

Warszawa, 2 czerwca 2021 r.

Polska Organizacja Niebankowych Instytucji Płatności
Związek Pracodawców
Al. Jerozolimskie 92
00-807 Warszawa
zarejestrowany pod numerem KRS 384136 przez Sąd Rejonowy dla
m.st. Warszawy w Warszawie, XII Wydział Gospodarczy Krajowego
Rejestru Sądowego

**Directorate-General for Financial Stability,
Financial Services and Capital Markets Union
European Commission
1049 Bruxelles/Brussel
Belgium**

Polska Organizacja Niebankowych Instytucji Płatności („**PONIP**”) jest organem powołanym w 2011 r. przez niebankowych dostawców usług płatniczych w Polsce, w celu należytej reprezentacji dostawców w dyskusji nad kluczowymi sprawami dla rynku usług płatniczych.

PONIP, jako organizacja reprezentująca interesy dostawców usług płatniczych korzystających z interfejsów dla usług określonych w Dyrektywie 2015/2366 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, uchylającej Dyrektywę 2007/64/WE („**PSD2**”), po dokonaniu szczegółowej analizy oraz po przeprowadzeniu wewnętrznych konsultacji z Członkami, pragnie przedstawić stanowisko w ramach konsultacji publicznych prowadzonych przez Komisję Europejską („**KE**”), a dotyczących stworzenia ogólnounijnego systemu płatności natychmiastowych („**SPN**”).

PONIP wspiera ogólnoeuropejskie inicjatywy zmierzające do harmonizacji wewnętrznego rynku płatniczego. W celu osiągnięcia oczekiwanych rezultatów, ustawodawca unijny każdorazowo musi uwzględniać jak najszerszą perspektywę rynkową, czemu też służą przedmiotowe konsultacje. W odpowiedzi na propozycję KE w zakresie SPN, PONIP pragnie przedstawić bariery, które dostawcy usług płatniczych w Polsce, w szczególności krajowe instytucje płatnicze oraz krajowe instytucje pieniądza elektronicznego („**KIP/KIPE**”), identyfikują na szczeblu krajowym, a które potencjalnie mogą spowodować trudności na etapie korzystania z rozwiązań proponowanych przez KE. Bariery mają charakter

zarówno regulacyjny, jak i techniczny i z tego względu PONIP zdecydował zgłosić niniejsze stanowisko zarówno w ramach konsultacji *Targeted consultation on instant payments*, jak i *Public consultation on instant payments*.

PONIP pragnie podkreślić, że zgłaszane uwagi koncentrują się głównie na problemach w zakresie współpracy KIP/KIPE z dostawcami usług płatniczych zapewniającymi i utrzymującymi rachunek płatniczy dla płatnika („ASPSP”) w przedmiocie usługi dostępu do informacji o rachunku („AIS”) oraz usługi inicjowania transakcji płatniczej („PIS”).

I BRAK DOSTĘPU DO SYSTEMÓW PŁATNOŚCI

W pierwszej kolejności jednak PONIP pragnie raz jeszcze wskazać na barierę zgłaszaną na etapie konsultacji *Inception Impact Assessment* prowadzonych przez KE w postaci braku dostępu KIP/KIPE do wyznaczonych systemów płatności prowadzonych przez Narodowy Bank Polski („NBP”). W ocenie PONIP bariera ta pozostaje potencjalnie największym „zagrożeniem”, które przy założeniu najbardziej niekorzystnego scenariusza, może prowadzić do całkowitego wyłączenia KIP/KIPE z dostępu do SPN, o którym mowa w projekcie KE. Ponadto brak dostępu do najpopularniejszych systemów rozliczeń międzybankowych wyklucza KIP/KIPE ze znacznej części rynku płatniczego, przede wszystkim związanej z oferowaniem poleceń przelewu. Zamiast świadczenia tego typu usług, KIP/KIPE muszą skupiać się na usługach, które mogą być świadczone bez dostępu do systemów płatności, tj. na wydawaniu i akceptacji instrumentów płatniczych oraz najbardziej podstawowych transferach środków pieniężnych innych niż polecenia przelewu.

KIP/KIPE nie wnoszą do systemu płatniczego żadnych niedopuszczalnych ryzyk, co zostało wykazane w ciągu wielu lat ich funkcjonowania. Podmioty te są stale akceptowane jako bezpośredni i prawowici uczestnicy międzynarodowych systemów płatności (VISA, Mastercard), które stosują bardzo rygorystyczne kryteria członkostwa i stałego nadzoru.

Aktualnie Komisja pracuje nad nowelizacją Dyrektywy 98/26/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie zamknięcia rozliczeń w systemach płatności i rozrachunku papierów wartościowych. Jednym z rozważanych kierunków nowelizacji jest m.in. umożliwienie KIP/KIPE uczestnictwa w wyznaczonych systemach płatności. PONIP zgłosił również swoje stanowisko w tym zakresie i oczekuje na rozwój sytuacji.

II WPROWADZANIE DODATKOWYCH OPŁAT PRZEZ ASPSP

Kolejnym problemem wymagającym sygnalizacji, a który pośrednio może prowadzić do ograniczania KIP/KIPE dostępu do SPN, jest praktyka nieuzasadnionego obciążania dodatkowymi kosztami KIP/KIPE przez ASPSP. Przejawia się to bezpośrednio w oferowaniu przez ASPSP na rzecz KIP/KIPE nowych warunków w zakresie opłat i prowizji przewidujących dodatkowe opłaty za każdy krajowy przelew otrzymywany w określonej wysokości, gdy liczba przelewów krajowych otrzymanych przez klienta w danym miesiącu przekroczy określony przez ASPSP wolumen. Praktyka ta została zaobserwowana przez Członków PONIP na przestrzeni kilku ostatnich miesięcy i w ocenie PONIP przyczyn tych działań należy upatrywać w chęci ograniczania przez ASPSP udziału KIP/KIPE w rynku usług płatniczych.

PONIP pragnie wskazać, że dotychczas obowiązujące cenniki ASPSP nie przewidywały w ogóle naliczania opłat za krajowe przelewy przychodzące wykonywane w PLN. Ze względu na przyjęte kryteria nakładania opłat (kryterium przedmiotowe przelewu przychodzącego oraz kryterium ilościowe liczby transakcji) opłaty te w praktyce dotyczą

przede wszystkim KIP/KIPE świadczące lub zamierzające świadczyć odbiorcom i akceptantom obsługę przyjmowania płatności z wykorzystaniem usługi PIS, gdzie odbiorca (akceptant) transakcji posiada rachunek w danym ASPSP, a KIP/KIPE wchodzi w posiadanie środków. Opłata ukierunkowana na dostawców usług przyjmowania płatności w Internecie z wykorzystaniem PIS, oprócz czynu nieuczciwej konkurencji, powoduje powstanie przeszkody dla użytkownika w korzystaniu z usługi PIS zgodnie z art. 59r ust. 1 ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. 2011 Nr 199 poz. 1175) („UUP”) oraz środek mający skutki równoważne do przeszkód w świadczeniu usługi PIS, o których mowa w art. 32 ust. 3 Rozporządzenia Delegowanego Komisji (UE) 2018/389 z 27 listopada 2017 r. uzupełniającego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych dotyczących silnego uwierzytelniania klienta i wspólnych i bezpiecznych otwartych standardów komunikacji („RTS”). W takim układzie jest to zachowanie nieuprawnione i wywołujące skutki prawne, które mogą być dochodzone na zasadach określonych we właściwych przepisach.

W ocenie PONIP, jeżeli opisane powyżej praktyki będą w dalszym ciągu stosowane przez ASPSP oraz pozostawiane bez reakcji organów nadzorczych, mogą one skutecznie utrudnić KIP/KIPE dostęp do nowych rozwiązań proponowanych przez KE. Dlatego też PONIP postuluje, aby w ramach prac nad treścią regulacji w zakresie SPN, interesy KIP/KIPE w tym zakresie zostały zabezpieczone poprzez zaprojektowanie przepisów ograniczających uprawnienia ASPSP do wprowadzania dodatkowych opłat za usługi świadczone na rzecz KIP/KIPE jako podmiotów bezpośrednio konkurujących z ASPSP na rynku usług płatniczych, bez uprzednich konsultacji oraz uzgodnień z KIP/KIPE w tym zakresie.

III PROBLEMY ZWIĄZANE Z INTERFEJSAMI (OPEN BANKING)

III.1. Informacje ogólne

Na podstawie art. 31 RTS ASPSP zobowiązani są do udostępnienia interfejsów specjalnych („API”), umożliwiających uprawnionym podmiotom trzecim („TPP”), w tym KIP/KIPE świadczącym usługi AIS oraz PIS, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 7-8 UUP dostęp do rachunków płatniczych. Szczegółowe warunki udostępniania API zostały precyzyjnie opisane w przepisach RTS. Termin na implementację oraz dostosowanie do tych wymogów dla ASPSP minął we wrześniu 2019 roku.

