

*Др Милан Палевић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 336.72(4-672EU)
DOI: 10.46793/XVIIIМајско.197Р*

РЕГУЛАТОРНА ПОДРШКА ПЛАТНИМ УСЛУГАМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ – ОДАБРАНИ ПРЕГЛЕД*

Резиме

У данашњој глобалној економији у току је процес успостављања новог механизма интеграције у областима материјалне производње и услуга, који, заједно са либерализацијом међународних трговинских односа на глобалном нивоу, дигиталне трансформације пословања и нових тржишних тенденција, доводи до нужности веће контроле и регулације међу учесницима на тржишту, поготову на пољу пружања услуга. На законске одредбе које регулишу пружање услуга све више утиче међународни правни режим, који битно детерминише даља ширења капацитета националних законодавстава. С тим у вези, све већа разноврсност услуга изазива различите проблеме у дефинисању а онда и у разумевању карактера услуга, као и у успостављању правног оквира за њихову одговарајућу стандардизацију. Такви оквири би требало да регулишу начине пружања услуга на глобалном тржишту. У раду дајемо преглед регулаторне подршке коју Европска унија утврђује и дефинише на пољу платних услуга.

Кључне речи: *услуге, платне услуге, регулација, ЕУ.*

1. Теоријска концептуализација услуга

Услуга и производ имају своје специфичности и функционалне различитости, па је, с тим у вези, на почетку важно указати на теоријске и практичне аспекте те различитости.

Пошто услугу не можемо поредити са производом покушаћемо да је дефинишемо узимајући превасходно у обзир њене основне карактеролошке компоненте, дакле, полазећи од њене недељивости, хетерогености и

* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2022. годину који се финансира из средстава Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

незадрживости, где је услуга та која нам не гарантује успех, и коју је немогуће задржати као и опипати.

Кључна вредност услуге је капацитет и домет задовољења потреба корисника који купује услугу. Сама спремност одређеног корисника да плати за услугу, и корист коју има од ње, условљава да се услуге посматрају кроз контекст предмета купопродаје и да је тиме ставља у тржишне координате и под јурисдикцију тржишних фундаменталности. Оно што ово третирање чини комплекснијим је управо оно што услугу издваја из контекста материјалне производње, а то су њена битна обележја: неоипљивост, недељивост, хетерогеност и незадрживост. Све наведено говори о комплексном “производу” који је предмет куповине, а може се уочити искључиво кроз ефекат који вредносно постиже код купца.

Неоипљивост услуге значи да услугу не можемо опипати и с тим у вези је одлучивање на другачији начин условљено. Услуга се не поседује али се користи и егзистира само у случају постојања користи од ње. Корист од услуге директно је пропорционално повезана са перцепцијом корисника, који с тим у вези детерминише одлуку о куповини, прихватање цене и одабира канала дистрибуције односно продаје.¹

Када говоримо о недељивости услуге имамо на уму да се услуга истовремено пружа и користи, па због тога, и у том смислу, говоримо о недељивости производње и потрошње услуга. Ако бисмо поентирали фазе куповине и користи, услуга се прво купује па се након тога производи. Тако произведена услуга има вредносну одредницу за купца, на основу чега се опредељује њено даље конзумирање. Услуга се не може произвести ако њен корисник није присутан на месту пружања или ако, на неки начин, купац не учествује директно у њеној “производњи”. То се односи на све облике пружања услуга.

У смислу хетерогености ради се ефектима које услуга постиже код различитих профила људи, у смислу задовољења њихових потреба. Ово је од изузетне важности управо због потребе стандардизација услуга, које се на глобалном плану успоставља као нужност.

Незадрживост, као обележје услуге, подразумева да се услуга не складишти, не поседује, не држи на залихама, нема рок трајања и не изискује посебан производни третман. Ово даље подразумева да нико нема ни власништво нити «суверенитет» над пруженом услугом. Постоји само услуга и корист од ње. У том смислу, она је незадржива, свеобухватна и неограничена.

Сва наведена обележја услуга битно утичу на стандардизацију, регулацију и уопште управљање услугама.

Обзиром да основна обележја услуга детерминишу различитост у погледу пружаоца услуга, једино што се, у принципу, може регулисати, јесте пословање компанија које пружају услуге и њихову међусобну интеракцију. Како

¹ Клинцов, Р., *Услужни менаџмент*, Бања Лука, 2006. стр. 69.

пружаоци услуга све више делују регионално и глобално то је и процес регулације регионална и глобална ствар.

2. Третман услуга у Европској унији

Услуга данас представља доминантно предмет понуде и тражње на регионалном, међународном и глобалном тржишту, где је, самим тим, концепт услуге детаљно и разређен, чиме је и кориснику услуге схватљива понуда услужног предузећа, чијом куповином корисник очекује да реши неки свој проблем.

Промет услугама данас је све интезивнији нарочито откако се појавио е-комерц и услуге IT. С тим у вези, познато је да у односу на класичну трговину робом, правно уређење међународног промета разноразним услугама има низ специфичности. Углавном, у питању је све израженија тежња према либерализацији глобалне трговине методом усаглашавања правне регулативе на универзалном, регионалном, билатералном и националном нивоу.

Заштита интереса националних давалаца услуга од иностране конкуренције, је различита Првенствено се огледа у томе што она може бити израз потреба за одређеним нивоом квалитета услуга, затим у безбедном начину коришћења, а може бити и израз знатно ширег опсега економских и финансијских интереса. Регулација на овом пољу увек је окренута безбедности и очувању стабилности и контролабилности. Постоји низ облика и видова пружања услуга, а посебан третман који Европа унија даје услугама јесте посебно на пољу платних услуга.²

Платна услуга, у свом фундаменталном значењу, се односи на платни промет, трансакције платним картицама, куповину преко интернет, приступ рачунима у различитим деловима света. Обзиром да Европска унија интензивно ради на пољу чвршће финансијске интеграције, која је један од предуслова опстанка саме ЕУ, констатујемо да је њена заинтересованост да регулише односе на пољу пружања платних услуга у пуном фокусу.³ Како ове врсте услуга превазилазе националне оквире, неопходно је утврдити нова правила како би се испуниле регулаторне празнине, истовремено пружајући више правне јасноће и осигуравајући доследну примену законодавног оквира широм ЕУ.⁴

Како је ЕУ у својој суштини вишедимензионални међународни "поредак", који се темељи на уклањању баријера у промету робе, новца и услуга, потребно је сагледати све могућности за успостављање веће, дубље и боље контроле услова пословања, како би се и старим и новим учесницима на финансијском

² Видети: Ристић, К., Глигић, А., *Трговински промет платним и информационом услугама у Европској унији*, Европско законодавство, бр. 60/2017, стр. 138-159.

³ Исто. стр. 141.

⁴ Исто. стр. 142-143.

тржишту обезбедила гаранција заштите приликом коришћења оваквих услуга. С обзиром да се коришћење наведених услуга базира на поверењу, потребно је пуну пажњу посветити транспарентности у избору канала куповине услуга, њихове технолошке опремљености и савремености. Гаранције, које смо навели као предуслов иду у смеру да се обезбеди и постигне већа ефективност платног система у целини, и истовремено ојача поверење потрошача у усклађено тржиште плаћања.

Електронска и интернет плаћања повећавају ризике, поготово у време дигиталне трансформације пословања и последицама тзв. ковид пандемије. Ризици се генеришу и из нових потреба корисника за бржим и ефикаснијим системима плаћања као и из све веће понуде различитих компанија које се данас баве услугама. Стога би корисници платних услуга требало да буду примерено заштићени од таквих ризика.

Све наведено је било узето у обзир код релевантних регулаторних тела на нивоу ЕУ, што је условило доношење сета директива и њихових допуна којима се ово, заиста комплексно поље, регулише. Потреба за већом финансијском интеграцијом, сигурност платних трансакција и заштита интереса корисника условило је да се регулаторни облици константно унапређују и иновирају, а тиме и међусобно усаглашавају, јер ЕУ је заједница више држава које задржавају свој суверенитет у погледу односа међу актерима на финансијском тржишту. Из тог разлога, у литератури се указује да појам „услуге“ означава бројне видове делатности у најразличитијим гранама међународне трговине, а за разлику од промета робом, у питању је „невидљива“ трговина, она која није увек повезана са физичким „преносом“ производа преко државних граница.⁵ Услуге су, с тим у вези, у поређењу са робом, нематеријални производ, који се не може ускладиштити и чувати, али који се може продати. Предмет услуге је све оно чиме се тргује, али што вам не може «пасти на ногу». Управо по свом предметом услуге покривају читав низ неопипљивих активности које је тешко сажети у оквиру једноставне и свеобухватне дефиниције и третмана који битно детерминише и процес регулације. Истиче се да услуге представљају групу веома хетерогених активности које удовољавају одређеним потребама корисника, за шта је он спреман да плати. Управо је сет тих активности предмет регулације, а не цена или корист коју услуга постиже код крајњег корисника.

3. Европска регулатива трговинских и платних услуга

Појам услуга у праву Европске уније одређен је у чл. 50. Уговора о оснивању, који представља темељни критеријум за утврђивање домашаја

⁵ Ристић, К. и др. *Регионални и међународни аспекти услужног менаџмента у ЕУ*, Београд, 2019, стр. 6.

правног оквира ЕУ о слободи промета услуга. Под услугама се у смислу овог Уговора подразумевају „активности које се, по правилу, обављају уз накнаду, уколико се на њих не односе одредбе о слободном кретању лица и слободном промету робе и капитала“.⁶

Поред наведеног Уговора о оснивању, свакако најзначајнији правни документ је Директива 2006/123/ о услугама на унутрашњем тржишту, која је позната и као Болкештајнова директива. Ова директива је била предметом контроверзних ставова у земљама чланицама и предметом различитих дебата и спорова. Њени критичари су тврдили да ће она довести до различитих видова конкуренције у различитим деловима Европске уније и да ће резултирати шокovima на тржишту.

Кључне регулативе на пољу платних услуга, које су и предмет опсервација у овом раду, настају неколико година касније, али потпунији третман ових услуга налазимо у Регулативи ЕУ 2015/75 Европског парламента, којом се уводе правила, нарочито у односу на накнаду међубанкарских накнада. Ова допуна односила се на трансакције између картица и њоме се настојало још више убрзати постизање ефикасног интегралног тржишта за плаћање по основу картица.⁷ Њоме се настојало да се осигура континуитет на тржишту, чиме се пледирало ка омогућавању постојећим и новим пружаоцима услуга, независно од пословног модела који примењују, да нуде своје услуге са јасним и усклађеним регулаторним оквиром. Усклађеност регулаторног оквира односила се на домете законских оквира појединачних држава чланица. У том смислу, сваки пружалац платних услуга требао би да пружа услуге иницирања плаћања. Овом регулативом давалац услуга иницирања плаћања и даваоци услуга информација о стању на рачуну, када пружају искључиво те услуге, не поседују новчана средства клијента. Тиме је омогућено да клијент задржава сувереност над својим новчаним средствима.

Директивом из 2015 године, не мења се обавеза институција за платни промет у погледу рачуноводственог извештавања, као што се не мењају ни обавезе за ревизију и консолидацију финансијских извештаја, које су у обавези по Директиви 86/614ЕЗ и Директиви 2013/34ЕУ.⁸ На овај начин, све нове директиве и њихове допуне представљају логичан ток, и фундаментално не оспоравају претходно донете регулативе, што се прилично позитивно одражава на легитимитет процеса, судске праксе и конзистентност генералне регулације “понашања” у ЕУ. Процесно говорећи, овом регулативом правила се примењују на услуге или транспорт новчаних средстава с платиоца на платиоца, где се транспорт новчаних средстава обавља искључиво у новчаницама и кованицама, или где се пренос заснива на папирном чеку,

⁶ Ристић, К., Глигић, А., *нав. чланак*, стр. 144.

⁷ Ближе видети: Петровић, П., Ристић, К., *Јединствени механизам санације банака (Банкарска унија), Европско законодавство*, год. XVII, бр. 66/2018, стр. 127-143.

⁸ Ближе видети: Ристић, К., Глигић, А., *нав. чланак*, стр. 138-159.

меницама, заложницама или другим инструментима, ваучерима или картицама које гласе на пружаоца платних услуга или другу странку ради давања новчаних средстава на располагање примаоцу плаћања.

Када говоримо о персонализованим сигурносним подацима, које користи корисник платних услуга за сигурну идентификацију, њих обично издају пружоци услуга. Они не улазе у уговорни однос с пружоцима платних услуга. С тим у вези, независно од пословног модела који користи пружалац услуге иницирања плаћања, пружатељи платних услуга омогућавају пружоцима услуге иницирања плаћања да се ослањају на поступке аутентификације пружалаца платних услуга, који воде рачуне за иницирање плаћања у име оног који плаћа. У наведеном процесу ни у једној фази платног ланца пружалац платних услуга не поседује новчана средства корисника, јер би за то морао прибавити одобрење.⁹

4. Неки аспекти правних домета регулативе о платним услугама у ЕУ

Премда се поменутом директивом утврђују минимална овлашћења која би надлежна тела требала да имају при надзору усклађености институција за платни промет, та овлашћења треба да се извршавају поштујући основна права, укључујући право на приватност. С тим у вези, данас постоје различите иницијативе које ће резултирати пунијем домету дејстава ове регулативе. Не доводећи у питање контролу независног тела (традиционалног тела за заштиту потрошача) и у складу са Повешом ЕУ о темељним правима, државе чланице ЕУ би требало да у складу са свим тим новинама успоставе прикладне и ефикасне заштитне мере (Директива 2015/2366). Ако би извршавање тих овлашћења могло довести до различитих злоупотреба или произвољности, које имају за резултат озбиљна ометања тих права, национална законодавства на нивоу ЕУ морала би да познају институте претходног одобрења правосудног тела дотичне државе чланице. Дакле, циљ је да се компанијама које пружају платне услуге наметне минимални правни и регулаторни захтев. Међутим, како не постоји златно правило по којем свака директива мора имати тачно утврђен опсег, већ се надопуњује кроз праксу и време, постоје низ празнина које би, по нашем суду нормативно-процедурално попунити, односно цеп систем унапредити. Најпре би требало појаснити однос између захтева који се односе на информације пре склапања уговора, који су утврђени овом директивом. Потрошачи би требало да добију основне информације о извршеним платним трансакцијама без додатних накнада. У случају једнократне платне трансакције давалац платних услуга не би требало да засебно наплаћује накнаду за те информације. Затим, како би се узеле у обзир различите националне праксе, државе чланице би требало опскрбити правом да могу захтевати да се месечни

⁹ Исто.

изводи рачуна за плаћање, на папиру или другом трајном носачу података, увек дају бесплатно, што би омогућило адекватније и перманентне увиде од стране корисника. Увид представља полуку управљања сопственом заштитом.¹⁰ Даље, државе чланице би требало овластити да могу, у интересу потрошача, да задрже или уведу ограничења и забране једностранних измена у условима оквирног уговора. Свака неоправдана потреба за ревидирањем треба да се избегне. У односу на накнаде, искуством је доказано да је подела накнаде између платитеља и примаоца плаћања најефикаснији систем, јер се њиме олакшава директна обрада плаћања. Ово је кључна одредница правног домета ове директиве.

Износ свих наплаћених накнада може бити и нула, јер се одредбама Директиве не би требало утицати на праксу према којој пружаоци платних услуга не зарачунавају потрошачима одобравање њихових рачуна, или се може дозволити да се то зарачунава само примаоцу плаћања (трговцу), у ком случају платитељу не наплаћује накнаду.¹¹ Затим, одредбама о пренесеном износу, или свим наплаћеним накнадама, директно се не утиче на одређивање цена међу пружаоцима платних услуга или могућим посредницима. Директива даље налаже, да ако се жели смањити ризик и последице неауторизованих или неправилно извршених платних трансакција, корисници платних услуга требали би промтно да обавесте пружаоце платних услуга о могућем оспоравању повезаном с наводним неауторизованим или неправилно извршеним платним трансакцијама. Ако корисник платних услуга достави то обавештење у прописаном року, требало би да могућност остваривања тих захтева, буде регулисано адекватним националним роковима застаривања. Такође, компаније које пружају платне услуге немају могућност да утичу на друга потраживања корисника платних услуга. Обзиром да пружаоци сnose ризик за могуће инциденте одговорни су и за безбедносне мере које с тим у вези морају предузимати.¹²

Директива 2015/2366) ЕУ регулише и одобравање кредита од стране институција за платни промет, то јест одобравање кредитних линија и издавање кредитних картица, само ако је то уско повезано с платним услугама, чиме се омогућава шири економски опсег деловања компанија које пружају платне услуге. У том смислу институцијама за платни промет примерено је допустити одобравање таквог кредита, с обзиром на њихове прекограничне активности, само у случају да се кредит одобрава ради унапређивања платних услуга.¹³ Строго је наглашено у овој Директиви да се краткорочни кредит, који се одобрава на рок од 12 месеци, укључујући и обнављајући кредит, мора рефинансирати из регуларног капитала институције за платни промет а не из

¹⁰ Ближе видети: Петровић, П., Ристић, К., *нав. чланак*, стр. 127-143.

¹¹ *Директива 2015/2366*.

¹² Ближе видети: Ристић, К. и др. *нав. чланак*.

¹³ Ближе видети: Петровић, П., Ристић, К., *нав. чланак*, стр. 127-143.

средстава која се држе у име клијената за платне услуге. Битна ставка, која се може третирати као недостатак регулаторних капацитета ове Директиве, јесте у погледу наплате додатних накнада. Наиме, она је допуштена у неким државама, док је у другим забрањена. Коришћење одређеног инструмента платног промета, такође у појединим државама, неким трговцима доноси одређене бенефите. Ово је поље које у догледно време мора бити регулисано.

Преиспитивање праксе наплате додатних накнада подупире се чињеницом да се Уредбом ЕУ 2015/751 утврђују правила за међубанкарске накнаде за плаћања по основу картица. Предмет ове Директиве требало би да су само уговорне обавезе и одговорност између корисника платних услуга и пружања платних услуга. (Директива 2015/2366).

5. Закључак

Платне услуге добијају све већи значај у финансијском функционисању ЕУ. Обзиром на комплексност самог процеса пружања овакве услуге, регулација представља континуиран и свеобухватан процес. Селективном анализом домета Директиве 2015/2366 остала су отворена питања која се повезују са одговорношћу, степеном стеченог поверења између корисника и пружаоца платних услуга, као и о начину надокнаде губитака који настају нерегулисаним инцидентима на овом пољу. У том смислу Директиву треба надопуњавати у идентификованим празнинама, чиме би се постигао већи степен правне сигурности. Питање регресног права такође остаје као недоумица у смислу решавања таквих захтева. Функционална допуна ове регулативе може се пронаћи у стратегијама одрживог финансирања у ЕУ, као и у Пакету за дигиталне финансије ЕУ.

*Milan Palević, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

REGULATORY SUPPORT FOR PAYMENT SERVICES IN THE EUROPEAN UNION – SELECTED OVERVIEW

Resume

At present, the global economy is in the process of establishing a new mechanism of integration in the fields of material production and services, which together with the liberalization of international trade relations at the global level, digital business transformation and new market trends, leads to greater control and

regulation. market participants, especially in the field of service provision. The legal provisions governing the provision of services are increasingly influenced by the international legal regime, which significantly determines the further expansion of the capacity of national legislation. In this regard, the growing diversity of services causes various problems in defining and then in understanding the nature of services as well as in establishing a legal framework for their appropriate standardization. Such frameworks should regulate the ways in which services are provided in the global market. In this paper, we provide an overview of the regulatory support that the European Union determines and defines in the field of payment services

Key words: *payment services, regulative, EU.*

Литература

- Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing
- Directive 2014/92; https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvk6yhcbpeywk_j9vvik7m1c3gyxp/vk0vn25j0pr (приступљено, 22.03.2022).
- Directive 2015/2366; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=celex:32015L2366> (приступљено, 01.03.2022).
- Directive 2005/60; <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vitbggia8zq> (приступљено, 08.03.2022).
- Јелисавац, С., *Услуге на међународном тржишту*, Међународни проблеми, бр. 4/2008.
- Клинцов, Р., *Услужни менаџмент*, Бања Лука, 2006.
- Петровић, П., Ристић, К., *Јединствени механизам санације банака (Банкарска унија)*, Европско законодавство, год. XVII, бр. 66/2018.
- Ристић, К., Глигић, А., *Трговински промет платним и информационим услугама у Европској унији*, Европско законодавство, бр. 60/2017.
- Ристић, К. и др. *Регионални и међународни аспекти услужног менаџмента у ЕУ*, Compendium, ISF DRC, Београд, 2019.