji i uproszczenia urzędów do przyjmowania płatności, z których korzystają akceptanci w UE, umożliwiając na przykład wydawanie e-rachunków przez kasy.	2023	Komisja nie udzieliła jeszcze wsparcia.	Nie	Nie
11) Komisja przypomina właściwym organom krajowym o spoczywających na nich obowiązkach w zakresie egzekwowania przepisów wynikających z rozporządzenia w sprawie SEPA.	Nie podano konkretnej daty.	Pkt 94	Tak	Nie dotyczy
12) Komisja będzie ściśle monitorować przypadki nieprzestrzegania rozporządzenia w sprawie SEPA i wszczynać konieczne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.	Nie podano konkretnej daty.	Pkt 94–95	Tak	Nie dotyczy
13) Komisja zbada sposoby propagowania korzystania z identyfikacji elektronicznej, aby wspierać spełnianie wymogów w zakresie silnego uwierzytelniania klienta.	Nie podano konkretnej daty.	Wniosek ustawodawczy ustanawiający europejskie ramy tożsamości cyfrowej	Tak	Nie dotyczy

Kluczowe działanie	Do kiedy?	Objęte zakresem?	Wdrożone?	Na czas?
14) Komisja przeprowadzi badanie poziomu przyjmowania płatności cyfrowych w UE.	2022	Komisja nie przeprowadziła jeszcze badania.	Nie	Nie
15) Aby wesprzeć emisję cyfrowego euro, Komisja będzie ściśle współpracować z EBC w kwestii celów i wariantów strategicznych oraz zapewnienia wysokiego poziomu komplementarności.	Nie podano konkretnej daty.	Wniosek ustawodawczy dotyczący ustanowienia cyfrowego euro	Tak	Nie dotyczy
16) Komisja rozpocznie kompleksowy przegląd stosowania i wpływu drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych.	2021	Wnioski ustawodawcze dotyczące usług płatniczych (PSR/PSD3) Pkt 18–21	Tak	Nie
17) Komisja planuje przedstawić wniosek ustawodawczy w sprawie ram w zakresie otwartych finansów.	2022	Wnioski ustawodawcze dotyczące ram dostępu do danych finansowych (FIDAR) Pkt 51	Tak	Nie
18) Komisja powinna uważnie monitorować wdrażanie wymogów w zakresie silnego uwierzytelniania klienta.	Nie podano konkretnej daty.	Dokument roboczy służb Komisji SWD(2023) 231 final	Tak	Nie dotyczy

Kluczowe działanie	Do kiedy?	Objęte zakresem?	Wdrożone?	Na czas?
19) Komisja podsumuje wpływ silnego uwierzytelniania klienta na poziom oszustw płatniczych w UE oraz zbada, czy należy rozważyć wprowadzenie dodatkowych środków w celu przeciwdziałania nowym rodzajom nadużyć finansowych.	Podczas przeglądu PSD2	Dokument roboczy służb Komisji SWD(2023) 231 final	Tak	Nie, ze względu na opóźnione rozpoczęcie przeglądu PSD
20) Komisja powinna przedstawić wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie cyfrowej odporności operacyjnej sektorów finansowych w całej UE.	2020	Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego (DORA)	Tak	Tak
21) Komisja ponownie przeanalizuje istniejące ograniczenia prawne dotyczące płatności zbliżeniowych.	Podczas przeglądu PSD2	Dokument roboczy służb Komisji SWD(2023) 231 final	Tak	Nie, ze względu na opóźnione rozpoczęcie przeglądu PSD
22) Komisja oceni wszelkie nowe zagrożenia związane z nieregulowanymi usługami.	Podczas przeglądu PSD2	Dokument roboczy służb Komisji SWD(2023) 231 final	Tak	Nie, ze względu na opóźnione rozpoczęcie przeglądu PSD
23) Komisja oceni także adekwatność zwolnień wymienionych w drugiej dyrektywie w sprawie usług płatniczych oraz potrzebę wprowadzenia zmian w wymogach ostrożnościowych, operacyjnych i wymogach w zakresie ochrony konsumentów.	Podczas przeglądu PSD2	Dokument roboczy służb Komisji SWD(2023) 231 final	Tak	Nie, ze względu na opóźnione rozpoczęcie przeglądu PSD