W tym miejscu należy wskazać, że uprawnienie TPP w zakresie dostępu do rachunków płatniczych zostało „zabezpieczone” przez unijnego ustawodawcę wprowadzeniem zasady niedyskryminacji w tym przedmiocie. Jednym z celów Dyrektywy PSD2 było uzyskanie przez posiadacza rachunku płatniczego dostępu do niego za pośrednictwem TPP, który funkcjonalnie jest analogiczny do dostępu poprzez interfejs udostępniony posiadaczowi przez ASPSP (aplikacja bankowości internetowej, mobilnej). API nie tylko powinien zapewniać analogiczny poziom dostępności i efektywności, ale także analogiczny zakres udostępnianych danych w ramach interfejsu. Art. 32 ust. 3 RTS zobowiązuje ASPSP do niestwarzania żadnych przeszkód w świadczeniu usług AIS oraz PIS dla TPP, mogących wskazywać na dyskryminację TPP w zakresie dostępu do świadczenia tych usług.

Jako organizacja zrzeszająca podmioty posiadające status TPP, PONIP gromadzi informacje o współpracy na linii ASPSP – TPP w zakresie wzajemnej komunikacji z wykorzystaniem funkcjonalności API, a ponadto aktywnie uczestniczy w pracach Grupy Roboczej PolishAPI, mającej na celu stworzenie uniwersalnego standardu dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w procesy związane ze świadczeniem usług AIS oraz PIS. W interesie członków PONIP jest prawidłowe funkcjonowanie całego rynku płatniczego, z uwzględnieniem każdego podmiotu biorącego udział w świadczeniu usług płatniczych.

Rezultaty prac grup roboczych, a także wnioski płynące z bieżącej działalności TPP w zakresie świadczonych usług AIS i PIS ujawniły szereg niedomagań API udostępnianych przez ASPSP. Występowanie wskazanych barier w praktyce istotnie utrudnia, a w skrajnych przypadkach uniemożliwia TPP świadczenie usług opartych na dostępie do rachunku prowadzonego przez ASPSP, co z punktu widzenia przepisów prawa, stanowisk właściwych organów oraz interesów członków PONIP, stanowi sytuację niedopuszczalną.

III.2. Przykłady naruszeń

III.2.1. Brak danych o posiadaczu rachunku

Jednym z podstawowych problemów dostawców usług PIS oraz AIS w trakcie świadczenia tych usług z wykorzystaniem API udostępnianych przez ASPSP jest brak otrzymywania informacji od ASPSP o posiadaczu rachunku.

Usługa AIS polega na przekazywaniu użytkownikowi skonsolidowanych informacji o rachunku płatniczym, w tym o powiązanych z tym rachunkiem transakcjach płatniczych. ASPSP zobowiązani są do przekazywania podmiotom świadczącym usługę AIS tych samych informacji o rachunku płatniczym, jakie uzyskałby użytkownik korzystający bezpośrednio ze swojego rachunku u ASPSP, oprócz danych szczególnie chronionych, które zgodnie z art. 4 pkt 32 PSD2 oznaczają „dane, w tym indywidualne dane uwierzytelniające, które mogą być wykorzystywane do dokonywania oszustw”. W odniesieniu natomiast do działalności prowadzonej przez dostawców AIS oraz PIS „nazwisko i imię/nazwa właściciela rachunku i numer rachunku nie stanowią szczególnie chronionych danych dotyczących płatności”.

Analogicznie rzecz się ma z usługą PIS. Art. 30 ust. 1 lit. c RTS nakazuje ASPSP udostępnić dostawcy usługi PIS wszystkie informacje o zainicjowaniu i realizacji transakcji płatniczej dostępne ASPSP. Ponadto dostawcy PIS bezwzględnie potrzebują informacji o realizacji transakcji płatniczej do prawidłowej obsługi zwrotów transakcji, czyli elementarnego obowiązku dostawcy usług płatniczych.

W takim układzie w obu powyższych przypadkach nieudostępnianie informacji o posiadaczu, jako informacji, do udostępnienia której ASPSP zobowiązany jest z mocy prawa, stanowi najdalsze możliwe sprzeciwienie się zarówno celowi jak i brzmieniu bezwzględnie obowiązujących przepisów, niebudzących wątpliwości interpretacyjnych.

III.2.2. Ograniczanie liczby żądań możliwych do wykonania w ramach API

API oferowane przez niektóre ASPSP ograniczają liczbę zapytań kierowanych przez TPP w ramach udostępniania informacji o rachunku płatniczym. Ograniczenie to całkowicie wyklucza komercyjne wykorzystanie API zgodnie z celem

wynikającym z przepisów. Wprowadzenie limitu dotyczącego liczby zapytań sprawia, że każda transakcja musi zostać pobrana indywidualnie, co powoduje nieakceptowalnie długi czas oczekiwania po stronie użytkownika TPP na otrzymanie wyniku zapytania względem tego, do czego przyzwyczajony jest przy korzystaniu z bankowości internetowej. Importy większych wolumenów praktycznie w ogóle nie wchodzą w grę. Sprzeciwia się to jednoznacznie wyrażonemu w przepisach obowiązku ASPSP, aby API udostępniane przez ASPSP zapewniały ten sam poziom dostępności oraz efektywności, co bezpośredni dostęp do rachunku płatniczego w trybie on-line (art. 32 ust. 1 RTS).

III.2.3. Brak informacji o wewnętrznej stronie transakcji

Wśród danych pozyskiwanych przez TPP w ramach usługi AIS brakuje danych nadawcy transakcji wychodzących oraz odbiorcy transakcji przychodzących, co wpisuje się we wskazany wyżej brak dostępu do danych posiadacza rachunku. ASPSP na podstawie art. 36 ust. 1 RTS zobowiązany jest do przekazywania dostawcom usługi AIS tych samych informacji na temat wyznaczonych rachunków płatniczych i powiązanych transakcji płatniczych, które udostępnia użytkownikowi usług płatniczych, gdy ten bezpośrednio żąda dostępu do informacji o rachunku. Sposób dostarczenia i prezentacji informacji przygotowanych dla użytkownika w dostępie on-line nie ma znaczenia. Istotne jest wyłącznie, czy poprzez dostęp on-line posiadacz rachunku może doprowadzić do uzyskania w czasie rzeczywistym tych informacji za pomocą środka komunikacji elektronicznej, którym uzyskuje dostęp on-line i dla którego ASPSP przygotował aplikację dostępu. Ponadto europejski ustawodawca jednoznacznie wskazuje, że przepisy o usługach płatniczych są neutralne technologicznie (por. motyw 21 do dyrektywy PSD2). Nieuprawniona jest zatem jakakolwiek wykładnia przepisów, która różnicuje skutki prawne udostępnienia informacji on-line od zastosowanej technologii prezentacji tak udostępnionych danych. Zwraca się uwagę, że podejście tego rodzaju jest w oczywisty sposób sprzeczne z celami wysiłku krajów Unii Europejskiej nad zapewnieniem użytkownikom przenaszalności danych.

III.2.4. Ograniczenia o charakterze technologicznym

Poza powyższym, Członkowie PONIP odnotowują liczne przypadki ograniczeń API oferowanych przez ASPSP o charakterze ściśle technologicznym. Należy tutaj wymienić m.in. problemy z wydajnością API, nieakceptowanie certyfikatów TPP przez ASPSP czy naruszenia Piątej Wytycznej określonej w Wytycznych EBA/GL/2018/07 (m.in. poprzez stosowanie komunikatów reklamowych utrudniających klientowi dokończenie procesu czy też eksponowanie przycisków skutkujących przerwaniem procesu uwierzytelnienia). Z uwagi na fakt, że niniejsze stanowisko ma charakter głównie sygnalizacyjny, niecelowym jest szczegółowe opisywanie każdego z wymienionych problemów. PONIP postuluje jednak, aby konieczność zapewnienia harmonizacji w przedmiocie oferowania i korzystania z API została wzięta pod uwagę w ramach prac nad regulacją w zakresie SPN.

Wskazane powyżej odstępstwa od bezwzględnie obowiązujących regulacji wiążących ASPSP, w ocenie PONIP stanowią naruszenie zasady niedyskryminacji, zmierzające do ograniczania udziału KIP/KIPE w rynku usług płatniczych. Problemy te mogą w konsekwencji bezpośrednio utrudniać uczestnictwo KIP/KIPE w SPN. Postuluje się zatem, aby w ramach

przedmiotowych konsultacji w zakresie SPN, KE rozważyła podjęcia działań w tym zakresie na poziomie unijnym, których celem byłoby zahamowanie pogłębiania różnic w przedmiocie dostępu TPP do rachunków bankowych za pośrednictwem API.

IV PODSUMOWANIE

W ocenie PONIP występowanie powyżej opisanych barier w praktyce powinno zostać przeanalizowane i wzięte pod uwagę przez KE w toku projektowania szczegółowych regulacji, także o charakterze technologicznym, w przedmiocie SPN. Zakładając, że SPN będzie skierowany do wszystkich uczestników rynku płatniczego, w tym do KIP/KIPE, regulacje te muszą być dostosowane do charakteru działalności każdego z tych podmiotów. Wskazane powyżej problemy, które potencjalnie mogą negatywnie wpłynąć na uczestnictwo KIP/KIPE w SPN, mają na celu wyeliminowanie niejako „z wyprzedzeniem” potencjalnych przeszkód w tym zakresie, co w konsekwencji doprowadzi do stworzenia spójnych ram regulacyjnych uwzględniających interesy wszystkich stron.

PONIP i jego członkowie liczą na uwzględnienie przedstawionych uwag oraz wyrażają pełną gotowość do współpracy w tym zakresie.

Z poważaniem

/-/

Andrzej Poniński

Prezes Zarządu