

Specialioji ataskaita

## Skaitmeniniai mokėjimai ES

Nepaisant išliekančių spragų, pasiekta pažanga,  
kad jie būtų saugesni, spartesni ir pigesni



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI

# Turinys

	Dalis
<b>Santrauka</b>	I–VI
<b>Įvadas</b>	01–11
<b>Skaitmeninių mokėjimų ES struktūra</b>	01–07
<b>Funkcijos ir atsakomybė</b>	08
<b>ES skaitmeninių mokėjimų reglamentavimo sistema</b>	09–11
<b>Audito apimtis ir metodas</b>	12–15
<b>Pastabos</b>	16–102
<b>Pažanga įgyvendinant ES skaitmeninių mokėjimų reglamentavimo sistemą, tačiau tebėra spragų vykdant su kainomis susijusias intervencines priemones ir atvirosios bankininkystės srityje</b>	16–59
2023 m. Komisija atliko išsamią Mokėjimo paslaugų direktyvos peržiūrą	18–22
Dėl su kainomis susijusių intervencinių priemonių gali kilti rizika, kad ES skaitmeninių mokėjimų rinka neveiks efektyviai, jei jos yra netinkamai parengtos	23–44
Standartizacijos stoka ir silpnos stebėsenos priemonės atvirosios bankininkystės sistemoje	45–59
<b>Dėl stebėsenos ir duomenų rinkimo trūkumų Komisijai sunku įvertinti skaitmeninių mokėjimų politikos poveikį</b>	60–77
Iki šiol Komisija nėra nustačiusi nei rodiklių, pagal kuriuos būtų galima įvertinti mokėjimų spartą, išlaidas, prieinamumą ir skaidrumą ES lygmeniu, nei jokių siektinų reikšmių	62–63
Yra tam tikrų galimybių, kad Komisijos veiksmais bus padidintas mokėjimų skaidrumas, sparta ir sumažintos susijusios išlaidos, tačiau rezultatai dar nėra aiškūs	64–71
Komisija turėjo nedaug duomenų, kad galėtų įvertinti, ar vartotojai iš tikrųjų gali naudotis greitesniais ir pigesniais mokėjimais	72–77

<b>Komisija įgyvendino daugumą 2020 m. mažmeninių mokėjimų strategijos veiksmų, tačiau vėlavimai buvo dažni, o tikslai – ne visada pasiekti</b>	<b>78–102</b>
Komisijos veiksmai, susiję su klientų autentiškumo patvirtinimu, padėjo užtikrinti, kad mokėjimai būtų saugesni, tačiau ateityje laukia sunkumai	81–88
Nepaisant Komisijos veiksmų, diskriminacija dėl mokėjimo sąskaitos vietos išlieka	89–96
Priežiūros srityje Komisijos veiksmais dar nepavyko sukurti vienodų sąlygų ES šalyse veikiančioms įmonėms	97–102
<b>Išvados ir rekomendacijos</b>	<b>103–109</b>
<b>Priedai</b>	
<b>I priedas. Komisijos vizija dėl ES mažmeninių mokėjimų</b>	
<b>II priedas. Naujausi prekybininkų aptarnavimo mokesčių tyrimai</b>	
<b>III priedas. Pagrindiniai audito metu įvertinti veiksmai</b>	
<b>IV priedas. Suinteresuotųjų subjektų rekomendacijos dėl mokėjimo paslaugų priežiūros</b>	
<b>Santrumpos</b>	
<b>Terminų žodynis</b>	
<b>Komisijos atsakymai</b>	
<b>Tvarkaraštis</b>	
<b>Audito grupė</b>	

# Santrauka

**I** Skaitmeniniai mokėjimai – tai elektroniniai lėšų mainai, dažnai naudojantis mobiliaisiais įrenginiais arba skaitmeniniais kanalais, įskaitant mokėjimus kortelėmis. Skaitmeniniais mokėjimais skatinamas ekonomikos augimas, suteikiant prieigą prie banko paslaugų, skatinant pinigų leidimą ir sudarant palankesnes sąlygas tarptautinei prekybai. 2017–2023 m. ES mažmeninės prekybos skaitmeninių mokėjimų vertė padidėjo daugiau nei dvigubai ir pasiekė daugiau kaip 1 trilijono eurų sumą per metus. ES yra atsakinga už tai, kad būtų sudarytos palankesnės sąlygos skaitmeniniams mokėjimams, kurie yra labai svarbūs sklandžiam ES vidaus rinkos veikimui, ypač tarpvalstybiniu mastu.

**II** Atliekant šį auditą buvo siekiama išnagrinėti ES požiūrį į skaitmeninius mokėjimus. Visų pirma tikrinome, ar ES reglamentavimo sistema sudaromos tinkamos sąlygos saugesniems, spartesniems ir pigesniems skaitmeniniams mokėjimams ES. Be kita ko, buvo vertinama, ar Komisija išnagrinėjo, kokį poveikį reglamentavimo sistema ir su ja susiję veiksmai daro ES mokėjimo paslaugų rinkai. Be to, vertinome, ar Komisija veiksmingai įgyvendino savo mažmeninių mokėjimų strategijoje nustatytus veiksmus. Savo audito pastabomis ir rekomendacijomis siekiame prisidėti prie rengiamų ir visų kitų būsimų pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl mokėjimo paslaugų.

**III** Apskritai darome išvadą, kad ES požiūriu į skaitmeninius mokėjimus prisidėta, kad jie būtų saugesni, spartesni ir pigesni. Tačiau nustatėme du pagrindinius ES reglamentavimo sistemos aspektus, kuriems šiuo atžvilgiu reikia skirti daugiau dėmesio:

- o pirma, su kainomis susijusių intervencinių priemonių tinkamumo vertinimo kriterijai yra neaiškūs ir nėra periodinių peržiūrų;
- o antra, vis dar yra teisinės sistemos, susijusios su dalijimusi sąskaitų duomenimis atvirosios bankininkystės srityje, spragų.

**IV** Be to, ES politikos poveikis skaitmeniniams mokėjimams iš esmės lieka neaiškus, nes Komisija neįdiegė veiksmingos stebėsenos sistemos ir, dar svarbiau, neturi prieigos prie atitinkamų duomenų.

**V** Galiausiai nustatėme, kad Komisija įgyvendino didžiąją dalį savo strategijoje nustatytų veiksmų, susijusių su skaitmeniniais mokėjimais, tačiau jais ne visada buvo pasiekti tikslai. Diskriminacija, pagrįsta su mokėjimu susijusios sąskaitos vieta, išlieka, nors Komisija suintensyvino kovos su ja pastangas. Priežiūros srityje Komisijos veiksmais nepavyko sukurti vienodų sąlygų skirtingose ES šalyse veikiančioms įmonėms.

**VI** Remdamiesi šiais faktais, Komisijai rekomenduojame:

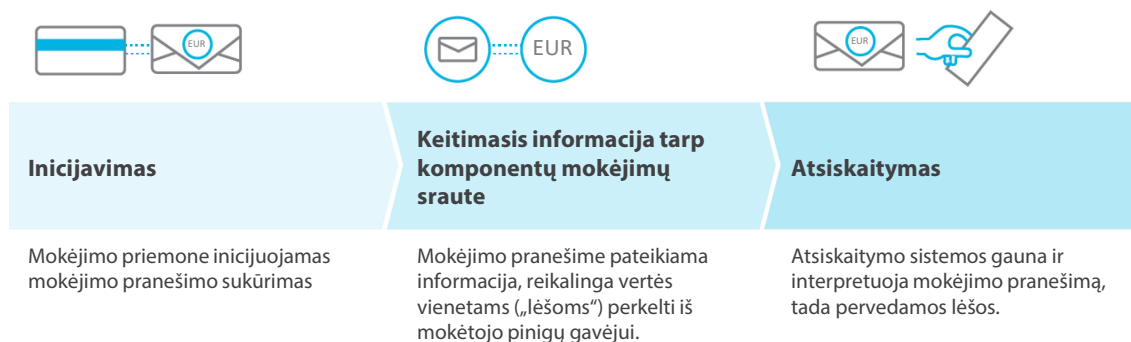
- ES nustatyti aiškius su kainomis susijusių intervencinių priemonių skaitmeninių mokėjimų srityje kriterijus ir atlikti periodines peržiūras;
- parengti ir įgyvendinti duomenų stebėsenos strategiją skaitmeninių mokėjimų srityje;
- pasiūlyti veiklos rezultatų rodiklius ir nustatyti su skaitmeniniais mokėjimais susijusias siektinas reikšmes;
- kovoti su diskriminacija, pagrįsta su mokėjimu susijusios sąskaitos vieta, taikant geresnes vykdymo užtikrinimo taisykles ir analizuoti virtualias mokėjimo sąskaitas;
- dėti daugiau pastangų, kad leidimų išdavimo ir priežiūros srityje būtų sudarytos vienodos sąlygos.

# Įvadas

## Skaitmeninių mokėjimų ES struktūra

**01** Skaitmeniniai mokėjimai – tai elektroniniai lėšų mainai, dažnai naudojantis mobiliuosiuose įrenginiuose arba skaitmeniniais kanalais. Skaitmeniniai mokėjimai gali apimti įvairias mokėjimo priemones, pavyzdžiui, korteles, kredito pervedimus ar mokėjimų programėles, pavyzdžiui, skaitmenines pinigines. Apskritai kiekvienas skaitmeninio mokėjimo procesas apima tris pagrindinius etapus (žr. **1 diagramą**).

### 1 diagrama. Pagrindiniai mokėjimo proceso etapai



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis JAV federalinio rezervų banko grafine medžiaga.

**02** Per pastarąjį dešimtmetį nustatytas precedento neturintis skaitmeninių mokėjimų antplūdis, ir jie pakeitė būdą, kuriuo asmenys ir įmonės atlieka finansines operacijas. Skaitmeninių mokėjimo metodų patogumas, sparta ir saugumas paskatino juos plačiai taikyti visame pasaulyje. Tai tapo įmanoma iš dalies dėl to, kad visoje ES plačiai prieinami mobilieji įrenginiai ir padaryta pažanga mokėjimo technologijų srityje. Skaitmeniniais mokėjimais skatinamas ekonomikos augimas, suteikiant prieigą prie banko paslaugų, skatinant pinigų leidimą ir sudarant palankesnes sąlygas tarptautinei prekybai.

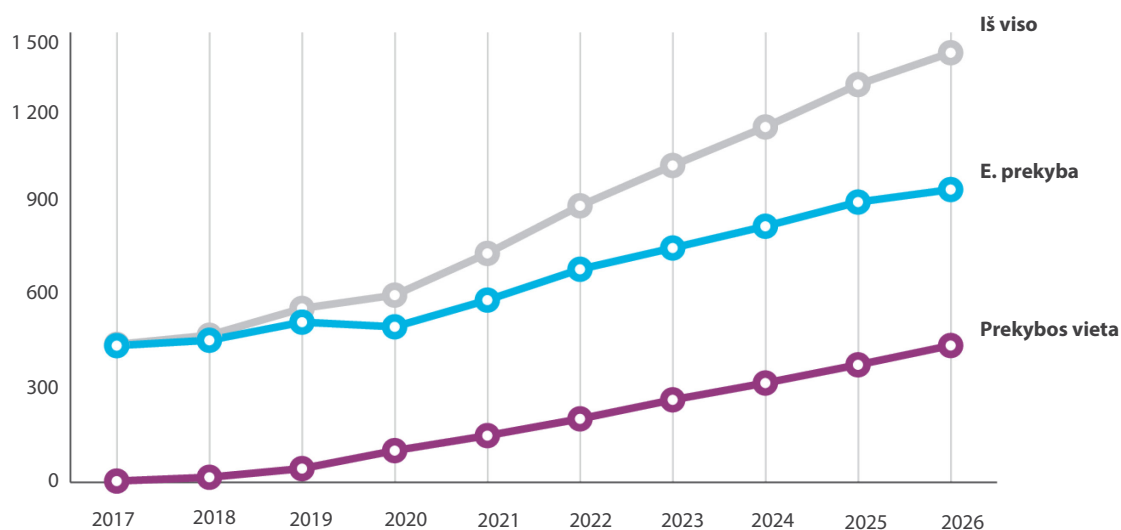
**03** Svarbiausi dalyviai sektoriuje yra mokėjimo paslaugų teikėjai (MPT). Pagrindinis šių įmonių, paprastai bankų ir mokėjimo įstaigų, vaidmuo – leisti mokėtojui arba pinigų gavėjui pradėti mokėjimus ir teikti su mokėjimu susijusias žinutes su informacija, būtina mokėjimo operacijoms atlikti (žr. **1 diagramą**). Mokėjimo įstaiga – tai subjektas, kurio pagrindinė verslo veikla yra mokėjimo paslaugų teikimas.

**04** ES teisės aktuose numatytos įsisteigimo ir paslaugų teikimo laisvės. Šios laisvės suteikia MPT teisę teikti paslaugas per tarpininkus arba steigti filialus kitose valstybėse narėse. Be to, vienoje ES valstybėje narėje licencijuoti MPT gali siūlyti savo paslaugas visoje ES; poreikio jiems turėti atskiras licencijas kiekvienoje šalyje nėra. 2023 m. birželio mėn. duomenimis, Europos ekonominėje erdvėje buvo užregistruoti 3 926 bankai, 844 bankų filialai, 2 929 mokėjimo įstaigos ir 179 mokėjimo įstaigų filialai<sup>1</sup>.

**05** Skaitmeninių mokėjimų vykdant e. prekybą ir fizinėse prekybos vietose vertė 2017–2023 m. padidėjo daugiau nei dvigubai (žr. **2 diagramą**) ir prognozuojama, kad ji toliau didės.

## 2 diagrama. Skaitmeniniai mokėjimai vykdant e. prekybą ir operacijos prekybos vietose 27 ES valstybėse narėse

(mlrd. EUR)

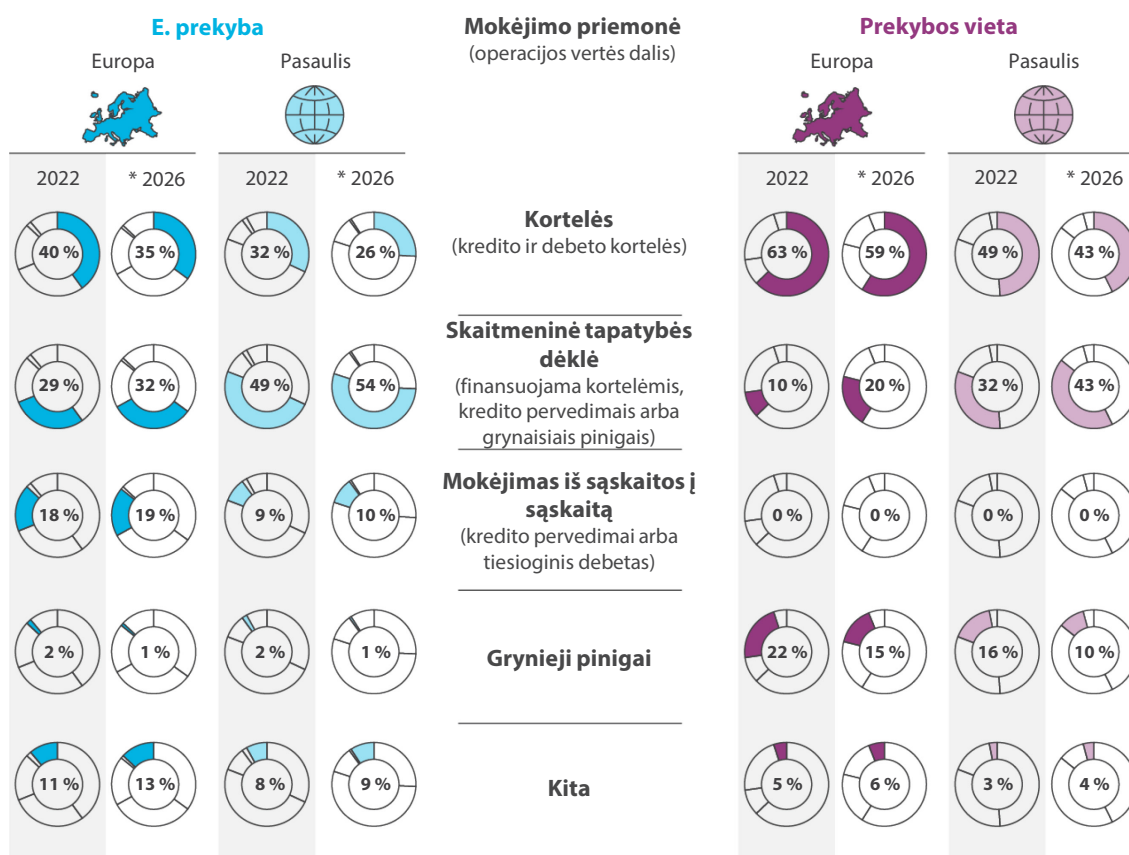


Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis „Statista“ duomenimis.

<sup>1</sup> Mokėjimo įstaigų registras ir Kredito įstaigų registras, įskaitant elektroninių pinigų įstaigą ir paslaugas teikiančias trečiąsias šalis, Europos bankininkystės institucija.

**06** Tradiciškai mokėjimai kortelėmis yra vyraujanti mažmeninių mokėjimų forma Europoje. 2022 m. mokėjimai kortelėmis (pagal operacijos vertę) sudarė 40 % e. prekybos mokėjimų ir 63 % mokėjimų prekybos vietose (žr. [3 diagramą](#)). 2022 m. antroje pusėje 54 % visų kortele grindžiamų mokėjimų euro zonoje buvo bekontakčiai (t. y. vartotojai, atlikdami mokėjimą, savo kortelės neturi įdėti ar perbraukti)<sup>2</sup>. Kadangi mokėjimų skaitmeninėmis pinigėmis vertė sparčiai auga, gryniesi pinigai praranda savo svarbą.

### 3 diagrama. Operacijų vertės dalis pagal mokėjimo priemones



\* prognozė

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis 2023 m. FIS bendrųjų mokėjimų ataskaita.

<sup>2</sup> Duomenų portalas, Europos Centrinis Bankas (2023 m. lapkričio 16 d.).



**07** Europos kortelių rinkai būdingi du atskiri segmentai: vidaus mokėjimai ir tarpvalstybiniai mokėjimai. Nacionalinės ir tarptautinės kortelių schemas konkuruoja dėl operacijų vidaus rinkose. ES yra šešios nacionalinės schemas: Bancontact (Belgija), CB (Prancūzija), Girocard (Vokietija), PagoBancomat (Italija), Multibanco (Portugalija) ir Dankort (Danija). Išskyrus PagoBancomat (Italija), visos šios nacionalinės schemas apima didžiąją dalį vidaus operacijų atitinkamose jų jurisdikcijose<sup>3</sup>. Tarptautinės kortelių schemas atlieka pagrindinį vaidmenį tarpvalstybinių mokėjimų rinkoje. Visa ir Mastercard yra svarbiausios tarptautinės kortelių schemas, kurių bendra rinkos dalis sudaro beveik 90 %<sup>4</sup>.

## Funkcijos ir atsakomybė

**08** Mokėjimų rinkoje atsakomybę dalijasi ES ir valstybės narės:

- o Komisijos įgaliojimai visų pirma susiję su teisės aktų inicijavimu. Ji siūlo priimti direktyvas ir reglamentus, kad būtų užtikrintas suderinimas visose valstybėse narėse, pirmenybę teikiant mokėjimų saugumo ir vartotojų apsaugos užtikrinimui. Atsakomybė už politiką tenka Finansinio stabilumo, finansinių paslaugų ir kapitalo rinkų sąjungos generaliniam direktoratui (FISMA GD). Komisijai taip pat pavesta užtikrinti konkurencijos taisyklių vykdymą, kad būtų išlaikytas ES bendrosios rinkos vientisumas ir užkirstas kelias konkurencijos sutrikdymui. Pagrindinės pareigos apima antikonkurencinių susitarimų bei dominuojančių įmonių piktnaudžiavimo savo įtaka rinkoje nustatymą ir su jais susijusių sankcijų skyrimą, sankcijų už antikonkurencinius susijungimus skyrimą, rinkos liberalizavimo skatinimą ir valstybės intervencinių priemonių stebėseną. Už tai atsakingas Konkurencijos generalinis direktoratas (COMP GD). Jei atitinkamoje rinkoje iškraipoma konkurencija, Komisija taip pat gali pasiūlyti teisės aktus, pavyzdžiui, įsikišti MPT nustatant mokesčius ir rinkliavas. Tokios priemonės vadinamos su kainomis susijusiomis intervencinėmis priemonėmis.

---

<sup>3</sup> Statista, [Market share of international and domestic payment card schemes in 14 countries in Europe, 2022 m.](#), ir ECB, [Card payments in Europe – current landscape and future prospects: a Eurosystem perspective, 2019 m.](#)

<sup>4</sup> Statista, [Market share of Visa, Mastercard, American Express, Diners Club, 2022 m.](#)

- o ES valstybės narės yra atsakingos už ES direktyvų įtraukimą į nacionalinę teisę. Jų nacionalinės kompetentingos institucijos (NKI) suteikia MPT leidimus ir juos prižiūri.
- o Europos bankininkystės institucija (EBI) yra atsakinga už techninių standartų, gairių ir rekomendacijų, susijusių su mokėjimo paslaugomis ir sistemomis, rengimą ir užtikrina NKI priežiūros konvergenciją.

## ES skaitmeninių mokėjimų reglamentavimo sistema

**09** ES skaitmeninių mokėjimų reglamentavimo sistemą sudaro keli teisės aktai (žr. [1 langelį](#)).

### 1 langelis

#### Pagrindiniai teisės aktai skaitmeninių mokėjimų srityje

**Mokėjimo paslaugų direktyva (MPD).** 2007 m. pirmojoje Mokėjimo paslaugų direktyvoje (MPD1) pateikta mokėjimo paslaugų ir MPT apibrėžtis. Jos pagrindinis tikslas buvo skatinti konkurenciją, be kita ko, mokėjimo įstaigoms leidžiant teikti mokėjimo paslaugas. 2015 m. peržiūrėta Mokėjimo paslaugų direktyva (MPD2) išplėsta taikymo sritis, įtraukiant naujų rūšių mokėjimo paslaugas, pavyzdžiui, trečiųjų šalių mokėjimo inicijavimą arba informaciją apie sąskaitas. Be to, MPD2 nustatytos griežtesnės skaitmeninių mokėjimų saugumo priemonės ir skatinamas didesnis skaidrumas.

**Bendros Europos mokėjimų erdvės (SEPA) reglamentas.** 2012 m. priimtu ir 2024 m. iš dalies pakeistu reglamentu siekiama sukurti integruotą ir efektyvią elektroninių mokėjimų eurais ES rinką. Jame nustatytos (momentinių) kredito pervedimų ir tiesioginio debeto taisyklės. Reglamentu taip pat įpareigojama naudoti tarptautinį banko sąskaitos numerį (IBAN).

**Tarptautinių mokėjimų reglamentas (TMR2).** Peržiūrėtu reglamentu, kuris buvo priimtas 2019 m., siekiama palengvinti bendrosios rinkos veikimą ir pašalinti kliūtis tarp mokėjimo paslaugų vartotojų. Jis taikomas tarpvalstybiniais mokėjimams, išreikštiems eurais, arba kitų dalyvaujančių valstybių narių (Rumunijos ir Švedijos) nacionaline valiuta. Pagal jį reikalaujama, kad MPT taikytų tą patį mokestį tarpvalstybiniais ir vidaus mokėjimams.

**Tarpbankinių mokesčių reglamentas (TMR).** 2015 m. priimtu reglamentu siekiama sukurti bendrąją mokėjimų kortelėmis rinką ir užkirsti kelią konkurencijos apribojimams. Jame nustatyti vienodi techniniai ir komerciniai reikalavimai kortelėmis grindžiamoms mokėjimo operacijoms ES.

**10** Po MPD2 peržiūros, 2023 m. birželio mėn. Komisija pasiūlė naują Mokėjimo paslaugų reglamentą (MPR) ir iš dalies pakeistą Mokėjimo paslaugų direktyvą (MPD3). MPR išdėstytos nuostatos dėl kovos su sukčiavimu mokėjimų srityje, dalijimosi mokėjimų duomenimis gerinimo, vartotojų teisių stiprinimo ir vienodų sąlygų bankams ir MPT sudarymo. Į iš dalies pakeistą direktyvą daugiausia įtrauktos nuostatos dėl MPT licencijavimo ir priežiūros. Nuo 2024 m. liepos mėn. dėl šių dviejų aktų buvo vykdomas teisėkūros procesas.

**11** 2020 m. Komisija pateikė ES **mažmeninių mokėjimų strategiją**, kurioje išdėstė sektoriaus plėtros viziją. Strategijoje įtvirtinti ES tikslai – teikti piliečiams ir įmonėms įvairius, aukštos kokybės mokėjimo sprendimus, remti konkurencingus Europos mokėjimo sprendimus ir stiprinti tarpvalstybiniam mokėjimus su ES nepriklausančiomis šalimis, kad būtų sustiprintas tarptautinis euro vaidmuo. Strategijoje nustatyti keturi pagrindiniai ramsčiai, atspindintys pagrindines veiklos sritis (žr. **I priedą**). Joje išdėstyta 40 pagrindinių veiksmų, įskaitant 38 veiksmus, susijusius su skaitmeniniais mokėjimais.

## Audito apimtis ir metodas

**12** Atliekant šį auditą buvo siekiama išnagrinėti ES požiūrį į skaitmeninius mokėjimus. Audito metu daugiausia dėmesio skyrėme sklandžiam vidaus rinkos veikimui mokėjimų srityje, o tai galiausiai turėtų būti naudinga vartotojams. Mūsų analizėje nagrinėjamas ES politikos poveikis visoms susijusioms šalims (MPT, prekybininkams ir vartotojams). Visų pirma tikrinome, ar:

- ES reglamentavimo sistema sudaromos tinkamos sąlygos ES pasiekti savo tikslą užtikrinti saugesnius, spartesnius ir pigesnius skaitmeninius mokėjimus. Šiame kontekste daugiausia dėmesio skyrėme pagrindiniams aspektams, pavyzdžiui, Komisijos vykdomam Mokėjimo paslaugų direktyvos (MPD2) peržiūros procesui, su kainomis susijusioms intervencinėms priemonėms rinkoje ir nuostatomis dėl dalijimosi mokėjimo sąskaitų duomenimis. Visų pirma tikrinome šių veiksmų aktualumą ir pagrįstumą;
- Komisija įvertino, kokį poveikį ES mokėjimo paslaugų rinkai daro reglamentavimo sistema ir su ja susiję veiksmai. Šiuo tikslu daugiausia dėmesio skyrėme tam, kaip Komisija stebi pažangą, susijusią su skaitmeninių mokėjimų išlaidomis, sparta, prieiga ir skaidrumu;
- Komisija veiksmingai įgyvendino savo [mažmeninių mokėjimų strategijoje](#) nustatytus veiksmus. Tai apėmė 35 su skaitmeniniais mokėjimais susijusių veiksmų būklės ir savalaikiškumo peržiūrą. Be to, atlikome išsamų devynių pagrindinių veiksmų vertinimą. Šie veiksmai buvo susiję su trimis temomis: i) saugesniu kliento autentiškumo patvirtinimu, ii) su mokėjimo sąskaita susijusia diskriminacija ir iii) mokėjimo paslaugų priežiūra.

**13** Savo audito pastabomis ir rekomendacijomis siekiame prisidėti prie rengiamų ir visų kitų būsimų pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl mokėjimo paslaugų. Šia ataskaita taip pat siekiame padėti nustatyti būtiną pusiausvyrą ES politikoje tarp laisvos konkurencijos, kuri naudinga mokėjimų ekosistemai, ir intervencijų, kai tai būtina (žr. [07](#) dalį). Taip gali būti visų pirma oligopolinėse rinkose, siekiant apsaugoti vartotojus arba pašalinti rinkos trūkumus.

**14** Mūsų auditas apėmė laikotarpį nuo 2013 m. (įskaitant parengiamąjį darbą, susijusį su MPD2 ir Tarpbankinių mokesčių reglamentu ) iki 2023 m. pabaigos. Šis auditas neapėmė mokėjimų atsiskaitymo sistemų (pavyzdžiui, ECB mokėjimų atsiskaitymo sistemos T2) arba mokėjimų atsiskaitymo sistemų priežiūros (žr. **1 diagramą**), kurie nebuvo įtraukti remiantis rizikos analize. Jis taip pat neapėmė Komisijos pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto dėl galimo skaitmeninio euro teisinės sistemos sukūrimo turinio. Siekdami išsamumo, į savo analizę įtraukėme pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto dėl mokėjimo paslaugų (MPD3 ir MPR).

**15** Mūsų audito darbas Komisijoje apėmė vidaus ir viešųjų dokumentų peržiūrą ir klausimynu grindžiamus interviu su Finansinio stabilumo, finansinių paslaugų ir kapitalo rinkų sąjungos generalinio direktorato (FISMA GD) ir Konkurencijos generalinio direktorato (COMP GD) darbuotojais. Taip pat surengėme interviu su suinteresuotųjų subjektų atstovais, įskaitant Europos Centrinio Banko (ECB), Europos bankininkystės institucijos (EBI), Italijos nacionalinio banko ir Vokietijos nacionalinės konkurencijos institucijos atstovus, taip pat mokėjimo paslaugų teikėjus (MPT) ir prekybos bei vartotojų asociacijas. Be to, atlikome dvi mokėjimo paslaugų teikėjų ir nacionalinių kompetentingų institucijų apklausas. Taip pat atlikome lyginamąją analizę su kitomis šalimis (visų pirma Jungtine Karalyste ir Australija).

## Pastabos

### Pažanga įgyvendinant ES skaitmeninių mokėjimų reglamentavimo sistemą, tačiau tebėra spragų vykdant su kainomis susijusias intervencines priemones ir atvirosios bankininkystės srityje

**16** Kad ateityje būtų išspręstos ES mokėjimų rinkos problemos, reikia turėti išsamią skaitmeninių mokėjimų reglamentavimo sistemą. Tai turėtų apimti teisės aktų siūlymą ir peržiūrą, siekiant remti novatorišką ir konkurencingą mokėjimų rinkų aplinką.

**17** Tikrinome sistemos išsamumą, peržiūrėdami Komisijos darbą, susijusį su pagrindiniais teisėkūros dokumentais audito laikotarpiu. Visų pirma vertinome Komisijos atliktą [MPD2](#) peržiūrą, įskaitant poveikio vertinimo, kuriuo grindžiamas pasiūlymas, peržiūrą ir konsultacijas su suinteresuotaisiais subjektais. Taip pat nagrinėjome su kainomis susijusių intervencinių priemonių ES metodiką ir išsamiai patikrinome dvi su kainomis susijusias intervencines priemones – tarpbankinių mokesčių viršutinę ribą mokėjimams kortele ir draudimą taikyti papildomus mokesčius už tam tikrų mokėjimo priemonių naudojimą. Šias dvi su kainomis susijusias intervencines priemones atrinkome dėl jų aktualumo, atsižvelgiant į kintančias rinkos sąlygas. Taip pat analizavome esamus ir siūlomus atvirosios bankininkystės teisėkūros sprendimus, kuriais suteikiama prieiga prie mokėjimo sąskaitų duomenų.

### 2023 m. Komisija atliko išsamią Mokėjimo paslaugų direktyvos peržiūrą

**18** 2022 m. Komisija pradėjo [MPD2](#) taikymo ir poveikio peržiūrą. Peržiūra turėjo būti atlikta jau 2021 m., tačiau ji nebuvo atlikta laiku, nes kai kurios valstybės narės vėlavo perkelti direktyvą į savo nacionalinę teisę, todėl buvo vėluojama įgyvendinti atitinkamas nuostatas.

**19** Atlikusi peržiūrą, 2023 m. Komisija pateikė pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, kuriuo siekiama patobulinti ES mokėjimų sistemą. Be iš dalies pakeistos direktyvos dėl mokėjimo paslaugų ir elektroninių pinigų paslaugų (MPD3), Komisija taip pat pasiūlė reglamentą dėl mokėjimo paslaugų ES (MPR). ES reglamentas yra tiesiogiai taikomas visose valstybėse narėse ir nereikia nacionalinių įgyvendinimo priemonių, o ES direktyvoje reikalaujama, kad valstybės narės įtrauktų jo nuostatas į savo nacionalinę teisę per konkretų laikotarpį. Nustatėme, kad pasiūlymas dėl dviejų atskirų teisės aktų dėl mokėjimo paslaugų yra žingsnis teisinga linkme. Reglamente nustačius MPT ir vartotojams taikomas taisyklės, galėtų būti užtikrintas nuoseklesnis įgyvendinimas valstybėse narėse.

**20** Kartu su pasiūlymais dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl mokėjimo paslaugų (MPD3 ir MPR) buvo pateiktas išsamus poveikio vertinimas, apimantis visas pagrindines peržiūrimas temas. Nepriklausoma Komisijos įstaiga, Reglamentavimo patikros valdyba, patikrino dokumentą ir jį įvertino teigiamai. Nors Komisija ir EBI diskutavo dėl EBI nuomonės žodžiu, rezultatai nebuvo oficialiai dokumentuoti.

**21** Pačios peržiūros apimtis daugeliu atžvilgių buvo išsami. Ji apėmė visas pagrindines suinteresuotųjų subjektų nurodytas problemas. Tačiau nustatėme tam tikrų spragų su kainomis susijusių intervencinių priemonių ir atvirosios bankininkystės srityse (žr. 23–59 dalis).

**22** Peržiūros procesas apėmė viešąsias ir tikslines konsultacijas su suinteresuotaisiais subjektais, kurių metu Komisija gavo atsiliepimų iš visų susijusių šalių. Be to, Komisija šioje srityje konsultavosi su nacionalinėmis institucijomis Komisijos bankininkystės, mokėjimų ir draudimo ekspertų grupėje. Atkreipiame dėmesį į tai, kad nacionalinės konkurencijos institucijos šiai ekspertų grupei nepriklauso. Jos nebuvo specialiai pakviestos dalyvauti viešosiose konsultacijose, tačiau galėjo pateikti savo atsiliepimus kaip plačiosios visuomenės konsultacijų dalį. Šia galimybe pasinaudojo tik Vokietijos federalinė kartelių tarnyba (žr. 41 dalį). Komisija parengė suinteresuotųjų šalių atsiliepimų ir jų analizės santrauką.

**Dėl su kainomis susijusių intervencinių priemonių gali kilti rizika, kad ES skaitmeninių mokėjimų rinka neveiks efektyviai, jei jos yra netinkamai parengtos**

**Neaiškūs su kainomis susijusių intervencinių priemonių tinkamumo vertinimo kriterijai ir neatliekamos periodinės peržiūros**

**23** Atvira ir neiškraipyta konkurencija vidaus rinkoje yra pagrindinis Sutartyje dėl ES veikimo įtvirtintas tikslas<sup>5</sup>. Apskritai, su kainomis susijusi intervencija yra priemonė, kai reikalaujama, kad produktas ar paslauga būtų siūlomi rinkoje už valdžios institucijų iš anksto nustatytą kainą. Literatūroje su kainomis susijusios intervencinės priemonės laikomos viena įkyriausių rinkos intervencinių priemonių formų. Tačiau jos gali būti pateisinamos dėl įvairių priežasčių, pavyzdžiui, dėl socialinių aspektų ar rinkos trūkumų. ES su kainomis susijusiomis intervencinėmis priemonėmis siekiama, pavyzdžiui, pašalinti kortelių rinkos iškraipymus arba sukurti aplinką, kurioje novatoriškos mokėjimo paslaugos galėtų apimti platesnę rinką<sup>6</sup>.

**24** Skaitmeninių mokėjimų srityje ES teisės aktuose nustatytos įvairios su kainomis susijusios intervencinės priemonės (žr. [2 langelį](#)).

---

<sup>5</sup> SESV, 101–109 straipsniai.

<sup>6</sup> Dunne, N., *Regulating prices in the EU*, 2018 m.



## 2 langelis

### Pagrindinės su kainomis susijusios intervencinės priemonės skaitmeninių mokėjimų rinkos srityje Europos Sąjungoje

- 1) **Tarpbankinių mokesčių viršutinė riba mokėjimams kortele.** Tarpbankinį mokestį moka mokėjimo paslaugų teikėjas (MPT), aptarnaujantis mokėjimą kortele, kortelę išduodančiam MPT. Šis mokestis negali viršyti 0,2 % mokėjimo vertės vartotojo operacijoms debeto kortele ir 0,3 % vartotojo operacijoms kredito kortele<sup>7</sup>.
- 2) **Draudimas taikyti papildomus mokesčius mokėjimams kortelėmis ir SEPA mokėjimams.** Prekybininkams draudžiama nustatyti papildomus mokesčius vartotojų kortelių operacijoms, kurioms taikoma tarpbankinių mokesčių viršutinė riba, ir SEPA kredito pervedimams bei SEPA tiesioginiam debetui<sup>8</sup>.
- 3) **Nemokamas atvirosios bankininkystės paslaugų teikimas.** Sąskaitos duomenų turėtojai privalo turėti bent vieną saugaus ryšio sąsają, kuria galėtų naudotis paslaugas teikiančios trečiosios šalys. Sąskaitų duomenų turėtojai negauna mokesčio ar kompensacijos už naudojimąsi šiomis sąsajomis iš trečiųjų šalių paslaugų teikėjų<sup>9</sup>.
- 4) **Tarpvalstybinių mokėjimų eurais kainų lygybė.** MPT taikomi mokesčiai už mokėjimo vartotojų tarpvalstybinius mokėjimus eurais turėtų būti tokie patys, kaip ir už atitinkamus nacionalinius mokėjimus<sup>10</sup>.

Šaltinis: Audito Rūmai.

**25** Dėl netinkamai suplanuotų su kainomis susijusių intervencinių priemonių kyla rizika, kad MPT veiks neefektyviai arba bus iškraipyta pasiūla ir paklausa, o tai galiausiai pakenks vartotojams ir prekybininkams. Tačiau pagrindiniuose teisės aktuose dėl skaitmeninių mokėjimų nenurodyti aiškūs kriterijai, pagal kuriuos būtų vertinama, ar ir kokiomis aplinkybėmis tokios intervencinės priemonės yra pagrįstos arba kiek laiko jos turėtų būti taikomos.

<sup>7</sup> Reglamentas (ES) 2015/751, 3 ir 4 straipsniai.

<sup>8</sup> Direktyva (ES) 2015/2366, 62 straipsnis.

<sup>9</sup> Ten pat, 66 ir 67 straipsniai.

<sup>10</sup> Reglamentas (ES) 2021/1230, 3 straipsnis.

**26** Be to, nė vienai su kainomis susijusiai intervencinei priemonei skaitmeninių mokėjimų srityje netaikomi jokie terminai. Apskritai skirtinguose teisiniuose pagrinduose numatytos vienkartinės peržiūros per nustatytą terminą, pavyzdžiui, dėl tarpbankinio mokesčio viršutinės ribos ir tarpvalstybinių mokėjimų eurais kainų lygybės (žr. [2 langelj](#))<sup>11</sup>. Šiuo atveju Komisija dar neatliko reikalaujamos peržiūros, nors ji turėjo būti atlikta 2022 m.

**27** Tačiau nėra teisinės prievolės atlikti kurios nors su kainomis susijusios intervencinės priemonės periodines peržiūras. Be to, nenurodyta, kokie duomenys turėtų būti renkami tokioms peržiūroms atlikti. Atsižvelgiant į su kainomis susijusių intervencinių priemonių invazyvųjį pobūdį, gali kilti rizika, kad bus nenustatytos ir toliau taikomos netinkamos priemonės, kurios galiausiai pakenks vartotojams, prekybininkams ar MPT.

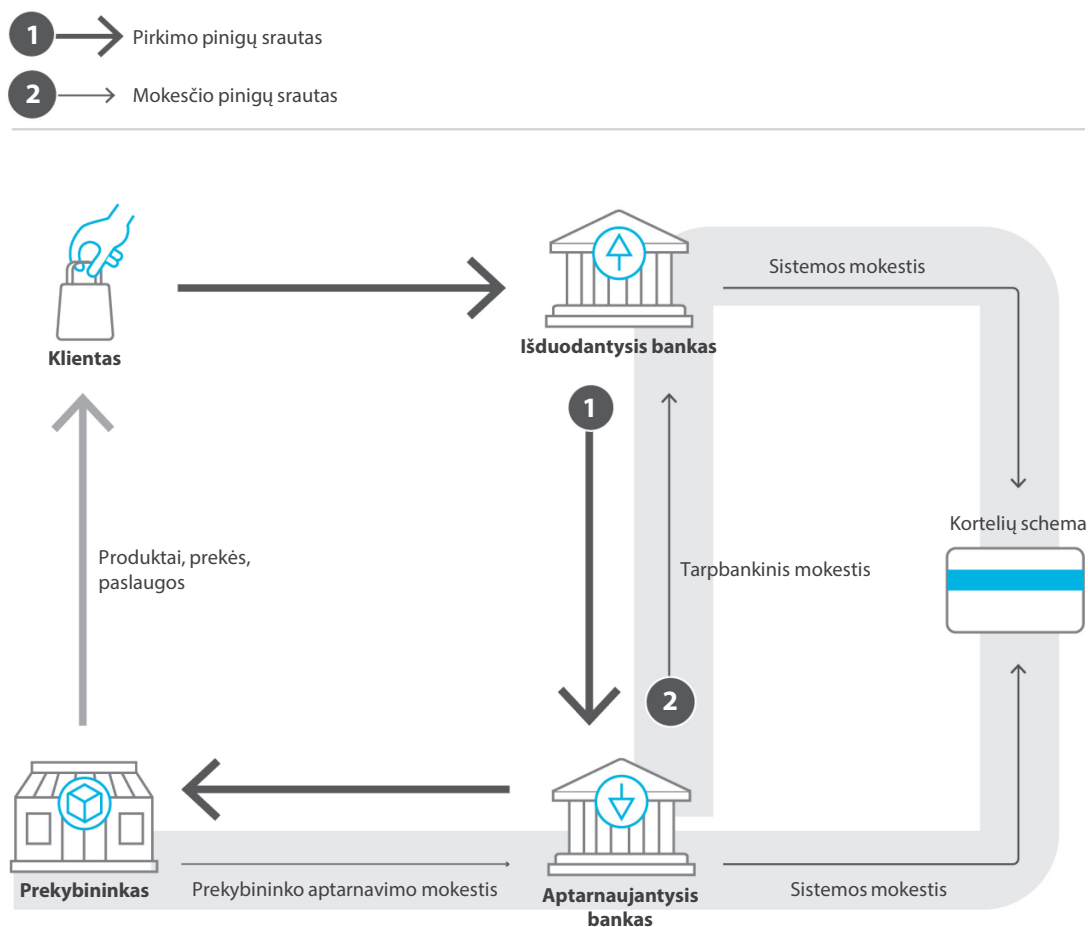
### **Nebuvo tinkamai įvertintas teigiamas tarpbankinių mokesčių viršutinių ribų poveikis ir jų lygio tinkamumas**

**28** Įprastą kortelių grynujų pinigų srautą sudaro kelių rūšių mokesčiai (žr. [4 diagramą](#)):

- 1) **pirmiausia** kortelę aptarnaujantis MPT (pavyzdžiui, internetinės parduotuvės bankas) moka **tarpbankinį mokestį** kortelę išduodančiam MPT (pavyzdžiui, bankui, kuris išdavė kortelę klientui);
- 2) **vėliau**, tiek išduodantys, tiek aptarnaujantys MPT moka **schemos mokesčius** tarptautinėms korporacijoms, valdančioms kortelių tinklą;
- 3) **galiausiai** prekybininkas (pavyzdžiui, internetinė parduotuvė) **moka prekybininko aptarnavimo mokesčius** aptarnaujančiajam MPT (bankui, aptarnaujančiam jo mokėjimo sistemą). Šie mokesčiai apima tarpbankinius mokesčius, sistemos mokesčius, kortelę aptarnaujančiojo MPT mokamus tvarkymo mokesčius ir aptarnaujančiojo banko maržą. Dėl draudimo taikyti papildomus mokesčius prekybininkai negali klientams tiesiogiai taikyti mokesčių dėl šių išlaidų. Prekybininkai į prekių ir paslaugų kainas įtraukia mokėjimo mokesčius kaip bendrą papildomą mokestį.

<sup>11</sup> Reglamentas (ES) 2015/751, 17 straipsnis, ir Reglamentas (ES) 2021/1230, 14 straipsnis.

#### 4 diagrama. Pinigų srautai atliekant tipinį mokėjimą kortele



Aptarnaujantis bankas = mažmenininko (pinigų gavėjo) bankas, kuris gauna mokėjimą kortele.  
Išduodantis bankas = vartotojo (pinigų mokėtojo) bankas, kuris išduoda kortelę.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos grafine medžiaga.

**29** 2023 m. e. prekybos operacijos ir operacijos prekybos vietose sudarė apie 1 150 milijardų eurų<sup>12</sup>. Įvertinome, kad apie 80 % šios sumos sudaro operacijos mokėjimo kortelėmis. Taip pat įvertinome, kad bendra metinių tarpbankinių mokesčių, kuriuos aptarnaujantis MPT mokėjo kortelės išduodantiems MPT ES už šias operacijas, apimtis buvo nuo 2 milijardų eurų iki 3 milijardų eurų (darant prielaidą, kad tarpbankiniai mokesčiai yra nuo 0,2 iki 0,3 %), metiniai schemos mokesčiai sudarė maždaug 1 milijardą eurų (darant prielaidą, kad vidutinis schemos mokestis yra 0,1 %), o metiniai prekybininko aptarnavimo mokesčiai svyravo nuo 5 milijardų eurų iki 6 milijardų eurų (darant prielaidą, kad vidutiniai prekybininko aptarnavimo mokesčiai sudaro 0,6 %). Galiausiai prekybininko aptarnavimo mokesčius moka vartotojai.

<sup>12</sup> Statista.

**30** Tarpbankinių mokesčių viršutinė riba trukdo mokėjimo rinkoje veikiančių privačių įmonių sutartinėms laisvėms. Tarpbankinių mokesčių reglamente nustatytos viršutinės mokesčių ribos (žr. [2 langelį](#)), atsižvelgiant į konkrečią padėtį mokėjimo kortelėmis rinkoje, kurioje konkurencija tarp kortelių tinklų siekiant pritraukti MPT, kaip jų kortelių išdavėjus, vertė tarpbankinius mokesčius didinti, o ne mažinti („atvirkštinė konkurencija“)<sup>13</sup>. Buvo siekiama sumažinti tarpbankinius mokesčius (pagrindinį prekybininkų aptarnavimo mokesčių komponentą), kuriuos galiausiai moka prekybininkai mokėjimo paslaugų teikėjams.

**31** Siekdama nustatyti viršutinę mokesčio ribą, Komisija savo konkurencijos politikos kontekste pirmiausia taikė „prekybininko indiferentiškumo testo“<sup>14</sup> teoriją. Šio testo tikslas – nustatyti tinkamą tarpbankinių mokesčių lygį nustatant dydį, kuriuo vidutinis prekybininkas priimtų mokėjimą kortele iš vienkartinio kliento (pavyzdžiui, turistu), norinčio mokėti kortele<sup>15</sup>. Šiame kontekste daroma prielaida, kad tarpbankinis mokestis yra pagrindinė prekybininko aptarnavimo mokesčio sudedamoji dalis. Visų pirma priėmus [2007 m. Komisijos sprendimą](#) dėl MasterCard tarpbankinių mokesčių ir po [2009 m. diskusijų](#) su Komisija, prekybininko indiferentiškumo testu buvo grindžiami mokesčiai MasterCard įmonėms ir [2010 m. sprendimas dėl įsipareigojimų pateikimo VISA](#).

**32** 2015 m. šių Komisijos sprendimų kontekste nustatytos viršutinės mokesčių ribos taip pat buvo įtrauktos į [Tarpbankinių mokesčių reglamentą](#). Be to, siekdama patvirtinti viršutinių ribų lygį, Komisija atliko [prekybininko išlaidų tyrimą](#). Tačiau į tyrimą nebuvo įtraukti smulkieji prekybininkai ir apskritai juo nebuvo pagrįstas Tarpbankinių mokesčių reglamentu nustatytas konkretus mokesčių viršutinės ribos dydis.

---

<sup>13</sup> SWD(2013) 288 final, 1 tomas ir 2 tomas.

<sup>14</sup> Reglamentas (ES) 2015/751, 20 konstatuojamoji dalis.

<sup>15</sup> Šaltinis: Górká, J., *Merchant indifference test application – A case for revising interchange fee level in Poland*, 2014 m.; ir Rochet, J., Tirole, J., *Must-take cards: Merchant discounts and avoided costs*, 2011 m.

**33** 2022 m. birželio mėn. Komisija paskelbė vienkartinę peržiūros ataskaitą<sup>16</sup> dėl [Tarpbankinių mokesčių reglamento](#). Ši ataskaita buvo pagrįsta 2017 m. vidurio duomenimis, o tai reiškia, kad peržiūrėti duomenys apėmė tik 24 mėnesių laikotarpį, kuris, mūsų nuomone, yra per trumpas, kad būtų galima pateikti išsamius rezultatus dėl Tarpbankinių mokesčių reglamento veiksmingumo. Šioje ataskaitoje Komisija įvertino viršutinių mokesčių ribų poveikį kaip patenkinamą, nes buvo pradinių požymių, kad nustačius viršutinę mokesčio ribą prekybininko aptarnavimo mokesčių lygis sumažėjo. Tačiau naujesni tyrimai rodo, kad bent kai kuriose valstybėse narėse prekybininko aptarnavimo mokesčių lygis yra gerokai aukštesnis už reglamentuojamą tarpbankinių mokesčio viršutinę ribą, nors šie tyrimai turi tam tikrų apribojimų (žr. [II priedą](#)). Kita svarbi Komisijos peržiūros išvada buvo ta, kad mokėjimų kortelėmis skaičius ir vertė visoje ES didėja. Šį augimą iš dalies lėmė Tarpbankinių mokesčių reglamento įgyvendinimas, nes prekybininkai priima daugiau kortelių, kadangi iš dalies sumažėjo tarpbankiniai mokesčiai.

**34** Šioje ataskaitoje Komisija taip pat nurodė, kad kai kuriose srityse, pavyzdžiui, vertinant, ar laikomasi mokesčių viršutinių ribų ir ar jos gali būti apeinamos, reikia geriau rinkti duomenis ir vykdyti griežtesnę stebėseną, kad būtų remiamas nuolatinis patikimas vykdymo užtikrinimas. Be to, Komisija nurodė, kad dėl riboto taikymo laikotarpio, sutarčių ilgalaikio pobūdžio ir naujausių rinkos pokyčių prireiks daugiau laiko, kad būtų gautas visapusiškas Tarpbankinių mokesčių reglamento poveikis.

**35** Be to, 2024 m. vasario mėn. Komisija paskelbė tyrimą dėl naujų pokyčių mokėjimų kortelėmis rinkoje. Tačiau šioje ataskaitoje buvo nagrinėjami tik kai kurie Tarpbankinių mokesčių reglamento taikymo aspektai. Be to, dėl menko suinteresuotųjų subjektų dalyvavimo šiame tyrime buvo pateikti tik riboti duomenys<sup>17</sup>. Todėl šiame naujausiame tyrime nepakankamai įrodytas teigiamas tarpbankinių mokesčių viršutinės ribos poveikis ir tai, ar jo dydis yra optimalus.

---

<sup>16</sup> [SWD\(2020\) 118 final](#), p. 3.

<sup>17</sup> Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al., [Study on developments in card-based payment markets](#), 2024 m.

**Priežastys, dėl kurių Komisija nustatė draudimą taikyti papildomus mokesčius, nebuvo tinkamai išnagrinėtos ir pagrįstos atitinkamais empiriniais duomenimis**

**36** Papildomas mokestis pridedamas prie faktinės prekių ir paslaugų kainos už konkretaus mokėjimo būdo naudojimą<sup>18</sup>. Draudimu taikyti papildomus mokesčius pinigų gavėjams, pavyzdžiui, prekybininkams, draudžiama nustatyti papildomus mokesčius kortelių operacijoms, kurioms taikoma tarpbankinių mokesčių viršutinė riba, ir SEPA operacijoms. Šis sprendimas galėtų būti naudingas vartotojams, tačiau jis taip pat turi neigiamų padarinių, nes sumažėja mokėjimų išlaidų skaidrumas. Todėl priimant sprendimą įvesti draudimą taikyti papildomus mokesčius reikia nuodugniai išnagrinėti visas pasekmes. Draudimas buvo nustatytas [MPD2](#) ir pagrįstas trimis pagrindinėmis priežastimis (žr. [3 langelį](#)).

### 3 langelis

#### Trys priežastys uždrausti papildomus mokesčius<sup>19</sup>

- 1) Dėl nacionalinių papildomų mokesčių taisyklių nevienalytiškumo vartotojai buvo klaidinami, visų pirma dėl mokėjimų ES viduje.
- 2) Buvo daug atvejų, kai papildomi mokesčiai buvo didesni už prekybininko patiriamas išlaidas (pertekliniai papildomi mokesčiai).
- 3) Prekybininkų aptarnavimo mokesčius visų pirma sudarė tarpbankiniai mokesčiai, kurių viršutinė riba turėjo būti nustatyta [Tarpbankinių mokesčių reglamente](#).

**37** Nustatėme, kad draudimo taikyti papildomus mokesčius priežastys nebuvo pagrįstos pakankamais įrodymais. Komisijos atliktame [MPD2](#) poveikio vertinime nenustatėme aiškių vartotojų klaidinimo įrodymų (žr. 1) priežastį [3 langelyje](#)), pavyzdžiui, vartotojų apklausose. Poveikio vertinime pateikta tik bendra nuoroda į skirtingas valstybėse narėse taikomas papildomų mokesčių taisykles, dėl kurių vartotojai klaidinami vykdant ES vidaus e. prekybą<sup>20</sup>. Tačiau poveikio vertinime nurodytos mokėjimų rūšys 2021 m. sudarė tik 8 % visų mokėjimų, t. y. tik nedidelę mokėjimų dalį<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Direktyva (ES) 2015/2366, 62 straipsnis.

<sup>19</sup> [MPD2](#), preambulė Nr. 66.

<sup>20</sup> [SWD\(2013\) 288 final](#), p. 25.

<sup>21</sup> Europos Centrinio Banko mokėjimų statistika (2021 m.)

**38** Nenustatėme jokių patikimų empirinių duomenų, kuriais būtų galima pagrįsti nuomonę, kad 2015 m. įvedus draudimą, ES papildomi mokesčiai buvo sistemingai pernelyg dideli (žr. priešastį 2) **3 langelyje**). Visų pirma pati Komisija pripažino, kad pernelyg dideli pridėtiniai mokesčiai buvo taikomi tik kai kuriais atvejais<sup>22</sup>. Be to, per dideli papildomi mokesčiai vartotojams tuo metu jau buvo uždrausti pagal Vartotojų teisių direktyvą<sup>23</sup>.

**39** Komisija turėjo ribotus duomenis (žr. **34** dalį) ir dokumentais pagrįstą analizę, kad patvirtintų, jog 2024 m. prekybininkų paslaugų mokesčius visų pirma sudarė tarpbankiniai mokesčiai (žr. 3) priešastį **3 langelyje**). Šiame kontekste nustatėme tris tyrimus (žr. **41** dalį ir **II priedą**), iš kurių matyti, kad nepaisant kai kurių apribojimų, kai kuriose valstybėse narėse prekybos paslaugų mokesčiai, išskyrus tarpbankinius mokesčius, buvo dideli.

**40** Be to, Komisijai atliekant draudimo taikyti papildomus mokesčius analizę nebuvo išsamiai atsižvelgta į pasekmes, susijusias su skirtingų mokėjimo būdų ir platinimo kanalų (e. prekybos ar pardavimo vietų) konkurencija. Brangesnių, plačiai naudojamų mokėjimo priemonių (pavyzdžiui, kredito kortelių) teikėjai dėl nepakankamo skaidrumo neturi paskatų mažinti prekybininkams taikomus mokesčius. Galiausiai tai turi įtakos prekių ar paslaugų kainai (žr. **4 langelį**).

---

<sup>22</sup> SWD(2013) 288 final, p. 25 ir p. 30.

<sup>23</sup> Direktyva 2011/83/ES, 19 straipsnis.

#### 4 langelis

##### Supaprastintas praktinis draudimo taikyti papildomus mokesčius pavyzdys

Prekybininkas nori parduoti tą pačią prekę už 100 eurų dviem klientams. A klientas naudoja kredito kortelę, o B klientas moka kreditiniu pervedimu. A klientas nusprendžia mokėti kredito kortele, todėl prekybininkas moka 2 eurų prekybininko aptarnavimo mokestį mokėjimo paslaugų teikėjui, o už kredito pervedimą jokių mokesčių mokėti nereikia. Kad išlaidos išliktų neutralios, prekybininkas turi apskaičiuoti bendrą papildomą mokestį. Šiuo konkrečiu atveju papildomas mokestis būtų 1 % (2 eurų mokestis už 200 eurų bendrą pardavimo sumą). Todėl kiekvienas klientas moka 101 eurų sumą.

Kainos padidėjimas dėl išlaidų, susijusių su mokėjimo priemonėmis, klientui nėra skaidrus, todėl galiausiai gali padidėti bendras papildomas mokestis, taigi ir bendros kainos.

Leidus taikyti papildomus mokesčius ir veiksmingai kontroliuojant pernelyg didelius papildomus mokesčius, A klientas turėtų mokėti 102 eurus, o B klientas – 100 eurų. Tikimasi, kad didesnis skaidrumas paskatins priimti labiau informacija pagrįstus sprendimus ir taip padidinti konkurenciją mokėjimų sektoriuje.

Šaltinis: Audito Rūmai.

**41** Vokietijos konkurencijos institucija viešųjų konsultacijų dėl MPD2 metu išreiškė susirūpinimą dėl neigiamo poveikio konkurencijai<sup>24</sup>. Be to, 2024 m. Komisijos vardu atliktame tyrime pabrėžta, kad tarptautinių kortelių schemų mokesčių struktūroms trūksta skaidrumo, o susiję mokesčiai didinami dėl konkurencijos stokos<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> [Meldungen](#), Bundeskartellamt (2022 m. rugpjūčio 2 d.).

<sup>25</sup> Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al., *Study on developments in card-based payment markets*, 2024 m.



**42** Jungtinės Karalystės mokėjimo sistemų reguliavimo institucija analizavo panašius tarptautinių kortelių schemų pakeitimus, padarytus jų schemai, ir tvarkymo mokesčius 2017–2021 m., kad išryškintų konkurencinį spaudimą nustatant mokesčius<sup>26</sup>. ES tokios analizės nėra, nors ji padėtų geriau suprasti pokyčius mokėjimų rinkoje, kad būtų galima priimti informacija pagrįstus politinius sprendimus. Australija, kaip ir ES, taiko tarpbankinių mokesčių viršutinę ribą. Tačiau taip pat leidžiama nustatyti tiesioginių išlaidų antkainius, neviršijant aiškių ribų<sup>27</sup>. Nuo 2005 m. prekybininkų aptarnavimo mokesčiai Australijoje labai sumažėjo.

**43** Atsižvelgdami į ES rinkai skirtas analizes, manome, kad Komisija neturėjo pakankamo pagrindo teigti, kad galimas teigiamas draudimo taikyti papildomus mokesčius poveikis vartotojams aiškiai nusveria ilgalaikį poveikį konkurencijai ir galiausiai patiems vartotojams.

#### **Komisijos gebėjimą veiksmingai stebėti su kainomis susijusių intervencinių priemonių poveikį veikia informacijos neatskleidimo sąlygos**

**44** Žvelgiant į ateitį, pagrindinė dviejų su kainomis susijusių intervencinių priemonių mokėjimų kredito kortelėmis srityje vertinimo problema tebėra duomenų apie prekybininkų aptarnavimo mokesčius ir išlaidas stygius (žr. 39 dalį). Tokių mokesčių dydis priklauso nuo prekybininko dydžio ir platinimo kanalų, taip pat atsižvelgiama į vienkartinius ir nevienkartinius klientus. Tačiau dėl kortelių schemų informacijos neatskleidimo sąlygų ši informacija nėra viešai prieinama. Atsižvelgiant į šį duomenų trūkumą, Komisija negali stebėti draudimo taikyti papildomus mokesčius ir tarpbankinių mokesčių viršutinių ribų poveikio ar įvertinti jų veiksmingumo. Pažymime, kad Komisija tokius duomenis galėtų gauti iš sektoriaus, remdamasi jai suteiktais tyrimo įgaliojimais konkurencijos politikos srityje<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> [Market reviews](#), Mokėjimo sistemų reguliavimo institucija (2024 m. gegužės mėn.).

<sup>27</sup> [Bulletin](#), Australijos rezervų bankas (2022 m. rugsėjo 15 d.).

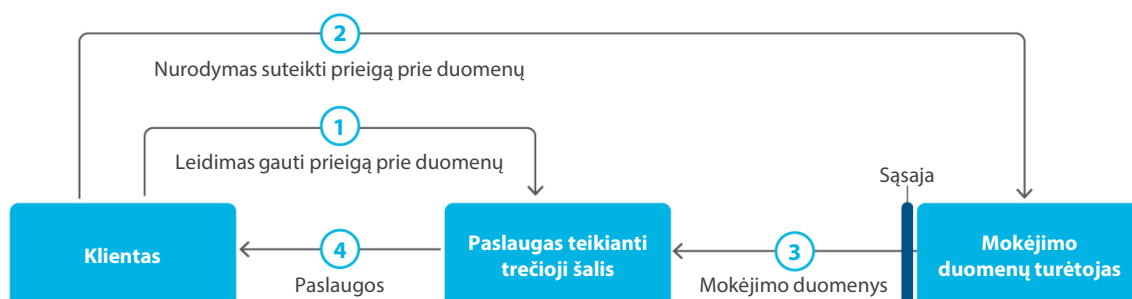
<sup>28</sup> [Reglamentas \(ES\) 1/2003](#), 17 straipsnis.

## Standartizacijos stoka ir silpnos stebėsenos priemonės atvirosios bankininkystės sistemoje

**45** Atviroji bankininkystė yra dalijimosi duomenimis koncepcija, kai sąskaitų duomenų turėtojai, paprastai bankai, privalo dalytis klientų mokėjimo duomenimis su paslaugas teikiančiomis trečiosiomis šalimis. Svarbus tokio dalijimosi duomenimis naudojimo atvejis yra mokėjimo inicijavimo paslaugos, pavyzdžiui, kai bankas leidžia paslaugas teikiančiai trečiajai šaliai naudotis kliento banko sąskaita ir inicijuoti mokėjimą už pirkimą internetu. Pirmosios nuostatos dėl atvirosios bankininkystės ES buvo nustatytos [MPD2](#).

**46** Dalijimąsi duomenimis palengvina sąsajos (žr. [5 diagramą](#)), kuriomis sudaromos sąlygos saugiai komunikacijai tarp sąskaitų duomenų turėtojų ir paslaugas teikiančių trečiųjų šalių. [MPD2](#) sąskaitų duomenų turėtojams suteikiama galimybė sukurti specialias sąsajas, dar vadinamas taikomųjų programų sąsajomis, arba leisti naudotis klientų sąsajomis. Pastaruoju atveju paslaugas teikianti trečioji šalis elgiasi kaip klientas, naudodamasis banko standartiniu tinklalapiu, skirtu klientams prieiti prie mokėjimo sąskaitos. Kai paslaugas teikianti trečioji šalis naudojasi kliento sąsaja, ji turi aiškiai nurodyti save.

### 5 diagrama. Atviroji bankininkystė glaustai



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

**47** Taikant ES atvirosios bankininkystės sistemą, nustatėme du didelius trūkumus, susijusius su jos struktūra. Pirma, pareiga nemokamai suteikti paslaugas teikiančioms trečiosioms šalims prieigą prie mokėjimo vartotojo duomenų gali atgrasyti sąskaitų duomenų turėtojus teikti aukštos kokybės paslaugas. Antra, kadangi nėra taikomųjų programų sąsajų standarto, šiuos duomenis naudojančios paslaugas teikiančios trečiosios šalys susidūrė su kliūtimis. Be to, iki šiol atviroji bankininkystė buvo įgyvendinama ir stebima nacionaliniu lygmeniu.

## MPD2 pasirinktas nemokamas duomenų teikimas

**48** MPD2 nustatytas atvirosios bankininkystės modelis, pagal kurį sąskaitų duomenų turėtojai privalo nemokamai teikti savo klientų mokėjimo duomenis. Komisija šį sprendimą pasiūlė 2013 m., remdamasi prielaida, kad sąskaitų duomenų turėtojai patirs minimalias įgyvendinimo išlaidas<sup>29</sup>. Tačiau, atlikdami MPD2 peržiūrą, Komisijos įgalioti ekspertai apskaičiavo, kad vienkartinės pramonės sektoriaus išlaidos, susijusios su taikomųjų programų sąsajų kūrimu, sudaro apie 2,2 milijardo eurų, o metinės pasikartojančios išlaidos sudaro apie 0,3 milijardo eurų; abi šias išlaidas daugiausia padengia sąskaitų duomenų turėtojai<sup>30</sup>.

**49** SU MPD2 susijusiame Komisijos poveikio vertinime sąskaitų duomenų turėtojai nurodė, kad nemokamai teikiant atvirosios bankininkystės paslaugas buvo slopinamos inovacijos tiek kuriant aukštos kokybės prieigos mechanizmus, tiek diegiant naujas funkcijas<sup>31</sup>. Susirūpinimą kelia tai, kad trūksta paskatų kurti atvirosios bankininkystės funkcijas, atsižvelgiant į tai, kad nemokamai per atvirosios bankininkystės sistemą teikiamus duomenis gali naudoti paslaugas teikiančios trečiosios šalys, pavyzdžiui, internetinės prekybos platformos, siekdamos kurti arba tobulinti savo verslo modelius.

**50** Komisijos nuomone, dėl reikalavimo, kad paslaugas teikiančios trečiosios šalys mokėtų atvirosios bankininkystės paslaugų mokesčius, galėtų atsirasti rinkos sutrikimų<sup>32</sup>. Ji taip pat manė, kad atvirosios bankininkystės mokesčiai darytų neigiamą poveikį paslaugas teikiančių trečiųjų šalių pelningumui ir būtų nutraukta jų veikla. Tačiau šis vertinimas nebuvo pagrįstas kiekybine skirtingų mokesčių dydžių poveikio analize. Be to, Komisijos vertinime dėmesys buvo skirtas tik paslaugas teikiančioms trečiosioms šalims ir nebuvo atsižvelgta į siūlomo atvirosios bankininkystės modelio poveikį sąskaitos duomenų turėtojų pelningumui, nors abu jie yra pelno siekianti įmonė.

---

<sup>29</sup> SWD(2013) 288 final, p. 64.

<sup>30</sup> SWD/2023/231 final, p. 135 ir 136.

<sup>31</sup> Ten pat, p. 128.

<sup>32</sup> Ten pat, p. 31.

**51** Priešingai nei atvirosios bankininkystės atveju, Komisija numatė pagrįstą su išlaidomis susijusią kompensaciją už dalijimąsi duomenimis atvirųjų finansų teisinėje sistemoje, dėl kurios turi susitarti sektorinių schemų rinkos dalyviai<sup>33</sup>. Atvirųjų finansų atveju neapsiribojama mokėjimo sąskaitų duomenimis ir jie labiau susiję su prieiga prie klientų duomenų ir jų naudojimu teikiant įvairias finansines paslaugas (pavyzdžiui, finansiniai duomenys apie draudimą, pensijas, paskolas, santaupas ir investicijas). Šis pavyzdys atspindi galimybę įvesti mokesčius atvirosios bankininkystės atveju.

### **MPD2 nebuvo nustatytas bendras taikomųjų programų sąsajų standartas**

**52** MPD2 nebuvo nustatytas taikomųjų programų sąsajų sutarčių techninis standartas. Kaip pažymėjo EBI, kadangi nėra vieno bendro standarto, visoje ES atsirado skirtingų sąsajų sprendimų ir padidėjo rinkos susiskaidymas<sup>34</sup>. Skiriasi sąsajų kokybė ir funkcionalumas, o tai savo ruožtu turi įtakos vartotojų patirčiai ir atvirosios bankininkystės paslaugų teikimui<sup>35</sup>.

**53** Paslaugas teikiančios trečiosios šalys<sup>36</sup> ir EBI<sup>37</sup> nuolat nustato prieigos prie duomenų naudojantis taikomųjų programų sąsajomis kliūtis. Tokių kliūčių pavyzdžiai, be kita ko, yra poreikis atlikti daug saugesnių kliento autentiškumo patvirtinimų, papildomą registraciją arba rankiniu būdu įvesti IBAN.

**54** MPD2 peržiūros procedūros metu EBI Komisijai rekomendavo išnagrinėti galimybę priimti taikomųjų bendrą programų sąsajos standartą visoje ES<sup>38</sup>. EBI teigė, kad bendras standartas būtų labai naudingas, pavyzdžiui, galėtų padėti sumažinti sąsajų išlaikymo ir pritaikymo išlaidas, sumažinti patekimo į rinką kliūtis arba prisidėti prie vienodų sąlygų užtikrinimo. Komisija siekė kuo labiau sumažinti sutrikimus ir išvengti negrįžtamųjų išlaidų, susijusių su jau atliktomis investicijomis į sąsajų kūrimą. Tačiau ji sistemingai nevertino bendro taikomųjų programų sąsajos standarto naudos, be kita ko, kiek tai susiję su MPT sutaupytais lėšomis ar sinergija, panaikinus rinkos susiskaidymą.

---

<sup>33</sup> COM (2023) 360 final.

<sup>34</sup> EBA/Op/2022/06, p. 86.

<sup>35</sup> SWD(2023) 231 final, p. 14.

<sup>36</sup> PSD2 Obstacles, Europos trečiųjų šalių paslaugų teikėjų asociacija.

<sup>37</sup> EBA/Op/2020/10.

<sup>38</sup> EBA/Op/2022/06.

**55** Pasiūlymu dėl teisėkūros procedūra priimamo akto dėl mokėjimo paslaugų (MPD3 ir MPR) Komisija ketina nustatyti būtiniausius taikomųjų programų sąsajoms taikomus reikalavimus. Šie būtiniausi reikalavimai apima, pavyzdžiui, sąsajų, paslaugų ir duomenų, kuriais turi būti keičiamasi, saugumą, prieinamumą ir veikimą. Be to, pasiūlyme dėl teisėkūros procedūra priimamo akto yra straipsnis, kuriame nurodomos draudžiamos priegigos prie duomenų kliūtys<sup>39</sup>. Nors tikėtina, kad šiais reikalavimais bus šalinamos žinomos atvirosios bankininkystės kliūtys, jie nėra pakankamai lankstūs, kad būtų galima reaguoti į būsimus iššūkius labai dinamiškoje srityje, todėl gali prireikti atlikti papildomus teisės aktų pakeitimus.

### **Iki šiol atviroji bankininkystė buvo įgyvendinama ir stebima nacionaliniu lygmeniu**

**56** Iki šiol atvirosios bankininkystės įgyvendinimas ES buvo užtikrinamas nacionalinėms kompetentingoms institucijoms vykdant priežiūrą, o EBI yra atsakinga už priežiūros konvergencijos užtikrinimą (žr. **08** dalį).

**57** Jungtinė Karalystė, šalis, pirmaujanti atvirosios bankininkystės srityje pagal tarptautinį indeksą<sup>40</sup>, sukūrė griežtesnę įgyvendinimo ir stebėsenos sistemą nei ES, kuri iš pradžių buvo taikoma devyniems didžiausiems JK bankams. Už jos įgyvendinimą buvo atsakinga speciali įstaiga, Atvirosios bankininkystės įgyvendinimo organizacija (OBIE), kurią pakeitė „Open Banking Limited“, įskaitant taikomųjų programų sąsajos standarto parengimą ir duomenų bei saugumo struktūrų kūrimą. OBIE taip pat paskelbė klientų patirties gaires, tiesiogiai skirtas visiems suinteresuotiesiems subjektams, kaip antai MPT ir paslaugas teikiančioms trečiosioms šalims<sup>41</sup>, kuriose pateikiami reglamentavimo reikalavimai ir klientų įžvalgos, kad atvirosios bankininkystės naudojimas būtų sklandesnis ir būtų atspindėta geriausia praktika. ES tokių gairių nėra. Vietoj to nacionalinėms kompetentingoms institucijoms teikiamos neprivalomos EBI nuomonės, kuriose aptariami kai kurie iš šių klausimų<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> COM(2023) 367 final (MPR pasiūlymas), 36 ir 44 straipsniai.

<sup>40</sup> The Global Open Finance Index.

<sup>41</sup> Atvirosios bankininkystės įgyvendinimo organizacija, [Customer Experience Guidelines](#), 2018 m.

<sup>42</sup> EBA/OP/2020/10.

**58** MPD2 nereikalaujama, kad sąskaitų duomenų turėtojai NKI arba EBI pateiktų duomenis apie sąsajų prieinamumą ir veikimą. Todėl nėra patikimų konsoliduotųjų duomenų apie atvirąją bankininkystę ES. Tačiau pasiūlyme dėl MPD3 ir MPR numatyti reikalavimai sąskaitų duomenų turėtojams teikti ataskaitas NKI. EBI turės pranešti Komisijai apie atvirosios bankų rinkos dydį ir veikimą tik kas dvejus metus. Tačiau OBIE nuo 2017 m. kovo mėn. skelbia pagrindinius veiksmingumo parametrus dėl atvirosios bankininkystės veikimo Jungtinėje Karalystėje.

**59** Komisija apskaičiavo, kad iki 2021 m. atvirosios bankininkystės sistemą naudojo mažiau nei 5 % ES vartotojų<sup>43</sup> (mažiau nei Jungtinėje Karalystėje; 2021 m. gruodžio mėn. – 7 %, 2023 m. spalio mėn. – 11 %)<sup>44</sup>. Tačiau šių įverčių vertė ribota, nes nėra patikimų duomenų apie atvirosios bankininkystės sistemos naudotojų skaičių<sup>45</sup>. Kadangi nėra patikimų duomenų, Komisija negali įvertinti, kaip naudojama atvirosios bankininkystės sistema arba patikrinti savo pradinių prielaidų, kuriomis grindžiamas pradinis atvirosios bankininkystės modelis<sup>46</sup>.

## Dėl stebėsenos ir duomenų rinkimo trūkumų Komisijai sunku įvertinti skaitmeninių mokėjimų politikos poveikį

**60** Komisijos mažmeninių mokėjimų strategija apima tikslą užtikrinti, kad tarpvalstybiniai mokėjimai į ES nepriklausančias šalis ir iš jų būtų spartesni, priimtinesni, prieinamesni, skaidresni ir patogesni. Be to, kaip susitarta G20 lygmeniu, vykdant tarpvalstybinių mokėjimų politiką turėtų būti pagerintos su mažmeniniais mokėjimais susijusios išlaidos, sparta, prieinamumas ir skaidrumas. Tikėjomės, kad Komisija šiuo atžvilgiu nustatys siektinas reikšmes, suderintas su tarptautinėmis siektinomis reikšmėmis, ir nuosekliai stebės jų pažangą, kad įvertintų savo politikos veiksmingumą.

<sup>43</sup> Press corner, Keynote speech by Commissioner McGuinness at event in European Parliament „From Open Banking to Open Finance: what does the future hold?“, Europos Komisija.

<sup>44</sup> Open Banking, Impact Report, 2023 m.

<sup>45</sup> SWD(2023) 231 final, p. 60.

<sup>46</sup> Ten pat, p. 194.

**61** Tikrinome, ar Komisija nustatė su ES mokėjimais susijusių išlaidų, spartos, prieinamumo ir skaidrumo siektinas reikšmes ir jas naudojo savo politikai vertinti ir stebėti. Be to, peržiūrėjome Komisijos veiksmus, kurie gali turėti įtakos pagrindiniams mokėjimų ypatumams, ir, remdamiesi turimais duomenimis, įvertinome faktinę pažangą, padarytą didinant jų efektyvumą.

**Iki šiol Komisija nėra nustatiusi nei rodiklių, pagal kuriuos būtų galima įvertinti mokėjimų spartą, išlaidas, prieinamumą ir skaidrumą ES lygmeniu, nei jokių siektinų reikšmių**

**62** Iki šiol Komisija ES lygmeniu nenustatė jokių konkrečių rodiklių, kaip vertinti mokėjimų efektyvumo padidėjimą, ir nenustatė jokių siektinų reikšmių visų rūšių mokėjimams. Kita vertus, 2021 m. G20 (įskaitant ES) vadovai patvirtino konkrečius tarpvalstybinių mokėjimų rodiklius ir siektinas reikšmes, kurie turi būti pasiekti iki 2027 m. pabaigos<sup>47</sup>. Pagrindiniai rodikliai ir siektinos reikšmės:

- o bendros vidutinės mažmeninių mokėjimų išlaidos neturėtų viršyti 1 %; iki 2027 m. pabaigos išlaidos neturėtų viršyti 3 % (išlaidų rodiklis ir (arba) siektina reikšmė);
- o 75 % tarpvalstybinių mokėjimų turėtų būti įskaitomi per vieną valandą, o likusi dalis – per 1 darbo dieną (spartos rodiklis ir (arba) siektina reikšmė);
- o kiekvienas turėtų turėti bent vieną galimybę siųsti ir gauti tarpvalstybinius elektroninius mokėjimus (prieinamumo rodiklis ir (arba) siektina reikšmė).
- o MPT turėtų mokėjimo paslaugų naudotojams teikti būtiniausią informaciją apie tarpvalstybinius mokėjimus, nuroydamas visus susijusius mokesčius, numatomą gavimo laiką, mokėjimo statusą ir paslaugos teikimo sąlygas (skaidrumo rodiklis ir (arba) siektina reikšmė).

**63** G20 siektinos reikšmės taikomos tik tarpvalstybiniams mokėjimams. Tačiau ES vidaus mokėjimų naudotojai taip pat turėtų galėti pasinaudoti pigiomis, sparčiomis, prieinamomis ir skaidriomis operacijomis. Šiuo atžvilgiu G20 kriterijai taip pat galėtų būti svarbūs vidaus mokėjimams.

---

<sup>47</sup> *Cross-border payments*, Finansinio stabilumo taryba (2024 m. liepos 16 d.).

**Yra tam tikrų galimybių, kad Komisijos veiksmais bus padidintas mokėjimų skaidrumas, sparta ir sumažintos susijusios išlaidos, tačiau rezultatai dar nėra aiškūs**

**64** Iki mūsų audito Komisija nebuvo sistemingai įvertinusi savo pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų ir galiojančių teisės aktų dėl mokėjimų poveikio (remdamasi G20 ar savo pačios kriterijais). Nesant tokio vertinimo, nustatėme kai kuriuos Komisijos veiksmus, kuriais gali būti padidintas skaidrumas ir sparta, sumažintos išlaidos ir pagerintas prieinamumas. Tai ypač pasakytina apie pasiūlymą dėl [MPD3](#) ir [MPR](#), kiek tai susiję su skaidrumu, ir [SEPA reglamento dėl momentinių mokėjimų pakeitimą](#), kiek tai susiję su sparta. Šiuo atžvilgiu tarptautinio mokėjimų pranešimų standarto (ISO 20022), kuriuo palengvinamas tarptautinis mokėjimų sąveikumas, įgyvendinimu taip pat būtų užtikrinta nemažai galimybių.

### **MPD3 ir MPR užtikrinamas didesnis mokėjimų skaidrumas**

**65** Pasiūlymu dėl teisėkūros procedūra priimamo akto dėl mokėjimo paslaugų ([MPD3](#) ir [MPR](#)) padidinamas tarpvalstybinių mokėjimų iš ES į ES nepriklausančią šalį skaidrumas. Konkrečiau, juo MPT įpareigojami mokėjimo naudotojams pateikti sąmatą, kiek laiko užtruks, kol ne ES įsikūrę gavėjo MPT gaus lėšų. Be to, juo MPT įpareigojami pateikti numatomus tokių tarptautinių operacijų valiutos keitimo mokesčius taip pat, kaip ir už kredito pervedimus Europos Sąjungoje<sup>48</sup>.

### **Momentiniais mokėjimais eurai naudojami nedaug**

**66** Momentiniai mokėjimai – tai kredito pervedimai, kuriais lėšos į gavėjo sąskaitą suteikiamos per dešimt sekundžių nuo mokėjimo nurodymo pateikimo. Į Komisijos [mažmeninių mokėjimų strategiją](#) įtraukti momentinių mokėjimų planai, kad jie taptų nauja lėšų pervedimo norma, siekiant iki 2021 m. pabaigos ES visiškai pasinaudoti momentiniais mokėjimais. Komisija išnagrinėjo naudojimąsi momentiniais mokėjimais eurai ir nustatė, kad tik 16,8 % 2023 m. ketvirtąjį ketvirtį atliktų SEPA kredito pervedimų buvo atlikti iškart<sup>49</sup>. Komisija taip pat išanalizavo nedidelio naudojimosi momentiniais mokėjimais eurai priežastis (žr. [5 langelį](#)).

---

<sup>48</sup> Pasiūlymas dėl MPR, 13 straipsnis.

<sup>49</sup> [What we do](#), Europos mokėjimų taryba (2024 m. rugsėjo 9 d.).



## 5 langelis

### Nepakankamo naudojimosi momentiniais mokėjimais priežastys

- 1) Nepakankamos paskatos MPT siūlyti momentinius mokėjimus eurais;
- 2) didesni operacijų mokesčiai nei už alternatyvius mokėjimo būdus imami mokesčiai;
- 3) didelis atmestų momentinių mokėjimų, kurie klaidingai įvardyti kaip susiję su asmenimis, įtrauktas į ES sankcijų sąrašus, skaičius;
- 4) mokėtojo susirūpinimas dėl momentinių mokėjimų saugumo.

Šaltinis: Komisija.

**67** Siekdama išspręsti momentinių mokėjimų problemas, Komisija pasiūlė [dalinį SEPA reglamento pakeitimą](#), kuris buvo priimtas 2024 m. vasario mėn. Be kita ko, iš dalies pakeistu reglamentu MPT įpareigojamas turėti galimybę gauti momentinius mokėjimus eurais ir siūlyti juos už mokestį, neviršijantį mokesčio už įprastus kredito pervedimus eurais.

**68** Tačiau priimtas dalinis SEPA reglamento pakeitimas netaikomas operacijoms ES viduje ne eurais arba ES vidaus operacijoms ne eurais. Be to, mokėjimo naudotojams nereikia naudoti momentinių mokėjimų eurais; jie vis tiek galės rinktis tarp įprastinių kredito pervedimų arba momentinių kredito pervedimų. Tai reiškia, kad momentinių mokėjimų naudojimas gali būti nepakankamas, kad iki 2027 m. visoje ES būtų pasiekta G20 spartos siektina reikšmė. Nors prognozuojamas momentinių mokėjimų naudojimas nebuvo kiekybiškai įvertintas, Komisija tikisi, kad jis bus didelis, nes tokie mokėjimai palaipsniui taps nauja įprasta tvarka.

**69** Nuostatos dėl mokėjimų spartos taip pat įtvirtintos [MPD2](#). Kai ir siunčiantys, ir gaunantys MPT yra įsikūrę Europos Sąjungoje, mokėjimai turi būti atlikti per 1 darbo dieną. Mokėjimų ES viduje kitomis nei euras ES valiutomis atveju MPT ir mokėjimo paslaugų naudotojai gali susitarti dėl ne ilgesnio kaip 4 darbo dienų vykdymo laikotarpio<sup>50</sup>. Šis laikotarpis iš esmės taikomas nestandartizuotiems tarpvalstybiniais mokėjimams už SEPA schemų ribų, kurie sudaro nedidelę operacijų dalį. Rengdama pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto dėl mokėjimo paslaugų ([MPD3](#) ir [MPR](#)), Komisija iš naujo neįvertino šių dviejų nuostatų tinkamumo G20 siektinų reikšmių atžvilgiu. Galiausiai Komisija įvertino [mažmeninių mokėjimų strategijos \(33\)](#) pagrindinio veiksmo užbaigimą, tačiau neradome įrodymų, kad būtų atlikta tarpvalstybinių tarptautinių mokėjimų vykdymo laikotarpių analizė (žr. [III priedą](#)).

### **Riboti tolesni veiksmai, susiję su tarptautinio pranešimų standarto įgyvendinimu Europos Sąjungoje**

**70** G20 mano, kad tai, jog rinkos dalyviai turi taikyti Tarptautinės standartizacijos organizacijos finansinių pranešimų standartą (ISO 20022), yra vienas pagrindinių prioritetų įgyvendinant jo siektinas reikšmes (žr. [6 langelį](#)). ISO 20022 standarte, be kita ko, nustatyta, kad pranešimuose turi būti nurodytas juridinio asmens identifikatorius, pagal kurį galima unikaliai identifikuoti su mokėjimais susijusius subjektus<sup>51</sup>.

## **6 langelis**

### **ISO 20022 svarba mokėjimams**

ISO 20022 yra visuotinis finansinių pranešimų standartas. Jame pateikiama metodika, pagal kurią finansų įmonės apibūdinamos vartojant bendrą kalbą. Prie standarto pridodamas duomenų žodynas ir pranešimų katalogas (pavyzdžiui, dėl mokėjimų), užtikrinant, kad jis būtų prieinamas visiems.

ISO 20022 prisidės prie G20 siektinų reikšmių įgyvendinimo, nes bus standartizuoti mokėjimo pranešimai, palengvintas skirtingų mokėjimo sistemų sąveikumas ir sudarytos sąlygos aktyviau keistis duomenimis per visą mokėjimo procesą. Priimdami ISO 20022, MPT gali supaprastinti mokėjimo procesus, pagerinti operacijų sekimą ir suderinimą ir sumažinti išlaidas.

*Šaltinis:* Audito Rūmai, remiantis SWIFT.

<sup>50</sup> Direktyva (ES) 2015/2366, 82 ir 83 straipsniai.

<sup>51</sup> LEI, Pasaulinis juridinių asmenų identifikatorių fondas.

**71** Mažmeninių mokėjimų strategijoje Komisija taip pat paragino ISO 2022 įgyvendinti iki 2022 m. pabaigos (žr. [III priedo \(30\)](#) pagrindinį veiksmą). Europos mokėjimų taryba nuolat informuoja Komisiją apie tai, kaip SEPA mokėjimai eurais atitinka ISO 2022. Tačiau ji neturi duomenų apie tai, kaip Europos MPT standartą taiko tarpvalstybiniais mokėjimams kitomis valiutomis, o atlikdama MPD2 peržiūrą ISO 2022 į ją neįtraukė. Vis dėlto Komisija į savo pasiūlymą dėl MPR įtraukė reikalavimą programų sąsajoms naudoti tarptautinius pranešimų teikimo standartus, pavyzdžiui, ISO standartus<sup>52</sup> (žr. [46](#) dalį).

**Komisija turėjo nedaug duomenų, kad galėtų įvertinti, ar vartotojai iš tikrųjų gali naudotis greitesniais ir pigesniais mokėjimais**

**72** Mūsų audito metu Komisija nepateikė jokių statistinių duomenų ar savo pačios atliktos mokėjimų spartos (išskyrus momentinių mokėjimų eurais), išlaidų, skaidrumo ar prieinamumo ES analizės. Šiomis aplinkybėmis pažymime, kad Komisija buvo teisiškai įpareigota iki 2022 m. balandžio mėn. atlikti [Tarptautinių mokėjimų reglamento](#) peržiūrą, be kita ko, dėl (tiek vidaus, tiek tarpvalstybinių mokėjimų) išlaidų raidos<sup>53</sup>. Tačiau peržiūra dar neatlikta.

**73** Vieninteliai tarptautiniu mastu palyginami mokėjimų duomenys, kuriuos galėjome nustatyti, kad išanalizuotume faktinius pokyčius, susijusius su pagrindiniais skaitmeninių mokėjimų ypatumais, gauti iš Finansinio stabilumo tarybos (FST) 2023 m. metinės ataskaitos<sup>54</sup>. Pirmojoje tokioje metinėje ataskaitoje daugiausia dėmesio skiriama G20 siektinų reikšmių įgyvendinimui. Tačiau ataskaitoje neparodyta, kad ES yra atskiras regionas, ji pateikta platesniame Europos ir Vidurinės Azijos regione. Apskritai iš ataskaitos matyti, kad G20 mokėjimų siektinos reikšmės vis dar įgyvendinamos, nes nė vienas iš ataskaitoje analizuotų regionų iki 2023 m. nė vienos iš jų nebuvo pasiekęs.

**74** Kalbant apie spartą, FST ataskaitoje nurodyta, kad tik 1–30 % tarpvalstybinių mokėjimų Europoje ir Vidurinėje Azijoje pervedami į klientų sąskaitas per vieną valandą. Tai gerokai mažiau nei G20 75 % siektina reikšmė.

---

<sup>52</sup> Pasiūlymas dėl MPR, 35 straipsnis.

<sup>53</sup> Reglamentas (ES) 2021/1230, 14 straipsnis.

<sup>54</sup> Finansinio stabilumo taryba, *Annual Progress Report on Meeting the Targets for Cross-border Payments*, 2023 m.

**75** Kalbant apie išlaidas, iš FST ataskaitos matyti, kad mažmeninių tarpvalstybinių mokėjimų Europoje ir Vidurinėje Azijoje išlaidų vidurkis buvo 1,5 % tiek tarpvalstybinių mokėjimų siuntimo, tiek gavimo atveju. Tačiau 17–20 % operacijų išlaidos viršijo 3 %.

**76** Remiantis ta pačia ataskaita, 40–80 % operacijų, priklausomai nuo naudojimo atvejo, mokėjimo naudotojams yra skaidrūs. Šiuo atžvilgiu regionas, kuriam priklauso Europa, yra pažengęs į priekį.

**77** Mokėjimų (ypač tarpvalstybinių mokėjimų) prieinamumas gali būti vertinamas pagal sąskaitos priklausymą nuosavybės teise. Remiantis [2021 m. pasauline „Findex“ duomenų baze](#), kuria taip pat naudojosi FST, daugiau kaip 90 % suaugusių gyventojų daugumoje ES valstybių narių turi prieigą prie mokėjimo sąskaitų, kad galėtų atlikti tarpvalstybinius mokėjimus. Tik Rumunijoje (31 %), Bulgarijoje (16 %) ir Vengrijoje (12 %) yra didelė dalis suaugusiųjų, neturinčių mokėjimo sąskaitos.

### **Komisija įgyvendino daugumą 2020 m. mažmeninių mokėjimų strategijos veiksmų, tačiau vėlavimai buvo dažni, o tikslai – ne visada pasiekti**

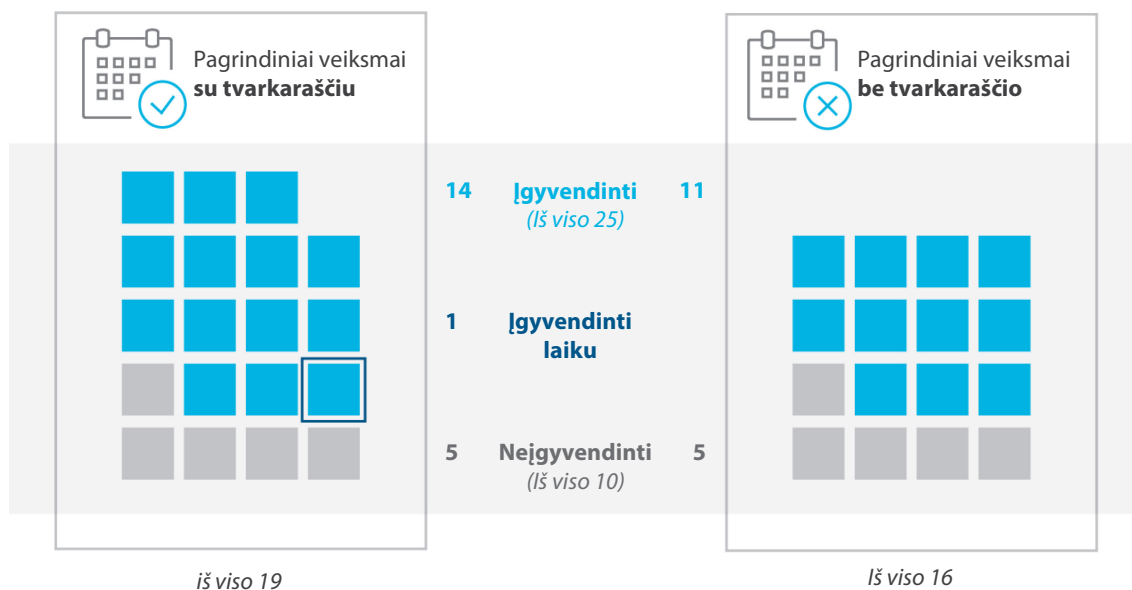
**78** Komisijos 2020 m. [mažmeninių mokėjimų strategijoje](#) nustatėme 38 pagrindinius veiksmus (iš viso jų buvo 40), kurie yra svarbūs skaitmeniniams mokėjimams (žr. [I priedą](#)). Likusios dvi priemonės buvo susijusios su grynujų pinigų naudojimu. Trys veiksmai, susiję su skaitmeniniais mokėjimais, neįtraukti dėl jų ilgo įgyvendinimo laikotarpio ir reikalingų konkrečių ekspertinių žinių, todėl įvertinome 35 priemones. Komisija priemones turėjo įgyvendinti veiksmingai ir laiku.

**79** Atlikome nuodugnų pagrindinių veiksmų vertinimą. Šie veiksmai buvo susiję su trimis temomis:

- saugesniu kliento autentiškumo patvirtinimu ([III priedo \(18\)](#) ir [\(19\)](#) pagrindiniai veiksmai);
- diskriminacija dėl mokėjimo sąskaitos ([III priedo \(11\)](#) ir [\(12\)](#) pagrindiniai veiksmai);
- mokėjimo paslaugų priežiūra ([III priedo \(22\)–\(26\)](#) pagrindiniai veiksmai).

**80** Įvertinome, kad dauguma veiksmų (25) iš 35 pagrindinių veiksmų buvo įgyvendinti (žr. **6 diagramą** ir **III priedą**). Tačiau tik 14 įgyvendintų veiksmų turėjo tvarkaraštį ir tik vienas iš jų buvo įgyvendintas laikantis šio tvarkaraščio. Iš laiku neįgyvendintų 13 pagrindinių veiksmų septyni yra susiję su Mokėjimo paslaugų direktyvos (MPD2) peržiūros pradžia (žr. **18** dalį), kuri buvo atidėta vieniems metams.

### 6 diagrama. Atrinktų pagrindinių veiksmų įgyvendinimo būklė

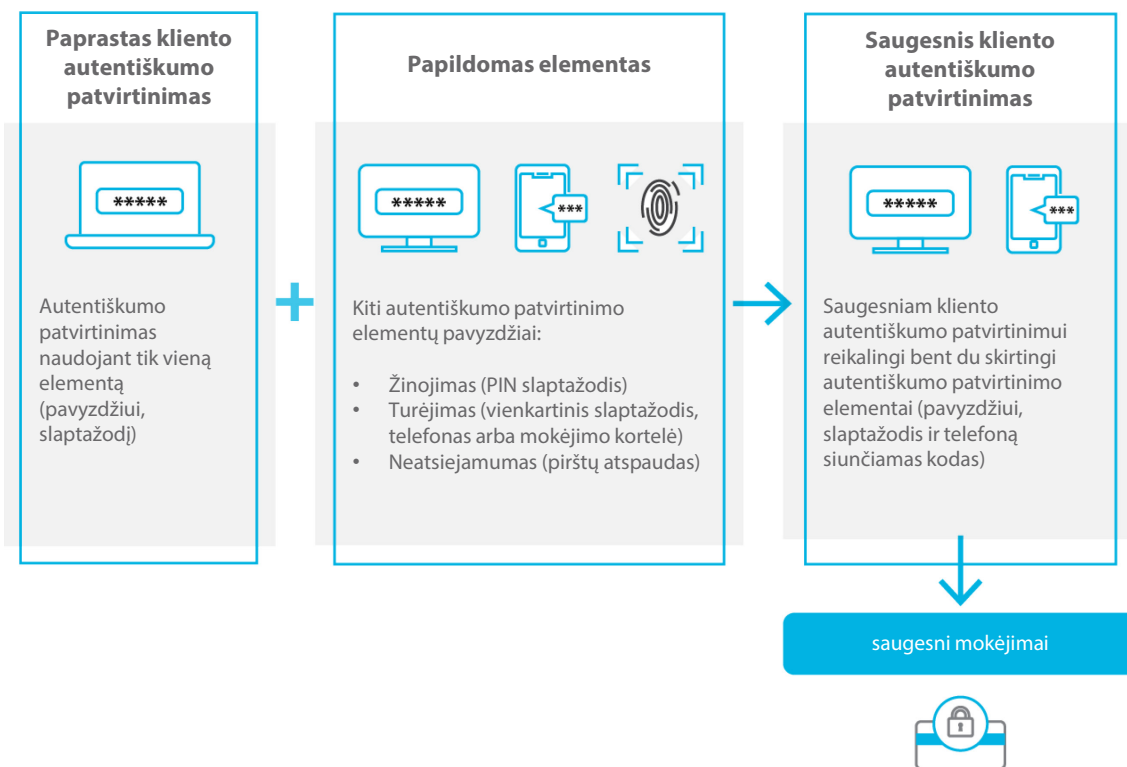


Šaltinis: Audito Rūmai.

**Komisijos veiksmai, susiję su klientų autentiškumo patvirtinimu, padėjo užtikrinti, kad mokėjimai būtų saugesni, tačiau ateityje laukia sunkumai**

**81** Svarbus veiksnys, kuriuo sudaromos sąlygos skaitmeninių mokėjimo operacijų augimui, yra vartotojų pasitikėjimas jų saugumu. MPD2 nustatyta speciali elektroninių mokėjimo operacijų saugumo koncepcija, vadinama saugesniu kliento autentiškumo patvirtinimu. Tam reikia taikyti daugiaveksnį tapatumo nustatymą, o tai reiškia, kad operacijos metu turi būti naudojami bent du iš trijų tapatumo nustatymo veiksmių (žr. **7 diagramą**).

## 7 diagrama. Saugesnis kliento autentiškumo patvirtinimas



Šaltinis: Portugalijos bankas.

### Saugesnis kliento autentiškumo patvirtinimas duoda rezultatų, susijusių su apsauga nuo sukčiavimo

**82** 2017 m. Komisija priėmė [deleguotąjį reglamentą](#), kuriuo nustatomi saugesnio kliento autentiškumo patvirtinimo ir saugaus ryšio pagal [MPD2](#) standartai. Reglamentas turėjo įsigalioti 2019 m. rugsėjo mėn. Tačiau dėl savo sudėtingumo saugesnis kliento autentiškumo patvirtinimas buvo visiškai įgyvendintas tik 2020 m., t. y. praėjus 6 metams nuo [MPD2](#) priėmimo.

**83** Per konsultacijas su suinteresuotaisiais subjektais dėl pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl mokėjimo paslaugų (MPD3 ir MPR) trys ketvirtadaliai respondentų manė, kad dėl saugesnio kliento autentiškumo patvirtinimo skaitmeniniai mokėjimai tapo saugesni, patikimesni ir jais buvo sumažintas sukčiavimas. EBI ir ECB bendroje ataskaitoje patvirtinta, kad apskritai saugesniu kliento autentiškumo patvirtinimu užtikrintas norimas poveikis mažinant sukčiavimą<sup>55</sup>. Tačiau EBI pranešė, kad sukčiavimo lygis, susijęs su tarpvalstybinėmis operacijomis, buvo net devynis kartus aukštesnis nei lygis, susijęs su vidaus operacijomis<sup>56</sup>. Nacionalinės kompetentingos institucijos ir rinkos operatoriai teigė, kad taip gali būti visų pirma dėl nepakankamo mokėjimo paslaugų teikėjų (MPT) ir kitų susijusių suinteresuotųjų subjektų tarpvalstybinio bendradarbiavimo. Tarpvalstybinių operacijų, kuriose dalyvauja Europos ekonominei erdvei nepriklausančios šalys, atveju dar viena priežastis yra nevienodas saugesnio kliento autentiškumo patvirtinimo taikymas.

**84** Siūloma MPD3 ir MPR, jei jie būtų priimti, MPT būtų sudarytos sąlygos keisti duomenimis apie sukčiavimą. Tikėtina, kad šis pasiūlymas duos teigiamų rezultatų, nes naujausiais tyrimais parodyta bendradarbiavimu grindžiamos analizės nauda kovojant su pinigų plovimu<sup>57</sup>. Šiuo tikslu Europos Parlamentas ir EBI pasiūlė bendrą ES masto platformą, skirtą keisti su sukčiavimu susijusiais duomenimis<sup>58</sup>. Tačiau, kadangi momentiniams mokėjimams kyla didesnė sukčiavimo rizika, EBI įspėjo, kad sukčiavimo lygis gali dar labiau padidėti, kol bus visiškai įgyvendintos pasiūlyme dėl MPD3 ir MPR ir SEPA reglamente nurodytos saugumo priemonės<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> 2024 Report on payment fraud, Europos bankininkystės institucija ir Europos Centrinis Bankas.

<sup>56</sup> EBA-Op/2024/01.

<sup>57</sup> Future of Financial Intelligence Sharing, *The case for national policy-makers to unleash the potential of payments infrastructure to identify economic crime risk*, 2024 m.

<sup>58</sup> P9\_TA(2024)0298; 83 straipsnis ir EBA-Op/2024/01.

<sup>59</sup> EBA-Op/2024/01.

**85** Komisija stebėjo, kaip įgyvendinamas saugesnis kliento autentiškumo patvirtinimas, ir paskelbė vertinimo ataskaitą, kurioje patvirtino jo diegimą, vykdymo užtikrinimą ir susijusius reikalavimus. Toje pačioje vertinimo ataskaitoje Komisija, remdamasi EBI duomenimis, taip pat įvertino saugesnio kliento autentiškumo patvirtinimo poveikį sukčiavimo atliekant mokėjimus lygiui<sup>60</sup>. Atsižvelgdami į padarytą pažangą, abu pagrindinius veiksmus, susijusius su saugesniu kliento autentiškumo patvirtinimu, įvertinome kaip įgyvendintus (žr. **III priedo (18)** ir **(19)** pagrindinius veiksmus).

### **Nauja atsakomybės sistema siūloma apimti tik sukčiavimą, kai apsietama kitais asmenimis**

**86** Saugesnis kliento autentiškumo patvirtinimas buvo veiksmingas gerinant mokėjimo saugumą, tačiau sukčiautojai prisitaikė prie jo taikymo. Todėl atsirado nauja sukčiavimo forma, vadinama sukčiavimu spaudžiant pervesti pinigus. Tai įvyksta, kai auka suviliojama sukčiautojui patvirtinti mokėjimą, dažnai taikant socialinės inžinerijos taktiką. Šios rūšies sukčiavimo pakategorė yra sukčiavimas, kai apsietama kitais asmenimis: trečioji šalis, apsimesdama, kad yra susijusi su MPT, manipuliuoja klientu, naudodamasi MPT kontaktiniais duomenimis, kad būtų leista patvirtinti operacijas.

**87** Komisijos pasiūlyme dėl teisėkūros procedūra priimamo akto dėl mokėjimo paslaugų (MPR) nustatyta, kad siunčiantysis MPT yra visiškai atsakingas už sukčiavimą, kai apsietama kitais asmenimis, išskyrus atvejus, kai mokėjimo paslaugų naudotojas elgėsi nesąžiningai arba labai aplaidžiai. Komisija apskaičiavo, kad susijusios MPT išlaidos sudaro 1 milijardą eurų<sup>61</sup>. Šis skaičius ekstrapoliuojamas iš mokėjimų, kuriuos 2022 m. savanoriškai atliko keturi pagrindiniai Nyderlandų bankai, o tai, mūsų nuomone, nėra pakankamas pagrindas. Be to, Komisija neįrodė nei galimos sprendinio naudos naudotojams, nei jo proporcingumo MPT išlaidų atžvilgiu.

**88** Komisijos pasiūlyta atsakomybės sistema mokėjimo naudotojams suteikiama mažiau visapusiška apsauga nei Jungtinėje Karalystėje (žr. **7 langelį**). Pagrindinis skirtumas yra tas, kad Jungtinės Karalystės sistema apima visų rūšių sukčiavimą spaudžiant pervesti pinigus neviršijant tam tikrų ribų, o Komisijos pasiūlymas apima tik sukčiavimą, kai apsietama kitais asmenimis.

---

<sup>60</sup> SWD(2023) 231 final, 5 priedas.

<sup>61</sup> SWD(2023) 231 final, p. 88.



## 7 langelis

### Atsakomybės už sukčiavimą spaudžiant pervesti pinigus sistema Jungtinėje Karalystėje

2019 m. Jungtinės Karalystės mokėjimo sistemų reguliavimo institucija nustatė sąlyginį kompensavimo modelį už sukčiavimą spaudžiant pervesti pinigus. Jame dalyvauti privaloma šešiams didžiausiems MPT, o kiti MPT gali dalyvauti savanoriškai. Įprastai šie MPT turėtų kompensuoti mokėtojus už visus sukčiavimo spaudžiant pervesti pinigus atvejus, išskyrus atvejus, kai mokėtojas buvo įspėtas arba buvo labai aplaidus.

Nuo 2024 m. spalio mėn. Mokėjimo sistemų reguliavimo institucija užtikrino vartotojų ir labai mažų įmonių apsaugą nuo visų sukčiavimo spaudžiant pervesti pinigus rūšių momentinių mokėjimų metu. Ši nauja sistema taikoma visiems MPT. Pagal šią sistemą atsakomybę pasidalys siunčiantys ir gaunantys MPT. MPT turi kompensuoti prašymus, kurių vertė – nuo 100 svarų sterlingų iki 85 000 svarų sterlingų. Mokėjimo sistemų reguliavimo institucija kasmet atskleidžia kiekvieno iš 14 didžiausių MPT duomenis apie sukčiavimą spaudžiant pervesti pinigus.

*Šaltinis:* Jungtinės Karalystės mokėjimo sistemų reguliavimo institucija.

### Nepaisant Komisijos veiksmų, diskriminacija dėl mokėjimo sąskaitos vietos išlieka

**89** Nuo 2014 m. galiojančiu [SEPA reglamentu](#) (žr. [1 langelį](#)) diskriminacija<sup>62</sup>, pagrįsta mokėjimo sąskaitos geografine padėtimi, kaip matyti iš jos tarptautinio banko sąskaitos numerio (IBAN), yra draudžiama. Kalbant apie mokėtojus, praktiškai tai reiškia, kad SEPA jiems turėtų būti suteikta laisvė atlikti mokėjimus eurais iš bet kurios mokėjimo sąskaitos, neatsižvelgiant į jos buvimo vietą. 2017 m., peržiūrodama [SEPA reglamentą](#)<sup>63</sup>, Komisija pripažino, kad IBAN diskriminacija tebėra problema, ir [mažmeninių mokėjimų strategijoje](#) įsipareigojo imtis veiksmų, siekdama ją pašalinti (žr. [III priedo \(11\)](#) ir [\(12\)](#) pagrindinius veiksmus). Komisija įgyvendino abu pagrindinius veiksmus, tačiau jų nepakako nuolatinės IBAN diskriminacijos problemai išspręsti, nes pramonės atstovai toliau ragino imtis veiksmų<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Reglamentas (ES) 260/2012 (SEPA reglamentas), 3 ir 9 straipsniai.

<sup>63</sup> COM(2017) 683 final.

<sup>64</sup> Blog, Accept my IBAN (2023 m. spalio 25 d.).

**90** Nuo 2021 m. vasario mėn. iki 2023 m. rugsėjo mėn. naudotojai platformoje „Accept My IBAN“ pranešė apie beveik 3 500 įtariamų diskriminacijos dėl IBAN atvejų. Šie atvejai susiję su tarpvalstybiniais mokėjimais SEPA sistemoje. Platforma yra privačiojo sektoriaus iniciatyva, pagal kurią skundai perduodami atitinkamai kompetentingai institucijai. Apie diskriminaciją dėl IBAN dažniausiai pranešama keturiose ES valstybėse narėse, Prancūzijoje ir Ispanijoje ji atitinkamai sudaro 31 % ir 21 % visų atvejų. Skundai yra susiję tiek su viešuoju, tiek su privačiuoju sektoriais. Tikėtina, kad dėl nepakankamo ES piliečių informuotumo ir dėl to, kad esama ir kitų būdų pranešti apie diskriminacijos atvejus, surinktais duomenimis ši problema bus atspindėta tik iš dalies.

**91** SEPA reglamente buvo reikalaujama, kad valstybės narės iki 2013 m. vidurio praneštų Komisijai apie savo taisykles dėl sankcijų už reglamento nesilaikymą, įskaitant diskriminaciją dėl IBAN. Tačiau devynios valstybės narės, atsakydamos į klausimą, apie savo taisykles Komisijai pranešė tik pirmąjį 2017 m. ketvirtį, t. y. praėjus 3½ metų nuo pranešimo termino. 2024 m. liepos mėn. duomenimis, Prancūzija apie tai Komisijai nebuvo pranešusi, nors 2021 m. ji įvedė naują sankcijų sistemą. Pradėjus taikyti sistemą, Prancūzijoje atvejų skaičius gerokai sumažėjo (žr. **8 langelį**).

### **8 langelis. Kovos su diskriminacija dėl IBAN Prancūzijoje priemonės**

Veiksmai, kuriais siekiama apriboti diskriminaciją dėl IBAN Prancūzijoje:

- 2021 m. spalio mėn. Prancūzijos parlamentas už diskriminaciją dėl IBAN patvirtino iki 375 000 eurų siekiančias **sankcijas**.
- **Prancūzijos institucijos** didino suinteresuotųjų subjektų (profesinių federacijų ir asociacijų, viešojo administravimo institucijų) informuotumą ir paskelbė apie tyrimus vietoje, kuriais siekiama įvertinti atitiktį SEPA reglamentui.

**92** SEPA reglamente nustatyta, kad sankcijos už diskriminaciją dėl IBAN turėtų būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios, tačiau nereikalaujama, kad Komisija jas įvertintų<sup>65</sup>. Nustatėme, kad sankcijos valstybėse narėse labai skyrėsi. Minimalios sankcijos svyruoja nuo 250 iki 10 000 eurų, tačiau jas yra nustačiusios ne visos šalys. Maksimalios sankcijos svyruoja nuo 3 500 eurų (bendrovių atveju) iki 10 milijonų eurų ir iki 10 % metinės apyvartos. Mokėjimų inovacijoms skirtame Europos forume, kuris yra bendra Komisijos ir ECB iniciatyva, buvo pasiūlyta, kad kompetentingos institucijos skirtų baudas, proporcingas reikalavimų laikymosi išlaidoms<sup>66</sup>, tačiau baudų dydis dar nėra pakoreguotas.

**93** Atsižvelgdami į skirtingą valstybių narių vykdymo užtikrinimą, pažymime, kad SEPA reglamentas nėra paminėtas [Reglamente \(ES\) 2017/2394](#) dėl nacionalinių institucijų, atsakingų už vartotojų apsaugos teisės aktų vykdymo užtikrinimą, bendradarbiavimo. Be kitų nuostatų, pastarajame reglamente nustatyti minimalūs kompetentingų institucijų tyrimo ir vykdymo užtikrinimo įgaliojimai tarpvalstybinių pažeidimų atvejais.

**94** Be pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, Komisija suintensyvino savo pastangas kovodama su diskriminacija dėl IBAN:

- aptarė diskriminacijos dėl IBAN klausimą įvairiuose forumuose, pavyzdžiui, [Mokėjimų inovacijoms skirtame Europos forume](#);
- išsiuntė laiškus, kuriais Prancūzijos, Vokietijos, Airijos, Italijos ir Ispanijos kompetentingos institucijos raginamos užtikrinti veiksmingą SEPA reglamento taikymą ([III priedo \(11\)](#) pagrindinis veiksmas);
- pradėjo „EU Pilot“ procedūras prieš Vokietiją, Ispaniją, Prancūziją ir Austriją;
- priėmė sprendimą dėl pažeidimo prieš Ispaniją dėl teisės aktų, kuriais asmenims neleidžiama mokėti mokesčių iš sąskaitos kitoje ES valstybėje narėje ([III priedo \(12\)](#) pagrindinis veiksmas).
- pradėjo komunikacijos kampaniją, siekiant didinti ES piliečių, įmonių ir valdžios institucijų informuotumą.

---

<sup>65</sup> [Reglamentas \(ES\) 260/2012](#), 11 straipsnis.

<sup>66</sup> [European Forum for Innovation in Payments](#), Europos Centrinis Bankas (2024 m. vasario 12 d.).

**95** Be to, Komisija bendradarbiauja su valstybėmis narėmis per [Bendrosios rinkos veikimo užtikrinimo darbo grupę](#), kuri remia geresnį bendrosios rinkos taisyklių įgyvendinimą ir pastangas šalinti skubiausias bendrosios rinkos kliūtis. 2023 m. rugsėjo mėn. darbo grupė susitarė pradėti vykdyti projektą, kuriuo siekiama tam tikrose srityse panaikinti diskriminaciją dėl IBAN viešajame ir privačiajame sektoriuose. Mūsų audito metu darbo grupė, siekdama nustatyti pagrindines priežastis, vertino diskriminacijos dėl IBAN mastą viešajame ir telekomunikacijų sektoriuose<sup>67</sup>.

**96** 2023 m. EBI atkreipė dėmesį į stiprėjantį virtualių IBAN reiškinių – vieną iš būdų, kaip MPT reaguoja į diskriminaciją dėl IBAN. Virtualūs IBAN nėra tiesiogiai susieti su fizine mokėjimo sąskaita, tačiau jais gaunami mokėjimai nukreipiami į IBAN, susijusius su tokiais sąskaitomis<sup>68</sup>. [Ataskaitoje, kurioje pabrėžiama virtualių IBAN rizika ir iššūkiai](#), EBI nustatė, kad jų naudojimas kelia problemų, susijusių su pinigų plovimu, vartotojų ir indėlininkų apsauga, leidimų išdavimu ir pasų naudojimu, taip pat reglamentavimo arbitražu. Šiame kontekste pažymime, kad, kitaip nei [Kovos su pinigų plovimu direktyva](#) ir [MPD2, SEPA reglamentas](#) nepatenka į EBI veiklos sritį<sup>69</sup>. Todėl EBI negali įvertinti nacionalinių kompetentingų institucijų priežiūros konvergencijos šioje srityje.

### **Priežiūros srityje Komisijos veiksmais dar nepavyko sukurti vienodų sąlygų ES šalyse veikiančioms įmonėms**

**97** Į Komisijos [mažmeninių mokėjimų strategiją](#) įtrauktas tikslas nustatyti perspektyvią mokėjimų ekosistemos stebėseną ir priežiūrą.

---

<sup>67</sup> Bendrosios rinkos veikimo užtikrinimo darbo grupė, [2022–2023 m. ataskaita](#), p. 17 ir 18.

<sup>68</sup> [EBA/REP/2023/18](#), 2.7 skirsnis.

<sup>69</sup> [Reglamentas \(ES\) 1093/2010](#), 1 straipsnis.

**98** Pagal mažmeninių mokėjimų strategiją Komisija įvertino riziką, kylančią dėl nereguliuojamų paslaugų ir išimčių<sup>70</sup>, išvardytų Mokėjimo paslaugų direktyvoje (MPD2). Be to, priėmus pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto dėl mokėjimo paslaugų (MPD3 ir MPR), Komisija ketina jį (MPDR3 ir MPR) integruoti Elektroninių pinigų direktyvą ir taip suteikti daugiau aiškumo rinkos dalyviams. 2023 m. Parlamentas ir Taryba priėmė Komisijos pasiūlytą Reglamentą (ES) 2023/1114 dėl kriptoturto rinkų. Šios priemonės skirtos (22)–(25) pagrindiniams veiksams (žr. III priedą), kuriuos vertiname kaip įgyvendintus.

**99** 2023 m. EBI, siekdama priežiūros konvergencijos, atliko pirmąjį mokėjimo paslaugų srities nacionalinių kompetentingų institucijų (NKI) tarpusavio vertinimą<sup>71</sup>. EBI nustatė, kad NKI iš esmės laikėsi jos gairių dėl informacijos, susijusios su leidimų išdavimu ir registravimu pagal MPD2<sup>72</sup>. Tačiau kai kurios NKI pareiškėjų neprašo pateikti visą gairėse nurodytą informaciją. Tai reiškia, kad pareiškėjai, teikdami prašymą išduoti leidimą, susiduria su skirtingais priežiūros lūkesčiais.

**100** Komisija pripažino, kad yra problemų, susijusių su skirtingu MPD2 įgyvendinimu ir vykdymo užtikrinimu. Jos daro tiesioginį poveikį mokėjimo paslaugų teikėjų (MPT) konkurencijai, nes skirtingose valstybėse narėse sukuriamos skirtingos reglamentavimo sąlygos. Jas lemia skirtingas taisyklių, kuriomis skatinamas reglamentavimo arbitražas, dėl kurio trečiųjų šalių paslaugų teikėjai koncentruojasi šalyse, kurios taisyklės aiškina palankiau, aiškinimas<sup>73</sup>. Apskritai 2014–2020 m. trečiųjų šalių paslaugų teikėjų skaičius ES padidėjo 126, o beveik visas augimas vyko dviejose valstybėse narėse (žr. 8 diagramą).

---

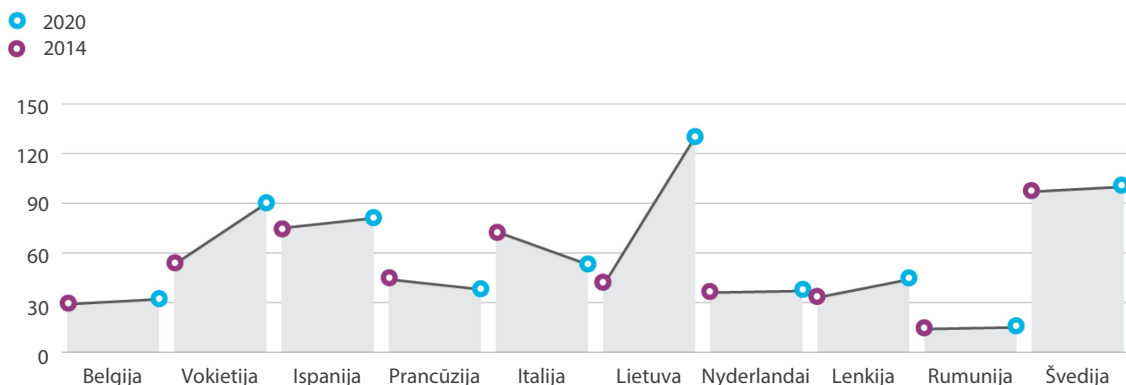
<sup>70</sup> SWD(2023) 231 final, p. 15, 153 ir 162.

<sup>71</sup> EBA/REP/2023/01.

<sup>72</sup> EBA-GL-2017–09.

<sup>73</sup> SWD(2023) 231 final, p. 20.

## 8 diagrama. Pagal MPD2 licenciją turinčių trečiųjų šalių paslaugų teikėjų skaičius



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

**101** Suinteresuotieji subjektai, įskaitant Europos priežiūros institucijas ir NKI, viešai pasiūlė keletą priežiūros sistemos ar priežiūros praktikos tobulinimo būdų. Jie pasisako už geresnes gaires, didesnę skaidrumą ir taisykles, geriau pritaikytas prie technologinės plėtros. NKI taip pat paragino suteikti didesnius priežiūros įgaliojimus didelių IT bendrovių (technologijų milžinių), teikiančių vadinamąsias baltojo ženklavimo mokėjimo paslaugas, atžvilgiu. Baltojo ženklo partneriai sudaro sutartis su kredito arba mokėjimo įstaigomis ir naudoja savo pavadinimą mokėjimo paslaugoms, kurioms jie neturi licencijos, teikti (žr. [IV priedą](#)). Europos priežiūros institucijos pabrėžė, kad reikia atnaujinti 1997 m. [Komisijos aiškinamąjį komunikatą](#) dėl bankų laisvės teikti paslaugas<sup>74</sup>.

**102** Nors su skirtinga NKI priežiūra susijusi problema lėmė nevienodas MPT veiklos sąlygas, Komisija šią problemą sprendė tik labai ribotai. NKI išklė baltojo ženklavimo klausimą ir paprašė suteikti papildomų įgaliojimų, tačiau Komisijos pasiūlyme dėl mokėjimo paslaugų į jų pasiūlymus iki šiol neatsižvelgta. Apskritai vertiname, kad [III priede](#) nurodytas [\(26\)](#) pagrindinis veiksmas nebuvo įgyvendintas, nes išsamus tinkamų mokėjimo paslaugų priežiūros ir mokėjimo sistemų, schemų bei priemonių priežiūros sąsajų vertinimo neradome.

<sup>74</sup> ESA 2022 01 ir EBA report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services.

## Išvados ir rekomendacijos

**103** Apskritai darome išvadą, kad ES požiūris į skaitmeninius mokėjimus prisidėjo prie to, kad jie būtų saugesni, spartesni ir pigesni naudotojams, tačiau duomenų, kuriais remiantis būtų galima tiksliai įvertinti indėlį, yra nedaug. Nustatėme du pagrindinius ES reglamentavimo sistemos aspektus, kuriems reikia skirti daugiau dėmesio: pirma, su kainomis susijusių intervencinių priemonių tinkamumo vertinimo kriterijai yra neaiškūs ir nėra periodinių peržiūrų; antra, vis dar yra teisinės sistemos, susijusios su dalijimusi sąskaitų duomenimis, spragų.

**104** ES turi pažangią skaitmeninių mokėjimų teisinę sistemą, kuri pastarąjį dešimtmetį buvo išplėsta ir peržiūrėta, kad atspindėtų sparčius pokyčius šiame sektoriuje. Šiuo atžvilgiu svarbus etapas buvo Antrosios mokėjimo paslaugų direktyvos peržiūra, kuri, mūsų nuomone, daugeliu aspektų yra išsami (žr. [18–22](#) dalis).

**105** Kainų intervencinėmis priemonėmis paprastai siekiama sumažinti neigiamą konkurencijos iškreipimo poveikį arba siekti konkrečių politikos tikslų, kurie gali būti naudingi vartotojams. Tačiau su kainomis susijusios intervencinės priemonės yra invazyvios, nes jomis ribojama rinkos dalyvių galimybė imti mokesť už savo paslaugas ir daromas poveikis išlaidų skaidrumui vartotojams. Nustatėme, kad pagrindiniuose teisės aktuose dėl skaitmeninių mokėjimų nenurodyti aiškūs kriterijai, pagal kuriuos būtų vertinama, ar intervencinės priemonės yra pagrįstos arba kiek laiko jos turėtų būti taikomos. Joms atliekamos vienkartinės peržiūros, tačiau nėra reikalavimų atlikti periodines peržiūras (žr. [23–27](#) dalis).

**106** Nustatėme, kad kai kurių esamų su mokėjimais kortelėmis susijusių intervencinių priemonių atveju Komisija negalėjo įrodyti, kad teigiamas poveikis vartotojams aiškiai nusveria neigiamą poveikį. Kadangi nėra išsamių, patikimų ir naujausių duomenų, Komisijai sunku veiksmingai stebėti su kainomis susijusių intervencinių priemonių poveikį. Viena iš priežasčių, dėl kurių trūksta duomenų, yra informacijos apie kortelių schemas neatskleidimo susitarimai, pagal kuriuos prekybininkams, išdavėjams ir aptarnaujančiosioms įmonėms neleidžiama dalytis duomenimis apie mokesčius, susijusius su mokėjimais kortele (žr. [28–44](#) dalis).

**107** Kita svarbi ES skaitmeninių mokėjimų teisės aktų sistemos sudedamoji dalis yra atviroji bankininkystė. Šioje srityje pagrindiniai trūkumai susiję su tuo, kad nėra standartizacijos, o atvirosios bankininkystės stebėsenos sistemos yra silpnos. Taip pat tebėra kliūčių dalytis duomenimis. Šias kliūtis lemia finansinių paskatų mokėjimo informacijos turėtojams stygius ir nestandartizuotos sąsajos. Komisijos vertinimas, ar nustatyti kompensaciją atvirajai bankininkystei, nebuvo pagrįstas kiekybine analize ir neapėmė siūlomo atvirosios bankininkystės modelio poveikio sąskaitų duomenų turėtojų (daugiausia bankų) pelningumui. Taip pat nustatėme, kad dėl nepakankamų duomenų Komisijos gebėjimas atlikti išsamią atvirosios bankininkystės politikos analizę mažėja (žr. 45–59 dalis).

## **1 rekomendacija. Nustatyti su kainomis susijusių intervencinių priemonių skaitmeninių mokėjimų srityje kriterijus ir atlikti periodines peržiūras**

---

Komisija turėtų:

- a) nustatyti kriterijus, pagal kuriuos būtų nustatoma, kokiais aplinkybėmis kokios su kainomis susijusių intervencinių priemonių rūšys yra pateisinamos, prireikus pateikiant pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto;
- b) atlikti periodines su kainomis susijusių intervencinių priemonių (pavyzdžiui, tarpbankinio mokesčio viršutinės ribos ir papildomų mokesčių draudimo) mokėjimų rinkoje peržiūras;
- c) šalinti apribojimus, atsiradusius dėl informacijos neatskleidimo susitarimų, kad būtų galima rinkti duomenis apie su kainomis susijusių intervencinių priemonių, pavyzdžiui, tarpbankinio mokesčio viršutinės ribos ir papildomų mokesčių draudimo, išlaidas, prireikus pateikiant pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto.

**Tikslinė įgyvendinimo data: a) 2027 m. pabaiga, b) pirmosios peržiūros data turėtų būti nustatoma kiekvienu konkrečiu atveju, bet ne vėliau kaip iki 2028 m. pabaigos, ir c) 2027 m. pabaiga**



## 2 rekomendacija. Parengti ir įgyvendinti duomenų stebėsenos strategiją skaitmeninių mokėjimų srityje

---

Komisija turėtų parengti ir įgyvendinti skaitmeninių mokėjimų (visų pirma su kainomis susijusių intervencinių priemonių ir atvirosios bankininkystės) duomenų stebėsenos strategiją, kad nustatytų, kokių rūšių duomenys reikalingi priimant informacija pagrįstus politinius sprendimus, tokių duomenų šaltinius, duomenų rinkimo dažnumą ir veiksmingo bei efektyvaus duomenų rinkimo reikalavimus.

**Tikslinė įgyvendinimo data: 2027 m. pabaiga**

**108** ES politikos poveikis skaitmeniniams mokėjimams iš esmės lieka neaiškus, nes Komisija neįdiegė veiksmingos stebėsenos sistemos. Visų pirma, Komisija nėra nurodžiusi rodiklių, pagal kuriuos būtų galima įvertinti mokėjimų spartą, išlaidas, prieinamumą ir skaidrumą; ji taip pat nėra nustačiusi jokių siektinų reikšmių, taikytinų įvairių rūšių mokėjimams, nors tokias siektinas reikšmes yra nustatęs G20. Šie rodikliai taip pat būtų naudingas pagrindas Komisijai rengiant pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų ir vertinant jų galimą poveikį. Be to, dar svarbiau yra tai, kad Komisija neturi priegios prie svarbiausių duomenų, kuriuos paprastai turi mokėjimo paslaugų teikėjai. Kai kuriais Komisijos veiksmais galima padidinti mokėjimų skaidrumą, spartą ir mokėjimų išlaidas. Komisija tikisi, kad dėl dažnesnio momentinių mokėjimų naudojimo ateityje bus padaryta didelė pažanga greitinant mokėjimus. Tačiau duomenų trūkumas tebėra pagrindinis veiksnys, ribojantis Komisijos gebėjimą įvertinti pokyčius ES mokėjimų rinkoje (žr. 62–77 dalis).

## 3 rekomendacija. Pasiūlyti veiklos rezultatų rodiklius ir nustatyti su skaitmeniniais mokėjimais susijusias siektinas reikšmes

---

Siekdama įvertinti ES mokėjimų politikos veiksmingumą, Komisija turėtų apibrėžti skaitmeninių mokėjimų išlaidų, spartos, skaidrumo ir prieinamumo vertinimo rodiklius ir ES lygmeniu nustatyti konkrečias su jais susijusias siektinas reikšmes.

**Tikslinė įgyvendinimo data: 2025 m. pabaiga**

**109** Galiausiai, Komisija įgyvendino daugumą savo 2020 m. [mažmeninių mokėjimų strategijoje](#) nustatytų pagrindinių veiksmų, tačiau įgyvendinimo vėlavimai buvo dažni (žr. [78–80](#) dalis). Mūsų nuodugnioje pagrindinių veiksmų, susijusių su trimis atrinktomis temomis, peržiūroje nustatyta, kad net visiškai įgyvendinus veiksmus, jais ne visada buvo pasiekti numatyti tikslai:

- Paaikškėjo, kad saugesnis kliento autentiškumo patvirtinimas yra veiksmingas, tačiau sukčiautojai prisitaikė, pasinaudodami sukčiavimu spaudžiant pervesti pinigus, kad apeitų naujas saugumo priemones. Komisijos pasiūlytoje naujojoje ES atsakomybės sistemoje daugiausia dėmesio skiriama sukčiavimui, kai apsimetama kitais asmenimis, ir ji neapima visų rūšių sukčiavimo spaudžiant pervesti pinigus (žr. [81](#) ir [88](#) dalis).
- Kalbant apie diskriminaciją dėl mokėjimo sąskaitos buvimo vietos, Komisija suintensyvino savo pastangas, tačiau jai dar nepavyko sėkmingai užtikrinti, kad mokėjimai nebūtų atmesti dėl to, kad naudojamas užsienio IBAN. Tokia diskriminacija išlieka reali vartotojų problema visoje ES, nepaisant to, kad pagal SEPA reglamentą ji yra draudžiama. Veiksmingai kovoti su šia problema trukdo reguliavimo spragos, pavyzdžiui, tai, kad SEPA reglamento vykdymo užtikrinimas neįtrauktas į EBI veiklos sritį arba į nacionalinių institucijų bendradarbiavimą. Sankcijos už diskriminaciją dėl IBAN valstybėse narėse labai skiriasi, ir Komisija neprivalo vertinti, ar šios sankcijos yra veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios. Diskriminacija dėl mokėjimo sąskaitų buvimo vietos lėmė tai, kad dažniau naudojami virtualūs IBAN, o tai kelia tam tikrą riziką. Tokia rizika jau buvo nustatyta neseniai paskelbtoje EBI ataskaitoje (žr. [89–96](#) dalis).
- Priežiūros srityje Komisijos veiksmais nepavyko sukurti vienodų sąlygų skirtingose ES šalyse veikiančioms įmonėms. Dėl skirtingo leidimų išdavimo ir registravimo taisyklių aiškinimo mokėjimo paslaugas teikiančios įmonės visų pirma yra įsikūrusios tose šalyse, kuriose taisyklės aiškinamos palankiau. Be to, Komisija nesiėmė tolesnių veiksmų dėl nacionalinių institucijų raginimų sustiprinti jų priežiūros įgaliojimus didelių technologijų bendrovių, turinčių didelius klientų tinklus, atžvilgiu (žr. [97–102](#) dalis).

#### 4 rekomendacija. Kovoti su diskriminacija, pagrįsta mokėjimo sąskaitos buvimo vieta, taikant geresnes vykdymo užtikrinimo taisykles ir analizuoti virtualias mokėjimo sąskaitas

---

Komisija turėtų:

- a) pasiūlyti į [Reglamentą \(ES\) 2017/2394](#) dėl nacionalinių institucijų, atsakingų už vartotojų apsaugos teisės aktų vykdymo užtikrinimą, bendradarbiavimo įtraukti nuorodą į [SEPA reglamentą](#);
- b) pasiūlyti į EBI veiklos sritį įtraukti [SEPA reglamento](#) vykdymo užtikrinimą;
- c) visapusiškai įvertinti, ar dėl virtualių IBAN reikia imtis tolesnių veiksmų ES lygmeniu, be kita ko, atsižvelgiant į EBI ataskaitoje nustatytą riziką.

**Tikslinė įgyvendinimo data: 2027 m. pabaiga**

#### 5 rekomendacija. Dėti daugiau pastangų, kad leidimų išdavimo ir priežiūros srityje būtų sudarytos vienodos sąlygos

---

Komisija turėtų:

- a) nacionalinėms kompetentingoms institucijoms išsamiai paaiškinti mokėjimo paslaugų teikėjų leidimų išdavimą ir registravimą;
- b) atnaujinti savo gaires dėl laisvės teikti paslaugas, kad būtų atsižvelgta į dabartinius technologinius reikalavimus;
- c) įvertinti poreikį nustatyti priemones, kuriomis būtų didinamas didelių technologijų bendrovių grupės vidaus skaidrumas, ir įdiegti nacionalinių kompetentingų institucijų keitimąsi informacija siekiant veiksmingesnės priežiūros valstybių narių lygmeniu.

**Tikslinė įgyvendinimo data: dėl a) ir b) 2027 m. pabaiga, c) 2028 m. vidurys**

Šią ataskaitą priėmė Audito Rūmų nario Mihailo Kozlovo vadovaujama IV kolegija  
2024 m. lapkričio 26 d. Liuksemburge vykusiame posėdyje.

*Audito Rūmų vardu*

*Pirmininkas*

Tony Murphy

# Priedai

## I priedas. Komisijos vizija dėl ES mažmeninių mokėjimų

Komisija savo [mažmeninių mokėjimų strategijoje](#) apibrėžė viziją ir pagrindinius veiksmų ramsčius.

Komisijos **vizija** yra tokia:

- piliečiai ir įmonės Europos Sąjungoje naudojami gausiais ir įvairiais kokybiškais mokėjimo sprendimais, kuriuos remia konkurencinga ir novatoriška mokėjimų rinka ir kurie grindžiami saugia, efektyvia ir prieinama infrastruktūra;
- turėtų būti konkurencingų vidaus ir visos Europos mokėjimo sprendimų, kuriais remiamas Europos ekonominis ir finansinis suverenumas;
- ES svariai prisideda prie tarpvalstybinių mokėjimų, įskaitant perlaidas, su ES nepriklausančiomis šalimis ir teritorijomis gerinimo, taip remdama tarptautinį euro vaidmenį ir ES atvirą strateginį savarankiškumą.

Komisijos strategijoje daugiausia dėmesio skiriama keturiems tarpusavyje susijusiems **pagrindiniams ramsčiams**:

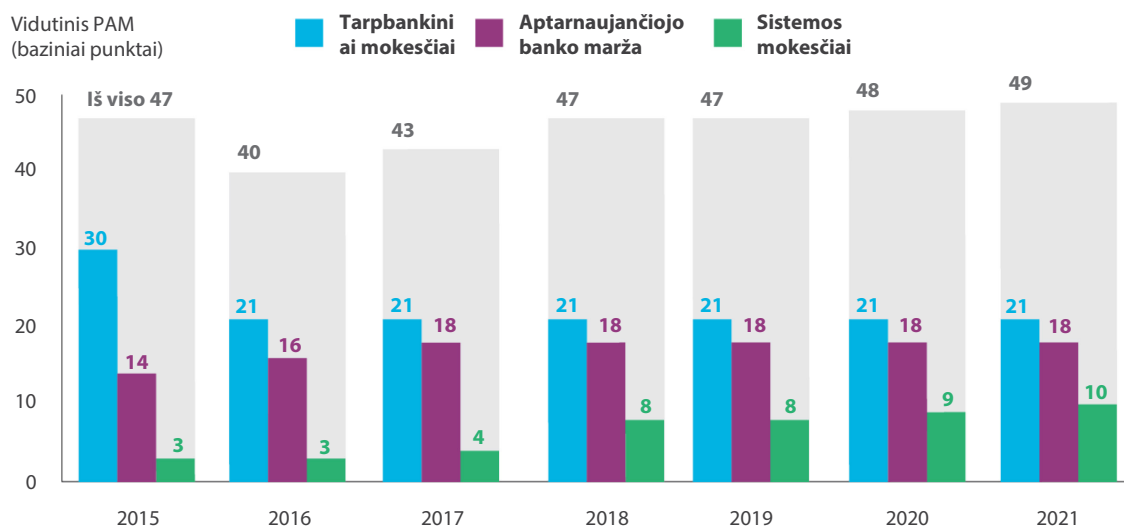
- i) vis labiau skaitmeniniam ir momentiniam visoje Europoje taikomų mokėjimo sprendimų pobūdžiui;
- ii) novatoriškoms ir konkurencingoms mažmeninių mokėjimų rinkoms;
- iii) veiksmingoms ir sąveikioms mažmeninių mokėjimų sistemoms ir kitoms pagalbinėms infrastruktūroms ir
- iv) veiksmingiems tarptautiniams mokėjimams, įskaitant perlaidas.

## II priedas. Naujausi prekybininkų aptarnavimo mokesčių tyrimai

Šio audito metu nustatėme tris tyrimus, iš kurių būtų galima matyti, kad prekybininkų aptarnavimo mokesčiai, išskyrus tarpbankinius mokesčius, nėra nereikšmingi.

Pirma, iš 2021 m. tyrimo „CMSPI & Zephyre Scheme Fee Study“ matyti, kad tarpbankinių mokesčių sumažinimą įvedus Tarpbankinių mokesčių reglamentą laikui bėgant kompensavo kiti padidėję prekybininkų aptarnavimo mokesčių komponentai, visų pirma schemas mokesčiai. Remiantis šiuo tyrimu, 2021 m. tarpbankiniai mokesčiai sudarė tik 43 % prekybininkų aptarnavimo mokesčių, o kitus 57 % sudarė aptarnaujančiosios įmonės marža ir schemas mokesčiai (žr. 9 diagramą).

### 9 diagrama. Prekybininkų aptarnavimo mokesčių sudėtis 2015–2021 m.



TP mokesčiai: tarpbankiniai mokesčiai, PAM: prekybininko aptarnavimo mokesčiai.

Šaltinis: CMSPI & Zephyre Scheme Fee Study (2021 m.).

Antra, „EHI Retail Institute e.V.“ skelbia metinę ataskaitą dėl Vokietijos mažmeninio sektoriaus mokėjimo paslaugų. Remiantis 2023 m. duomenimis, „EHI Retail Institute e.V.“ nustatė, kad tarptautinių kortelių schemų kredito kortelių mokesčiai svyruoja nuo 0,47 % stambiesiems prekybininkams iki 1,81 % smulkiesiems prekybininkams, o tai gerokai viršija tarpbankinių mokesčių viršutinę ribą<sup>75</sup>.

<sup>75</sup> EHI, *Studie: Zahlungssysteme im Einzelhandel 2023*, 2023 m.

Trečia, 2024 m. Komisija užsakė tyrimą, kurį atliko *Valdani Vicari & Associati (VVA)* ir pasaulinė duomenų rinkimo įmonė (GDCC), kad išanalizuotų naujus pokyčius kortele grindžiamų mokėjimų rinkose, įskaitant tarpbankinius mokesčius ir prekybininkų aptarnavimo mokesčius. Tyrimas apėmė 11 valstybių narių, jo metu, be kita ko, nustatyta, kad 2022 m. prekybininkų aptarnavimo mokesčiai už debeto korteles ir kredito korteles sudaro atitinkamai 0,44 % ir 0,60 %<sup>76</sup>, t. y. taip pat gerokai viršija tarpbankinių mokesčių viršutinės ribas. Dėl turimų ribotų duomenų ekspertai negalėjo atlikti išsamios analizės. Šiame tyrime, be kitų priežasčių, nebuvo galima rinkti tam tikrų duomenų apie tarptautines kortelių schemas dėl informacijos neatskleidimo susitarimų.

---

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

### III priedas. Pagrindiniai audito metu įvertinti veiksmai

Pagrindinis veiksmas	Iki kada?	Kur nagrinėjamas?	Įgyvendintas?	Laiku?
1) Komisija išnagrinės MPT skaičių ir sąskaitų, į kurias galima siųsti ir gauti SEPA momentinius kredito pervedimus, skaičių.	2020	Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SWD(2022) 546 final <i>66–68</i> dalys	Taip	Ne
2) Komisija įvertins, ar šie skaičiai yra patenkinami, ir nuspręs, ar tikslinga siūlyti teisės aktus.	2021	Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SWD(2022) 546 final <i>66–68</i> dalys	Taip	Ne
3) Komisija įvertins, ar būtų tikslinga reikalauti, kad atitinkami suinteresuotieji subjektai taikytų visas papildomas SEPA momentinių kredito pervedimų funkcijas arba jų dalį.	Konkreči data nenurodyta	Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SWD(2022) 546 final <i>66–68</i> dalys	Taip	nėra duomenų



Pagrindinis veiksmas	Iki kada?	Kur nagrinėjamas?	Įgyvendintas?	Laiku?
4) Komisija įvertins, kokių mastu esamomis ES vartotojų apsaugos priemonėmis (pavyzdžiui, teisėmis į sumų grąžinimą) galima suteikti momentinius mokėjimus atliekantiems vartotojams aukšto lygio apsaugą, kuri siūloma naudojantis kitomis mokėjimo priemonėmis.	Peržiūrint MPD2	Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SWD(2022) 546 final <b>66–68</b> dalys	Taip	Ne, kadangi vėluojama pradėti MPD peržiūrą
5) Komisija įvertins iš vartotojų už momentinius mokėjimus renkamų mokesčių poveikį ir prireikus reikalaus, kad jie nebūtų didesni už mokesčius, renkamus už įprastus kredito pervedimus.	Konkreči data nenurodyta	Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SWD(2022) 546 final <b>66–68</b> dalys	Taip	nėra duomenų
6) Komisija išnagrinės, ar reikėtų imtis konkrečių priemonių, siekiant padidinti mokėjimo sistemų krizių valdymo veiksmingumą ir užtikrinti patikimas finansų įstaigų likvidumo rizikos, kylančios dėl greito, sklandaus netenkamų lėšų srauto per momentinius mokėjimus, mažinimo priemones.	Konkreči data nenurodyta	Komisijos tarnybų darbinis dokumentas: SWD(2022) 546 final	Taip	nėra duomenų
7) Momentinių mokėjimų kontekste Komisija išnagrinės, ar reikia imtis papildomų priemonių, siekiant kovoti su kita konkrečia rizika, pavyzdžiui, pinigų plovimu, teroristų finansavimu ir susijusiais pirminiais nusikaltimais.	Konkreči data nenurodyta	Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SWD(2022) 546 final	Taip	nėra duomenų
8) Komisija išnagrinės galimybę sukurti tinkamumo kriterijus atitinkančių europinių mokėjimo sprendimų ženklą su atpažįstamu logotipu.	2023	Komisijos tyrimas dar nebaigtas	Ne	Ne

Pagrindinis veiksmas	Iki kada?	Kur nagrinėjamas?	Igyvendintas?	Laiku?
9) Komisija išnagrinės būdus, kaip palengvinti Europos bekontakčių kortele grindžiamų mokėjimų specifikacijų diegimą, pavyzdžiui, įgyvendinant ES finansavimo programas.	2023	Komisijos tyrimas dar nebaigtas	Ne	Ne
10) Komisija rems ES prekybininkų mokėjimo priėmimo priemonių modernizavimą ir supaprastinimą, kad, pavyzdžiui, kasos aparatai galėtų išduoti e. kvitus.	2023	Komisijos parama dar neįgyvendinta	Ne	Ne
11) Komisija primena nacionalinėms kompetentingoms institucijoms apie jų vykdymo užtikrinimo įpareigojimus pagal SEPA reglamentą.	Konkreiti data nenurodyta	94 dalis	Taip	nėra duomenų
12) Komisija atidžiai stebės reikalavimų pagal SEPA reglamentą nesilaikymo atvejus ir pradės būtinas pažeidimų nagrinėjimo procedūras.	Konkreiti data nenurodyta	94–95 dalys	Taip	nėra duomenų
13) Komisija išnagrinės būdus, kaip skatinti naudoti elektroninę tapatybę (e. ID), siekdama padėti užtikrinti saugesnį kliento autentiškumo patvirtinimą.	Konkreiti data nenurodyta	Pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, kuriuo nustatoma Europos skaitmeninės tapatybės sistema	Taip	nėra duomenų
14) Komisija atliks skaitmeninių mokėjimų priėmimo lygio Europos Sąjungoje tyrimą.	2022	Tyrimas dar nebaigtas	Ne	Ne

Pagrindinis veiksmas	Iki kada?	Kur nagrinėjamas?	Igyvendintas?	Laiku?
15) Siekdama remti skaitmeninio euro išleidimą, Komisija glaudžiai bendradarbiaus su ECB dėl tikslų ir politikos galimybių, kuriais užtikrinamas aukštas papildomumo lygis.	Konkreiti data nenurodyta	Pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto dėl skaitmeninio euro sukūrimo	Taip	nėra duomenų
16) Komisija pradės išsamią MPD2 taikymo ir poveikio peržiūrą.	2021	Pasiūlymai dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl mokėjimo paslaugų (MPR /MPD3) 18–21 dalys	Taip	Ne
17) Komisija planuoja pateikti pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto dėl atvirųjų finansų sistemos.	2022	Pasiūlymai dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl prieigos prie finansinių duomenų sistemos (FIDAR) 51 dalis	Taip	Ne

Pagrindinis veiksmas	Iki kada?	Kur nagrinėjamas?	Igyvendintas?	Laiku?
18) Komisija turėtų atidžiai stebėti, kaip įgyvendinami saugesnio kliento autentiškumo patvirtinimo reikalavimai.	Konkreči data nenurodyta	Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SWD(2023) 231 final	Taip	nėra duomenų
19) Komisija įvertins saugesnio kliento autentiškumo patvirtinimo poveikį sukčiavimo atliekant mokėjimus ES lygiui ir išnagrinės, ar reikėtų apsvarstyti galimybę imtis papildomų priemonių siekiant kovoti su naujų rūšių sukčiavimu.	Peržiūrint MPD2	Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SWD(2023) 231 final	Taip	Ne, kadangi vėluojama pradėti MPD peržiūrą
20) Komisija turėtų pasiūlyti reglamentą dėl skaitmeninės veiklos atsparumo finansų sektoriuose visoje Europos Sąjungoje.	2020	Pasiūlymas dėl reglamento dėl skaitmeninės veiklos atsparumo finansų sektoriuje (DORA)	Taip	Taip
21) Komisija iš naujo išnagrinės galiojančias teisinės bekontakčių mokėjimų ribas.	Peržiūrint MPD2	Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SWD(2023) 231 final	Taip	Ne, kadangi vėluojama pradėti MPD peržiūrą
22) Komisija įvertins bet kokią naują riziką, kylančią dėl nereguliuojamų paslaugų.	Peržiūrint MPD2	Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SWD(2023) 231 final	Taip	Ne, kadangi vėluojama pradėti MPD peržiūrą

Pagrindinis veiksmas	Iki kada?	Kur nagrinėjamas?	Igyvendintas?	Laiku?
23) Komisija taip pat įvertins MPD2 išvardytų išimčių tinkamumą ir poreikį keisti rizikos ribojimo, veiklos ir vartotojų apsaugos reikalavimus.	Peržiūrint MPD2	Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SWD(2023) 231 final	Taip	Ne, kadangi vėluojama pradėti MPD peržiūrą
24) Komisija MPD2 suderins su Elektroninių pinigų direktyva, į pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl mokėjimo paslaugų įtraukdama e. pinigų išleidimą kaip mokėjimo paslaugą.	Peržiūrint MPD2	Pasiūlymai dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl mokėjimo paslaugų (MPD3 ir MPR)	Taip	Ne, kadangi vėluojama pradėti MPD peržiūrą
25) Komisija e. pinigų žetonų išdavėjams taikys papildomas nuostatas, kuriomis papildoma Elektroninių pinigų direktyva.	Konkreči data nenurodyta	Reglamentas dėl kriptoturto	Taip	nėra duomenų
26) Komisija prireikus užtikrins tinkamas mokėjimo paslaugų priežiūros ir mokėjimo sistemų, schemų ir priemonių stebėjimo sąsajas.	Konkreči data nenurodyta	Komisijos tinkamų sąsajų vertinimas dar neatliktas	Ne	nėra duomenų
27) Komisija apsvaistys galimybę išplėsti Atsiskaitymų baigtinumo direktyvos (ABD) taikymo sritį, kad ji apimtų mokėjimo įstaigas.	2020	Atsiskaitymų baigtinumo direktyvos pakeitimas	Taip	Ne
28) Komisija išnagrinės, ar tikslinga siūlyti teisės aktus, kuriais būtų siekiama užtikrinti prieigos prie techninės infrastruktūros teisę sąžiningomis, pagrįstomis ir nediskriminacinėmis sąlygomis.	Konkreči data nenurodyta	Reglamentas dėl bendrosios skaitmeninių paslaugų rinkos	Taip	nėra duomenų

Pagrindinis veiksmas	Iki kada?	Kur nagrinėjamas?	Igyvendintas?	Laiku?
29) Komisija tikisi, kad atitinkami mokėjimo sistemų operatoriai palengvins Europos sistemų ir trečiųjų šalių momentinių mokėjimų sistemų sąsajas.	Konkrete data nenurodyta	Komisijos lūkesčiai dar neišpildyti	Ne	nėra duomenų
30) Komisija ragina įgyvendinti pasaulinius tarptautinius standartus, pavyzdžiui, ISO 20022.	2022	Komisijos raginimas dar neįgyvendintas <i>70–71</i> dalys	Taip	Ne
31) Komisija ragina, kad MPT naudotųsi Pasaulinės tarpbankinių finansinių telekomunikacijų organizacijos (SWIFT) pasauline mokėjimų iniciatyva.	Konkrete data nenurodyta	Komisijos raginimas dar neįgyvendintas	Ne	nėra duomenų
32) Komisija įvertins, ar reikia didinti tarpvalstybinių tarptautinių operacijų skaidrumą.	Peržiūrint MPD2	<i>65</i> dalis	Taip	Ne, kadangi vėluojama pradėti MPD peržiūrą
33) Kadangi momentiniai mokėjimai taip pat tampa tarptautine norma, peržiūredama MPD2, Komisija įvertins, ar tikslinga reikalauti, kad ilgiausias dviejų dalių operacijų įvykdymo laikas būtų taikomas ir vienos dalies operacijoms.	Peržiūrint MPD2	Komisijos vertinimas dar neatliktas	Ne	Ne
34) Komisija su susidomėjimu stebi Europos mokėjimų tarybos darbą, susijusį su galimu tolesniu verslo taisyklių ir pranešimų standartų, taikomų vienos dalies operacijoms, suderinimu. Komisija įvertins, ar būtina nustatyti, kad šie reikalavimai būtų privalomi.	Konkrete data nenurodyta	Komisijos vertinimas dar neatliktas	Ne	nėra duomenų

Pagrindinis veiksmas	Iki kada?	Kur nagrinėjamas?	Įgyvendintas?	Laiku?
35) Komisija skatina valstybių narių iniciatyvas remti perlaidų sektorių, atsižvelgiant į perlaidų paslaugų teikėjų įsipareigojimus ilginiui palaipsniui mažinti perlaidų paslaugų išlaidas.	Konkreči data nenurodyta	Komisijos raginimas dar neįgyvendintas	Ne	nėra duomenų

## IV priedas. Suinteresuotųjų subjektų rekomendacijos dėl mokėjimo paslaugų priežiūros

Suinteresuotasis subjektas	Data	Rekomendacijos turinys
NKI	2021 m. sausio mėn. ir 2024 m. vasario mėn.	NKI nurodė, kad technologijų milžinių baltasis ženklėjimas yra ateities iššūkis. Baltojo ženklo partneriai sudaro sutartis su kredito arba mokėjimo įstaigomis ir naudoja savo pavadinimą mokėjimo paslaugoms, kurioms jie neturi licencijos, teikti. Pirmiausia NKI pasisako už didesnę skaidrumą didelių technologijų bendrovių (technologijų milžinių), turinčių didelius klientų tinklus, jungčių grupės viduje atžvilgiu ir, antra, už tai, kad būtų sprendžiami menkų priežiūros įgaliojimų klausimai. Apskritai NKI mano, kad turėtų būti pagerintos finansines paslaugas teikiančių technologijų milžinių patronuojamųjų įmonių finansų sektoriaus priežiūros institucijų bendravimas, sukuriant bendrą keitimosi informacija sistemą <sup>77</sup> .
Bendras priežiūros institucijų atsakas (EBI, EIOPA, ESMA)	2022 m. sausio mėn.	Europos priežiūros institucijos pabrėžė, kad reikia atnaujinti 1997 m. <a href="#">Aiškinamąjį komunikatą</a> dėl bankų laisvės teikti paslaugas. Bendros priežiūros institucijos laikosi nuomonės, kad Komisijos komunikate turėtų būti atsižvelgta į technologinius pokyčius, siekiant nustatyti, kada skaitmeninė veikla yra tarpvalstybinė paslauga (pavyzdžiui, internetas, mobilioji bankininkystė) <sup>78</sup> .

<sup>77</sup> FISMA 2021/OP/0002, ESA 2022 01 ir JC 2024 02.

<sup>78</sup> ESA 2022 01 ir EBA report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services.



Suinteresuotasis subjektas	Data	Rekomendacijos turinys
EBI	2023 m. sausio mėn.	EBI Komisijai pasiūlė paaiškinti valdymo tvarką, valdymo tinkamumo kriterijus ir reikalavimus, kuriuos turi atitikti pareiškėjai, kad mokėjimo įstaigoms būtų užtikrintas pakankamas vietinis pagrindas <sup>79</sup> .
NKI	2024 m. vasario mėn.	NKI nustatė, kad prastos kokybės pranešimai apie tarpvalstybines paslaugas yra problema. NKI pranešė apie MPT patronuojamąsias įmones, pranešusias savo buveinės valstybės institucijai apie savo ketinimą teikti tas pačias paslaugas visose valstybėse narėse, nors galiausiai paslaugos buvo teikiamos tik keliose valstybėse narėse. Kitais atvejais paslaugos buvo teikiamos daugiau valstybių narių, nei buvo pranešta buveinės valstybės institucijai <sup>80</sup> .

<sup>79</sup> JC 2024 02, pagal vietinį pagrindą reikalaujama, kad mokėjimo įstaigos turėtų savo pagrindinę buveinę registracijos valstybėje narėje ir ten vykdytų bent dalį savo mokėjimo paslaugų veiklos (MPD2 11 straipsnis).

<sup>80</sup> FISMA 2021/OP/0002, p. 110 ir 163; JC 2024 02.

## Santrumpos

- EBI:** Europos bankininkystės institucija
- ECB:** Europos Centrinis Bankas
- G20:** Didysis dvidešimtukas
- IBAN:** tarptautinis banko sąskaitos numeris
- ISO:** Tarptautinė standartizacijos organizacija
- MPD2:** nuo 2015 m. galiojanti Mokėjimo paslaugų direktyva
- MPD3:** Mokėjimo paslaugų direktyva (2023 m. pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto)
- MPR:** Mokėjimo paslaugų reglamentas (2023 m. pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto)
- MPT:** mokėjimo paslaugų teikėjas
- NKI:** nacionalinė kompetentinga institucija
- QR kodas:** greitojo atsako kodas
- SEPA:** bendra mokėjimų eurais erdvė

## Terminų žodynelis

**Diskriminacija dėl IBAN:** mokėjimai bendroje mokėjimų eurais erdvėje, kuriuos galima atlikti tik iš nacionalinės mokėjimo sąskaitos eurais arba į ją.

**G20:** tarptautinis forumas, kurį sudaro 19 šalių, ES ir Afrikos Sąjunga, atstovaujantis stipriausioms pasaulio ekonomikos šalims.

**Skaitmeninės pinigės:** saugi skaitmeninė platforma, suteikianti naudotojams galimybę valdyti finansines operacijas, įskaitant lėšų saugojimą, siuntimą ar gavimą internetu.

**Sukčiavimas spaudžiant pervesti pinigus:** situacija, kai asmuo suviliojamas patvirtinti mokėjimą sukčiautojui.

**Sukčiavimas, kai apsimetama kitais asmenimis:** sukčiavimo spaudžiant pervesti pinigus pakategorė. Situacija, kai sukčiautojas (-ai), kuris (-ie), apsimetantis (-ys) žinomu ir patikimu subjektu, siekia manipuliuoti asmeniu, kad šis leistų atlikti mokėjimą.

**Technologijų milžinės:** didelės technologijų įmonės, turinčios plačius klientų tinklus.

## Komisijos atsakymai

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

## Tvarkaraštis

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

## Audito grupė

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami Audito Rūmų atliktų auditų, susijusių su įvairių sričių ES politika ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatai. Audito užduotis Audito Rūmai atrenka ir parengia taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų nario Mihailo Kozlovo vadovaujama IV audito kolegija „Rinkų reguliavimas ir konkurencinga ekonomika“. Auditui vadovavo Audito Rūmų narė Ildikó Gáll-Pelcz, jai padėjo kabineto vadovė Claudia Kinga Bara ir kabineto atašė Zsolt Varga, pagrindinė vadybininkė Kamila Lepkowska, užduoties vadovas Helmut Kern, auditoriai Armin Hosp, Ioannis Sterpis, Ezio Guglielmi ir Shane Enright. Diagramas parengti padėjo Alexandra Damir-Binzaru, kalbinę pagalbą teikė Michael Pyper.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



Kamila Lepkowska



Helmut Kern



Armin Hosp



Ioannis Sterpis



Ezio Guglielmi

# AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2025 m.

Europos Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika nustatyta [Audito Rūmų sprendime Nr. 6–2019](#) dėl atvirųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis Audito Rūmų turinys yra licencijuojamas pagal [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenciją](#). Todėl paprastai pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi bet kokie padaryti pakeitimai. Asmenys, kurie pakartotinai naudoja Audito Rūmų turinį, negali iškreipti pirminės prasmės ar minties. Audito Rūmai nėra atsakingi už pakartotinio naudojimo padarinius.

Būtina gauti papildomą leidimą, jei tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, kurių tapatybę galima nustatyti, pavyzdžiui, Audito Rūmų darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikiami trečiųjų asmenų kūriniai.

Gavus tokį leidimą, juo panaikinamas ir pakeičiamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi bet kokie naudojimo apribojimai.

Siekiant naudoti ar atgaminti turinį, kuris nepriklauso ES, gali reikėti prašyti leidimo tiesiogiai iš autorių teisių turėtojų.

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiesiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika netaikoma.

Europos Sąjungos institucijų europa.eu domeno svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. Audito Rūmai jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktą privatumo ir autorių teisių politiką.

## **Audito Rūmų logotipo naudojimas**

Audito Rūmų logotipas negali būti naudojamas be išankstinio Audito Rūmų sutikimo.

HTML	ISBN 978-92-849-3619-9	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/7281612	QJ-01-24-039-LT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3620-5	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/8823952	QJ-01-24-039-LT-N

## KAIP CITUOTI

Europos Audito Rūmai, [Specialioji ataskaita 01/2025](#) „Skaitmeniniai mokėjimai ES. Nepaisant išliekančių spragų, pasiekta pažanga, kad jie būtų saugesni, spartesni ir pigesni“, Europos Sąjungos leidinių biuras, 2025 m.

Skaitmeniniais mokėjimais – elektroniniais lėšų mainais, dažnai naudojantis mobiliuosiuose įrenginiuose – prisidedama prie ekonomikos augimo. Vien 2023 m. ES mažmeninės prekybos skaitmeniniai mokėjimai viršijo 1 trilijoną eurų. Nagrinėjome ES požiūrį į skaitmeninius mokėjimus, visų pirma, ar reglamentavimo sistema sudaromos tinkamos sąlygos saugesniems, spartesniems ir pigesniems skaitmeniniams mokėjimams. Nustatėme, kad dėl ES požiūrio pagerėjo skaitmeninių mokėjimų sąlygos, tačiau kalbant apie sistemą, daugiau dėmesio reikia skirti kai kuriose srityse, visų pirma su kainomis susijusių intervencinių priemonių ir dalijimosi sąskaitų duomenimis srityse. Komisijai teikiame keletą rekomendacijų, t. y. nustatyti aiškius su kainomis susijusių intervencinių priemonių kriterijus skaitmeninių mokėjimų srityje, atlikti periodines peržiūras ir parengti bei įgyvendinti duomenų stebėsenos strategiją.

Audito Rūmų specialioji ataskaita parengta pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą.



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI



Europos Sąjungos  
leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklausos: [eca.europa.eu/lt/contact](https://eca.europa.eu/lt/contact)  
Interneto svetainė: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors