

Специален доклад

Електронни плащания в ЕС

По-сигурни, по-бързи и по-евтини плащания,
но все още съществуват пропуски



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—VI
Въведение	01—11
Преглед на електронните плащания в ЕС	01—07
Роли и отговорности	08
Регулаторна рамка на ЕС за електронните плащания	09—11
Обхват и подход на одита	12—15
Констатации и оценки	16—102
Има напредък по регулаторната рамка на ЕС за електронните плащания, но по отношение на ценовата интервенция и отвореното банкиране не е направено достатъчно	16—59
Комисията е извършила задълбочен преглед на Директивата за платежните услуги през 2023 г.	18—22
Ако не са добре замислени, ценовите интервенции могат да създадат риск за ефикасното функциониране на пазара на ЕС на електронни плащания	23—44
Липса на стандартизация и слаби механизми за наблюдение при отвореното банкиране	45—59
Слабостите в мониторинга и събирането на данни затрудняват оценката на Комисията на въздействието на политиките, свързани с електронните плащания	60—77
Понастоящем Комисията не е определила показатели за измерване на скоростта, разходите, достъпността и прозрачността на плащанията на равнище ЕС, нито е определила целеви стойности	62—63
Действията на Комисията имат потенциал да подобрят прозрачността, бързината и разходите за плащанията, но резултатите все още не са ясни	64—71
Комисията не е разполагала с достатъчно данни, за да оцени дали потребителите действително имат достъп до по-бързи и по-евтини плащания	72—77

Комисията е изпълнила повечето действия от Стратегията за плащанията на дребно от 2020 г., но често пъти със закъснения, а целите невинаги са били постигнати	78—102
Действията на Комисията относно установяването на идентичността на клиента са допринесли за по-голяма сигурност на плащанията, но все още има трудности	81—88
Въпреки предприетите от Комисията действия, дискриминацията на база местоположение на платежните сметки продължава да съществува	89—96
По отношение на надзора действията на Комисията досега не са успели да създадат равни условия на конкуренция за предприятията в ЕС	97—102
Заклучения и препоръки	103—109

Приложения

Приложение I — Визия на Комисията за плащанията на дребно в ЕС

Приложение II — Актуални проучвания относно таксите за обслужване на търговците

Приложение III — Ключови действия, разгледани за целите на одита

Приложение IV — Препоръки на заинтересованите страни относно надзора върху платежните услуги

Съкращения

Речник на термините

Отговори на Европейската комисия

Хронология

Одитен екип

Кратко изложение

I Под „електронни плащания“ се разбира цифровият обмен на парични средства, често през мобилни устройства или цифрови канали, в това число плащания с карта. Електронните плащания допринасят за икономическия растеж, като предоставят достъп до банкови услуги, стимулират извършването на разходи и улесняват международната търговия. В Европейския съюз (ЕС) стойността на електронните плащания при продажбите на дребно е нараснала над два пъти в периода 2017—2023 г., достигайки над 1 трлн. евро годишно. ЕС е поел задължение да улеснява този вид плащания, които са от особено значение за гладкото функциониране на вътрешния пазар на ЕС, особено при презграничната търговия.

II Целта на настоящия одит беше да провери подхода на ЕС по отношение на електронните плащания. По-специално Европейската сметна палата (ЕСП) провери дали регулаторната рамка на ЕС създава необходимите условия за по-безопасни, по-бързи и по-евтини електронни плащания в ЕС. Одитът разгледа и дали Европейската комисия е извършила анализ на въздействието на регулаторната рамка и на извършените действия върху пазара на платежните услуги в ЕС. Освен това одиторите провериха дали Комисията е изпълнила ефективно действията, определени в нейната стратегия за плащанията на дребно. Целта на ЕСП е настоящите одитни констатации и препоръки да подпомогнат работата по текущите и бъдещи законодателни предложения, свързани с платежните услуги.

III Като цяло ЕСП заключи, че подходът на ЕС в тази област е допринесъл за извършването на по-сигурни, по-бързи и по-евтини електронни плащания. Одиторите обаче установиха два ключови аспекта в регулаторната рамка на ЕС, които изискват допълнително внимание в това отношение:

- На първо място, критериите за оценка на целесъобразността на ценовите интервенции са неясни и не се разглеждат периодично.
- На второ място, продължават да съществуват пропуски в правната рамка по отношение на обмена на данни за банковите сметки при отворено банкиране.

IV В допълнение към горепосоченото, въздействието на политиките на ЕС, свързани с електронните плащания, остава до голяма степен неизвестно, тъй като Комисията не разполага с ефективна система за мониторинг и, което е по-важно, не разполага с достъп до съответните данни.

V И накрая, ЕСП установи, че Комисията е изпълнила по-голямата част от действията в своята стратегия, свързани с електронните плащания, но те невинаги са постигнали своите цели. Дискриминацията на база местоположението на платежните сметки продължава, въпреки стремежа на Комисията да я преодолее. По отношение на надзора действията на Комисията не са успели да създадат равни условия на конкуренция за предприятията, функциониращи в различните държави в ЕС.

VI Въз основа на своите констатации Европейската сметна палата препоръчва на Европейската комисия:

- да определи ясни критерии за ценовите интервенции на ЕС в областта на електронните плащания и да преразглежда периодично тези интервенции;
- да разработи и приложи стратегия за мониторинг на данните в областта на електронните плащания;
- да предложи показатели за изпълнението и да определи цели за електронните плащания;
- да преодолее дискриминацията на база местоположение на платежните сметки чрез прилагане на по-строги правила против нея и да извърши анализ на виртуалните платежни сметки;
- да положи по-големи усилия за постигане на равни условия на конкуренция при лицензирането и надзора.

Въведение

Преглед на електронните плащания в ЕС

01 Под „електронни плащания“ се разбира цифровият обмен на парични средства, често през мобилни устройства или цифрови канали. Електронните плащания могат да обхващат различни платежни инструменти, като карти, кредитни преводи или приложения за извършване на плащания, например електронен портфейл. Всеки процес на електронно разплащане най-общо включва три основни етапа (вж. *фигура 1*).

Фигура 1 — Основни етапи на процеса на плащане



Източник: ЕСП, въз основа на графики на [Федералната резервна банка на САЩ](#).

02 През последното десетилетие електронните плащания нараснаха безпрецедентно, като промениха начина, по който физическите лица и предприятията извършват финансови операции. Удобството, бързината и сигурността на електронните методи на плащане доведоха до широкото им възприемане в световен мащаб. Това стана възможно донякъде поради масовото използване на мобилни телефони в целия ЕС и напредъка в технологиите за плащане. Електронните плащания допринасят за икономическия растеж, като предоставят достъп до банкови услуги, стимулират извършването на разходи и улесняват международната търговия.

03 Най-важните участници в тази област са доставчиците на платежни услуги (доставчици на ПУ). Основната роля на тези дружества, обикновено банки и платежни институции, е да дадат възможност на платеща или получателя да инициират плащания и да предоставят платежни съобщения с данните, необходими за изпълнението на платежните операции (вж. *фигура 1*).

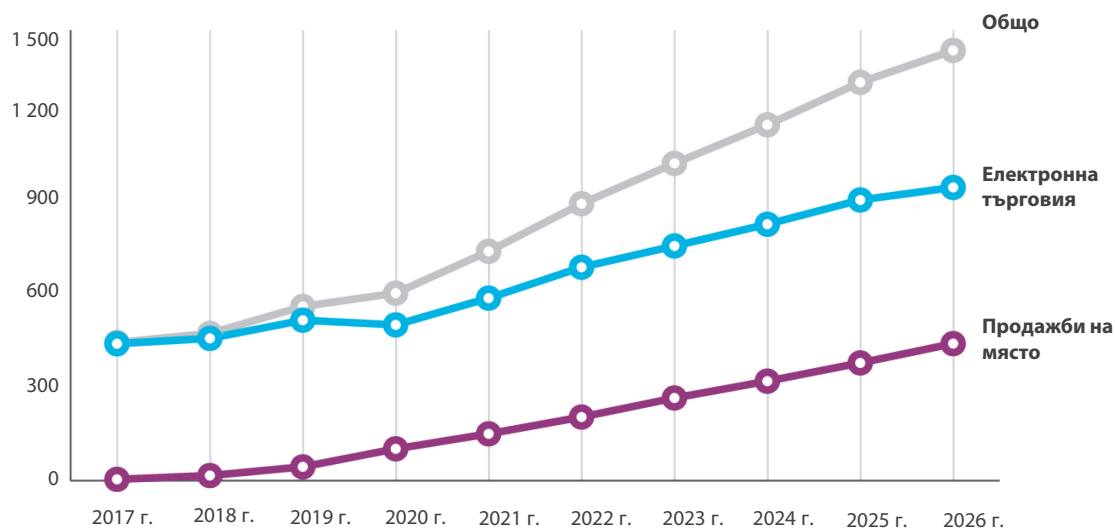
Платежната институция е субект, чиято основна дейност е да предоставя платежни услуги.

04 Законодателството на ЕС предвижда свобода на установяване и на предоставяне на услуги. Тези свободи дават право на доставчиците на платежни услуги да извършват услугите си чрез посредници и да откриват клонове в други държави членки. Те също така позволяват на доставчиците на ПУ, лицензирани в една държава — членка на ЕС, да предлагат своите услуги в целия ЕС, без да са необходими отделни лицензи във всяка държава. Към юни 2023 г. в Европейското икономическо пространство са регистрирани 3 926 банки, 844 клона на банки, 2 929 платежни институции и 179 клона на платежни институции¹.

05 Стойността на електронните плащания при електронната търговия и при продажбите на място е нараснала над два пъти от 2017 г. до 2023 г. (вж. [фигура 2](#)) и се очаква да продължи да расте.

Фигура 2 — Електронни плащания при електронните продажби и при продажбите на място в държавите от ЕС-27

(в млрд. евро)

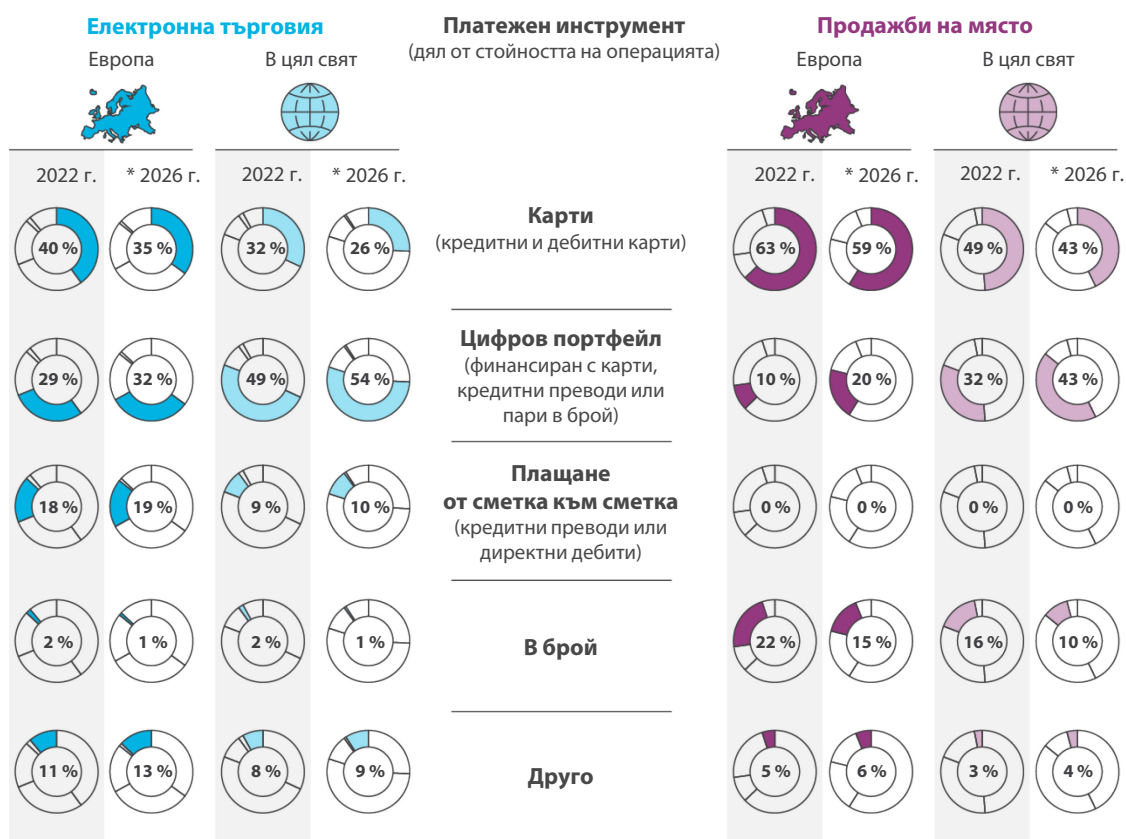


Източник: ЕСП, по данни на Statista.

¹ Регистър на платежните институции и Регистър на кредитните институции, включително институции за електронни финанси и доставчици трети страни, Европейски банков орган.

06 По традиция картовите плащания преобладават сред плащанията на дребно в Европа. През 2022 г. картовите плащания (по стойност на операциите) представляват 40 % от плащанията при електронните продажби и 63 % от плащанията при продажбите на място (вж. *фигура 3*). През втората половина на 2022 г. 54 % от всички картови плащания в еврозоната са били безконтактни (което означава, че при покупка клиентите не вкарват картите в устройството за плащане или не ги доближават до него)². И докато стойността на плащанията с електронен портфейл нараства динамично, значението на плащанията в брой намалява.

Фигура 3 — Стойност на операциите, разбивка по платежни инструменти



* прогнозни стойности

Източник: ЕСП, въз основа на [FIS Global Payments Report](#) за 2023 г.

² Портал за данни, Европейска централна банка (16 ноември 2023 г.).

07 Европейският пазар на карти се характеризира с два ясно изразени сегмента — национални плащания и презгранични плащания. Националните и международните картови схеми се конкурират за операциите на националните пазари. В ЕС съществуват шест национални схеми: Vancontact (Белгия), CB (Франция), Girocard (Германия), PagoBancomat (Италия), MultiBanco (Португалия) и Dankort (Дания). С изключение на PagoBancomat (Италия), всяка една от тези национални схеми представлява огромното мнозинство национални операции в съответната ѝ юрисдикция³. Международните картови схеми имат водеща роля на пазара на презгранични плащания. Visa и Mastercard определено са най-значимите международни картови схеми с общ пазарен дял от почти 90 %⁴.

Роли и отговорности

08 На пазара на плащанията отговорностите се поделят между ЕС и държавите членки:

- Правомощията на Комисията са свързани преди всичко с инициирането на законодателство. Тя прави предложения за приемането на директиви и регламенти, за да осигури хармонизация сред държавите членки, като приоритет са сигурността на плащанията и защитата на потребителите. Отговорността за политиката се носи от Генерална дирекция „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“ (FISMA). Комисията също така има функцията да налага спазване на правилата за конкуренцията, за да поддържа целостта на единния пазар на ЕС и да предотвратява нарушения на конкуренцията. Основните ѝ отговорности включват откриване и санкциониране на антиконкурентни споразумения, на злоупотреби с пазарна мощ от страна на предприятия с господстващо положение, санкциониране на антиконкурентни сливания, насърчаване на либерализацията на пазара и наблюдение на държавната намеса. За тези дейности отговаря Генерална дирекция „Конкуренция“ (COMP). В случай на нарушаване на конкуренцията на съответния пазар Комисията може освен това да предложи създаването на закони, например за намеса в определянето на таксите на доставчиците на платежни услуги. Тези мерки са известни като ценови интервенции.

³ Statista, [Market share of international and domestic payment card schemes in 14 countries in Europe, 2022 г.](#) и ЕЦБ, [Card payments in Europe – current landscape and future prospects: a Eurosystem perspective, 2019 г.](#)

⁴ Statista, [Market share of Visa, Mastercard, American Express, Diners Club, 2022 г.](#)

- Държавите членки са задължени да транспонират директивите на ЕС в националното право. Техните национални компетентни органи (НКО) разрешават и упражняват надзор върху доставчиците на ПУ.
- Европейският банков орган (ЕБО) отговаря за разработването на технически стандарти, насоки и препоръки, свързани с платежните услуги и системи, и осигурява сближаване на надзорните практики на НКО.

Регулаторна рамка на ЕС за електронните плащания

09 Регулаторната рамка на ЕС за електронните плащания се състои от няколко правни акта (вж. [каре 1](#)).

Каре 1

Основни правни актове в областта на електронните плащания

Директива за платежните услуги (ДПУ): През 2007 г. с първата Директива за платежните услуги (ДПУ 1) е въведено определение за платежни услуги и доставчици на платежни услуги. Основната цел на директивата е да насърчи конкуренцията, включително като позволи на платежните институции да извършват платежни услуги. С преразгледаната Директива за платежните услуги (ДПУ 2) от 2015 г. се разширява обхватът, като се включват нови видове платежни услуги, като инициране на плащане от трета страна и информация за сметка. В допълнение към това, в ДПУ 2 се въвеждат по-строги мерки за сигурност за електронните плащания и се насърчава по-голяма прозрачност.

Регламент за единна зона за плащания в евро (ЕЗПЕ): Регламентът, приет през 2012 г. и изменен през 2024 г., има за цел да създаде интегриран и ефикасен пазар за електронни плащания в евро в рамките на ЕС. В него се определят правила за (незабавните) кредитни преводи и директни дебити. Регламентът също така урежда използването на международния номер на банкова сметка (IBAN).

Регламент за презграничните плащания (CBPR2): Преразгледаният регламент, приет през 2019 г., има за цел да улесни функционирането на единния пазар и да отстрани пречките за ползвателите на платежни услуги. Той се прилага за презграничните плащания, деноминирани в евро или в националната валута на другите участващи държави членки (Румъния и Швеция). С него се задължават доставчиците на платежни услуги да начисляват едни и същи такси за презграничните и националните плащания.

Регламент относно обменните такси (POT): Регламентът, приет през 2015 г., има за цел да създаде единен пазар за картови плащания и да преодолее ограниченията за конкуренцията. С него се въвеждат единни технически и търговски изисквания за платежните операции с карти в ЕС.

10 След преразглеждането на ДПУ 2 през юни 2023 г. Комисията е предложила нов Регламент за платежните услуги (РПУ) и изменена Директива за платежните услуги (ДПУ 3). В РПУ се определят разпоредби относно борбата с измамите при плащанията, подобряването на обмена на данни за плащанията, защитават се правата на потребителите и се определят еднакви условия на конкуренция между банките и доставчиците на платежни услуги. Изменената директива включва главно разпоредби относно лицензирането и надзора на доставчиците на платежни услуги. Към юли 2024 г. законодателният процес за двата акта все още е в ход.

11 През 2020 г. Комисията е представила [стратегия за плащанията на дребно](#) за ЕС, в която е изложила своята визия за развитието на сектора. Целите на ЕС в стратегията са да се предоставят на гражданите и предприятията различни и висококачествени решения за плащания, да се подкрепят конкурентните европейски решения за плащания и да се увеличат презграничните плащания с държави извън ЕС, за да се засили ролята на еврото в международен мащаб. Стратегията определя четири основни стълба, които отразяват основните области на действие (вж. [приложение I](#)). В нея са посочени 40 ключови действия, в т.ч. 38, свързани с електронните плащания.

Обхват и подход на одита

12 Целта на настоящия одит беше да провери подхода на ЕС по отношение на електронните плащания. При проверката ЕСП се съсредоточи върху гладкото функциониране на вътрешния пазар в областта на разплащанията, който в крайна сметка следва да бъде от полза за потребителите. Анализът разгледа отражението на политиките на ЕС върху всички участващи страни (доставчици на платежни услуги, търговци и потребители). По-специално одиторите разгледаха дали:

- регулаторната рамка на ЕС определя необходимите условия за постигане на целта на ЕС за по-безопасни, по-бързи и по-евтини електронни плащания. В този контекст ЕСП се съсредоточи върху ключови аспекти, като процедурата на Комисията за преразглеждане на Директивата за платежните услуги (ДПУ 2), ценовата интервенция на пазара и разпоредбите за обмен на данни за платежните сметки. Одиторите провериха по-специално целесъобразността и обосновката на тези действия;
- Комисията е оценила въздействието на регулаторната рамка и на извършените действия върху европейския пазар на платежни услуги. За тази цел беше разгледан начинът, по който Комисията наблюдава развитието по отношение на цената, скоростта, достъпа и прозрачността на електронните плащания;
- Комисията е изпълнила ефективно действията, определени в нейната [стратегия за плащанията на дребно](#). Това включва преглед на състоянието и навременността на 35 действия, свързани с електронни плащания. В допълнение, одиторите извършиха задълбочена оценка на девет ключови действия, свързани с три теми: i) задълбочено установяване на идентичността на клиента, ii) дискриминация на база местоположение на платежните сметки, и iii) надзор върху платежните услуги.

13 Одитните констатации и препоръки на ЕСП ще се използват при текущите и бъдещите законодателни предложения, свързани с платежни услуги. Настоящият доклад има за цел също така да допринесе за постигането на баланс в политиката на ЕС между предоставянето на възможност за свободна конкуренция в полза на екосистемата на плащанията, от една страна, и извършването на интервенция, когато това е необходимо, от друга страна (вж. точка [07](#)). Това може да е необходимо особено за олигополни пазари, за да се защитят потребителите или да се преодолеят нарушения на пазара.

14 Одитът обхваща периода от 2013 г. (включително подготвителната работа по ДПУ 2 и Регламента относно обменните такси) до края на 2023 г. Той не включва сетълмента на плащания (например системата T2 на ЕЦБ за сетълмент на плащания) и надзора на системите за сетълмент на плащания (вж. *фигура 1*), които са изключени от обхвата въз основа на анализ на риска. Не е обхванато и **законодателното предложение** на Комисията за създаване на правна рамка за евентуално електронно евро. За по-пълен обхват ЕСП включи в своя анализ законодателното предложение относно платежните услуги (ДПУ 3/РПУ).

15 Одитът на ЕСП в Комисията включи преглед на вътрешната и публичната документация и събеседвания под формата на въпросници със служители на Генерална дирекция „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“ (FISMA) и Генерална дирекция „Конкуренция“ (COMP). Бяха проведени и събеседвания с представители на заинтересованите страни, включително от Европейската централна банка (ЕЦБ), Европейския банков орган (ЕБО), Националната банка на Италия и националния орган за защита на конкуренцията на Германия, както и с доставчици на платежни услуги и търговски и потребителски организации. Освен това ЕСП проведе две проучвания сред доставчици на платежни услуги и националните компетентни органи. И накрая, одиторите извършиха сравнителен анализ с референтните стойности на други държави (по-специално Обединеното кралство и Австралия).

Констатации и оценки

Има напредък по регулаторната рамка на ЕС за електронните плащания, но по отношение на ценовата интервенция и отвореното банкиране не е направено достатъчно

16 За справяне с бъдещите предизвикателства на пазара на плащанията в ЕС ще е необходима всеобхватна регулаторна рамка за електронните плащания. Тя следва да обхване изготвянето на законодателни предложения и извършването на прегледите на законодателството, за да се осигури иновативна и конкурентна среда за пазарите на плащания.

17 ЕСП провери дали рамката е всеобхватна, като разгледа работата на Комисията по ключови законодателни документи по време на одита. Най-напред одиторите разгледаха извършения от Комисията преглед на [ДПУ 2](#), в т.ч. съответната оценка на въздействието и консултациите със заинтересованите страни. След това те разгледаха методологията на ЕС за ценови интервенции и анализираха подробно две ценови интервенции — тавана на обменните такси за картови плащания и забраната за надценка за използване на определени платежни инструменти. Тези две ценови интервенции бяха избрани поради тяхната значимост, като се имат предвид променящите се пазарни условия. И накрая, ЕСП анализира настоящите и предложените законодателни решения за отвореното банкиране, което позволява достъп до данни за платежните сметки.

Комисията е извършила задълбочен преглед на Директивата за платежните услуги през 2023 г.

18 През 2022 г. Комисията е започнала преглед на прилагането и въздействието на [ДПУ 2](#). Прегледът е трябвало да бъде завършен още през 2021 г., но се е забавил поради закъснялото транспониране на Директивата от някои държави членки в националното им законодателство, в резултат на което е настъпило забавяне на прилагането на съответните разпоредби.

19 През 2023 г., след извършения преглед, Комисията е направила законодателно предложение за подобряване на рамката за плащанията в ЕС. Освен предложението за изменение на Директивата относно платежните услуги и услугите по електронни пари ([ДПУ 3](#)), Комисията е предложила и регламент относно платежните услуги в ЕС ([РПУ](#)). Регламентите на ЕС са пряко приложими във всички държави членки, без да са необходими национални мерки за изпълнение, докато директивите на ЕС изискват държавите членки да включат разпоредбите от тях в националното законодателство в рамките на определен срок. ЕСП установи, че предложението за два отделни законодателни акта относно платежните услуги представлява стъпка в правилната посока. Определянето на правилата за доставчиците на платежни услуги и за потребителите в даден регламент вероятно ще доведе до по-последователно прилагане в държавите членки.

20 Законодателните предложения относно платежните услуги ([ДПУ 3/РПУ](#)) са били придружени от задълбочена [оценка на въздействието](#), която е обхванала всички основни теми, предмет на прегледа. [Комитетът за регулаторен контрол](#), независим орган в рамките на Комисията, е разгледал документа и го е оценил положително. Въпреки че Комисията и ЕБО са провели дискусии относно [становището на ЕБО](#), резултатите не са официално документирани.

21 Самият преглед е задълбочен и включва редица аспекти. Той обхваща всички ключови въпроси, повдигнати от заинтересованите страни. ЕСП обаче установи някои недостатъци в областта на ценовата интервенция и отвореното банкиране (вж. точки [23—59](#)).

22 Процедурата на преглед е включила публични консултации и консултации с целеви заинтересовани страни, по време на които Комисията е получила обратна информация от всички участващи страни. Освен това Комисията е провела консултации с националните органи в контекста на работата на [експертната група на Комисията по банкови плащания и застраховане](#). Следва да отбележим, че националните органи за защита на конкуренцията не са част от тази експертна група. Те не са били изрично поканени да участват в обществените консултации, но са могли да предоставят обратна информация като част от общия процес на консултация с обществеността. Само германската федерална служба за защита на конкуренцията се е възползвала тази възможност (вж. точка [41](#)). Комисията е изготвила обобщение и анализ на отговорите на заинтересованите страни.

Ако не са добре замислени, ценовите интервенции могат да създадат риск за ефикасното функциониране на пазара на ЕС на електронни плащания

Неясни критерии за оценка на целесъобразността на ценовите интервенции и липса на периодично преразглеждане

23 В Договора за функционирането на ЕС⁵ една от основните цели е създаването на открита конкуренция без нарушения в рамките на вътрешния пазар. По принцип ценовата интервенция е мярка, която изисква даден продукт или услуга да бъде предлаган на пазара на цена, предварително определена от публичните органи. В публикациите ценовата интервенция се разглежда като една от най-силните форми на намеса на пазара. Тя обаче може да бъде оправдана по различни причини, като например социални съображения или несъвършенства на пазара. Ценовите интервенции на ЕС имат за цел например да отстранят нарушения на картовия пазар или да създадат условия иновативните платежни услуги да могат да достигнат до по-широк пазар⁶.

24 При електронните плащания законодателството на ЕС предвижда различни ценови интервенции (вж. [каре 2](#)).

⁵ ДФЕС, членове 101—109.

⁶ Dunne, N., *Regulating prices in the EU*, 2018 г.

Каре 2

По-значими ценови интервенции, свързани с пазара на електронните плащания в ЕС

- 1) **Таван на обменните такси за картови плащания:** Обменната такса се заплаща от доставчика на платежните услуги, който приема плащането с карта, на доставчика на платежните услуги, който издава картата. Таванът за тази такса е 0,2 % от стойността на плащането при операциите с потребителски дебитни карти и 0,3 % при операциите с потребителски кредитни карти⁷.
- 2) **Забрана за надценка при картовите плащания и плащанията по Регламента за единна зона за плащания в евро (ЕЗПЕ):** На търговците е забранено да налагат надценка върху операциите с потребителски карти, за които се прилага таванът на обменните такси, както и върху кредитните преводи и директните дебити съгласно Регламента за ЕЗПЕ⁸.
- 3) **Предоставяне на безплатно отворено банкиране:** Държателите на данни за сметки са длъжни да поддържат поне един интерфейс за сигурна комуникация, който да се използва от доставчици трети страни. Държателите на данни за банкови сметки не получават такса или възстановяване на разходите за използването на тези интерфейси от доставчици трети страни⁹.
- 4) **Равностойност на цените при презграничните плащания в евро:** Таксите, събирани от страна на доставчиците на ПУ за презгранични плащания в евро от ползвателите на платежни услуги, следва да бъдат еднакви с тези при съответните национални плащания¹⁰.

Източник: ЕСП.

25 Недобре замислените ценови интервенции създават риск доставчиците на ПУ да действат неефективно или да се нарушат търсенето и предлагането, което в крайна сметка ще навреди на потребителите и търговците. В основните правни актове относно електронните плащания обаче не се посочват ясни критерии за оценка дали и при какви обстоятелства са допустими интервенции и каква да бъде тяхната продължителност.

26 Също така нито една от ценовите интервенции за електронни плащания не е обвързана със срок. Повечето от различните правни разпоредби предвиждат еднократни прегледи в рамките на определен период, както е например за

⁷ Регламент (ЕС) № 2015/751, членове 3 и 4.

⁸ Директива (ЕС) 2015/2366, член 62.

⁹ Пак там, точки 66 и 67.

¹⁰ Регламент (ЕС) 2021/1230, член 3.

тавана на обменните такси и равностойните цени за презгранични плащания в евро (вж. [каре 2](#))¹¹. За последните Комисията все още не е извършила изисквания преглед, въпреки че е следвало да направи това през 2022 г.

27 Не съществува обаче правно изискване да се извършват периодични прегледи по отношение на ценовите интервенции. Освен това не се уточнява какви данни е необходимо да се събират за извършването на такива прегледи. Като се има предвид инвазивният характер на ценовите интервенции, това може да създаде риск неподходящите мерки да не бъдат открити и да продължат да действат, което в крайна сметка вреди на потребителите, търговците и доставчиците на платежни услуги.

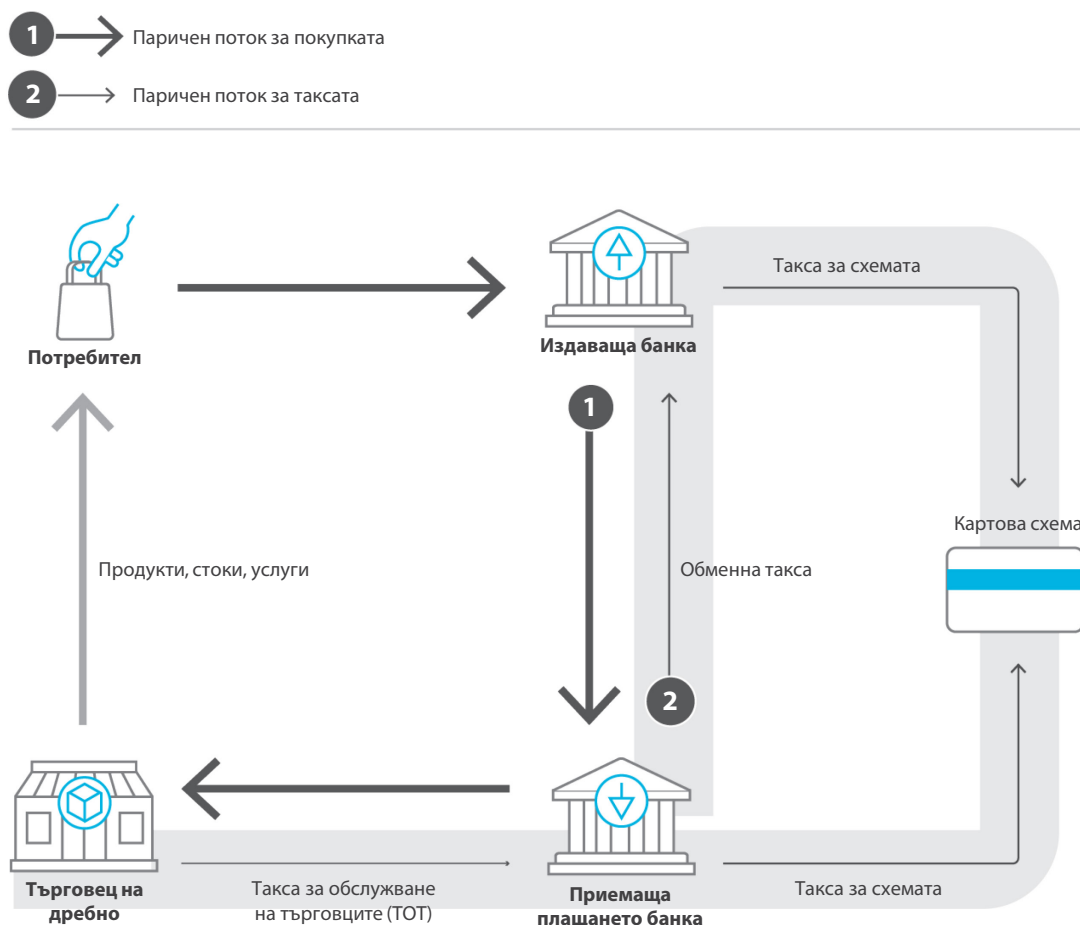
Положителните ефекти от таваните на обменните такси и целесъобразността на тяхното определяне не са добре оценени

28 Обичайният паричен поток при картови плащания включва няколко вида такси (вж. [фигура 4](#)):

- 1) **Първоначално** доставчикът на платежни услуги, който приема плащането с карта (например банката, обслужваща онлайн магазин), плаща **обменна такса** на доставчика на платежни услуги, който издава картата (например банката, която е издала карта на клиента);
- 2) **След това** както издаващият картата, така и приемащият картовото плащане доставчик на ПУ плащат **такси по схемата** на международните корпорации, управляващи мрежата за картови плащания;
- 3) **И накрая** търговецът (например онлайн магазин) **плаща такса за обслужване на търговци** на приемащия плащането доставчик на платежни услуги (банката, обслужваща неговата система за плащане). Тези такси включват обменните такси, таксите по схемата, таксите за обработка, плащани от доставчика на платежни услуги, който приема картовото плащане, и маржа на приемащия субект. Поради забраната за надценка търговците не могат да таксуват пряко клиентите за тези разходи. Търговците включват таксите за разплащанията в цените на стоките и услугите като обща добавена сума.

¹¹ Регламент (ЕС) 2015/751, член 17, и Регламент (ЕС) 2021/1230, член 14.

Фигура 4 — Парични потоци при обичайното плащане с карта



Приемаща плащането банка = банка на търговеца на дребно / получателя, която получава картовото плащане.

Банка — издател на картата = банка на потребителя / платеца, която издава банковата карта.

Източник: ЕСП, въз основа на графики на Комисията.

29 През 2023 г. операциите за електронна търговия и продажби на място представляват около 1,150 трлн. евро¹² Според изчисленията на ЕСП около 80 % от тази сума представлява операции по картови плащания. ЕСП изчислява също, че общият размер на годишните обменни такси, платени от доставчиците на платежни услуги, приемащи плащането, на доставчиците на платежни услуги, издаващи банковите карти, в ЕС за тези операции е в диапазона между 2 и 3 млрд. евро (ако се приеме, че размерът на обменните такси е между 0,2 % и 0,3 %). Годишните такси по схемите възлизат на около 1 млрд. евро (ако се приеме, че средната им стойност е 0,1 %), а годишните такси за обслужване на търговци са в диапазона между 5 и 6 млрд. евро (ако се приеме, че средният им

¹² Statista.

размер е 0,6 %). В крайна сметка таксите за обслужване на търговците се поемат от потребителите.

30 Таванът на обменните такси засяга договорните свободи между частните дружества, които извършват дейност на пазара на плащанията. Регламентът относно обменните такси предвижда максимални размери за тези такси (вж. [каре 2](#)) в отговор на конкретна ситуация на пазара на картови плащания, при която конкуренцията сред картовите мрежи да привличат доставчиците на платежни услуги да издават техните карти е довела до ръст, а не до намаляване на обменните такси¹³. Целта е била да се намалят обменните такси — основният компонент на таксите за обслужване на търговци, които в крайна сметка търговците плащат на доставчиците на платежни услуги.

31 За да определи тавана на таксите, Комисията първо е приложила т.нар. „методология на безразличието на търговеца“¹⁴ в контекста на политика в областта на конкуренцията. Целта на тази методология е да се определи подходящо равнище на обменните такси, като се определи равнището, на което средностатистически търговец би приел картово плащане от клиент, който пазарува еднократно (напр. турист) и желае да плати с карта¹⁵. В този контекст се приема, че обменната такса е основният компонент от таксата за обслужване на търговците. По-специално, след приемането на [Решението на Комисията от 2007 г.](#) относно обменните такси на MasterCard и последвалите [дискусии през 2009 г.](#) с Комисията, методология на безразличието на търговеца формира основата за тези такси за операциите на MasterCard и за [Решението относно задълженията на VISA от 2010 г.](#)

32 През 2015 г. таваните за таксите, определени в контекста на тези решения на Комисията, са включени и в [Регламента относно обменните такси](#). Освен това, за да потвърди размера на определените максимални стойности, Комисията е извършила [проучване относно разходите на търговците](#). В проучването обаче не са включени дребни търговци и като цяло то не предоставя обосновка за конкретното равнище на тавана на таксите, въведен с Регламента относно обменните такси.

¹³ SWD (2013) 288 final [част 1](#) и [част 2](#).

¹⁴ Регламент (ЕС) 2015/751, съображение 20.

¹⁵ Източник: Górká, J., *Merchant indifference test application – A case for revising interchange fee level in Poland*, 2014 г.; и Rochet, J., Tirole, J., *Must-take cards: Merchant discounts and avoided costs*, 2011 г.

33 През юни 2020 г. Комисията е публикувала еднократен доклад за преглед на изпълнението¹⁶ на [Регламента относно обменните такси](#). Този доклад се основава на данни от средата на 2017 г., което означава, че прегледаните данни обхващат само период от 24 месеца, което се счита за твърде кратък период за получаването на изчерпателни резултати за ефективността на Регламента относно обменните такси. В доклада Комисията оценява ефекта от тавана на таксите като положителен, тъй като са били налице първоначални признаци, че размерът на таксите за обслужване на търговците е намалял след въвеждането на тавана. По-скорошни проучвания обаче показват, че поне в някои държави членки размерът на таксите за обслужване е значително по-висок от нормативно определения таван, въпреки че тези проучвания имат своите ограничения (вж. [приложение II](#)). Друга ключова констатация от прегледа на Комисията е, че броят и стойността на картовите плащания се увеличават в целия ЕС. Увеличението се обяснява до известна степен с прилагането на Регламента относно обменните такси, тъй като показва повишение на плащанията с карти при търговците, което донякъде се дължи на по-ниските обменни такси.

34 В доклада Комисията заявява още, че някои области, например оценката на спазването на изискванията и евентуалното заобикаляне на таваните на таксите, изискват събиране на повече данни и по-засилен мониторинг, за да може да има устойчиво и надеждно налагане на спазването им. Освен това се посочва, че ще е необходимо по-дълго време, за да се прояви пълният ефект от Регламента относно обменните такси поради ограничения му срок на прилагане, дългосрочния характер на договорите и последните развития на пазара.

35 Също така през февруари 2024 г. Комисията е публикувала проучване на новите развития на пазара на картови плащания. Този доклад обаче разглежда само някои аспекти на изпълнението на Регламента относно обменните такси. Също така, поради слабото участие на заинтересованите страни, това проучване е предоставило ограничена информация¹⁷. Това означава, че то не доказва в достатъчна степен положителния ефект от прилагането на тавани на обменните такси и дали равнището на таваните е оптимално.

¹⁶ SWD (2020) 118 final, стр. 3.

¹⁷ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al., *Study on developments in card-based payment markets*, 2024 г.

Основанието на Комисията за въвеждане на забрана за налагане на надценка не е било надлежно анализирано и подкрепено от съответните емпирични данни

36 Надценката представлява цена, добавена към действителната цена на стоките и услугите за използването на определен метод на плащане¹⁸. Според забраната за надценка получателите, например търговците, следва да не налагат допълнителни такси върху картовите операции, за които се прилага таванът на обменните такси, и върху операциите в единната зона за плащания в евро (ЕЗПЕ). Това решение би могло да бъде потенциално в полза на потребителите, но то също така има отрицателни последици, тъй като намалява прозрачността на разходите за плащания. Поради това решението за въвеждане на забрана за надценка следва да анализира задълбочено всички последици. Забраната е въведена в [ДПУ 2](#) и е обоснована с три основни причини (вж. [каре 3](#)).

Каре 3

Три основания за забрана за надценка¹⁹

- 1) Разликите в националните правила за допълнителните такси са довели до известно объркване сред потребителите, по-специално при плащанията в рамките на ЕС.
- 2) Има многобройни случаи на прилагане на допълнителни такси на равнища, по-високи от разходите, поемани от търговеца (прекомерни допълнителни такси).
- 3) Таксите за обслужване на търговци се състоят основно от обменни такси, които следва да бъдат ограничени съгласно [Регламента относно обменните такси](#).

37 ЕСП установи, че основанията за въвеждане на забрана за надценка не са подкрепени с достатъчно доказателства. В извършената от Комисията оценка на въздействието на [ДПУ 2](#) ЕСП не откри ясни доказателства за объркване на потребителите (вж. причина 1 в [каре 3](#)), например в проучвания сред потребителите. Оценката на въздействието съдържа само общо позоваване на разликите в правилата за прилагане на допълнителни такси в отделните държави членки, които водят до известно объркване сред потребителите в електронната

¹⁸ Директива (ЕС) 2015/2366, член 62.

¹⁹ ДПУ2, съображение 66.

търговия в рамките на ЕС²⁰. Видовете плащания, посочени в нея, обаче представляват едва 8 % от всички плащания през 2021 г., което е само малка част от плащанията²¹.

38 ЕСП не откри надеждни емпирични данни в подкрепа на идеята, че надценките в ЕС систематично са били прекомерни към периода на въвеждане на забраната през 2015 г. (вж. причина 2 в *каре 3*). По-специално самата Комисия признава, че е имало начисляване с прекомерни допълнителни такси само в някои случаи²². В допълнение, в онзи период прекомерните надценки за потребителите вече са били забранени от Директивата за правата на потребителите²³.

39 Комисията разполага с ограничена информация (вж. точка *34*) и документиран анализ, за да потвърди, че през 2024 г. таксите за обслужване на търговци на практика се състоят предимно от обменни такси (вж. основание 3 в *каре 3*). В този контекст ЕСП откри три проучвания (вж. точка *41* и *приложение II*), които, въпреки известните си ограничения, показват, че в някои държави членки таксите за обслужване на търговците, различни от обменните такси, са значителни.

40 Също така в анализа на Комисията на забраната за налагане на надценка не са разгледани задълбочено последиците за конкуренцията при различните методи на плащане и канали за разпространение (електронна търговия или продажба на място). Доставчиците на по-скъпи, широко използвани инструменти за плащане (например кредитни карти) нямат стимул да намалят таксите, които начисляват на търговците, поради липсата на прозрачност. Това в крайна сметка има отражение върху цената на стоките и услугите (вж. *каре 4*).

²⁰ SWD (2013) 288 final, стр. 25.

²¹ Данни за плащанията, Европейска централна банка (2021 г.).

²² SWD (2013) 288 final, стр. 25 и 30.

²³ Директива 2011/83/ЕС, член. 19.

Каре 4

Практически пример за забраната за надценка

Търговец иска да продаде една и съща стока на стойност 100 евро на двама потребители. Потребител А използва кредитна карта, а потребител Б плаща с кредитен превод. Потребител А решава да плати с кредитна карта, за което се прилага такса за обслужване на търговеца в размер на 2 евро, която търговецът плаща на доставчика на платежната услуга, докато при кредитния превод не се прилага такса. За да бъде неутрален по отношение на разходите, търговецът трябва да изчисли обща добавка. В този случай добавката ще бъде 1 % (такса от 2 евро за общата продажба от 200 евро). Затова всеки потребител плаща по 101 евро.

Увеличението на цената, дължащо се на разходите за инструментите за плащане, не е прозрачно за потребителя. То в крайна сметка може да доведе до увеличение на общата надбавка и като резултат — на общата цена.

Начисляването на допълнително таксуване, с ефективен контрол върху прекомерното таксуване, би следвало да доведе до цена от 102 евро за потребител А и 100 евро за потребител Б. По-голямата прозрачност би могло да доведе до по-добри информирани решения и в резултат на това — до по-голяма конкуренция на пазара на плащанията.

Източник: ЕСП.

41 По време на обществените консултации за [ДПУ 2](#) германският орган за защита на конкуренцията е изразил загриженост относно отрицателното въздействие върху конкуренцията²⁴. Също така в проучване от 2024 г., проведено по поръчка на Комисията, се подчертава, че структурата на таксите в международните схеми за картови плащания не е прозрачна и че съществува зависимост между увеличението на таксите и липсата на конкуренция²⁵.

42 Регулаторът на платежните системи на Обединеното кралство е извършил анализ на подобни промени, направени от международните схеми за картови плащания в тяхната схема и таксите за обработка от 2017 г. до 2021 г., за да разкрие ограниченията пред конкуренцията при определянето на таксите²⁶. Такъв

²⁴ [Meldungen, Bundeskartellamt \(2 август 2022 г.\)](#).

²⁵ [Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al., *Study on developments in card-based payment markets*, 2024 г.](#)

²⁶ [Прегледи на пазара, Регулатор на системите за плащания \(май 2024 г.\)](#).

анализ не е извършен за ЕС, въпреки че би помогнал за по-доброто разбиране за развитието на пазара на плащанията, за да се вземат информирани решения за политиката. Австралия, също както и ЕС, прилага таван на обменните такси. Австралия обаче позволява и начисляването на допълнителни преки разходи в ясно определени граници²⁷. Таксите за обслужване на търговци в Австралия са намалели значително от 2005 г. насам.

43 Въз основа на анализите на пазара в ЕС одиторите констатира, че Комисията не е имала достатъчно основание да твърди, че потенциално положителният ефект от забраната за надценка за потребителите несъмнено компенсират дългосрочните последици за конкуренцията и в крайна сметка за самите потребители.

Ограничена възможност Комисията да наблюдава ефективно въздействието на ценовите интервенции поради клаузите за неоповестяване

44 В перспектива, ключовият проблем при оценката на двете ценови интервенции, свързани с плащанията с кредитни карти, ще продължи да бъде липсата на данни за таксите и разходите за обслужване на търговците (вж. точка 39). Размерът на таксите зависи от мащаба на търговеца и каналите за дистрибуция и взема предвид както клиентите, които пазаруват многократно, така и тези, които пазаруват еднократно. Поради клаузите за неоповестяване на картовите схеми обаче тази информация не е публично достъпна. Предвид липсата на данни, Комисията не е в състояние да наблюдава последиците от забраната за надценка и таваните на обменните такси, нито да оцени тяхната ефективност. ЕСП отбелязва, че Комисията може да получи такава информация от сектора въз основа на своите правомощия за разследване в областта на политиката относно конкуренцията²⁸.