Kluczowe działanie	Do kiedy?	Objęte zakresem?	Wdrożone?	Na czas?
24) Komisja ujednotyli ramy drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych oraz dyrektywy w sprawie pieniądza elektronicznego poprzez włączenie emisji pieniądza elektronicznego jako usługi płatniczej do wniosków ustawodawczych dotyczących usług płatniczych.	Podczas przeglądu PSD2	Wnioski ustawodawcze dotyczące usług płatniczych PSD3/(PSR)	Tak	Nie, ze względu na opóźnione rozpoczęcie przeglądu PSD
25) Komisja obejmie zakresem dodatkowych przepisów uzupełniających dyrektywę w sprawie pieniądza elektronicznego emitentów tokenów pieniądza elektronicznego.	Nie podano konkretnej daty.	Rozporządzenie w sprawie kryptoaktywów	Tak	Nie dotyczy
26) Komisja w stosownych przypadkach zapewni właściwe powiązania między nadzorem nad usługami płatniczymi a kontrolą systemów płatności, schematów płatności oraz instrumentów płatniczych.	Nie podano konkretnej daty.	Komisja nie przeprowadziła jeszcze oceny dotyczącej właściwych powiązań.	Nie	Nie dotyczy
27) Komisja rozważy rozszerzenie zakresu dyrektywy o ostateczności rozrachunku w taki sposób, by obejmowała ona instytucje płatnicze.	2020	Zmiana dyrektywy o ostateczności rozrachunku	Tak	Nie
28) Komisja zbada, czy właściwe jest zaproponowanie przepisów mających na celu zapewnienie prawa dostępu do infrastruktury technicznej na sprawiedliwych, rozsądnych i niedyskryminujących warunkach.	Nie podano konkretnej daty.	Rozporządzenie w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych	Tak	Nie dotyczy

Kluczowe działanie	Do kiedy?	Objęte zakresem?	Wdrożone?	Na czas?
29) Komisja oczekuje, że właściwi operatorzy systemów płatności ułatwią powiązania między systemami europejskimi a systemami płatności natychmiastowych państw trzecich.	Nie podano konkretnej daty.	Dotychczas oczekiwania Komisji nie zostały spełnione.	Nie	Nie dotyczy
30) Komisja wzywa do wdrożenia norm międzynarodowych takich jak ISO 20022.	2022	Dotychczas nie odpowiedziano na wezwanie Komisji. Pkt 70–71	Tak	Nie
31) Komisja zachęca dostawców usług płatniczych do korzystania z Globalnej Inicjatywy Płatniczej (Global Payment Initiative, GPI) w ramach Stowarzyszenia Międzynarodowej Teletransmisji Danych Finansowych (SWIFT).	Nie podano konkretnej daty.	Dotychczas nie udzielono odpowiedzi za zachęty Komisji.	Nie	Nie dotyczy
32) Komisja oceni, czy konieczne jest dalsze zwiększenie przejrzystości transgranicznych transakcji międzynarodowych.	Podczas przeglądu PSD2	Pkt 65	Tak	Nie, ze względu na opóźnione rozpoczęcie przeglądu PSD
33) Ponieważ płatności natychmiastowe stają się normą również na szczeblu międzynarodowym, Komisja oceni, w kontekście przeglądu drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych, zasadność wymogu, aby maksymalny czas realizacji w przypadku transakcji „dwustronnych” miał zastosowanie również do transakcji „jednostronnych”.	Podczas przeglądu PSD2	Komisja nie przeprowadziła jeszcze oceny.	Nie	Nie

Kluczowe działanie	Do kiedy?	Objęte zakresem?	Wdrożone?	Na czas?
34) Komisja z zainteresowaniem śledzi bieżące prace prowadzone w ramach Europejskiej Rady ds. Płatności nad możliwą dalszą harmonizacją zasad prowadzenia działalności i standardów przekazywania informacji w odniesieniu do transakcji jednostronnych. Komisja oceni, czy konieczne jest, aby te zasady i standardy stały się wiążące.	Nie podano konkretnej daty.	Komisja nie przeprowadziła jeszcze oceny.	Nie	Nie dotyczy
35) Komisja zachęca państwa członkowskie do podejmowania inicjatyw na rzecz wspierania sektora przekazów pieniężnych, pod warunkiem podjęcia przez dostawców usług w zakresie przekazów pieniężnych zobowiązań do stopniowego zmniejszania kosztów tych usług w miarę upływu czasu.	Nie podano konkretnej daty.	Dotychczas nie udzielono odpowiedzi za zachęty Komisji.	Nie	Nie dotyczy

Załącznik IV – Zalecenia zainteresowanych stron dotyczące nadzoru nad usługami płatniczymi

Zainteresowana strona	Data	Treść zalecenia
Właściwe organy krajowe	1.2021 i 2.2024	Właściwe organy krajowe uznały, że praktyka „white labelling” w odniesieniu do gigantów technologicznych w przyszłości będzie stanowić wyzwanie. Partnerzy white label zawierają umowy z instytucjami kredytowymi lub płatniczymi, używając własnej nazwy, w celu świadczenia usług płatniczych, na które nie posiadają licencji. Pierwszy podjęty w związku z tym krok polega na tym, że właściwe organy krajowe opowiadają się za zwiększeniem przejrzystości w kontekście powiązań wewnątrzgrupowych dużych przedsiębiorstw technologicznych z rozległymi sieciami klientów (gigantów technologicznych), a drugim krokiem ma być rozwiązanie problemu ograniczonych uprawnień nadzorczych. Co do zasady właściwe organy krajowe uważają, że komunikacja między organami nadzoru sektora finansowego spółek zależnych gigantów technologicznych świadczących usługi finansowe powinna zostać usprawniona dzięki wdrożeniu wspólnego systemu wymiany informacji ⁷⁷ .
Wspólna reakcja organów nadzoru (EUNB, EIOPA, ESMA)	1.2022	Europejskie organy nadzoru podkreśliły konieczność aktualizacji komunikatu wyjaśniającego Komisji z 1997 r. o swobodzie świadczenia usług przez banki . Wspólne organy nadzoru uważają, że w komunikacie Komisji należy uwzględnić rozwój technologiczny w celu ustalenia, kiedy działalność cyfrowa stanowi świadczenie transgraniczne (np. bankowość internetowa, mobilna) ⁷⁸ .

⁷⁷ FISMA 2021/OP/0002, ESA 2022 01 i JC 2024 02.

⁷⁸ ESA 2022 01 oraz sprawozdanie EUNB na temat potencjalnych przeszkód w transgranicznym świadczeniu usług bankowych i płatniczych.

Zainteresowana strona	Data	Treść zalecenia
EUNB	1.2023	EUNB zasugerował, aby Komisja wyjaśniła ustalenia dotyczące zarządzania, kryteria odpowiedniości zarządzania oraz wymogi, jakie muszą spełniać wnioskodawcy, aby zapewnić instytucjom płatniczym wystarczający lokalny substrat majątkowo-osobowy ⁷⁹ .
Właściwe organy krajowe	2.2024	Właściwe organy krajowe uznały, że problemem jest niewystarczająca jakość powiadomień dotyczących usług transgranicznych. Właściwe organy krajowe poinformowały, że spółki zależne dostawców usług płatniczych powiadamiały organy w swoim kraju pochodzenia o zamiarze świadczenia tych samych usług we wszystkich państwach członkowskich, chociaż ostatecznie usługi te były świadczone tylko w kilku z tych państw. W innych przypadkach usługi świadczone w większej liczbie państw członkowskich, niż zgłoszono organowi w kraju pochodzenia ⁸⁰ .

⁷⁹ JC 2024 02, lokalny substrat majątkowo-osobowy wymaga, by instytucje płatnicze posiadały swoją „siedzibę statutową” w państwie członkowskim rejestracji i prowadziły tam przynajmniej część swojej działalności związanej z usługami płatniczymi (PSD2, art. 11).

⁸⁰ FISMA 2021/OP/0002, s. 110 i 163; JC 2024 02.

Wykaz akronimów

EBC – Europejski Bank Centralny

EUNB – Europejski Urząd Nadzoru Bankowego

G-20 – grupa G-20

IBAN – międzynarodowy numer rachunku bankowego

ISO – Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna

Kod QR – fotokod

NCA – właściwy organ krajowy

PSD2 – dyrektywa w sprawie usług płatniczych z 2015 r.

PSD3 – dyrektywa w sprawie usług płatniczych (wniosek ustawodawczy z 2023 r.)

PSP – dostawca usług płatniczych

PSR – rozporządzenie w sprawie usług płatniczych (wniosek ustawodawczy z 2023 r.)

SEPA – jednolity obszar płatności w euro

Glosariusz

Bezprawne podawanie się za inną osobę – podkategoria wyłudzeń przelewu. Oszuści podszywają się pod znaną i zaufaną osobistość, aby zmanipulować daną osobę w celu uwierzytelnienia płatności.

Dyskryminacja ze względu na IBAN – sytuacja, w której płatności w ramach jednolitego obszaru płatności w euro można realizować wyłącznie z krajowego rachunku płatniczego w euro lub na taki rachunek.

G-20 – międzynarodowe forum skupiające 19 krajów, UE i Unię Afrykańską, reprezentujące największe gospodarki świata.

Giganci technologiczni – duże przedsiębiorstwa technologiczne z rozległymi sieciami klientów.

Portfele cyfrowe – bezpieczna platforma cyfrowa umożliwiająca użytkownikom zarządzanie transakcjami finansowymi, w tym przechowywanie, wysyłanie lub odbieranie środków online.

Wyłudzenie przelewu – sytuacja, w której dana osoba zostaje oszukana w celu uwierzytelnienia płatności na rzecz oszusta.

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2025-01>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2025-01>

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę IV, zajmującą się obszarami regulacji rynków i konkurencyjnej gospodarki. Izbie tej przewodniczy członek Trybunału Mihails Kozlovs. Kontrolą kierowała Ildikó Gáll-Pelcz, członkini Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Claudia Kinga Bara, szefowa gabinetu; Zsolt Varga, attaché; Kamila Łepkowska, kierowniczka; Helmut Kern, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Armin Hosp, Ioannis Sterpis, Ezio Guglielmi i Shane Enright. Wsparcie graficzne zapewniła Alexandra Damir-Binzaru, a wsparcie językowe – Michael Pyper.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



Kamila Łepkowska



Helmut Kern



Armin Hosp



Ioannis Sterpis



Ezio Guglielmi

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2025 r.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-3627-4	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/2635622	QJ-01-24-039-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3628-1	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/6050290	QJ-01-24-039-PL-N

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne nr 01/2025](#) pt. „Płatności cyfrowe w UE – coraz bezpieczniejsze, szybsze i tańsze pomimo utrzymujących się problemów”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

Płatności cyfrowe – polegające na elektronicznej wymianie środków finansowych, często za pośrednictwem urządzeń mobilnych – przyczyniają się do wzrostu gospodarczego. W samym tylko 2023 r. w ramach sprzedaży detalicznej w UE dokonano płatności cyfrowych o wartości przekraczającej 1 bilion euro. Europejski Trybunał Obrachunkowy przeanalizował podejście UE do płatności cyfrowych, a w szczególności zbadał, czy unijne ramy regulacyjne stwarzają odpowiednie warunki do tego, aby płatności cyfrowe w UE stawały się coraz bezpieczniejsze, szybsze i tańsze. Stwierdził on, że podejście UE przyczyniło się do poprawy warunków dokonywania płatności cyfrowych, chociaż niezbędne są dalsze ulepszenia przepisów w niektórych obszarach, przede wszystkim w zakresie interwencji cenowych i udostępniania danych o rachunku płatniczym. Kontrolerzy sformułowali kilka zaleceń dla Komisji, dotyczących między innymi ustanowienia jasnych kryteriów interwencji cenowych w obszarze płatności cyfrowych i przeprowadzania okresowych przeglądów oraz opracowania i wdrożenia strategii monitorowania danych.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors