ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 28.6.2023
SWD(2023) 230 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

σχετικά με το πλαίσιο πρόσβασης σε χρηματοοικονομικά δεδομένα και την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1093/2010, (ΕΕ) αριθ. 1094/2010, (ΕΕ) αριθ. 1095/2010 και (ΕΕ) 2022/2554

{COM(2023) 360 final} - {SEC(2023) 255 final} - {SWD(2023) 224 final}

Ανάγκη ανάληψης δράσης

Στον χρηματοοικονομικό τομέα και πέραν αυτού, παρατηρείται μια τάση, βασιζόμενη στην τεχνολογία, προς την ευρύτερη χρήση δεδομένων και κοινοχρησία δεδομένων. Σύμφωνα με τη στρατηγική ψηφιακών χρηματοοικονομικών υπηρεσιών που δημοσιεύθηκε το 2020, η προώθηση ενός χρηματοοικονομικού τομέα βάσει δεδομένων καταλαμβάνει επίσης υψηλή θέση στις προτεραιότητες της Επιτροπής. Η οικονομία των δεδομένων, η οποία καθοδηγείται από την παραγωγή και τη χρήση δεδομένων, έχει σημαντικό αναπτυξιακό δυναμικό. Μεταξύ των διαφόρων τομέων, οι χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες είναι ο μεγαλύτερος χρήστης δεδομένων στην ΕΕ, με ευρείες συνδέσεις με άλλους τομείς. Ως εκ τούτου, η αξιοποίηση περαιτέρω δυνατοτήτων καινοτομίας στον τομέα αυτόν είναι καίριας σημασίας για την επιτυχία της ευρύτερης στρατηγικής της Επιτροπής για τα δεδομένα.

Παρά τις σημαντικές δυνατότητες, πολλές καινοτομίες παρεμποδίζονται από το γεγονός ότι, πέραν των λογαριασμών πληρωμών που καλύπτονται από την αναθεωρημένη οδηγία για τις υπηρεσίες πληρωμών, οι πελάτες χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών δεν έχουν αποτελεσματικό έλεγχο επί των δεδομένων τους. Αυτό δυσχεραίνει την κοινοχρησία των δεδομένων τους με άλλους παρόχους που θα μπορούσαν να τα έχουν χρησιμοποιήσει για να παράσχουν σε πελάτες χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες και υπηρεσίες πληροφόρησης που βασίζονται σε δεδομένα. Υπάρχουν διάφοροι λόγοι για αυτό: πρώτον, οι πελάτες δεν έχουν εμπιστοσύνη και, συνεπώς, διστάζουν να επιτρέψουν την κοινοχρησία των δεδομένων τους. Δεύτερον, ακόμη και αν οι πελάτες επιθυμούν την κοινοχρησία των δεδομένων τους, είναι δύσκολο να εφαρμοστεί στην πράξη, ιδίως λόγω της ασαφούς νομικής κατάστασης όσον αφορά την πρόσβαση των χρηστών δεδομένων στα εν λόγω δεδομένα. Τρίτον, τα δεδομένα πελατών και οι διεπαφές δεδομένων στον χρηματοοικονομικό τομέα πέραν των λογαριασμών πληρωμών σπανίως είναι προσβάσιμα και, εάν είναι, παρουσιάζουν σε μεγάλο βαθμό έλλειψη τυποποίησης, στοιχείο που καθιστά την επεξεργασία δεδομένων πιο δαπανηρή. Τέλος, οι κάτοχοι δεδομένων δεν έχουν κίνητρα να αναπτύξουν διεπαφές υψηλής ποιότητας που να πληρούν τις επιχειρηματικές λειτουργικές απαιτήσεις των χρηστών δεδομένων.

Κατά συνέπεια, είναι δυσκολότερο για τους νεοεισερχόμενους στην αγορά και τους μικρότερους παρόχους καινοτόμων υπηρεσιών να προσφέρουν εξατομικευμένα προϊόντα και υπηρεσίες που θα μπορούσαν να ανταποκρίνονται καλύτερα στις συγκεκριμένες ανάγκες των πελατών, ενώ οι καταναλωτές δεν μπορούν να έχουν πρόσβαση σε αυτές τις καινοτόμες υπηρεσίες και θα καταβάλλουν υψηλότερα τέλη για υπηρεσίες λόγω περιορισμένου ανταγωνισμού. Επιπλέον, οι υφιστάμενοι φραγμοί εμποδίζουν τις επιχειρήσεις, ιδίως τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), να επωφεληθούν από καλύτερες, πιο εξυπηρετικές και αυτοματοποιημένες χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες. Οι φραγμοί αυτοί διαιωνίζουν επίσης τη μη ικανοποιητική εμπειρία των πελατών στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, επιβραδύνοντας τον ψηφιακό μετασχηματισμό τους, ενώ επίσης συνεπάγονται χαμένες επιχειρηματικές ευκαιρίες για τρίτους χρήστες δεδομένων. Για την οικονομία στο σύνολό της, η κατάσταση αυτή αποτελεί τροχοπέδη για την υιοθέτηση επιχειρηματικών μοντέλων που βασίζονται στα δεδομένα, με αποτέλεσμα χαμηλότερες ιδιωτικές επενδύσεις, χαμηλότερο βαθμό υιοθέτησης καινοτόμων υπηρεσιών και γενική έλλειψη πίστης και εμπιστοσύνης στην κοινοχρησία δεδομένων.

Τα προβλήματα είναι κοινά σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ και, δεδομένου ότι οι κάτοχοι και οι δυνητικοί χρήστες χρηματοοικονομικών δεδομένων στην εσωτερική αγορά χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών δραστηριοποιούνται συχνά σε διάφορα κράτη μέλη, είναι απίθανο τα προβλήματα να μπορούν να επιλυθούν μόνο από τα κράτη μέλη. Επιπλέον, το ισχύον νομικό πλαίσιο της ΕΕ δεν αντιμετωπίζει επαρκώς τις προκλήσεις που περιγράφονται ανωτέρω. Παρότι η ΕΕ έχει εκδώσει διάφορες νομοθετικές πράξεις που εφαρμόζονται σε όλους τους τομείς της οικονομίας στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής για τα δεδομένα, οι εν λόγω πράξεις πρέπει ακόμη να συμπληρωθούν σε τομεακό επίπεδο προκειμένου να καταστούν πλήρως αποτελεσματικές. Απαιτούνται νέοι τομεακοί κανόνες για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες της ΕΕ, ώστε να καταστεί δυνατή η εφαρμογή κλιμακούμενων και αποδοτικότερων επιχειρηματικών μοντέλων που μπορούν να αξιοποιήσουν πλήρως την ενιαία αγορά της ΕΕ, με στόχο να δοθεί στους πελάτες —καταναλωτές ή επιχειρήσεις— μεγαλύτερος έλεγχος του τρόπου πρόσβασης και χρήσης των χρηματοοικονομικών τους δεδομένων.

Επιλογές πολιτικής

Κατά την προετοιμασία της παρούσας εκτίμησης των επιπτώσεων ανέκυψαν διάφορες επιλογές πολιτικής. Στις επιλογές πολιτικής ελήφθησαν επίσης υπόψη οι εργασίες της ομάδας εμπειρογνωμόνων της Επιτροπής για τον ευρωπαϊκό χώρο χρηματοοικονομικών δεδομένων, καθώς και οι παρατηρήσεις των ενδιαφερόμενων μερών που ελήφθησαν κατά τη διάρκεια της δημόσιας και της στοχευμένης διαβούλευσης σχετικά με την ανοικτή χρηματοδότηση. Οι επιλογές πολιτικής που αναλύθηκαν ομαδοποιούνται ανά ειδικούς στόχους, οι οποίοι διατυπώθηκαν ως απάντηση στους εντοπισθέντες παράγοντες του προβλήματος, ως εξής: Α) ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πελατών στην κοινοχρησία δεδομένων στον χρηματοοικονομικό τομέα· Β) υποχρέωση των κατόχων δεδομένων να προβαίνουν σε κοινοχρησία δεδομένων πελατών με χρήστες δεδομένων· Γ) προώθηση της τυποποίησης των δεδομένων πελατών και των διεπαφών· και Δ) προώθηση της υλοποίησης διεπαφών υψηλής ποιότητας για την κοινοχρησία δεδομένων πελατών.

Οι επιλογές αναλύθηκαν υπό το πρίσμα της αποτελεσματικότητάς τους όσον αφορά την επίτευξη των ειδικών στόχων, της αποδοτικότητάς τους όσον αφορά το σχετικό κόστος και της συνοχής τους με το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ στον τομέα της κοινοχρησίας δεδομένων.

Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Κατόπιν διεξοδικής ανάλυσης, κρίθηκε προτιμότερη η ακόλουθη δέσμη επιλογών πολιτικής:

- Υποχρέωση των συμμετεχόντων στην αγορά να παρέχουν στους πελάτες πίνακες αδειών ανοικτής χρηματοδότησης, καθορισμός κανόνων επιλεξιμότητας σχετικά με την πρόσβαση σε δεδομένα πελατών και εξουσιοδότηση των ευρωπαϊκών εποπτικών αρχών να εκδίδουν κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την οριοθέτηση της χρήσης δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (επιλογή Α.3)
- Υποχρεωτική πρόσβαση των χρηστών δεδομένων σε επιλεγμένα σύνολα δεδομένων πελατών σε ολόκληρο τον χρηματοοικονομικό τομέα (επιλογή Β.2)

- Υποχρέωση των συμμετεχόντων στην αγορά να αναπτύξουν κοινά πρότυπα για τα δεδομένα πελατών και τις διεπαφές σχετικά με τα δεδομένα που υπόκεινται σε υποχρεωτική πρόσβαση βάσει του ειδικού στόχου Β, στο πλαίσιο συστημάτων κοινοχρησίας χρηματοοικονομικών δεδομένων (επιλογή Γ.1)
- Υποχρέωση των κατόχων δεδομένων να δημιουργήσουν διεπαφές προγραμματισμού εφαρμογών (API) έναντι αποζημίωσης, για την εφαρμογή των κοινών προτύπων για τα δεδομένα πελατών και τις διεπαφές που αναπτύσσονται στο πλαίσιο συστημάτων κοινοχρησίας χρηματοοικονομικών δεδομένων βάσει του στόχου Γ και υποχρέωση των μελών του συστήματος να συμφωνούν σχετικά με τη συμβατική ευθύνη (επιλογή Δ.3)

Η πολιτική ανοικτής χρηματοδότησης αναμένεται να έχει θετικό αντίκτυπο στην κοινωνία και στο περιβάλλον, καθώς και στα θεμελιώδη δικαιώματα και στις ΜΜΕ. Οι πελάτες που είναι πρόθυμοι να επιτρέψουν την κοινοχρησία των δεδομένων τους θα επωφελούνται από νέα προϊόντα και υπηρεσίες που αναμένεται να βελτιώσουν τα οικονομικά τους αποτελέσματα. Ταυτόχρονα, το προσεκτικά καθορισμένο πεδίο εφαρμογής της παρούσας πρωτοβουλίας θα απέκλειε τα σύνολα δεδομένων με τον υψηλότερο κίνδυνο οικονομικού αποκλεισμού των ευάλωτων καταναλωτών. Επιπλέον, οι πίνακες αδειών ανοικτής χρηματοδότησης, σε συνδυασμό με τους κανόνες επιλεξιμότητας και την οριοθέτηση της χρήσης δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, θα προστατεύουν τους πελάτες από τυχόν άλλες πιθανές αρνητικές επιπτώσεις στα δικαιώματα της προστασίας των δεδομένων και της ιδιωτικότητας.

Η κοινοχρησία δεδομένων πελατών θα πραγματοποιείται μόνο κατόπιν αιτήματος του πελάτη και σύμφωνα με τον γενικό κανονισμό της ΕΕ για την προστασία δεδομένων (ΓΚΠΔ) στην περίπτωση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, ενισχύοντας με αυτόν τον τρόπο τη συνολική εμπιστοσύνη των πελατών στην κοινοχρησία δεδομένων. Οι κάτοχοι δεδομένων θα υποχρεούνται να παρέχουν πρόσβαση σε σύνολα δεδομένων πελατών από ολόκληρο τον χρηματοοικονομικό τομέα τα οποία έχουν υψηλή προστιθέμενη αξία για τους χρήστες των δεδομένων και ενέχουν χαμηλό κίνδυνο για τους πελάτες όσον αφορά τον οικονομικό αποκλεισμό. Αυτό θα παρείχε τη δυνατότητα εξασφάλισης μεγαλύτερου ανταγωνισμού, καλύτερης πρόσβασης σε χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες και καλύτερης εμπειρίας των πελατών μέσω της αυτοματοποίησης. Η απαίτηση από τους συμμετέχοντες στην αγορά να προσχωρήσουν σε σύστημα για την ανάπτυξη κοινών προτύπων δεδομένων και διεπαφών θα επηρεάσει τους κατόχους δεδομένων, τους χρήστες δεδομένων και τους πελάτες εξίσου, ενώ επίσης θα διευκολύνει την άμεση συνδεσιμότητα μεταξύ κατόχων δεδομένων και χρηστών, μειώνοντας έτσι το κόστος της πρόσβασης στα δεδομένα και της επεξεργασίας τους.

Το δικαίωμα των κατόχων δεδομένων να απαιτούν εύλογη αποζημίωση για την παροχή τυποποιημένων τεχνικών διεπαφών θα τους παρείχε σαφή κίνητρα για την πραγματοποίηση των απαραίτητων επενδύσεων σε διεπαφές καλής ποιότητας και την επιτάχυνση της υιοθέτησής τους από τον κλάδο. Παρότι οι κάτοχοι δεδομένων θα πρέπει να επενδύσουν σε τεχνικές διεπαφές, το κόστος εγκατάστασής τους θα μετακυλίεται στους χρήστες δεδομένων με την πάροδο του χρόνου. Με τον περιορισμό του επιπέδου αυτής της αποζημίωσης σύμφωνα με τις διατάξεις που ορίζονται στην πρόταση πράξης για τα δεδομένα, η οποία θέτει

ως ανώτατο όριο το κόστος στην περίπτωση των χρηστών δεδομένων που είναι ΜΜΕ, ο κίνδυνος ανεπιθύμητων αντιανταγωνιστικών επιπτώσεων παραμένει υπό έλεγχο.

Οι ΜΜΕ, οι οποίες μπορεί να είναι είτε χρήστες δεδομένων είτε πελάτες, θα επωφεληθούν από το πλαίσιο ανοικτής χρηματοδότησης και με τις δύο αυτές ιδιότητες. Όταν οι ΜΜΕ ενεργούν ως πελάτες, αφενός η ασφάλεια και η εμπιστοσύνη τους στην κοινοχρησία δεδομένων θα ενισχυθούν και αφετέρου θα είναι σε θέση να έχουν πρόσβαση σε πιο καινοτόμες υπηρεσίες, οι οποίες θα μπορούσαν να μειώσουν το κόστος τους και να συμβάλουν στην ανταγωνιστικότητά τους. Ως χρήστες δεδομένων, οι ΜΜΕ θα επωμιστούν το κόστος της παροχής πινάκων αδειών ανοικτής χρηματοδότησης και της αδειοδότησης για την πρόσβαση σε δεδομένα πελατών, ενώ οι καινοτόμες υπηρεσίες θα μπορούσαν να αυξήσουν την αποδοτικότητά τους και η τυποποίηση των δεδομένων θα δημιουργήσει νέες επιχειρηματικές ευκαιρίες. Η πρωτοβουλία αναμένεται να διευκολύνει την είσοδο καινοτόμων νεοφυών επιχειρήσεων στην αγορά, οι οποίες θα προσφέρουν νέα είδη υπηρεσιών που περιλαμβάνουν νέα επιχειρηματικά μοντέλα.

Παρότι ο αντίκτυπος της πρωτοβουλίας θα παρακολουθείται από την έναρξη ισχύος της, η αξιολόγηση θα πρέπει να διενεργηθεί το νωρίτερο 3 έτη μετά την εφαρμογή της. Με τον τρόπο αυτόν, τα αποτελέσματα θα βασίζονται σε επαρκή περίοδο παρατήρησης.