Липса на стандартизация и слаби механизми за наблюдение при отвореното банкиране

45 Отвореното банкиране е концепция за споделяне на данни, която задължава държателите на данни за сметки, обикновено банките, да споделят данни за плащанията на клиентите с доставчици трети страни. Пример за такова споделяне на данни са услугите по инициране на плащане, например когато банка разрешава на доставчик трета страна да получи достъп до банковата сметка на

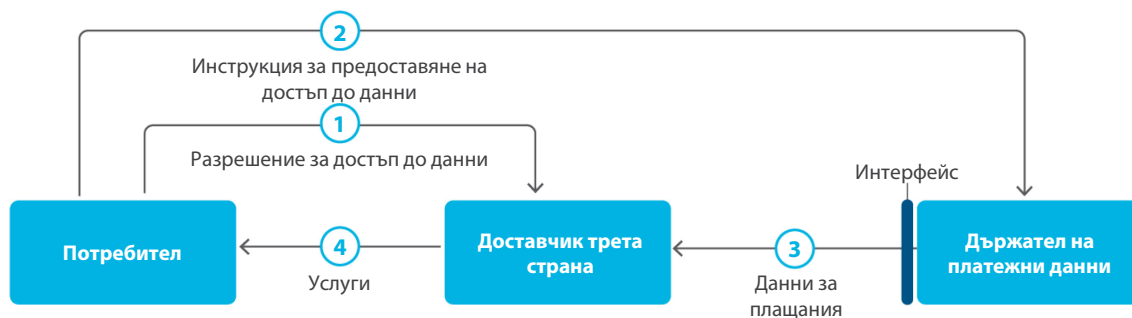
²⁷ Bulletin, Reserve Bank of Australia (15 септември 2022 г.).

²⁸ Регламент (ЕС) 1/2003, член 17.

клиент, за да инициира плащане за онлайн покупки. Първите разпоредби относно отвореното банкиране в ЕС са въведени с ДПУ 2.

46 Споделянето на данни се улеснява чрез интерфейси (вж. *фигура 5*), които позволяват сигурна комуникация между държателите на данни за сметки и доставчиците трети страни. ДПУ 2 позволява на държателите на данни за сметки да създават специални интерфейси — наречени „приложно-програмни интерфейси“ — или да разрешават използването на потребителски интерфейси. В последния случай доставчикът трета страна действа като клиент, като използва стандартната уебстраница на банката, за да могат клиентите да получат достъп до платежната сметка. Когато такъв доставчик използва клиентския интерфейс, той трябва ясно да се идентифицира.

Фигура 5 — Отворено банкиране



Източник: ЕСП, въз основа на данни от Комисията.

47 ЕСП установи, че прилагането на рамката на ЕС за отворено банкиране е разкрило два важни проблема по отношение на нейния модел. Първо, задължението да се предоставя безплатен достъп на доставчиците трети страни до данните на ползвателите за плащанията вероятно ще обезкуражи държателите на данни за сметки да предоставят висококачествена услуга. Второ, липсата на стандарт за приложно-програмните интерфейси е създала пречки за доставчиците трети страни при използването на тези данни. Освен това досега отвореното банкиране е било изпълнявано и наблюдавано на национално равнище.

ДПУ 2 предвижда безплатно предоставяне на данни

48 С ДПУ 2 е въведен модел на отворено банкиране, при който държателите на данни за сметки са задължени да предоставят безплатно данните на клиентите за плащанията. Комисията е предложила това решение през 2013 г. въз основа на допускане за минимални разходи за изпълнение за държателите на данни за

сметки²⁹. В рамките на прегледа на ДПУ 2 обаче експертите, на които Комисията е възложила прегледа, са оценили еднократните разходи, поети от търговците за разработване на приложно-програмни интерфейси, на приблизително 2,2 млрд. евро, с периодични годишни разходи в размер на около 0,3 млрд. евро, като и двата вида разходи са поети предимно от държателите на данни за сметки³⁰.

49 В оценката на въздействието на Комисията за ДПУ 2 държателите на данни за сметки заявяват, че предоставянето на безплатно отворено банкиране е демотивиращо за иновациите както по отношение на разработването на висококачествени механизми за достъп, така и по отношение на въвеждането на нови функционалности³¹. Опасенията във връзка с липсата на стимули за разработване на функционалности за отворено банкиране са валидни, като се вземе предвид, че данните, предоставяни безплатно чрез отворено банкиране, могат да се използват от доставчици трети страни, например от онлайн платформи за продажби, за разработване или подобряване на техните собствени бизнес модели.

50 Комисията счита, че изискването доставчици трети страни да плащат такси за обслужване за отворено банкиране би могло да доведе до смущения на пазара³². Тя също така счита, че таксите за отворено банкиране ще засегнат отрицателно рентабилността на доставчиците трети страни и ще застрашат тяхната търговска дейност. Тази оценка обаче не е въз основа на количествен анализ на въздействието на различните нива такси. В допълнение, оценката на Комисията е съсредоточена само върху доставчици трети страни и не обхваща въздействието на предложения модел на отворено банкиране върху рентабилността на държателите на данни за сметки, като се има предвид, че и двата вида предприятия имат за цел създаването на печалба.

51 За разлика от ситуацията при отвореното банкиране, в правната рамка за отвореното финансиране Комисията е предвидила разумна, свързана с разходите компенсация за споделянето на данни, която следва да се договори между участниците в секторните схеми³³. Отвореното финансиране не включва само

²⁹ SWD (2013) 288 final, стр. 64.

³⁰ SWD (2023) 231 final, стр. 135 и 136.

³¹ Пак там, стр. 128.

³² Пак там, стр. 31.

³³ COM (2023) 360 final.

данните за платежните сметки, а се отнася по-общо до достъпа и използването на данни на клиентите в широк спектър от финансови услуги (например финансови данни за застраховки, пенсии, заеми, спестявания и инвестиции). Този пример показва осъществимостта на въвеждането на такси в отвореното банкиране.

В ДПУ 2 не е определен общ стандарт за приложно-програмните интерфейси

52 В ДПУ 2 не е въведен договорен или технически стандарт за приложно-програмните интерфейси. Както отбелязва ЕБО, липсата на единен стандарт е довела до появата на различни интерфейсни решения в целия ЕС и фрагментирането на пазара³⁴. Интерфейсите се различават по качество и функционалност, което от своя страна влияе върху удобството за потребителите и функционирането на услугите за отворено банкиране³⁵.

53 Доставчиците трети страни³⁶ и ЕБО³⁷ постоянно откриват пречки за достъпа до данни чрез приложно-програмни интерфейси. Примери за такива пречки са необходимостта от многократно задълбочено установяване на идентичността на клиента, допълнителни регистрации или ръчно въвеждане на IBAN номера.

54 По време на прегледа на ДПУ 2 ЕБО е препоръчал на Комисията да проучи осъществимостта на приемането на общ стандарт за приложно-програмните интерфейси в целия ЕС³⁸. ЕБО е посочил, че един общ стандарт ще донесе значителни ползи, като например потенциален спад на разходите за поддръжка и адаптиране на интерфейсите, намаляване на пречките за навлизане на пазара и принос към постигането на равни условия на конкуренция. Целта на Комисията е била да се сведат до минимум смущенията и да се избегнат невъзстановимите разходи от вече направени инвестиции за разработването на интерфейси. Тя обаче не е оценявала систематично ползите от наличието на общ стандарт за интерфейси, включително по отношение на икономииите или полезните взаимодействия за доставчиците на платежни услуги, които биха се реализирали с преодоляването на разпокъсаността на пазара.

³⁴ ЕВА/Ор/2022/06, стр. 86.

³⁵ SWD (2023) 231 final, стр. 14.

³⁶ PSD2 Obstacles, Европейска асоциация на доставчици трети страни.

³⁷ ЕВА/Ор/2020/10.

³⁸ ЕВА/Ор/2022/06.

55 Със законодателното предложение за платежните услуги (ДПУ 3/РПУ) Комисията възнамерява да въведе минимални изисквания за приложно-програмните интерфейси. Те се отнасят например до сигурността, наличността и ефективността на интерфейсите, услугите и данните, които трябва да се обменят. В допълнение, в законодателното предложение е включен член, в който се въвежда забрана за създаването на пречки за достъпа до данни³⁹. Въпреки че тези изисквания вероятно ще имат за цел да преодолеят известните пречки в отвореното банкиране, те не са достатъчно гъвкави, за да отговорят на бъдещите предизвикателства в една изключително динамична област, и може да са необходими допълнителни законодателни промени.

Досега отвореното банкиране е било изпълнявано и наблюдавано на национално равнище.

56 До момента използването на отворено банкиране се налага чрез надзор от националните компетентни органи, като ЕБО следва да осигурява сближаването на надзорните практики (вж. точка 08).

57 В Обединеното кралство — държава, водеща в отвореното банкиране според един международен показател⁴⁰, е разработена по-строга рамка за използване и мониторинг в сравнение с ЕС, която първоначално се е прилагала за деветте най-големи банки в държавата. Специален орган за отвореното банкиране (Open Banking Implementation Entity (OBIE), междувременно заменен от Open Banking Limited, отговаря за неговото прилагане, включително за осигуряването на стандарт за приложно-програмни интерфейси и за разработването на структури за данни и модели за сигурност. OBIE също така е издавал насоки относно потребителския опит на клиентите, насочени пряко към всички заинтересовани страни, като например доставчици на платежни услуги и доставчици трети страни⁴¹. В тези насоки се обединяват регулаторните изисквания и информацията от клиентите с цел да се улесни използването на отвореното банкиране и да се представят добрите практики. В ЕС подобни насоки не съществуват. Вместо това се публикуват необвързващи становища на ЕБО до националните компетентни органи, в които се разглеждат някои от тези въпроси⁴².

³⁹ COM (2023) 367 final (предложение за РПУ), членове 36 и 44.

⁴⁰ The Global Open Finance Index.

⁴¹ Open Banking Implementation Entity, *Customer Experience Guidelines*, 2018 г.

⁴² EBA/OP/2020/10.

58 ДПУ 2 не включва изискване към държателите на данни за сметки да предоставят на НКО или ЕБО данни за наличността и ефективността на интерфейсите. Поради това липсват надеждни консолидирани данни за отвореното банкиране в ЕС. В предложението за ДПУ 3/РПУ обаче се предвижда изискване държателите на данни за сметки да докладват на НКО. ЕБО ще трябва да докладва на Комисията относно обема и функционирането на пазара на отвореното банкиране само на всеки 2 години. За разлика от това от март 2017 г. насам ОВІЕ публикува ежемесечно **основни данни за ефективността** на функционирането на отвореното банкиране в Обединеното кралство.

59 Комисията е изчислила, че към 2021 г. по-малко от 5 % от потребителите в ЕС са използвали отворено банкиране⁴³, което е по-малко, отколкото в Обединеното кралство (7 % през декември 2021 г. и 11 % през октомври 2023 г.)⁴⁴. Тези оценки обаче имат ограничена стойност, тъй като няма надеждни данни за броя на потребителите на отворено банкиране⁴⁵. Без надеждни данни Комисията не може да оцени използването на отвореното банкиране и да провери първоначалните си допускания във връзка с началния модел на отвореното банкиране⁴⁶.

Слабостите в мониторинга и събирането на данни затрудняват оценката на Комисията на въздействието на политиките, свързани с електронните плащания

60 Стратегията на Комисията за плащанията на дребно включва целта презграничните плащания към и от държави извън ЕС да станат по-бързи, по-евтини, по-достъпни, прозрачни и удобни. Освен това, както е договорено на равнище Г-20, с политиката за презграничните плащания следва да се подобрят разходите, бързината, достъпността и прозрачността на плащанията на дребно. ЕСП очакваше Комисията да е определила цели в това отношение, съобразени

⁴³ [Press corner](#), *Keynote speech by Commissioner McGuinness at event in European Parliament "From Open Banking to Open Finance: what does the future hold?"*, Европейска комисия.

⁴⁴ Отворено банкиране, *Impact Report*, 2023 г.

⁴⁵ [SWD \(2023\) 231 final](#), стр. 60.

⁴⁶ Пак там, стр. 194.

с международните цели, и систематично да наблюдава техния напредък, за да оцени ефективността на своите политики.

61 Одиторите провериха дали Комисията е определила цели за разходите, бързината, достъпността и прозрачността на плащанията в ЕС и дали ги е използвала, за да оценява и наблюдава своите политики. Освен това те разгледаха действията на Комисията, които биха имали отражение върху основните характеристики на плащанията, и въз основа на събраните данни оцениха действителния напредък за подобряването на тяхната ефективност.

Понастоящем Комисията не е определила показатели за измерване на скоростта, разходите, достъпността и прозрачността на плащанията на равнище ЕС, нито е определила целеви стойности

62 До момента Комисията не е определила конкретни показатели на равнище ЕС за измерване на подобренията в ефективността на плащанията, нито е определила целеви стойности за тях, за нито един вид плащане. Същевременно през 2021 г. лидерите от Г-20 (в т.ч. ЕС) са одобрили конкретни показатели и цели за презграничните плащания, които да бъдат постигнати до края на 2027 г.⁴⁷ Основните показатели и целевите стойности за тях са:

- Общите средни разходи за плащанията на дребно не следва да надвишават 1 %. До края на 2027 г. не следва да има разходи, по-високи от 3 % (показател/целева стойност за разходи).
- 75 % от презграничните плащания следва да бъдат кредитирани в рамките на един час, а останалата част — в рамките на 1 работен ден (показател/целева стойност за скорост).
- Всеки потребител следва да има поне един вариант за изпращане и получаване на презгранични електронни плащания (показател/целева стойност за достъпност).
- Доставчиците на платежни услуги следва да предоставят на ползвателите на платежни услуги определен минимум информация за презграничните плащания, който да включва всички разходи по плащането, очакван час на получаване, етап на плащането и условия на услугата (показател/целева стойност за прозрачност).

⁴⁷ [Cross-border payments](#), Съвет за финансова стабилност (16 юли 2024 г.).

63 Целите на Г-20 се отнасят само за презграничните плащания. Въпреки това местните потребители на услуги по плащания в ЕС следва също да се възползват от евтини, бързи, достъпни и прозрачни операции. В този контекст критериите на Г-20 биха могли да се използват и за вътрешните плащания.

Действията на Комисията имат потенциал да подобрят прозрачността, бързината и разходите за плащанията, но резултатите все още не са ясни

64 Преди този одит Комисията не е оценявала систематично въздействието на своите законодателни предложения и настоящото законодателство върху плащанията (въз основа на критериите на Г-20 или на собствените си критерии). При липсата на такава оценка ЕСП установи някои действия на Комисията, които имат потенциал да подобрят прозрачността, бързината, разходите и достъпността на операциите. Това важи особено за предложението за [ДПУ 3/РПУ](#) относно прозрачността и за [изменението на Регламента за ЕЗПЕ относно незабавните плащания](#) относно на бързината на услугите. Прилагането на международния стандарт за съобщения при плащания (ISO 20022), който улеснява международната оперативна съвместимост в тази област, също би било полезно в това отношение.

ДПУ 3/РПУ осигуряват повече прозрачност по отношение на плащанията

65 Законодателното предложение за платежните услуги ([ДПУ 3/РПУ](#)) увеличава прозрачността на презграничните плащания от ЕС към държава извън ЕС. По-конкретно, то задължава доставчиците на ПУ да предоставят на ползвателите на платежни услуги приблизителна оценка за времето, за което получателят, който се намира извън ЕС, ще получи средствата от доставчика на ПУ. То също така задължава доставчиците на ПУ да представят очакваните такси за превалутиране при такива международни сделки, също както това се прави при кредитните преводи в рамките на ЕС⁴⁸.

Слабо използване на незабавни плащания в евро

66 Незабавните плащания са кредитни преводи, които предоставят средства по сметката на получателя в рамките на десет секунди от извършването на платежно нареждане. [Стратегията на Комисията за плащанията на дребно](#) предвижда незабавните плащания да станат новата обичайна практика за прехвърляне на

⁴⁸ [Предложение за РПУ, чл. 13.](#)

средства, като заложената цел е те да навлязат в масовата практика в ЕС до края на 2021 г. Комисията е разгледала използването на незабавните плащания в евро и е установила, че едва 16,8 % от кредитните преводи в единната зона за плащания в евро, извършени през последното тримесечие на 2023 г., са били незабавни⁴⁹. Тя също така е анализирала причините за слабото използване на незабавните плащания в евро (вж. [каре 5](#)).

Каре 5

Причини за ограниченото използване на незабавните плащания

- 1) Недостатъчни стимули за доставчиците на ПУ да предлагат незабавни плащания в евро
- 2) По-високи такси за операциите, отколкото при другите методи на плащане
- 3) Висок процент на отхвърлените незабавни плащания, за които погрешно е установено, че касаят лица, включени в списъците със санкции на ЕС
- 4) Опасения на платците относно сигурността на незабавните плащания

Източник: [Европейска комисия](#).

67 За да отговори на предизвикателствата, свързани с незабавните плащания, Комисията е предложила [изменение на Регламента за единна зона за плащания в евро \(ЕЗПЕ\)](#), което е прието през февруари 2024 г. Наред с другото, измененият регламент задължава доставчиците на ПУ както да могат да получават незабавни плащания в евро, така и да предлагат такива с такса, която не надвишава таксата за обичайните кредитни преводи в евро.

68 Приетото изменение на Регламента за ЕЗПЕ обаче не се отнася за вътрешни операции в ЕС, които не са в евро, или за национални операции, които не са в евро. Освен това ползвателите на платежни услуги не е необходимо да използват незабавни плащания в евро; те ще могат да избират и по-нататък между редовни кредитни преводи и незабавни кредитни преводи. Това означава, че използването на незабавните плащания може да не е достатъчно, за да се постигне целта на Г-20 за бързина на плащанията до 2027 г. на цялата територия на ЕС. Въпреки че прогнозите за използването на незабавните плащания нямат

⁴⁹ [What we do](#), European Payment Council (9 септември 2024 г.).

количествено изражение, Комисията очаква тези плащания да се използват активно и постепенно да се превърнат в новата обичайна практика.

69 Разпоредбите относно бързината на плащанията са заложи и в [ДПУ 2](#). Когато изпращащите и получаващите плащането доставчици на платежни услуги се намират в ЕС, плащанията трябва да се извършват в рамките на 1 работен ден. За плащания в рамките на ЕС в други валути на ЕС (различни от евро) доставчиците и ползвателите на платежни услуги могат да се договорят за срок на плащането до 4 работни дни⁵⁰. Този срок се прилага по същество за нестандартизираните презгранични плащания извън схемите на ЕЗПЕ, които представляват само малка част от операциите. При изготвянето на законодателното предложение относно платежните услуги ([ДПУ 3/РПУ](#)) Комисията не е направила повторна оценка на целесъобразността на тези две разпоредби в контекста на целите на Г-20. На последно място, Комисията е извършила оценка на изпълнението на ключовите действия([33](#)) от [стратегията за плащанията на дребно](#), но ЕСП не откри информация за извършен анализ на периодите на изпълнение за презграничните международни плащания (вж. [приложение III](#)).

Ограничени проследяващи действия във връзка с прилагането на международния стандарт за съобщения в ЕС

70 Според Г-20, приемането на стандарта на Международната организация по стандартизация за финансовите съобщения (ISO 20022) от участниците на пазара е ключов приоритет за постигане на нейните цели (вж. [каре 6](#)). Наред с другото в стандарт ISO 20022 се посочва, че съобщенията трябва да включват идентификационния код на правния субект, който позволява да се установи уникалната идентификация на субектите, участващи в плащания⁵¹.

⁵⁰ Директива (ЕС) 2015/2366, член 82 и член 83.

⁵¹ LEI, Global Legal Entity Identifier Foundation.

Каре 6

Значение на стандарта ISO 20022 при плащанията

ISO 20022 е световен стандарт за финансови съобщения. В него е включена методология за описване на финансовите предприятия, като се използва общ език. За стандарта се използва речник на данните и каталог на съобщенията (напр. за плащания), които го правят достъпен за всички.

Стандартът ISO 20022 ще спомогне за постигането на целите на Г-20 чрез стандартизиране на платежните съобщения, улесняване на оперативната съвместимост между различните платежни системи и създаване на условия за по-голям обмен на данни през целия процес на плащане. С приемането на този стандарт доставчиците на платежни услуги могат да рационализират процедурата на плащане, да подобрят проследяването и равняването на операциите и да намалят разходите.

Източник: ЕСП, по данни от SWIFT.

71 В [Стратегията за плащанията на дребно](#) Комисията призовава също за прилагането на стандарта [ISO 20022](#) до края на 2022 г. (вж. ключово действие [\(30\)](#) в [приложение III](#)). Европейският платежен съвет информира Комисията за прилагането на ISO 20022 при плащанията в евро в рамките на ЕЗПЕ. Комисията обаче не разполага с данни за това в каква степен доставчиците на платежни услуги в ЕС използват стандарта за презграничните плащания, включващи други валути, и не е обхванала ISO 20022 в прегледа на [ДПУ 2](#). Въпреки това Комисията е включила в своето предложение за [РПУ](#) изискване интерфейсите на приложенията да използват международни стандарти за съобщенията, като например стандартите ISO⁵² (вж. точка [46](#)).

Комисията не е разполагала с достатъчно данни, за да оцени дали потребителите действително имат достъп до по-бързи и по-евтини плащания

72 По време на одита на ЕСП Комисията не предостави статистически данни или извършен от нея анализ на скоростта (освен за незабавните плащания в евро), разходите, прозрачността или достъпността на плащанията в ЕС. В този контекст ЕСП отбелязва, че Комисията е била правно задължена да извърши преглед на [Регламента за презграничните плащания](#) до април 2022 г., включително на

⁵² [Предложение за РПУ](#), чл. 35.

промяната на разходите (както за националните, така и за презграничните плащания)⁵³. Такъв преглед обаче все още не е извършен.

73 Единствените съпоставими в международен план данни за плащанията, които ЕСП успя да открие, за да анализира действителната промяна в основните характеристики на електронните плащания, са от годишния доклад на Съвета за финансова стабилност (СФС) за 2023 г.⁵⁴ Първият годишен доклад е съсредоточен върху изпълнението на целите на Г-20. В доклада обаче ЕС не се разглежда като отделен регион, а е част от по-широкия регион „Европа и Централна Азия“. Като цяло докладът показва, че изпълнението на целите на Г-20 относно плащанията все още продължава, тъй като нито един от анализирани в доклада региони не е постигнал която и да било цел до 2023 г.

74 По отношение на скоростта на плащанията, в доклада на СФС се посочва, че само 1—30 % от презграничните плащания в Европа и Централна Азия се получават по сметките на клиентите в рамките на един час. Това е значително под целта на Г-20 от 75 %.

75 По отношение на разходите, докладът на СФС показва, че средната стойност на презграничните плащания на дребно в Европа и Централна Азия е била 1,5 % както за изпращащия, така и за получаващия презграничното плащане. При 17—20 % от операциите обаче са извършени разходи, надвишаващи 3 %.

76 Според същия доклад 40—80 % от операциите, в зависимост от случая, са прозрачни за ползвателите на платежни услуги. Регионът, към който принадлежи Европа, е с по-високо равнище в това отношение.

77 Достъпността на плащанията (особено за презграничните плащания) може да се измерва на база на поддържане на сметка. Въз основа на [глобалната база данни Findex за 2021 г.](#), която също е използвана от СФС, над 90 % от възрастното население в повечето държави — членки на ЕС, имат достъп до платежни сметки, което им позволява да извършват презгранични плащания. Само Румъния (31 %), България (16 %) и Унгария (12 %) имат значителен дял пълнолетни лица без платежна сметка.

⁵³ Регламент (ЕС) 2021/1230, член 14.

⁵⁴ Съвет за финансова стабилност, *Annual Progress Report on Meeting the Targets for Cross-border Payments*, 2023 г.

Комисията е изпълнила повечето действия от Стратегията за плащанията на дребно от 2020 г., но често пъти със закъснения, а целите невинаги са били постигнати

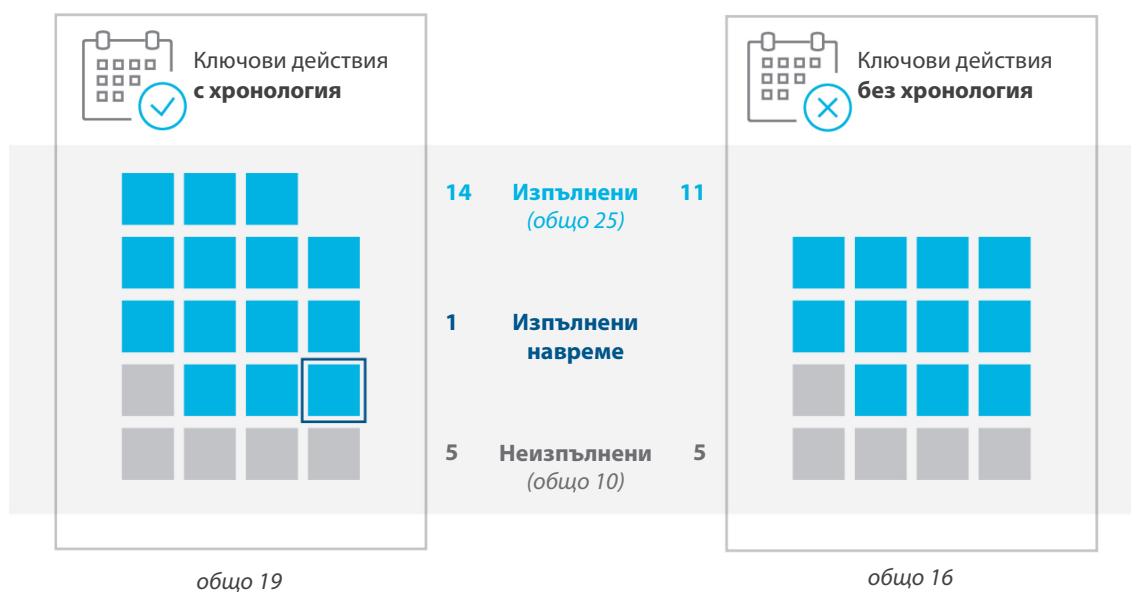
78 ЕСП установи 38 ключови действия (от общо 40), които са свързани с електронни плащания, в Стратегията на Комисията за плащанията на дребно от 2020 г. (вж. [приложение I](#)). Останалите две мерки се отнасят до използването на пари в брой. Три действия във връзка с електронните плащания са изключени поради дългия им срок и необходимия специфичен експертен опит. Затова ЕСП оцени 35 мерки. Комисията е трябвало да приложи мерките ефективно и своевременно.

79 ЕСП извърши задълбочена оценка на ключовите действия, свързани с три теми:

- задълбочено установяване на идентичността на клиента (ключови действия [\(18\)](#) и [\(19\)](#) в [приложение III](#));
- дискриминация на база местоположението на платежните сметки (ключови действия [\(11\)](#) и [\(12\)](#) в [приложение III](#));
- надзор на платежните услуги (ключови действия [\(22\)](#)—[\(26\)](#) в [приложение III](#)).

80 От избраните 35 ключови действия ЕСП оцени по-голямата част (25) като изпълнени (вж. [фигура 6](#) и [приложение III](#)). Само 14 от изпълнените действия обаче са имали срок, а само едно от тях е било изпълнено в определения срок. От 13-те ключови действия, които не са изпълнени в срок, седем са свързани със започването на прегледа на Директивата за платежните услуги (ДПУ 2) (вж. точка [18](#)), който е бил забавен с 1 година.

Фигура 6 — Етап на изпълнение на избраните ключови действия

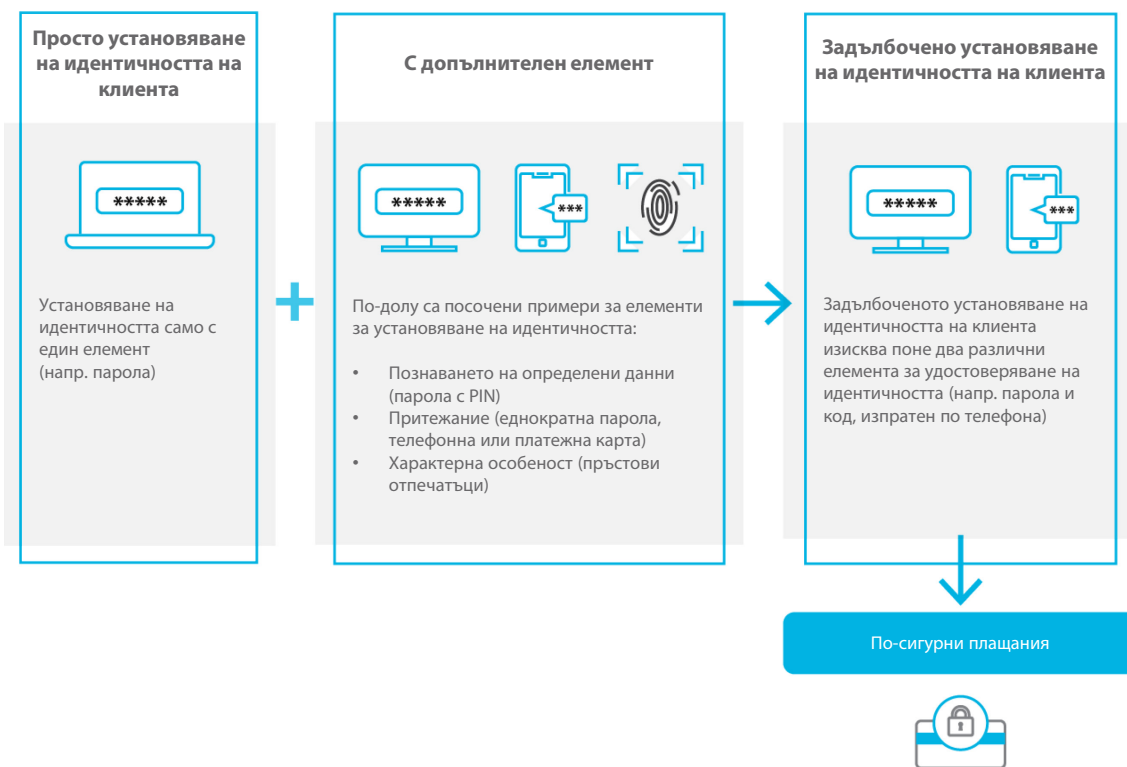


Източник: ЕСП.

Действията на Комисията относно установяването на идентичността на клиента са допринесли за по-голяма сигурност на плащанията, но все още има трудности

81 Важен фактор, който допринася за увеличаването на операциите за електронно плащане, е доверието на потребителите в тяхната сигурност. В ДПУ 2 е въведено точно определено понятие за сигурността на електронните платежни операции, а именно „задълбочено установяване на идентичността на клиента“. То изисква използването на многофакторно удостоверяване на самоличността, което означава, че по време на дадена операция следва да се използват поне два от три фактора за удостоверяване на самоличността (вж. *фигура 7*).

Фигура 7 — Задълбочено установяване на идентичността на клиента



Източник: Национална банка на Португалия.

Задълбоченото установяване на идентичността на клиента постига резултати по отношение на защитата от измами

82 През 2017 г. Комисията е приела [делегиран регламент](#) за определяне на технически стандарти за задълбоченото установяване на идентичността на клиента и общите и сигурни отворени стандарти на комуникация в рамките на [ДПУ 2](#). Регламентът е трябвало влезе в сила през септември 2019 г. Поради своята сложност обаче задълбоченото установяване на идентичността на клиента е приложено изцяло едва през 2020 г. — 6 години след приемането на [ДПУ 2](#).

83 По време на консултациите със заинтересованите страни във връзка със законодателните предложения относно платежните услуги ([ДПУ 3/РПУ](#)) три четвърти от респондентите са посочили, че задълбоченото установяване на идентичността на клиента е довело до по-сигурни и по-защитени електронни плащания, с по-малък брой измами. ЕБО и ЕЦБ потвърждават в съвместен доклад, че като цяло със задълбоченото установяване на идентичността на клиента се постига очакваният ефект за намаляване на измамите⁵⁵. ЕБО обаче докладва, че

⁵⁵ [2024 Report on payment fraud](#), Европейски банков орган и Европейска централна банка.

равнището на измамите при презграничните операции е девет пъти по-високо, отколкото при вътрешните операции⁵⁶. Националните компетентни органи и пазарните оператори предполагат, че това може да се дължи предимно на недостатъчното презгранично сътрудничество между доставчиците на платежни услуги и другите участващи заинтересовани страни. При презграничните операции от държави извън Европейското икономическо пространство друга причина за това е несистематичното прилагане на задълбоченото установяване на идентичността на клиента.

84 Ако бъде прието, предложението за [ДПУ 3/РПУ](#) ще позволи обмена на данни, свързани с измамите, между доставчиците на платежни услуги. Това предложение вероятно ще доведе до положителни резултати, тъй като последните проучвания показват предимствата на използването на съвместен анализ в борбата с изпирането на пари⁵⁷. За тази цел Европейският парламент и ЕБО са предложили единна общоевропейска платформа за обмен на данни за измамите⁵⁸. Но тъй като незабавните плащания са по-податливи на измами, ЕБО предупреждава, че равнището на измамите може да нарасне още, преди мерките за сигурност, посочени в предложението [ДПУ 3/РПУ](#) и Регламента за ЕЗПЕ, да бъдат изпълнени изцяло⁵⁹.

85 Комисията е извършила мониторинг на прилагането на задълбоченото установяване на идентичността на клиента и е публикувала доклад за оценка, потвърждаващ въвеждането и прилагането му, както и свързаните с него изисквания. В същия доклад Комисията е разгледала и въздействието, което задълбоченото установяване на идентичността на клиента е имало върху равнището на измамите при плащанията по данни на ЕБО⁶⁰. Предвид постигнатия напредък, ЕСП счита, че и двете ключови действия, свързани със задълбоченото установяване на идентичността на клиента, са изпълнени (вж. ключови действия [\(18\)](#) и [\(19\)](#) в [приложение III](#)).

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 г.

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

⁵⁹ [EBA-Op/2024/01](#).

⁶⁰ [SWD \(2023\) 231 final](#), приложение 5.

В новия режим на отговорност се предлага да се обхванат само измамите с фалшива самоличност

86 Въпреки че задълбоченото установяване на идентичността на клиента действително е довело до подобряване на сигурността на плащанията, измамниците са се приспособили към неговото прилагане. В резултат на това се е появил нов вид измама, наречена „измама при разрешени инициирани плащания“. Тя се случва, когато жертвата е подведена да разреши плащане към измамник, често посредством тактики за социално инженерство. Подкатегория на този вид измама е „присвояването на самоличност“, при което потребителят се манипулира от трета страна, за която се твърди, че е свързана с доставчика на платежните услуги, като използва данните за контакт на този доставчик, за да може да разрешава сделки.

87 Законодателното предложение на Комисията относно платежните услуги (РПУ) задължава изпращащия доставчик на платежни услуги да носи пълна отговорност в случаите на измама с фалшива самоличност, освен ако ползвателят на платежните услуги е действал с измама или с груба небрежност. Комисията е оценила произтичащите от това разходи за доставчиците на платежни услуги на 1 млрд. евро⁶¹. Тази сума е екстраполирана от плащанията, извършени доброволно през 2022 г. от четири големи нидерландски банки, което според нас не е достатъчно като основание. Освен това Комисията не е доказала потенциалните ползи от решението за ползвателите, нито неговата пропорционалност по отношение на разходите за доставчиците на платежни услуги.

88 Системата на отговорност, предложена от Комисията, възлага на ползвателите на платежни услуги не толкова пълна защита, колкото системата в Обединеното кралство (вж. *каре 7*). Основната разлика се състои в това, че системата на Обединеното кралство обхваща всички видове измами с инициирани плащания до определена степен, а предложението на Комисията обхваща само измамите с фалшива самоличност.

⁶¹ SWD (2023) 231 final, стр. 88.

Каре 7

Режим на отговорност при измамите при разрешени инициирани плащания в Обединеното кралство

През 2019 г. Регулаторът на системите за плащания в Обединеното кралство е създал модел за възстановяване в случаи на измама с разрешени инициирани плащания. Участието е задължително за шестте най-големи доставчици на ПУ и доброволно за останалите. По правило тези доставчици на ПУ следва да възстановяват на платците средствата за всички случаи на измама с разрешени инициирани плащания, освен ако платецът не е бил предупреден или е проявил груба небрежност.

От октомври 2024 г. Регулаторът на системите за плащания е въвел механизми за защита за потребителите и микропредприятията от всички видове измами с разрешени инициирани плащания при незабавните плащания. Всички доставчици на ПУ участват в тази нова система, съгласно която отговорността ще се поделва между изпращащия и получаващия доставчик на ПУ. Доставчиците на ПУ трябва да възстановяват заявления на стойност от 100 британски лири до 85 000 британски лири. Регулаторът на системите за плащания оповестява ежегодно данни за измамите с разрешени инициирани плащания за 14-те най-големи доставчици на ПУ.

Източник: Регулатор на системите за плащания в Обединеното кралство.

Въпреки предприетите от Комисията действия, дискриминацията на база местоположение на платежните сметки продължава да съществува

89 Регламентът за ЕЗПЕ (вж. [каре 1](#)), който е в сила от 2014 г., забранява дискриминацията на база географското местоположение на платежните сметки⁶², което е отразено в техния международен номер на банкова сметка (IBAN). За платците това на практика означава, че съгласно ЕЗПЕ те следва да имат свободата да извършват плащания в евро от всяка платежна сметка, независимо от нейното местоположение. В свой преглед на [Регламента за ЕЗПЕ](#)⁶³ от 2017 г. Комисията признава, че дискриминацията на база IBAN продължава да бъде проблем и се ангажира да предприеме действия срещу нея в [Стратегията за плащанията на дребно](#) (вж. ключови действия [\(11\)](#) и [\(12\)](#) в [приложение III](#)). И двете ключови действия са изпълнени от Комисията, но не са били достатъчни

⁶² Регламент (ЕС) 260/2012 (Регламент за ЕЗПЕ), членове 3 и 9.

⁶³ COM (2017) 683 final.

за решаване на проблема с продължаващата дискриминация на база IBAN, тъй като този отрасъл продължава да призовава за действия⁶⁴.

90 В периода от февруари 2021 г. до септември 2023 г. потребителите са съобщили за почти 3 500 случая на предполагаема дискриминация на база местоположението на IBAN чрез платформата [Accept My IBAN](#). Тези случаи са свързани с презгранични плащания в рамките на ЕЗПЕ. Платформата е инициатива на частния сектор, която предава жалбите на съответния компетентен орган. Най-често се съобщава за дискриминация на база местоположението на IBAN в четири държави — членки на ЕС, като на Франция и Испания се падат съответно 31 % и 21 % от всички случаи. Жалбите се отнасят както до частния, така и до публичния сектор. Събраните данни вероятно отразяват проблема само частично поради липсата на осведоменост сред гражданите на ЕС и факта, че съществуват и други канали за докладване на случаи на дискриминация.

91 Според [Регламента за ЕЗПЕ](#) държавите членки са били длъжни до средата на 2013 г. да уведомят Комисията за своите правила относно санкциите за неспазване на регламента, включително за дискриминацията на база местоположение на IBAN. Девет държави членки обаче са информирали Комисията за своите правила едва през първото тримесечие на 2017 г. — три години и половина след крайния срок за уведомяване — при попълване на отговор във [въпросник](#). Към юли 2024 г. Франция не е уведомила Комисията, въпреки че е въвела новата система за санкции през 2021 г. Броят на случаите във Франция е намалял значително след въвеждането на системата (вж. [каре 8](#)).

⁶⁴ [Блог, Accept my IBAN \(25 октомври 2023 г.\)](#).

Каре 8 — Мерки срещу дискриминацията на база местоположението на IBAN във Франция

Действия, насочени към ограничаване на дискриминацията на база местоположението на IBAN във Франция:

- През октомври 2021 г. френският парламент е одобрил [санкции](#) за дискриминация на база местоположението на IBAN в размер до 375 000 евро.
- [Френските органи](#) са повишили осведомеността сред заинтересованите страни (професионални федерации и сдружения, публични администратори) и са обявили проверки на място за оценка на спазването на Регламента за ЕЗПЕ.

92 В Регламента за ЕЗПЕ се посочва, че санкциите за дискриминация на база местоположението на IBAN следва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи, но няма изискване Комисията да ги оценява⁶⁵. ЕСП установи, че санкциите се различават значително в отделните държави членки. Минималните санкции варират между 250—10 000 евро, въпреки че не всички държави са определили минимални стойности. Максималните санкции варират от 3 500 евро до 10 млн. евро (за дружествата) плюс до 10 % от годишния оборот. Европейският форум за иновации в плащанията, съвместна инициатива на Комисията и ЕЦБ, е предложил компетентните органи да налагат глоби, пропорционални на разходите за налагане на спазването на правилата⁶⁶, но това все още не е довело до корекции в размера на глобите.

93 В контекста на различното прилагане в държавите членки ЕСП отбелязва, че Регламентът за ЕЗПЕ не се споменава в [Регламент \(ЕС\) 2017/2394](#) за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите. Наред с други разпоредби, в последния регламент се определят минималните правомощия на компетентните органи за разследване и прилагане на законодателството в случаи на нарушения от презгранично естество.

⁶⁵ [Регламент \(ЕС\) № 260/2012](#), член 11.

⁶⁶ [Европейски форум за иновации в плащанията](#), Европейска централна банка (12 февруари 2024 г.).

94 Освен законодателните предложения, Комисията е увеличила усилията си за преодоляване на дискриминацията на база местоположението на IBAN), като:

- е обсъдила въпроса за дискриминацията на база IBAN в рамките на различни форуми, например [Европейския форум за иновации в областта на плащанията](#);
- е изпратила писма, призоваващи компетентните органи на Германия, Ирландия, Испания, Франция и Италия да положат усилия за ефективното прилагане на Регламента за ЕЗПЕ (ключово действие [\(11\)](#) в [приложение III](#));
- е стартирала пилотни процедури в ЕС срещу Германия, Испания, Франция и Австрия;
- е издала решение за установяване на нарушение срещу Испания във връзка със законодателство, което не позволява на хората да плащат данъци от сметка в друга държава — членка на ЕС (ключово действие [\(12\)](#) в [приложение III](#)); и
- е започнала комуникационна кампания, за да увеличи осведомеността на гражданите, предприятията и обществените органи в ЕС.

95 Също така Комисията работи заедно с държавите членки в [Работната група по въпросите на правоприлагането във връзка с единния пазар](#), която допринася за по-доброто прилагане на правилата на единния пазар и усилията за преодоляване на най-неотложните пречки за функционирането му. През септември 2023 г. работната група е приела да стартира проект за премахване на дискриминацията на база IBAN от публичния и частния сектор в избрани области. Към момента на одита работната група извършваше оценка на степента на дискриминация на база IBAN в публичния сектор и в телекомуникационния сектор, с оглед установяване на причините, които я пораждат⁶⁷.

96 През 2023 г. ЕБО отбелязва нарастващото явление виртуални IBAN сметки — един от начините, по които доставчиците на платежни услуги реагират на дискриминацията на база IBAN. Виртуални IBAN сметки, които не са пряко свързани с физическа платежна сметка, но пренасочват входящите плащания към IBAN сметки, свързани с тях⁶⁸. В свой [доклад, подчертаващ рисковете](#)

⁶⁷ Работна група по въпросите на правоприлагането във връзка с единния пазар, [Доклад 2022—2023 г.](#), стр. 17 и 18.

⁶⁸ EBA/REP/2023/18, раздел 2.7.

и предизвикателствата на виртуалните IBAN сметки, ЕБО е установил, че използването на такива сметки води до проблеми, свързани с изпирането на пари, защитата на потребителите и вложителите, лицензирането и паспортизирането, както и регулаторния арбитраж. В този контекст ЕСП отбелязва, че за разлика от [Директивата относно борбата с изпирането на пари и ДПУ 2](#), [Регламентът за ЕЗПЕ](#) не попада в обхвата на дейностите на ЕБО⁶⁹. Поради това ЕБО не може да оценява сближаването на надзорните практики на националните компетентни органи в тази област.

По отношение на надзора действията на Комисията досега не са успели да създадат равни условия на конкуренция за предприятията в ЕС

97 Стратегията на Комисията за плащанията на дребно включва целта за въвеждане на ориентиран към бъдещето надзор и надзор на платежната екосистема.

98 В съответствие със [Стратегията за плащанията на дребно](#) Комисията е извършила оценка на рисковете, произтичащи от нерегулираните услуги и изключенията⁷⁰, изброени в Директивата за платежните услуги ([ДПУ 2](#)). Освен това с приемането на законодателното предложение за платежните услуги ([ДПУ 3/РПУ](#)) Комисията възнамерява да интегрира Директивата за електронните пари в ([ДПУ 3/РПУ](#)), като по този начин осигури повече яснота за участниците на пазара. През 2023 г. Парламентът и Съветът са приели [Регламент \(ЕС\) 2023/1114](#) относно пазарите на криптоактиви по предложение на Комисията. Тези мерки са насочени към ключови действия [\(22\)–\(25\)](#) (вж. [приложение III](#)), които ЕСП счете за изпълнени.

99 През 2023 г. ЕБО е извършил първата си партньорска проверка⁷¹ на националните компетентни органи (НКО) в областта на платежните услуги, с цел постигане на сближаване в областта на надзора. Органът е установил, че НКО до голяма степен са се придържали към насоките си относно информацията за лицензиране и регистрация съгласно [ДПУ 2](#)⁷². Някои НКО обаче не изискват от заявителите да предоставят цялата информация, посочена в насоките. Това

⁶⁹ Регламент (ЕС) № 1093/2010, член 1.

⁷⁰ SWD (2023) 231 final, стр. 15, 153 и 162.

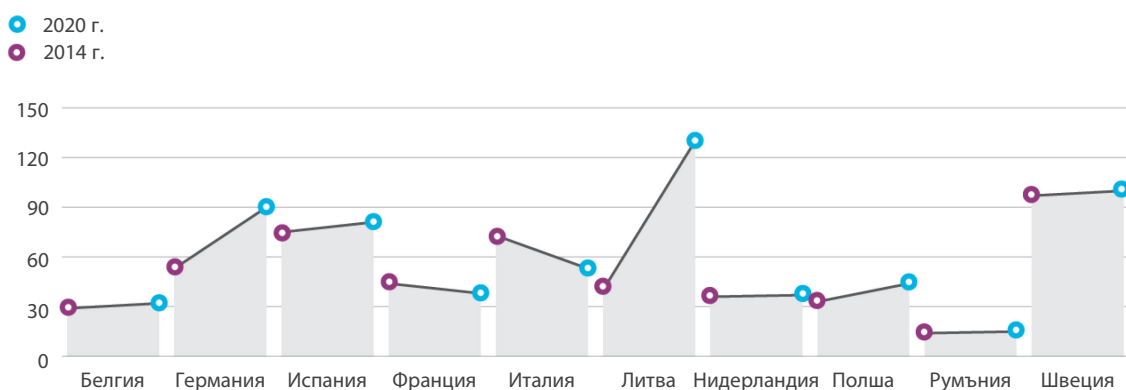
⁷¹ EBA/REP/2023/01.

⁷² EBA-GL-2017-09.

означава, че за заявителите има различни надзорни очаквания при подаването на заявление за лиценз.

100 Комисията призна, че съществуват проблеми, свързани с разликите в прилагането и изпълнението на ДПУ 2. Те засягат пряко конкуренцията между доставчиците на платежни услуги, като създават различни регулаторни условия в различните държави членки. Дължат се на различното тълкуване на правилата, което насърчава регулаторен арбитраж и води до концентрация на доставчици трети лица в държави, които тълкуват правилата по-благоприятно⁷³. Като цяло броят на доставчиците трети страни в ЕС се е увеличил с 126 в периода 2014—2020 г., като почти целият растеж се наблюдава в две държави членки (вж. *фигура 8*).

Фигура 8 — Брой на доставчиците трети страни, лицензирани съгласно ДПУ 2



Източник: ЕСП, по данни на Комисията.

101 Заинтересованите страни, включително европейските надзорни органи и НКО, са предложили публично няколко начина за подобряване на надзорната рамка или надзорните практики. Те призовават за по-добри насоки, повече прозрачност и правила, които са по-добре адаптирани към технологичното развитие. НКО също призовават за засилване на надзорните правомощия по отношение на големите дружества в областта на информационните технологии („BigTech“), предоставящи платежни услуги със собствена марка (т.нар. „white labeling“). Партньорите, продаващи продукти по схемата „white labeling“, сключват договорни споразумения с кредитни или платежни институции, като използват собственото си име за предоставяне на платежни услуги, за които нямат лиценз (вж. *приложение IV*). Европейските надзорни органи подчертават

⁷³ SWD (2023) 231 final, стр. 20.

необходимостта от актуализиране на [тълкувателното съобщение на Комисията от 1997 г. относно свободата на банките да предоставят услуги](#)⁷⁴.

102 Въпреки че проблемът с различията в надзора на НКО е довел до неравни условия на конкуренция за доставчиците на платежни услуги, Комисията го е разгледала в много ограничена степен. НКО са повдигнали въпроса за схемата „white labeling“ и са поискали допълнителни правомощия, но техните предложения все още не са разгледани в предложението на Комисията за платежните услуги. Като цяло ЕСП оценява ключово действие [\(26\)](#) в [приложение III](#) като неизпълнено, тъй като не откри задълбочена оценка на връзките между надзора на платежните услуги и надзора на платежните системи, схеми и инструменти.

⁷⁴ [ESA 2022 01](#) и [EBA report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services](#).

Заклучения и препоръки

103 Като цяло ЕСП заключи, че подходът на ЕС към електронните плащания е допринесъл за извършването на по-сигурни, по-бързи и по-евтини плащания за потребителите, но липсват достатъчно данни, за да се направи по-точна оценка на постигнатото. Одиторите установиха два ключови аспекта в регулаторната рамка на ЕС, които изискват допълнително внимание. На първо място, критериите за оценка на целесъобразността на ценовите интервенции са неясни и не се разглеждат периодично. На второ място, съществуват пропуски в правната рамка по отношение на обмена на данни за банковите сметки при отворено банкиране.

104 ЕС разполага с усъвършенствана правна рамка за електронните плащания, която е била разширена и преразгледана през последното десетилетие, за да отрази бързото развитие в сектора. Ключов етап в това отношение е прегледът на втората Директива за платежните услуги, за който ЕСП констатира, че е задълбочен и включва редица аспекти (вж. точки [18—22](#)).

105 Ценовите интервенции обикновено са насочени към намаляване на отрицателните последици от нарушаването на конкуренцията или към преследване на конкретни цели на политиката, потенциално в полза на потребителите. Ценовата интервенция обаче е вмешателство по своя характер, тъй като създава ограничения в начина, по който участниците на пазара могат да начисляват такси за своите услуги, и засяга прозрачността на разходите за потребителите. ЕСП установи, че в основните правни актове относно електронните плащания не се посочват ясни критерии за оценка на целесъобразността на интервенциите и за техния срок. Предвидени са еднократни прегледи, но няма изисквания за периодично разглеждане (вж. точки [23—27](#)).

106 ЕСП установи, че за някои от съществуващите интервенции, свързани с картови плащания, Комисията не е успяла да докаже, че положителните ефекти за потребителите ясно надвишават отрицателните. Липсата на изчерпателни, надеждни и актуални данни възпрепятства способността на Комисията да наблюдава ефективно отражението от ценовата интервенция. Една от причините за малкото налични данни са споразуменията за неразкриване на информация при картовите схеми, които възпрепятстват търговците, издателите на карти и приемащите плащането да споделят данни за таксите, свързани с картови плащания (вж. точки [28—44](#)).

107 Друга важна част от законодателната рамка на ЕС за електронните плащания е отвореното банкиране. В тази област основните слабости се дължат на липсата на стандартизация и слабите механизми за наблюдение на отвореното банкиране. Продължават да съществуват и пречки за споделянето на данни поради липсата на финансови стимули за притежателите на информация за плащанията и нестандартизираните интерфейси. Оценката на Комисията дали да се въведе компенсация за отворено банкиране не се основава на количествен анализ и не разглежда въздействието на предложения модел за отворено банкиране върху рентабилността на държателите на данни за сметки (главно банки). ЕСП откри също така, че недостатъчните данни възпрепятстват способността на Комисията да извърши задълбочен анализ на политиката на отворено банкиране (вж. точки **45—59**).

Препоръка 1 — Да се определят критериите за ценовите интервенции в областта на електронните плащания и тези интервенции да се преразглеждат периодично

Комисията следва:

- а) да въведе критерии, чрез които да определя при какви обстоятелства кои видове интервенция в цените са оправдани, ако е необходимо — като инициира законодателно предложение.
- б) да извършва периодични прегледи на ценовите интервенции на пазара на плащанията (като например на тавана на обменните такси и забраната за надценка).
- в) да преодолее ограниченията, породени от споразуменията за неразкриване на информация, за да може да събира данни относно разходите за ценови интервенции, като например тавана на обменните такси и забраната за надценка, ако е необходимо — като инициира законодателно предложение.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г. за а); за б) датата на първия преглед следва да се определя за всеки конкретен случай, но не по-късно от края на 2028 г.; до края на 2027 г. за в)

Препоръка 2 — Да се разработи и приложи стратегия за мониторинг на данните в областта на електронните плащания

Комисията следва да разработи и приложи стратегия за мониторинг на данните в областта на електронните плащания (особено по отношение на ценовите интервенции и отвореното банкиране), за да определи какви видове данни са необходими за вземането на информирани решения по политиката, източниците на тези данни, честотата на събиране на данните и изискванията за ефективно и ефикасно събиране на данни.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.

108 Въздействието на политиките на ЕС, свързани с електронните плащания, остава до голяма степен неизвестно, тъй като Комисията не разполага с ефективна система за мониторинг. По-специално, Комисията не е определила показатели за измерване на действителната скорост, разходи, достъпност и прозрачност на плащанията, нито цели, приложими за различните видове плащания. За разлика от това, такива цели са определени от Г-20. Тези показатели биха осигурили полезна рамка за Комисията при изготвянето на законодателни предложения и оценката на потенциалното им въздействие. Още по-сериозен е факта, че Комисията няма достъп до най-важните данни, с които обикновено разполагат доставчиците на платежни услуги. Някои от действията на Комисията имат потенциала да подобрят прозрачността, бързината и разходите за плащанията. Тя очаква значително подобрение на бързината на плащанията поради по-активно използване на незабавни плащания в бъдеще. Липсата на данни обаче продължава да бъде ключов фактор, който ограничава възможностите на Комисията да оценява развитието на пазара на плащания в ЕС (вж. точки [62](#)—[77](#)).

Препоръка 3 — Да бъдат предложени показатели за изпълнение и да се определят цели по отношение на електронните плащания

За да оцени ефективността на платежните политики на ЕС, Комисията следва да определи показатели за измерване на разходите, скоростта, прозрачността и достъпността на електронните плащания и да определи конкретни цели за тях на равнище ЕС.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.

109 На последно място, Комисията е изпълнила по-голямата част от ключовите действия, определени в нейната [Стратегия за плащанията на дребно](#) от 2020 г., но забавянията в изпълнението са често срещани (вж. точки [78—80](#)). Проверката на ЕСП на ключовите действия, свързани с три избрани теми, установи, че дори когато са изцяло изпълнени, действията невинаги са постигнали планираните цели:

- Въвеждането на задълбочено установяване на идентичността на клиента е било ефективна мярка, но измамниците са се приспособили, като са използвали измама с разрешени инициирани плащания, за да заобиколят новите мерки за сигурност. Новата система на ЕС за поемане на отговорност, предложена от Комисията, е съсредоточена върху измамите с фалшива самоличност и не обхваща всички видове измами с инициирани плащания (вж. точки [81](#) и [88](#)).
- По отношение на дискриминацията на база местоположението на платежните сметки, Комисията е увеличила усилията си, но все още не е преодолела проблема плащания да се отказват поради чуждестранен IBAN. Тази дискриминация продължава да бъде реален проблем за потребителите в целия ЕС, въпреки че е забранена от Регламента за ЕЗПЕ. Усилията за ефективна борба с този проблем са възпрепятствани от регулаторни пропуски, като например факта, че прилагането на Регламента за ЕЗПЕ не е включено в обхвата на дейностите на ЕБО или в сътрудничеството между националните органи. Санкциите за дискриминация на база местоположението на IBAN се различават значително в отделните държави членки и Комисията няма задължение да оценява дали те са ефективни, пропорционални и възпиращи. Дискриминацията на база местоположението на платежните сметки е довела до по-широко използване на виртуални IBAN, което поражда някои рискове. Тези рискове вече са били установени от ЕБО в неотдавнашен доклад (вж. точки [89—96](#)).
- По отношение на надзора действията на Комисията не са успели да създадат равни условия на конкуренция за предприятията, функциониращи в различните държави в ЕС. Поради различните тълкувания на правилата за разрешаване и регистрация дружествата за платежни услуги се намират предимно в държави, в които правилата се тълкуват по-благоприятно. В допълнение, Комисията не е предприела последващи действия във връзка с призивите на националните органи за засилване на техните надзорни правомощия по отношение на големи технологични дружества с обширни клиентски мрежи (вж. точки [97—102](#)).

Препоръка 4 — Да се преодолее дискриминацията на база местоположението на платежните сметки чрез прилагане на по-строги правила и да се извърши анализ на виртуалните платежни сметки

Комисията следва:

- а) да предложи да бъде включено позоваване на [Регламента за ЕЗПЕ](#) в [Регламент \(ЕС\) 2017/2394](#) относно сътрудничеството между националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите.
- б) да предложи в обхвата на дейностите на ЕБО да се включи налагане на спазването на [Регламента за ЕЗПЕ](#).
- в) да изготви задълбочена оценка на това дали виртуалните банкови сметки (IBAN) ще изискват допълнителни действия на ниво ЕС, като вземе предвид, наред с другото, рисковете, посочени в доклада на ЕБО.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.

Препоръка 5 — Да бъдат положени по-големи усилия за постигане на равни условия при лицензирането и надзора

Комисията следва:

- а) да предостави на националните компетентни органи подробно тълкуване относно лицензирането и регистрацията на доставчици на платежни услуги;
- б) да актуализира своите насоки относно свободата на предоставяне на услуги, за да отрази актуалните технологични изисквания;
- в) да анализира нуждата от мерки за повишаване на вътрешногруповата прозрачност в големите технологични дружества и да извършва обмен на информация между националните компетентни органи с цел по-ефективен надзор на равнище държави членки.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г. за а) и б); до средата на 2028 г. за в).

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV с ръководител Mihails Kozlovs — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 26 ноември 2024 г.

За Европейската сметна палата

Tony Murphy
Председател

Приложения

Приложение I — Визия на Комисията за плащанията на дребно в ЕС

В своята [стратегия за плащанията на дребно](#) Комисията определя своята визия и основните стълбове на действие.

Визия на Комисията за плащанията на дребно в ЕС:

- гражданите и предприятията в Европа се ползват от широка и разнообразна гама от висококачествени платежни решения, които са подкрепени от конкурентен и иновативен пазар на плащания и са базирани на безопасна, ефикасна и достъпна инфраструктура;
- следва да са на разположение конкурентни собствени и общоевропейски платежни решения в подкрепа на икономическия и финансов суверенитет на Европа; и
- ЕС допринася значително за подобряването на презграничните плащания с юрисдикции извън ЕС, включително паричните преводи, като по този начин подкрепя международната роля на еврото и „отворената стратегическа автономия“ на ЕС.

Стратегията на Комисията е структурирана около следните четири **ключови стълба**, които са в тясна взаимовръзка:

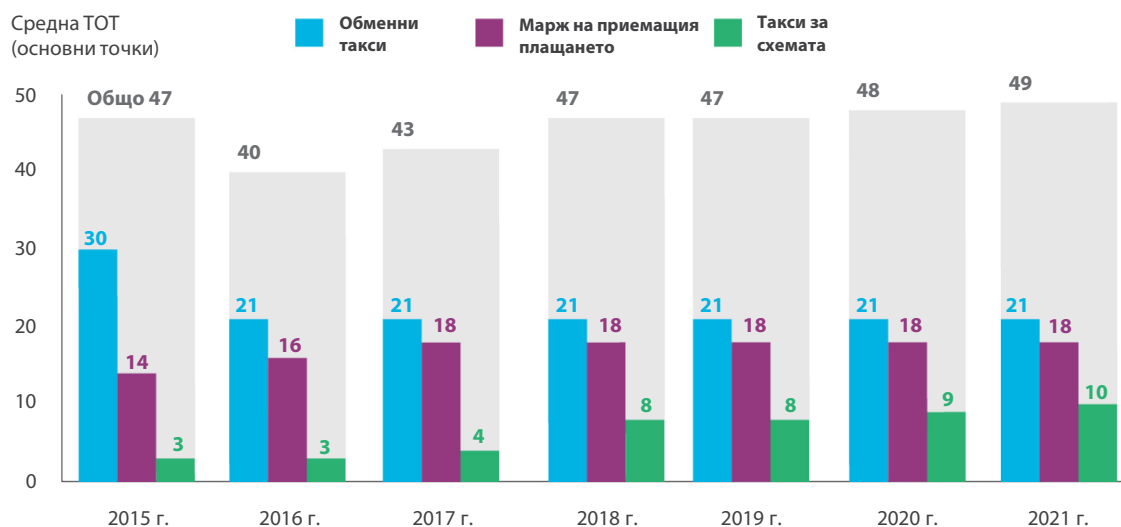
- i) все повече решения за цифрови и незабавни плащания с трансевропейски обхват;
- ii) иновативни и конкурентни пазари на плащания на дребно;
- iii) ефикасни и оперативно съвместими системи за плащания на дребно и друга съпътстваща инфраструктура; и
- iv) ефикасни международни плащания, включително парични преводи.

Приложение II — Актуални проучвания относно таксите за обслужване на търговците

В хода на настоящия одит ЕСП откри три проучвания, които може да показват, че таксите за обслужване на търговци, различни от обменните такси, са значителни.

На първо място, проведеното през 2021 г. [проучване относно схемата за такси CMSPI & Zephyre](#) показва, че намаляването на обменните такси след въвеждането на Регламента относно обменните такси е било съпроводено с увеличаване във времето на други компоненти на таксите за обслужване на търговци — предимно такси за схемата. Според това проучване обменните такси представляват едва 43 % от таксите за обслужване на търговци през 2021 г., като останалите 57 % представляват маржа на приемащия плащането и такси за схемите (вж. [фигура 9](#)).

Фигура 9 — Структура на таксите за обслужване на търговци за периода 2015—2021 г.



ОТ: Обменни такси; TOT: Такси за обслужване на търговци.

Източник: Проучване относно схемата за такси CMSPI & Zephyre (2021 г.).

На второ място, EHI retail institute e.V. публикува годишен доклад относно платежните услуги в сектора на търговия на дребно в Германия. Въз основа на данни от 2023 г. EHI retail institute e.V. е установил, че таксите за кредитни карти при международните картови схеми варират от 0,47 % за големите търговци до 1,81 % за малките търговци, което е значително над таваните на обменните такси⁷⁵.

На трето място, през 2024 г. Комисията е възложила на Valdani Vicari & Associati (VVA) и на дружество за събиране на данни в световен мащаб (gdcc) да проведат проучване за анализ на новите тенденции на пазарите на картови плащания, в това число на обменните такси и таксите за обслужване на търговци. Проучването обхваща 11 държави членки и установява, наред с другото, че през 2022 г. таксите за обслужване на търговци за дебитни и кредитни карти възлизат съответно на 0,44 % и 0,60 %⁷⁶, което също е значително над тавана на обменните такси. Предвид ограничените налични данни експертите не можаха да извършат задълбочен анализ. В контекста на това проучване не е било възможно събирането на някои данни за международните картови схеми, наред с други причини и поради споразуменията за неразкриване на информация.

⁷⁵ EHI, *Studie: Zahlungssysteme im Einzelhandel 2023*, 2023 г.

⁷⁶ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al., *Study on developments in card-based payment markets*, 2024 г.

Приложение III — Ключови действия, разгледани за целите на одита

Ключово действие	Срок	Обхванато в	Приключено?	Изпълнено в срок?
1) Комисията ще провери броя на доставчиците на платежни услуги, както и броя на сметките, които могат да изпращат и получават незабавни кредитни преводи съгласно Регламента за ЕЗПЕ.	2020 г.	Работен документ на службите на Комисията SWD (2022) 546 final Точки 66—68	Да	Не
2) Комисията ще оцени дали това равнище е задоволително и ще реши дали е целесъобразно да предложи законодателство.	2021 г.	Работен документ на службите на Комисията SWD (2022) 546 final Точки 66—68	Да	Не
3) Комисията ще прецени дали би било целесъобразно да се изисква от съответните заинтересовани страни да спазват всички или част от допълнителните функции на незабавните кредитни преводи, извършвани съгласно Регламента за ЕЗПЕ.	Не е посочена конкретна дата	Работен документ на службите на Комисията SWD (2022) 546 final Точки 66—68	Да	Не е приложимо

Ключово действие	Срок	Обхванато в	Приключено?	Изпълнено в срок?
4) Комисията ще оцени до каква степен съществуващите мерки на ЕС за защита на потребителите (например правото на възстановяване) могат да осигурят на потребителите, извършващи незабавни плащания, високото равнище на защита, предлагано от други платежни инструменти.	При преразглеждането на ДПУ 2	Работен документ на службите на Комисията SWD (2022) 546 final Точки 66—68	Да	Не, поради по-късното начало на прегледа на ДПУ
5) Комисията ще оцени въздействието на таксите, налагани на потребителите за незабавни плащания, и ако е приложимо, ще изисква те да не бъдат по-високи от таксите, налагани за редовните кредитни преводи.	Не е посочена конкретна дата	Работен документ на службите на Комисията SWD (2022) 546 final Точки 66—68	Да	Не е приложимо
6) Комисията ще разгледа дали следва да се предприемат конкретни мерки за повишаване на ефективността на управлението на кризи на платежните системи и за осигуряване на стабилни мерки за смекчаване на ликвидния риск за финансовите институции, произтичащ от бърз и слаб приток на средства чрез незабавни плащания.	Не е посочена конкретна дата	Работен документ на службите на Комисията: SWD (2022) 546 final	Да	Не е приложимо

Ключово действие	Срок	Обхванато в	Приключено?	Изпълнено в срок?
7) В контекста на незабавните плащания Комисията ще проучи дали е необходимо да се предприемат допълнителни мерки за справяне с други специфични рискове, като например изпирането на пари, финансирането на тероризма и свързаните с тях предикатни престъпления.	Не е посочена конкретна дата	Работен документ на службите на Комисията SWD (2022) 546 final	Да	Не е приложимо
8) Комисията ще проучи осъществимостта на разработването на етикет, заедно с ясно видимо лого, за допустими общоевропейски платежни решения.	2023 г.	Все още не е извършено проучване на Комисията	Не	Не
9) Комисията ще проучи начини за улесняване на внедряването на европейски спецификации за безконтактни картови плащания, например чрез програми на ЕС за финансиране.	2023 г.	Все още не е извършено проучване на Комисията	Не	Не
10) Комисията ще подкрепи модернизацията и опростяването на механизмите за приемане на плащанията на търговците в ЕС, като разреши например касовите апарати да издават електронни разписки.	2023 г.	Все още не е предоставена подкрепа от Комисията	Не	Не
11) Комисията напомня на националните компетентни органи за техните задължения да налагат спазването на изискванията от Регламента за ЕЗПЕ.	Не е посочена конкретна дата	Точка 94	Да	Не е приложимо

Ключово действие	Срок	Обхванато в	Приключено?	Изпълнено в срок?
12) Комисията ще следи отблизо случаите на неспазване на Регламента за ЕЗПЕ и ще образува необходимите производства за установяване на нарушение на правото на ЕС.	Не е посочена конкретна дата	Точки 94—95	Да	Не е приложимо
13) Комисията ще проучи начини за насърчаване на използването на електронна идентификация (eID) с цел постигането на задълбочено установяване на идентичността на клиента.	Не е посочена конкретна дата	Законодателно предложение за създаване на рамка за европейска цифрова самоличност	Да	Не е приложимо
14) Комисията ще извърши проучване относно равнището на навлизане на електронните плащания в ЕС.	2022 г.	Предстои да се извърши проучване	Не	Не
15) С цел да подкрепи емитирането на цифрово евро, Комисията ще работи в тясно сътрудничество с ЕЦБ по целите и вариантите на политиката, като положи усилия за постигане на високо равнище на взаимно допълване.	Не е посочена конкретна дата	Законодателно предложение относно създаването на цифровото евро	Да	Не е приложимо

Ключово действие	Срок	Обхванато в	Приключено?	Изпълнено в срок?
16) Комисията ще започне извършването на задълбочен преглед на прилагането и въздействието на ДПУ 2.	2021 г.	Законодателни предложения относно платежните услуги (РПУ/ДПУ 3) Точки 18—21	Да	Не
17) Комисията планира да представи законодателно предложение относно рамка за отвореното финансиране.	2022 г.	Законодателните предложения относно рамка за достъп до финансови данни (FIDAR) Точка 51	Да	Не
18) Комисията следва внимателно да наблюдава прилагането на изискванията по отношение на задълбоченото установяване на идентичността на клиента.	Не е посочена конкретна дата	Работен документ на службите на Комисията SWD (2023) 231 final.	Да	Не е приложимо

Ключово действие	Срок	Обхванато в	Приключено?	Изпълнено в срок?
19) Комисията ще направи преглед на въздействието, което е оказало използването на задълбоченото установяване на идентичността на клиента върху равнището на измамите при плащанията в ЕС, и ще проучи дали следва да се обмислят допълнителни мерки за справяне с новите видове измами.	При преразглеждането на ДПУ 2	Работен документ на службите на Комисията SWD (2023) 231 final.	Да	Не, поради по-късното начало на прегледа на ДПУ
20) Комисията следва да предложи регламент относно оперативната устойчивост на цифровите технологии във финансовите сектори в целия ЕС.	2020 г.	Предложение за регламент относно оперативната устойчивост на цифровите технологии във финансовия сектор (DORA)	Да	Да
21) Комисията ще преразгледа съществуващите правни ограничения за безконтактните плащания.	При преразглеждането на ДПУ 2	Работен документ на службите на Комисията SWD (2023) 231 final.	Да	Не, поради по-късното начало на прегледа на ДПУ

Ключово действие	Срок	Обхванато в	Приключено?	Изпълнено в срок?
22) Комисията ще оцени всички нови рискове, произтичащи от нерегулирани услуги.	При преразглеждането на ДПУ 2	Работен документ на службите на Комисията SWD (2023) 231 final.	Да	Не, поради по-късното начало на прегледа на ДПУ
23) Комисията също така ще оцени целесъобразността на изключенията, посочени в ДПУ 2, и ще оцени необходимостта от промени в пруденциалните и оперативните изисквания и изискванията за защита на потребителите.	При преразглеждането на ДПУ 2	Работен документ на службите на Комисията SWD (2023) 231 final.	Да	Не, поради по-късното начало на прегледа на ДПУ
24) Комисията ще съгласува ДПУ 2 и Директивата за електронните пари, като обхване издаването на електронни пари като платежна услуга в законодателно предложение относно платежните услуги.	При преразглеждането на ДПУ 2	Законодателни предложения относно платежните услуги съгласно ДПУ 3 (РПУ)	Да	Не, поради по-късното начало на прегледа на ДПУ
25) Комисията ще издаде допълнителни разпоредби за издателите на токени за електронни пари, които да допълнят Директивата за електронните пари.	Не е посочена конкретна дата	Регламент в областта на криптоактивите	Да	Не е приложимо

Ключово действие	Срок	Обхванато в	Приключено?	Изпълнено в срок?
26) Когато е необходимо, Комисията ще осигури подходящо обвързване между надзора на платежните услуги и надзора на платежните системи, схеми и инструменти.	Не е посочена конкретна дата	Оценката на Комисията на обвързването все още не е извършена	Не	Не е приложимо
27) Комисията ще разгледа възможността за разширяване на обхвата на Директивата относно окончателността на сетълмента (ДОС), като включи и платежните институции.	2020 г.	Изменение на Директивата относно окончателността на сетълмента	Да	Не
28) Комисията ще проучи целесъобразността на изготвяне на предложение за законодателство, насочено към гарантиране на правото на достъп до техническа инфраструктура при справедливи, разумни и недискриминационни условия.	Не е посочена конкретна дата	Регламент относно единния пазар на цифрови услуги	Да	Не е приложимо
29) Комисията очаква съответните оператори на платежни системи да улеснят обвързването между европейските системи и системите за незабавни плащания на трети държави.	Не е посочена конкретна дата	Комисията все още не е проучила осъществимостта на това очакване	Не	Не е приложимо

Ключово действие	Срок	Обхванато в	Приключено?	Изпълнено в срок?
30) Комисията призовава за прилагането на общи международни стандарти като ISO 20022.	2022 г.	Комисията все още не е призовала за това Точки 70—71	Да	Не
31) Комисията насърчава доставчиците на платежни услуги да използват глобалната платежна инициатива на Дружеството за световни междубанкови финансови телекомуникации (SWIFT).	Не е посочена конкретна дата	Комисията все още не е предприела действия за насърчаване	Не	Не е приложимо
32) Комисията ще прецени дали е необходимо да се подобри прозрачността на презграничните международни сделки.	При преразглеждането на ДПУ 2	Точка 65	Да	Не, поради по-късното начало на прегледа на ДПУ
33) Тъй като незабавните плащания се превръщат в норма и в международен план, в контекста на прегледа на ДПУ 2 Комисията ще оцени също дали е целесъобразно изискването за максималното време за изпълнение на трансакции между двама европейски търговци ("two-leg" transactions) да се прилага и за трансакции, при които единият от търговците е извън ЕС ("one-leg" transactions).	При преразглеждането на ДПУ 2	Комисията все още не е извършила оценка	Не	Не

Ключово действие	Срок	Обхванато в	Приключено?	Изпълнено в срок?
34) Комисията следи с интерес работата в рамките на Европейския платежен съвет за евентуална допълнителна хармонизация на бизнес правилата и стандартите за съобщения при операциите „на един крак“. Комисията ще оцени дали е необходимо да ги направи задължителни.	Не е посочена конкретна дата	Комисията все още не е извършила оценка	Не	Не е приложимо
35) Комисията насърчава инициативите на държавите членки в подкрепа на сектора на паричните преводи, при условие че доставчиците на услуги по парични преводи поемат ангажименти за постепенно намаляване на разходите за услугите по парични преводи с течение на времето.	Не е посочена конкретна дата	Комисията все още не е предприела действия за насърчаване	Не	Не е приложимо

Приложение IV — Препоръки на заинтересованите страни относно надзора върху платежните услуги

Заинтересована страна	Дата	Съдържание на препоръката
Национални компетентни органи (НКО)	1.2021 г. и 2.2024 г.	НКО определиха практиката „бяло етикетирание“ (white labelling) на големите дружества в областта на информационните технологии („BigTech“) като бъдещо предизвикателство. Партньорите, продаващи продукти по схемата „white labeling“, сключват договорни споразумения с кредитни или платежни институции, като използват собственото си име за предоставяне на платежни услуги, за които нямат лиценз. Като първа стъпка НКО призовават за по-голяма прозрачност по отношение на големите технологични дружества с обширни клиентски мрежи (BigTechs) с вътрешногрупови връзки, след което да се пристъпи към справяне с проблема с недостатъчните правомощия за надзор. Като цяло НКО считат, че комуникацията между надзорните органи във финансовия сектор на дъщерните дружества на BigTech, предоставящи финансови услуги, следва да бъде подобрена, като се въведе обща система за обмен на информация ⁷⁷ .
Съвместен надзорен отговор (ЕБО, ЕЮРА, ESMA)	1.2022 г.	Европейските надзорни органи подчертават необходимостта от актуализиране на тълкувателното съобщение от 1997 г. относно свободата на банките да предоставят услуги. Съвместните надзорни органи считат, че в съобщението на Комисията следва да се вземе предвид технологичното развитие, за да се определи кога дадена цифрова дейност представлява трансгранична доставка (напр. интернет, мобилно банкиране) ⁷⁸ .

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

⁷⁸ ESA 2022 01 и EBA report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services.

Заинтересована страна	Дата	Съдържание на препоръката
Европейски банков орган (ЕБО)	1.2023 г.	ЕБО предложи Комисията да изясни механизмите за управление, критериите за пригодност на управлението и изискванията, на които заявителите трябва да отговарят, за да се създаде достатъчно местен характер на платежните институции ⁷⁹ .
НКО	2.2024 г.	НКО са определили като проблем недостатъчно пълни или ясни уведомления за презгранични услуги. НКО са докладвали за дъщерни дружества на доставчици на ПУ, които са уведомили органа в съответната държава за намерението си да предоставят едни и същи услуги във всички държави членки, въпреки че в крайна сметка услугите са били предоставяни само в няколко държави членки. В други случаи услугите са предоставяни в повече държави членки, отколкото органът по произход е бил уведомен ⁸⁰ .

⁷⁹ Доклад [JC 2024 02](#), според който, за да имат местен характер, платежните институции следва да имат централен офис в държавата членка, която е регистрирана, и да извършват там поне част от дейността си по предоставяне на платежни услуги ([ДПУ 2](#), член 11).

⁸⁰ [FISMA 2021/OP/0002](#), стр. 110 и 163; [JC 2024 02](#).

Съкращения

QR код:	Код за бърз отговор
Г-20:	Група на двайсетте
Доставчик на ПУ:	Доставчик на платежни услуги
ДПУ 2:	Директива за платежните услуги от 2015 г.
ДПУ 3:	Директива за платежните услуги (законодателно предложение от 2023 г.)
ЕБО:	Европейски банков орган
ЕЗПЕ (SEPA):	Единна зона за плащания в евро
ЕЦБ:	Европейска централна банка
НКО:	Национален компетентен орган
РПУ:	Регламент относно платежните услуги (законодателно предложение от 2023 г.)
IBAN:	Международен номер на банкова сметка
ISO:	Международна организация по стандартизация

Речник на термините

G-20: Международен форум, в който участват 19 държави, ЕС и Африканския съюз, които представляват най-големите икономики в света.

Дискриминация на база местоположението на IBAN: Плащания в единната зона за плащания в евро, които могат да се извършват само от или към национална платежна сметка в евро.

Измама с разрешено иницирано плащане: Дадено лице е подведено да разреши плащане към измамник.

Измама с фалшива самоличност: Подкатегория на измамата с разрешено иницирано плащане. Измамникът прибегва до преструване на известна и доверена трета страна, за да манипулира потърпевшия да разреши плащането.

Цифрови портфейли: Сигурна цифрова платформа, позволяваща на потребителите да управляват финансови трансакции, включително съхранение, изпращане или получаване на средства онлайн.

BigTechs: Големи технологични дружества с обширни мрежи от клиенти

Отговори на Европейската комисия

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

Хронология

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

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политики и програми на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да оказат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав IV, специализиран в областта на пазарната регулация и конкурентоспособната икономика, с ръководител Mihails Kozlovs — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Ildikó Gáll-Pelcz със съдействието на Claudia Kinga Bara — ръководител на нейния кабинет, и Zsolt Varga — аташе в кабинета; Kamila Lepkowska — главен ръководител; Helmut Kern — ръководител на задача; Armin Hosp, Ioannis Sterpis, Ezio Guglielmi и Shane Enright — одитори. Alexandra Damir-Binzaru предостави подкрепа за графичното оформление, а Michael Pypers — езикова подкрепа.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



Kamila Lepkowska



Helmut Kern



Armin Hosp



Ioannis Sterpis



Ezio Guglielmi

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2025 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в [Решение № 6—2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (например в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

HTML	ISBN 978-92-849-3591-8	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/2496877	QJ-01-24-039-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3592-5	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/1326018	QJ-01-24-039-BG-N

ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Специален доклад 01/2025](#) „Електронни плащания в ЕС — по-сигурни, по-бързи и по-евтини плащания, но все още съществуват предизвикателства“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2025 г.

Електронните плащания — цифровият обмен на парични средства, често през мобилни устройства — допринасят за икономическия растеж. Само през 2023 г. стойността на електронните плащания при продажбите на дребно е надхвърлила 1 трлн. евро. ЕСП анализира подхода на ЕС към електронните плащания и по-специално дали регулаторната рамка създава добри условия за по-безопасни, по-бързи и по-евтини електронни плащания. Тя установи, че подходът на ЕС е допринесъл за подобряване на условията, свързани с електронните плащания, но някои аспекти на рамката изискват допълнително внимание, особено ценовите интервенции и обмена на данни за сметките. ЕСП отправя няколко препоръки към Комисията, в т.ч. да се определят ясни критерии за ценовите интервенции в областта на електронните плащания и да се разработи и въведе стратегия за мониторинг на данните.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/contact

Уебсайт: eca.europa.eu

Туйтър: @EUAuditors