



Брюксел, 12.5.2023 г.
COM(2023) 249 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно прилагането на Директива 2014/92/ЕС на Европейския парламент и на
Съвета относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки,
прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни
операции

СЪДЪРЖАНИЕ

1. ВЪВЕДЕНИЕ.....	3
2. ПРОЗРАЧНОСТ И СЪПОСТАВИМОСТ НА ТАКСИТЕ ПО ПЛАТЕЖНИТЕ СМЕТКИ.....	4
3. ДОСТЪП ДО ПЛАТЕЖНИ СМЕТКИ	5
3.1. Недискриминационен достъп до платежни сметки	5
3.2. Достъп до ПСОО.....	6
3.3. Списък на услугите.....	12
4. ПРЕХВЪРЛЯНЕ НА ПЛАТЕЖНИ СМЕТКИ.....	13
5. ОЦЕНКА НА ВЪЗМОЖНИТЕ ДОПЪЛНИТЕЛНИ МЕРКИ ОТНОСНО ПРЕХВЪРЛЯНЕТО НА ПЛАТЕЖНИ СМЕТКИ	15
5.1. Възможност за разширяване на обхвата на услугата за прехвърляне по член 10 до трансгранично прехвърляне	15
5.2. Осъществимост на рамка за автоматизирано пренасочване на плащания.....	16
5.3. Оценка на разходите и ползите от въвеждането на пълна преносимост на номерата на платежните сметки в целия ЕС	16
6. ЕФЕКТИВНОСТ НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ МЕРКИ И НЕОБХОДИМОСТ ОТ ДОПЪЛНИТЕЛНИ МЕРКИ ЗА УВЕЛИЧАВАНЕ НА ФИНАНСОВОТО ПРИОБЩАВАНЕ И ЗА ПОДПОМАГАНЕ НА УЯЗВИМИТЕ ЛИЦА ВЪВ ВРЪЗКА СЪС СВРЪХЗАДЛЪЖНЯЛОСТТА	17
7. ПРИМЕРИ НА ДОБРИ ПРАКТИКИ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА БРОЯ НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ, КОИТО НЕ СА ПОЛУЧИЛИ ДОСТЪП ДО ПЛАТЕЖНИ УСЛУГИ.....	19
8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	20

СЪКРАЩЕНИЯ

БИП	Борба срещу изпирането на пари
БИП/БФТ	Борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма
Директива за борба с изпирането на пари (ДБИП)	Директива за борба с изпирането на пари (Директива (ЕС) 2015/849) ¹
ВІС	Банков идентификационен код
ЕБО	Европейски банков орган
ДИТ	Документ с информация за таксите
ІВАН	Международен номер на банкова сметка
ДПС	Директива за платежните сметки (Директива 2014/92/ЕС) ²
ПСОО	Платежна сметка за основни операции
ДПУ	Доставчик на платежни услуги

¹ Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73—117).

² Директива 2014/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции (ОВ L 257, 28.8.2014 г., стр. 214—246).

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Директивата за платежните сметки (ДПС или директивата) беше приета на 23 юли 2014 г. като част от усилията на ЕС за повишаване на прозрачността и съпоставимостта на таксите, начислявани на потребителите по техните платежни сметки; прехвърлянето на платежни сметки; и откриването и използването на ПСОО в ЕС.

ДПС влезе в сила на 17 септември 2014 г. Техническите стандарти за изпълнение и регулаторните технически стандарти³ за изпълнение на изискванията за прозрачност на директивата влязоха в действие през октомври 2018 г.

До 18 септември 2016 г. държавите членки трябваше да транспонират и публикуват законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за привеждане в съответствие с директивата. Въпреки това само 9 държави членки⁴ са декларирали пълно транспониране в рамките на крайния срок (или малко след него). Европейската комисия започна производства за установяване на нарушение срещу останалите 18 държави членки за неуведомяване за транспониране. Всички тези случаи на нарушения, свързани с неуведомяване, бяха приключени, след като държавите членки уведомиха Комисията, че са приключили с транспонирането (а Комисията оцени и потвърди това транспониране). Комисията все още не е започнала процедури за нарушение за неспазване на ДПС.

Настоящият доклад е приет в отговор на член 28 от директивата, който изисква от Комисията да представи доклад за прилагането на директивата до 18 септември 2019 г. Издаването на доклада се забави поради необходимостта да се гарантира, че директивата се е прилагала за определен период от време. Успоредно с това Комисията прие и доклада, изискван по член 27 от директивата („доклад по член 27“).

В подкрепа на този доклад Комисията започна две проучвания. В първото проучване (проучване 1 на Deloitte⁵) се оценява директивата и се предоставя информация за оценката на прилагането ѝ. То обхваща 16 държави членки⁶. Във второто проучване (проучване 2 на Deloitte⁷) се оценяват възможни нови инструменти за улесняване на

³ „Делегиран регламент (ЕС) 2018/32 на Комисията от 28 септември 2017 г. за допълване на Директива 2014/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно регулаторните технически стандарти за стандартизираната на равнището на Съюза терминология за най-представителните услуги, свързани с платежна сметка (ОВ L 6, 11.1.2018 г., стр. 3—25)“; „Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/34 на Комисията от 28 септември 2017 г. за определяне на техническите стандарти за изпълнение относно стандартизирания формат на представяне на документа с информация за таксите и неговия общ символ съгласно Директива 2014/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 6, 11.1.2018 г., стр. 37—44)“; „Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/33 на Комисията от 28 септември 2017 г. за определяне на техническите стандарти за изпълнение относно стандартизирания формат на представяне на отчета за таксите и неговия общ символ съгласно Директива 2014/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 6, 11.1.2018 г., стр. 26—36)“.

⁴ Всички упоменавания на държави членки в този доклад се отнасят до 27-те държави — членки на ЕС.

⁵ Deloitte, *Study on the Payment Accounts Market (Проучване на пазара на платежни сметки)*, 2020 г., <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0854f727-6117-11eb-8146-01aa75ed71a1/language-en>.

⁶ Белгия, България, Чехия, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Латвия, Люксембург,

Нидерландия, Полша, Испания и Швеция.

⁷ Deloitte, *Study on tools designed to facilitate switching and cross-border opening of payment account on the EU payment accounts market (Проучване на инструментите, създадени с цел улесняване на прехвърлянето*

трансграничното прехвърляне на платежни сметки и то лежи в основата на глава 5, в която се оценяват възможните допълнителни мерки за улесняване на прехвърлянето. Държавите членки предоставиха също така важни входни данни/информация за настоящия доклад. Въпреки това Комисията се сблъска с някои трудности при изготвянето на настоящия доклад, по-специално с липсата на налични и съпоставими данни. Целта на ДПС е да се насърчи единният пазар на финансови услуги за физически лица, и по-специално на платежни сметки. Целта на директивата е това да се постигне чрез 1) създаване на прозрачност и осигуряване на съпоставимост на таксите по платежните сметки; 2) осигуряване на достъп на потребителите до платежни сметки (за основни операции); и 3) улесняване на прехвърлянето на платежни сметки. В следващите глави е направена оценка на прилагането на директивата, както и на допълнителните елементи, изисквани по член 28.

2. ПРОЗРАЧНОСТ И СЪПОСТАВИМОСТ НА ТАКСИТЕ ПО ПЛАТЕЖНИТЕ СМЕТКИ

В член 7 от директивата се изисква от държавите членки да гарантират, че потребителите имат безплатен достъп до най-малко един уебсайт за съпоставяне на таксите. В член 7, параграф 3 се съдържа списък с изисквания, а именно уебсайтът за съпоставяне да бъде управляван по независим начин; да посочва самоличността на собственика на уебсайта; да определя ясни и обективни критерии, въз основа на които се извършва съпоставянето; да използва прост и недвусмислен език; да бъде актуален; да обхваща значителна част от пазара; да осигурява ефективна процедура за докладване на неточна информация относно публикуваните такси.

След консултация с държавите членки и съответната експертна група (GEGREFS) Комисията остава с общото впечатление, че изискванията, които понастоящем са изброени в член 7, параграф 3 на директивата, са достатъчни и няма спешна нужда от изменение на списъка. Въпреки това в проучване 1 на Deloitte, въз основа на преглед на идентифицираните уебсайтове, които отговарят на изискванията на директивата, се посочва, че следните две изисквания, изброени в параграф 3, не се изпълняват напълно: 1) изискването да се определят обективните критерии за съпоставянето; и 2) изискването за докладване на неточна информация относно публикуваните такси. Освен това има проблеми с информацията кога за последен път е актуализиран даден уебсайт. Въпреки това проблемите, за които сигнализира проучване 1 на Deloitte, са свързани по-скоро с оперативния аспект на уебсайта, отколкото със самия списък. В този контекст Комисията ще продължи да следи отблизо ситуацията, за да гарантира, че отговарящите на изискванията уебсайтове на държавите членки действително отговарят на изискванията, определени в член 7, параграф 3 от директивата.

В член 28, параграф 3 от директивата се изисква в доклада да се направи оценка на необходимостта от акредитация на уебсайтовете за съпоставяне на такси. Общото усещане на държавите членки е, че това няма да има голяма добавена стойност, най-вече поради факта, че сегашните отговарящи на изискванията съпоставителни таблици са публични и следователно заслужават доверие. Освен това процесът на сертифициране ще бъде скъп и ще отнеме много време. В повечето държави членки не

и трансграничното откриване на платежни сметки на пазара на платежни сметки в ЕС), 2021 г., <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/70d1fcb7-f338-11eb-aeb9-01aa75ed71a1>.

са регистрирани проблеми с уебсайта за съпоставяне, така че не е необходимо да се променя настоящата система.

Що се отнася до мерките, свързани с „пакетни продукти“, в член 4 относно документа с информация за таксите (ДИТ), член 5 относно отчета за таксите и член 8 се споменава понятието „пакети“. В проучване 1 на Deloitte въз основа на събраните данни се отбелязва, че заинтересованите страни тълкуват „пакет“ по два различни начина: или като i) комбинация от платежна сметка и различни услуги, свързани с нея, които позволяват нейното използване (напр. карта или овърдрафт); или като ii) комбинация от платежна сметка и други видове финансови продукти (например застраховки и ипотечи). В този контекст 16 държави членки (BE, BG, DE, IE, ES, IT, LV, LU, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI и SK) изразиха подкрепа за идеята в директивата да се въведе определение на термина „пакет“, за да се внесе допълнителна яснота (особено в случаите на обвързване и пакетна продажба). Някои други държави членки обаче се обявиха против подобен подход с довода, че терминът вече е достатъчно ясен и би било по-разумно този въпрос да се разгледа в член 4 от директивата. В този контекст, що се отнася до член 4 относно ДИТ, разделът от ДИТ, посветен на „пакетите от услуги“, в някои случаи може да се окаже твърде дълъг. Причината е, че някои банки посочват няколко пакета в своите ДИТ, поради което ДИТ е дълъг няколко страници, и по този начин се осуетява целта ДИТ да бъде кратък и самостоятелен. Ето защо те смятат, че всички възможни промени в понятието за пакетите следва да бъдат насочени към член 4. В по-широк план, що се отнася до член 4, непредвидена последица е дублирането на документи относно нивата на таксите по платежните сметки в онези държави членки, в които вече съществуват документи със същата информация. Всъщност, въз основа на коментарите на държавите членки, най-важната непредвидена последица от това е дублирането на документи относно нивата на таксите по платежните сметки в държавите членки, където вече съществуват документи със същата информация. Комисията взе под внимание тези въпроси и ще има предвид получените предложения при евентуалното преразглеждане на директивата.

3. ДОСТЪП ДО ПЛАТЕЖНИ СМЕТКИ

3.1. Недискриминационен достъп до платежни сметки

В член 15 от директивата от държавите членки се изисква да гарантират, че потребителите, пребиваващи законно в Съюза, не са обект на дискриминация от страна на кредитните институции въз основа на своята националност или местопребиваване (или на друго основание съгласно член 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз), когато тези потребители подават заявление за откриване на платежна сметка или се опитват да получат достъп до платежна сметка на територията на ЕС. В член 15 също така се посочва, че условията, приложими във връзка с притежаването на платежна сметка за основни операции, не са дискриминационни по никакъв начин.

Държавите членки или са транспонирали изрично разпоредбата за недискриминация, или са стигнали до заключението, че този въпрос вече е обхванат от съществуващото им законодателство. Въпреки това само няколко държави членки са включили принципа на недискриминация в националното си право, така че той да обхваща не само достъпа до платежни сметки, но и конкретно приложимите условия.

Въпреки това правило достъпът до платежни сметки може да е различен за потребители с различна националност или с различно местопребиваване. Например изискването за представяне на конкретен национален документ за самоличност може да засегне по различен начин потребители от други държави членки. Както показва проучване 1 на Deloitte и както се посочва в жалбите, получени от Комисията, трудности може да съществуват и по отношение на трансграничното откриване на платежни сметки, не на последно място по отношение на трансграничното онлайн откриване, което понякога не е достъпно за потребители от други държави членки⁸. Комисията получи и оплаквания за различни нива на таксите за чуждестранни лица в съответната държава членка. Начисляването на по-високи такси за ПСОО на чуждестранни лица би било дискриминационно, ако допълнителните такси не се основават на обективно обосновани разходи.

Тези различни изисквания може не само да доведат до различно третиране в много случаи, но и да засегнат достъпа до платежни сметки, включително до ПСОО. Такива случаи са описани по-подробно в раздел 3.2.

3.2. Достъп до ПСОО

▪ Правото на достъп до ПСОО

За да се насърчи финансовото приобщаване, в член 16 от директивата се установява правото на достъп до платежна сметка за основни операции за всички потребители, законно пребиваващи в ЕС. Това включва потребители без постоянен адрес, търсеци убежище лица и потребители, на които е отказано разрешение за пребиваване, но които не е възможно да бъдат експулсирани по правни или фактически причини⁹. В член 16, параграф 1 от държавите членки се изисква да гарантират, че ПСОО се предлагат на потребителите или от всички кредитни институции, или от достатъчен брой кредитни институции, за да се гарантира достъпът до тях на всички потребители на тяхната територия.

Това право на ПСОО е транспонирано от държавите членки в националното им законодателство. В повечето държави членки ПСОО се предлага като отделен продукт, различен от стандартна платежна сметка. В някои държави членки¹⁰ обаче (някои или всички) кредитни институции не предлагат ПСОО като отделен продукт, а предпочитат да предлагат стандартна сметка на всички потребители.

Повечето държави членки изискват всички кредитни институции, които предлагат платежни сметки, да предлагат ПСОО, но няколко държави членки¹¹ изискват само

⁸ Според проучване 1 на Deloitte някои банки смятат, че не са в състояние да изпълнят изискванията си за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма или да се справят с необходимото ниво на сложност или разходи.

⁹ Това право на ПСОО е ключов инструмент за гарантиране на финансовото приобщаване на украинските бежанци. След като украинските бежанци получиха временна закрила, те получиха право на достъп до ПСОО.

¹⁰ Според проучване 1 на Deloitte в пет държави членки няма разграничение между стандартни платежни сметки и платежни сметки за основни операции (за повече подробности вж. фигура 31).

¹¹ Държави членки, в които само някои кредитни институции предлагат ПСОО: Гърция, Хърватия, Кипър, Люксембург, Малта, Нидерландия, Словакия (за повече подробности вж. доклада по член 27).

някои кредитни институции, които отговарят на определени критерии, да предлагат ПСОО. Въпреки това тези задължени кредитни институции обикновено предоставят широк достъп. Освен това в някои държави членки други доставчици на платежни услуги също предлагат ПСОО.

Поради това секторните и потребителските организации като цяло са съгласни, че ПСОО са достатъчно достъпни за потребителите в тяхната държава¹².

В член 16 се предвиждат редица (евентуални) дерогации от това право на ПСОО. На практика най-важната дерогация се отнася до борбата с изпирането на пари. Съгласно член 16, параграф 4 от ДПС държавите членки са задължени да гарантират, че кредитните институции дават отказ по заявления за платежна сметка за основни операции, когато откриването на такава сметка би довело до нарушаване на установените в Директива 2005/60/ЕО¹³ разпоредби относно предотвратяването на изпирането на пари и противодействието на финансирането на тероризма. Това може да влезе в конфликт с правото на ПСОО и взаимодействието може да не е напълно ясно. В съображение 34 от ДПС се подчертава, че правилата за борба с изпирането на пари не следва да се използват като претекст за отхвърляне на по-малко привлекателни от търговска гледна точка потребители. Понастоящем не съществуват други общи насоки на равнището на ЕС относно взаимовръзките между различните правила.

Трудности при откриването на ПСОО са установени по-специално в следните области.

- 1) Липса на конкретни документи за самоличност: затрудненията при откриването на ПСОО поради липса на конкретни документи за самоличност са посочени в няколко доклада¹⁴ и са били предмет на жалби от обществеността до Комисията. Проверката на самоличността на клиента, изисквана от директивите за борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, обикновено се извършва въз основа на документи за самоличност. Изискването за притежаване на стандартен документ за самоличност, издаден от държавата членка, може да създаде особени трудности не само за търсещите убежище и бежанците, но и (в зависимост от конкретното изискване) за гражданите на други държави членки. Този въпрос вече беше частично разгледан в становището на ЕБО относно прилагането на мерки за комплексна проверка на клиентите по отношение на клиенти, които са търсещи убежище лица от държави или територии извън ЕС с по-висок риск, и в изявлението относно „финансовото

¹² 100 % от секторните организации и 70 % от потребителските организации потвърдиха, че всички потребители в тяхната държава имат достъп до ПСОО (за повече подробности вж. фигура 5, приложение Г към проучване 1 на Deloitte).

¹³ Междувременно Директива 2005/60 беше отменена и заменена от Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73—117) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1547170525304&uri=CELEX:32015L0849>.

¹⁴ The Deloitte Study 1, EBA opinion on asylum seekers, EBA consumer trend report 2021 (Проучване 1 на Deloitte, Становище на ЕБО относно лицата, търсещи убежище, Доклад на ЕБО относно тенденциите на потребление през 2021 г.) [EBA Consumer Trend Report \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/press-communications/press-releases/2021/01).

приобщаване в контекста на войната в Украйна“, публикувано от ЕБО през април 2022 г.¹⁵ Освен това бездомните хора понякога срещат трудности при откриването на платежна сметка (напр. при искане да посочат адрес).

- 2) Трансграничен достъп до платежни сметки: трудностите при откриването на ПСОО в друга държава членка (включително онлайн) също са докладвани в проучване 1 на Deloitte и са били предмет на жалби от страна на обществеността до Комисията. Причините за тях може да са различни. Например такива трудности може да се дължат на липсата на конкретни документи или на необходимостта да се докаже истински интерес, но може да са свързани и с причини, касаещи борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, като се има предвид, че откриването на платежна сметка в друга държава членка може да се смята за необичайно обстоятелство, което води до потенциално по-висок риск при оценката на риска, свързан с изпирането на пари/финансирането на тероризма¹⁶.
- 3) Практики за отстраняване на риска в областта на борбата с изпирането на пари: затруднения при откриването на ПСОО се срещат и поради практиките на кредитните институции за отстраняване на риска (т.е. когато те решават да не откриват (или да закрийт) платежни сметки на определени категории клиенти, тъй като при тях съществува по-висок риск от изпиране на пари и финансиране на тероризма). Както е посочено в становището на ЕБО относно „отстраняването на риска“¹⁷, отстраняването на риска може да се отнася по-специално за потребители, свързани с конкретни (високорискови) държави извън ЕС, и видни политически личности. Комисията е получила жалби и във връзка с това.
- 4) Практики за отстраняване на риска във връзка с Акта на САЩ за спазване на данъчното законодателство във връзка със задгранични сметки (FATCA): затруднения срещнаха и потребители с двойно гражданство на ЕС и САЩ, които подадоха петиции до Европейския парламент и жалби до Комисията. Както ЕБО посочва в становището си относно отстраняването на риска, някои кредитни институции може да са решили да не предоставят платежни сметки на граждани на САЩ с оглед на задълженията и възможните санкции съгласно FATCA.

ЕБО вече е предоставил някои насоки, които могат да помогнат за справяне с нежеланото отстраняване на риска¹⁸. По-специално ЕБО поясни, че прилагането на подход, основан на риска, не задължава дружествата да отказват да работят или да прекратяват деловите си отношения с цели категории клиенти, за които се смята, че е

¹⁵ [EBA-Op-2016-07 \(Opinion on Customer Due Diligence on Asylum Seekers \(Становище относно комплексната проверка на клиенти, търсещи убежище\).pdf \(europa.eu\)\)](#); и [ЕБО призовава финансовите институции и надзорните органи да осигурят достъп до финансовата система на ЕС | Европейски банков орган \(europa.eu\)](#).

¹⁶ Вж. приложение III към Директива 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма. Посоченото приложение съдържа неизчерпателен списък на факторите и видовете доказателства за потенциално по-висок риск, посочени в член 18, параграф 3 от цитираната директива.

¹⁷ [EBA Opinion and annexed report on de-risking.pdf \(europa.eu\)](#) (Становище на ЕБО и приложен към него доклад относно отстраняването на риска).

¹⁸ [Final Report on Guidelines on revised ML TF Risk Factors.pdf \(europa.eu\)](#) (Окончателен доклад относно насоките за преразглежданите рискови фактори за изпиране на пари и финансиране на тероризма) и [EBA Opinion and annexed report on de-risking.pdf \(europa.eu\)](#) (Становище на ЕБО и приложен доклад относно отстраняването на риска).

налице по-висок риск от изпиране на пари и финансиране на тероризма. Поради това някои компетентни органи на държавите членки са включили това в своите насоки.

За да се ограничи опасността от отстраняване на риска чрез ограничаване на деловите отношения с определени клиенти по причини, свързани с борбата с изпирането на пари, Комисията предложи конкретни разпоредби в законодателния пакет относно изпирането на пари/финансирането на тероризма, който представи през юли 2021 г.¹⁹. По-специално, за да могат надзорните органи да преценят дали институциите са настроили правилно своите практики в областта на комплексната проверка на клиента, предложението за Регламент относно борбата с изпирането на пари²⁰ включва изискване институциите, които решат да не встъпват в делови взаимоотношения с потенциален клиент, да водят отчетност за основанията за такова решение. Освен това предложението за шеста Директива за борба с изпирането на пари²¹ включва изискване надзорните органи за борба с изпирането на пари да си сътрудничат с надзорните органи, отговарящи за прилагането на Директивата за платежните услуги²² и Директивата за платежните сметки.

Трудностите при прилагането на правото на ПСОО може да произтичат и от факта, че въпреки общото задължение по член 16, параграф 7 от ДПС за незабавно информиране на потребителя за отказа и за конкретната причина за този отказ, това често не се случва поради забраната за „нерегламентирано осведомяване“ в правилата за борба с изпирането на пари, която представлява дерогация от това общо задължение.

Други дерогации, предвидени в ДПС, включват възможността да се изисква от потребителите, които желаят да открият ПСОО, да докажат, че действително имат интерес да го направят (член 16, параграф 2). Само няколко държави членки²³ са се възползвали от тази възможност. И обратното, много държави членки са се възползвали от възможността, предвидена в член 16, параграф 5, да разрешат на кредитните институции да дават отказ по заявление за ПСОО, ако потребителят вече притежава платежна сметка в кредитна институция, намираща се на тяхна територия.

Освен това няколко държави членки са се възползвали от възможността да определят ограничен брой специфични допълнителни случаи, в които заявленията може или следва да бъдат отхвърлени, при условие че тези изключения имат за цел да се улесни безплатният достъп до ПСОО съгласно механизма по член 25 от ДПС или да се избегнат злоупотреби от страна на потребителите (член 16, параграф 6 от ДПС). Например някои държави членки са определили критерии, според които кандидатите трябва да представят доказателства, че не са извършили измама или друго престъпление, или са въвели изключение, свързано с националната сигурност. Възможността по член 19, параграф 3 за определяне на допълнителни ограничени и специфични случаи, в които кредитната институция може едностранно да прекрати

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism_en.

²⁰ COM(2021) 420 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0a4db7d6-11eb-93a8-01aa75ed71a1-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF.

²¹ COM(2021) 423 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52021PC0423>.

²² Директива (ЕС) 2015/2366 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 г. за платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 2002/65/ЕО, 2009/110/ЕО и 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 1093/2010 и за отмяна на Директива 2007/64/ЕО (ОВ L 337, 23.12.2015 г., стр. 35).

²³ Пет държави членки са се възползвали от тази възможност (вж. стр. 72 от проучване 1 на Deloitte).

рамков договор за ПСОО, се използва от много държави членки за подобни (и други) случаи (например за някои умишлени престъпления или за търговски дейности).

▪ Средните годишни такси, събирани за ПСОО

В член 18, параграф 1 от ДПС се изисква от държавите членки да гарантират, че кредитните институции предлагат ПСОО „безплатно или срещу приемлива такса“. Държавите членки са приложили тази разпоредба по различни начини. Някои държави членки²⁴ са решили, че ПСОО трябва да се предоставя безплатно, или са поставили ясни ограничения на таксата, или са определили точни параметри за нейното изчисляване. Други държави членки изискват сметките да се предоставят безплатно или срещу приемлива такса, но не определят допълнителни критерии (освен критериите по член 18, параграф 3 за това какво може да се смята за „приемливо“).

Размерът на таксите за ПСОО в отделните държави членки се различава значително.²⁵ Освен това понякога има голяма разлика между най-ниските и най-високите предлагани такси дори в рамките на една и съща държава членка. В сравнение с таксите по стандартни платежни сметки²⁶, ПСОО по принцип може да са по-евтини, но не с много.

Секторните организации и някои от потребителските организации²⁷ в проучване 1 на Deloitte все пак посочиха, че ПСОО като цяло биха били достъпни за всички.

▪ Приложение в практиката/ниво на използване на ПСОО

Както се вижда от доклада по член 27, за периода 2016—2021 г. броят на ПСОО е нараснал значително в някои държави членки. Например в някои от държавите членки²⁸, в които преди това процентът на населението без платежна сметка е бил висок, се наблюдава значително увеличение на броя им. Въпреки това в някои други случаи използването им е доста слабо²⁹. Освен това последните данни на Global Findex

²⁴ Девет държави членки (за подробности вж. проучване 1 на Deloitte, стр. 35, таблица 5). Вж. също доклада на ЕБО относно тематичния преглед на прозрачността и равнището на таксите и комисионите за банковите продукти на дребно, публикуван през декември 2022 г. ([Report on the thematic review on fees and charges.pdf \(europa.eu\)](#)).

²⁵ Вж. стр. 34 от проучване 1 на Deloitte за подробности относно нивата на таксите за ПСОО, предлагани в избраните държави членки. Те варират между нула и над 90 EUR годишно.

²⁶ Според проучване 1 на Deloitte стандартните фиксирани такси за платежни сметки (към които може да се наложи да се добавят променливи такси) може да бъдат относително високи в някои държави членки (до 160 EUR годишно), а в други — относително ниски (под 20 EUR годишно). Въпреки това в няколко държави членки стандартни сметки с нулеви фиксирани такси се предлагат от поне една от основните кредитни институции. Стандартните дигитални сметки обикновено са безплатни. Освен това в някои държави членки може да има и намалени такси за специфични сметки (например за млади или възрастни хора). Нивата на таксите на различните банки в някои държави членки също се различават значително. Въпреки новите участници на пазара, таксите като цяло не са намалели през последните години. Вж. стр. 32 от проучване 1 на Deloitte за повече подробности относно „нивата на таксите за стандартни платежни сметки, предлагани в избраните държави членки“.

²⁷ 23 % от потребителските организации не са съгласни, че всеки може да си позволи да открие и използва ПСОО (за повече информация вж. проучване 1 на Deloitte, приложение Г, фигура 14).

²⁸ Например Чехия, Кипър, Гърция, Литва. За повече подробности вж. *таблица 4: Общ брой на ПСОО, открити за всяка година*, съгласно доклада по член 27.

²⁹ Например България, Хърватия, Латвия, Полша и Румъния. За повече подробности вж. *таблица 4: Общ брой на ПСОО, открити за всяка година*, съгласно доклада по член 27.

В повечето държави членки не е налична информация за характеристиките на потребителите, които са открили ПСОО.

Database от 2021 г.³⁰ показват, че делът на населението с банкови сметки (на възраст 15 и повече години) е нараснал в повечето държави членки от 2017 г. до 2021 г. и че в някои от тях е достигнал 100 % през 2021 г.

Редица различни причини могат да обяснят относително ниския брой на ПСОО. Първо, когато беше приета ДПС, процентът на хората с платежна сметка вече беше много висок в много държави членки. Второ, в някои държави членки вече бяха въведени подобни инструменти. Трето, като се има предвид, че стандартните сметки (включително безплатните онлайн сметки) са лесно достъпни, ПСОО може да не са от значение за потребителите, които имат достъп до тези сметки. Друга причина за слабото им използване може да бъде липсата на информираност на потребителите. Необходимата информация е на разположение на потребителите чрез различни канали, като например уебсайтове или кампании за повишаване на осведомеността, но потребителските организации смятат, че степента на информираност на потребителите за правото им на ПСОО е доста ниска и че много банки не предлагат активно ПСОО на потребителите. В някои случаи разходите за ПСОО също могат да ограничат степента на използването им. Както е посочено в Global Findex Database, други причини да не притежават платежна сметка, посочени от потребителите без платежна сметка в държавите членки с по-нисък дял на хората, които имат банкови сметки, може да бъдат недостатъчните средства, липсата на доверие във финансовите институции или фактът, че финансовите институции се намират твърде далеч.

Напротив, това слабо използване на ПСОО, изглежда, не се дължи на недостатъчното им предлагане. ПСОО се предлагат от всички или от голям брой кредитни институции в отделните държави членки и според проучване¹ на Deloitte секторните и потребителските организации като цяло са съгласни, че потребителите имат достатъчен достъп до ПСОО. Не изглежда също така, че ниската степен на използване може да се дължи главно на отказите на кредитните институции да предоставят ПСОО — както се посочва в доклада по член 27, броят на отхвърлените заявления в отделните държави членки като цяло изглежда нисък³¹, макар и с някои изключения.

Целта на ДПС не е непременно да се постигне високо ниво на използване на ПСОО, а по-скоро да се увеличи финансовото приобщаване и да се гарантира, че всички потребители имат достъп до ПСОО. Като се има предвид общодостъпността на ПСОО, тази цел, изглежда, като цяло е постигната. Освен това, както показват последните данни от Global Findex Database от 2021 г., процентът на населението с платежна сметка в държавите членки се е увеличил средно до 95 %, а в някои държави членки — почти до 100 %.

Въпреки това в конкретните случаи, описани по-горе, може да съществуват трудности. Целта на законодателния пакет за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма е да се ограничат неблагоприятните последици от отстраняването на риска. ЕБО предостави допълнителни насоки относно взаимодействието между ДПС и правилата за борба с изпирането на пари³².

³⁰ <https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex>.

³¹ За повече подробности вж. таблица 5: Брой и процент на заявленията за ПСОО, които са били отхвърлени, съгласно доклада по член 27.

³² [Guidelines on MLTF risk management and access to financial services.pdf \(europa.eu\) \(Насоки относно управлението на риска и достъпа до финансови услуги на МСТ\)](#)

3.3. Списък на услугите

Член 17, параграф 1 изисква от държавите членки да гарантират, че по ПСОО се предоставят редица услуги (включително теглене на пари в брой, кредитен превод, директен дебит и платежни операции, извършвани чрез платежна карта), доколкото те вече се предлагат на потребителите, притежаващи стандартни платежни сметки. В повечето държави членки ПСОО обхваща всички услуги, посочени в член 17, параграф 1. В няколко държави членки³³ обаче някои от услугите, включени в член 17, параграф 1 (нареждания за периодични преводи и директни дебети), не се предлагат като част от ПСОО, тъй като тези услуги не се предлагат като част от стандартната сметка в тези държави членки. В някои случаи кредитните институции предоставят допълнителни услуги по ПСОО (включително овърдрафт, кредитни карти и незабавни плащания), въпреки че това не се изисква по закон.

Изискването към държавите членки да задължат кредитните институции да предоставят допълнителни операции по ПСОО ще трябва да бъде обосновано от гледна точка на финансовото приобщаване. Необходима е също така внимателна преценка с оглед на допълнителните разходи на кредитните институции за предоставяне на ПСОО, тъй като това на свой ред може да увеличи разходите за ПСОО и по този начин да засегне неблагоприятно финансовото приобщаване. Незабавните плащания могат да станат елемент на ПСОО в бъдеще, но въпреки че се използват все повече, те все още не са стандартна характеристика³⁴. Друга възможен допълнителен елемент може да бъде свързан с осигуряването на достъп до пари в брой. В член 17, параграф 1 вече се изисква по ПСОО да се предоставя като услуга тегленето на пари в брой на гише или от банкомат, но намаляването на броя на клоновете и банкоматите може (например в някои отдалечени райони) да попречи на финансовото приобщаване като цяло (а не само на ПСОО). Както е посочено в стратегията за малките по размер плащания³⁵, Комисията споделя опасенията, че съществува риск все по-голямата цифровизация на услугите да доведе до още по-голямо изключване на хората без достъп до цифрови услуги, отколкото е сега. Въпросът за достъпа до пари в брой и приемането на пари в брой бе разгледан на различни форуми (на ниво Комисия в рамките на Експертната група за законни платежни средства в евро (ELTEG)³⁶ и в Съвета за малки плащания в евро). След доклада, който ELTEG прие на 6 юли 2022 г., Комисията оценява

³³ В три държави членки (за повече подробности вж. проучване 1 на Deloitte, стр. 76).

³⁴ Това обаче може да се промени, ако бъде прието законодателното предложение за незабавните плащания ([Предложение за регламент за изменение на регламенти \(ЕС\) № 260/2012 и \(ЕС\) № 2021/1230 по отношение на незабавните кредитни преводи в евро \(europa.eu\)](#)).

³⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно стратегията на ЕС за плащанията на дребно (COM(2020) 592 final).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0592&from=EN>

³⁶ ELTEG е експертна група на Комисията, съставена от експерти на държавите членки и Европейската централна банка (ЕЦБ). Основната ѝ цел е да обсъжда приемането и наличието на евро в брой. В последния доклад на ELTEG от юли 2022 г. се посочва, че държавите членки следва да наблюдават мрежите от банкомати и допълнителните точки за достъп до пари в брой в банковите клонове, за да гарантират, че те осигуряват достатъчно покритие, особено когато тези съоръжения са затворени. В него се посочва също, че следва да се предприемат мерки на политиката, за да се гарантира наличието на евробанкноти и евромонети.

възможните начини да се гарантира, че евробанкнотите и евромонетите са налични и се приемат като платежно средство³⁷.

Потребителските и секторните организации, изглежда, са на мнение, че потребителите са удовлетворени от предлаганите понастоящем услуги в съответствие с националните изисквания³⁸. Също така много държави членки не смятат, че има нужда от изменения на ДПС.

4. ПРЕХВЪРЛЯНЕ НА ПЛАТЕЖНИ СМЕТКИ

Услуга за прехвърляне на платежна сметка, основана на общите принципи на Европейския комитет на банковата индустрия за прехвърляне на банкови сметки³⁹, вече съществуваше в няколко държави членки преди влизането в сила на ДПС, но с член 10 беше въведено изискване всички държави членки да гарантират наличието на задължителна услуга за прехвърляне на платежна сметка⁴⁰. Според проучване 1 на Deloitte, с ДПС е дадена възможност на всички потребители в ЕС лесно да прехвърлят сметките си в рамките на същата държава, а често и безплатно. Потребителите, които са използвали този процес, го смятат за задоволителен. Недостатъците, за които съобщават потребителските организации, са свързани с технически проблеми при прилагането на процеса в отделни случаи, но не и със самия процес⁴¹.

Както се вижда от доклада по член 27, годишният брой на прехвърляния варира значително между различните държави членки. В някои държави членки има значителен брой прехвърляния⁴², с тенденция към нарастване в някои от тях, но в други държави членки броят на прехвърлянията е много нисък⁴³.

³⁷ Вж. инициативата на Комисията относно обхвата и действието на евробанкнотите и евромонетите като законното платежно средство от работната програма на Комисията за 2023 г. ([2023 Commission work programme — key documents \(Работна програма на Комисията за 2023 г. — основни документи\) \(europa.eu\)](#)).

³⁸ 83 % от секторните организации и 77 % от потребителските организации са съгласни, че потребителите са доволни от услугите, включени в ПСОО (Останалите отговори на респондентите са „не знам“). За повече подробности вж. проучване 1 на Deloitte, стр. 77).

³⁹ [Общите принципи на ЕВІС за прехвърляне на банкови сметки](#). Общите принципи за прехвърляне на банкови сметки бяха въведени до края на 2009 г. ЕВІС заяви, че те са били въведени от всички държави членки. Прилагането обаче беше непълно и недостатъчно. За повече подробности вж. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0127&from=EN>.

⁴⁰ Според проучване 1 на Deloitte десет държави членки е трябвало да направят само незначителни промени в съществуващата си рамка, две държави членки са направили по-съществени промени, а в три държави членки е въведена нова услуга за прехвърляне (за повече подробности вж. стр. 53).

⁴¹ Тези технически проблеми, възникнали в отделни случаи, включват закриване на предишна сметка преди активирането на новата сметка; нови дебитни/кредитни карти, издадени след деактивиране на предишни карти; и операции, извършени с дебитни карти в магазините, и/или директни дебити, начислени едва няколко седмици след операцията, което води до събиране на дългове.

⁴² Например, Дания или Франция. За повече подробности вж. *таблица 1: Брой прехвърляния годишно*, съгласно доклада по член 27.

⁴³ Например България, Гърция, Кипър, Малта, Португалия или Румъния. За повече подробности вж. *таблица 1: Брой прехвърляния годишно*, съгласно доклада по член 27. Проучването на Евробарометър от 2022 г. относно финансовите услуги и продукти за физически лица показва по-високи нива на прехвърляне на платежни сметки. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2666>.

На нивото на прехвърляне може да влияят редица фактори⁴⁴. Например услугата по прехвърляне се прилага за платежни сметки, но не и за други финансови продукти (например ипотечни кредити и инвестиции), с които платежната сметка може да е свързана. Освен това потребителите може да имат само ограничена осведоменост за услугата и не винаги да са били информирани за нея — или дори да са били разубедени/възпрепятствани да я използват. Други възможни причини включват липсата на финансова грамотност и предположението, че прехвърлянето на платежната сметка само ще доведе до ограничаване на спестяванията; желанието да не загубят номера на платежната си сметка; и риска, че плащанията може да бъдат извършени към погрешна сметка.⁴⁵

Въпреки това целта на разпоредбите за прехвърляне на платежна сметка в ДПС не е непременно да се увеличи броят на прехвърлянията, а по-скоро да се улесни прехвърлянето, за да се увеличи конкуренцията. Като се има предвид общодостъпността на една (добре функционираща) услуга за прехвърляне на платежни сметки, целта да се улесни прехвърлянето, изглежда, е постигната. Въпреки това би било полезно да се предприемат допълнителни мерки, по-специално за повишаване на осведомеността на потребителите относно правото им да прехвърлят платежната си сметка.

За разлика от прехвърлянето в рамките на една държава, в момента не съществува услуга за прехвърляне между доставчици на платежни услуги от различни държави членки. Вместо това член 11 само задължава прехвърлящия доставчик на платежни услуги да оказва съдействие (напр. да предоставя информация и да прехвърля средства) на потребителите, когато те заявят намерението си да открият платежна сметка при доставчик на платежни услуги, намиращ се в друга държава членка. Както показва проучване 1 на Deloitte, интересът на потребителите към трансграничен достъп до платежна сметка е нисък, въпреки че може да се увеличава поради разпространението на необанките⁴⁶. Някои от факторите, които могат да повлияят на нивото на интереса, са предпочитанието за физическа близост до банка, езиковите бариери и фактът, че сметките в една държава може да се използват в целия ЕС.

⁴⁴ За поведенчески анализ относно причините за отказ от прехвърляне на платежни сметки вижте проучването [Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products — Publications Office of the EU](#) (Прилагане на поведенчески подход/анализ за насърчаване на потребителите да сменят финансовите си продукти — Служба за публикации на ЕС) ([europa.eu](#)).

⁴⁵ В специалното проучване на Евробарометър от 2016 г. относно смяната на финансови продукти и услуги в по-общ план се посочват две основни причини за отказ от смяна — фактът, че потребителите са доволни от настоящия си доставчик, и фактът, че никога не са обмисляли такава смяна ([Financial Products and Services — July 2016 — Eurobarometer survey](#) (Финансови продукти и услуги — юли 2016 г. — проучване на Евробарометър) ([europa.eu](#))).

⁴⁶ За повече информация относно необанките вж. стр. 120 от проучване 1 на Deloitte.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗМОЖНИТЕ ДОПЪЛНИТЕЛНИ МЕРКИ ОТНОСНО ПРЕХВЪРЛЯНЕТО НА ПЛАТЕЖНИ СМЕТКИ

5.1. Възможност за разширяване на обхвата на услугата за прехвърляне по член 10 до трансгранично прехвърляне

Разширяването на обхвата на услугата за прехвърляне на платежна сметка в трансграничен план би улеснило прехвърлянето на платежни сметки в други държави членки и би я направило толкова лесна, колкото и прехвърлянето на платежни сметки в рамките на една и съща държава членка.

Съществуват няколко различни начина за разширяване на обхвата на настоящата услуга за прехвърляне в рамките на една държава членка до прехвърляне между две държави членки (например чрез свързване на различните услуги за прехвърляне на национално равнище или създаване на стандартизирана услуга за прехвърляне в рамките на целия ЕС, която да замени съществуващите системи за прехвърляне в рамките на една държава). Този втори вариант би означавал по-икономичен процес, но би включвал по-радикална ИТ трансформация за различните заинтересовани страни⁴⁷.

И двата варианта са технически осъществими. Въпреки това, въз основа на прогнозните проценти на прехвърляне, очакваните разходи (еднократни разходи плюс текущи разходи) значително ще надхвърлят очакваните ползи: еднократните разходи за двата варианта се оценяват на около 840 млн. евро, а текущите разходи — на около 158 млн. евро годишно⁴⁸. Въпреки това (текущите) ползи (главно за потребителите⁴⁹) биха били само около 41 млн. евро годишно⁵⁰. Освен това, като се има предвид (очакваното) ниско ниво на трансгранично прехвърляне на платежни сметки, потребителските организации не смятат за приоритет разширяването на обхвата на услугата за прехвърляне в трансграничен план (при условие, че кредитните институции не виждат предимство и посочват езиковите бариери, физическото разстояние и други пречки).

⁴⁷ Различните заинтересовани страни, които бяха взети предвид при проучването, са, както следва: потребители, компетентни органи (национални компетентни органи или компетентен орган на равнище ЕС), кредитори/длъжници (всички трети страни, с които потребителите може да имат периодични плащания, директни дебити или нареждания за периодични преводи), доставчици на платежни услуги и други (или доставчици на платежни услуги, действащи колективно, национални компетентни органи, или компетентни органи на ЕС, когато не е ясно коя от заинтересованите страни ще поеме разходите). За повече подробности вж. проучване 2 на Deloitte, стр. 76.

⁴⁸ Тези данни се отнасят само за потребителите за всички варианти (5.1, 5.2 и 5.3). Доставчиците на платежни услуги ще поемат по-голямата част от еднократните разходи (835 млн. евро) и по-голямата част от текущите разходи (150 млн. евро). За повече подробности вж. страница 84 от проучване 2 на Deloitte.

⁴⁹ При изчисляването на текущите ползи за потребителите в проучване 2 на Deloitte са взети предвид ползите, произтичащи от по-краткото време, необходимо за извършване на прехвърляне на платежна сметка, ползите, свързани с това, че не се налага да се занимават с по-голям брой неуспешни плащания, и ползите, свързани с потенциалните спестявания от такси по сметките за (допълнителни) потребители, които прехвърлят сметки. За подробности вж. проучване 2 на Deloitte, стр. 77.

⁵⁰ За да се достигне прагът на рентабилност след 20 години ще е необходим процент на трансгранично прехвърляне от над 4,2 % (в сравнение с прогнозния процент от 0,2 %). За подробности вж. стр. 97 от проучване 2 на Deloitte. Вариантите (5.1 и 5.3) не биха се смятали за ефективни дори въз основа на по-високите проценти на прехвърляне на платежни сметки, посочени в проучването на Евробарометър от 2022 г. относно финансовите услуги и продукти за физически лица.

5.2. Осъществимост на рамка за автоматизирано пренасочване на плащания

Една рамката за автоматизирано пренасочване на плащанията ще гарантира, че за определен период от време след прехвърлянето на платежната сметка от потребителя, плащанията по предишната („старата“) сметка ще бъдат пренасочвани към новата му сметка. Това би намалило евентуалните опасения, като осигури допълнителна увереност, че входящите плащания ще постъпят в правилната сметка. Това също така ще улесни прехвърлянето и по този начин ще увеличи конкуренцията. Такава автоматична услуга за пренасочване вече съществува в Нидерландия като допълнителна функция на услугата за прехвърляне в рамките на държавата. Рамка за автоматизирано пренасочване на плащанията може да бъде създадена на национално равнище в отделните държави членки или за ЕС като цяло. Създаването на такава рамка на равнището на ЕС ще изисква първо да се създаде трансгранична услуга за прехвърляне. Такава рамка може да бъде създадена по различни начини (например система, при която данните за новата сметка се включват в съобщенията за грешка, изпращани на банките, които се опитват да направят превод по закритата сметка; система, при която таблиците за пренасочване ще бъдат интегрирани в системите за маршрутизация на банките; и създаване на отделна система за централен клиринг, която да управлява информацията за прехвърлянето на сметки).

Въз основа на прогнозните проценти на прехвърляне обаче очакваните разходи (еднократни разходи плюс текущи разходи) значително ще надхвърлят очакваните ползи. Еднократните разходи за всеки от вариантите се оценяват на 1 до 5 млрд. евро. Годишните текущи разходи за вариантите варират от 228 млн. евро до 782 млн. евро за автоматизирано пренасочване на национално равнище и от 461 млн. евро до 1 млрд. евро за автоматизирано пренасочване на ниво ЕС, съчетано с услуга за прехвърляне⁵¹. Въпреки това (годишните текущи) ползи (главно за потребителите) биха били само около 80 млн. евро за автоматизирано пренасочване на национално ниво и 154 млн. евро за автоматизирано пренасочване на ниво ЕС⁵².

5.3. Оценка на разходите и ползите от въвеждането на пълна преносимост на номерата на платежните сметки в целия ЕС

Пълната преносимост на номерата на сметките в целия ЕС би означавала, че номерът на платежната сметка ще може да се запази при прехвърлянето ѝ в рамките на ЕС. Вече няма да е необходимо потребителите да уведомяват кредиторите и/или длъжниците си по повтарящи се трансакции за новия номер на платежната си сметка, а техните кредитори/длъжници — да актуализират счетоводните си системи. Запазването на същия номер на сметката би осигурило на потребителите сигурност, че всички входящи плащания ще постъпват по правилната платежна сметка. Това би намалило евентуалните опасения и би улеснило прехвърлянето не само в рамките на държавата, но и в чужбина. Това би насърчило конкуренцията.

⁵¹ ДПУ ще поемат по-голямата част от еднократните и текущите разходи. Компетентните органи ще поемат само еднократните разходи (между 2 и 12 млн. евро), а кредиторите/длъжниците ще поемат само текущите разходи (между 20 и 40 млн. евро).

⁵² Според проучване 2 на Deloitte при тези варианти не е възможно да се достигне прагът на рентабилност — дори при високо ниво на прехвърляне на платежни сметки.

Преносимостта на номерата на платежните сметки може да бъде организирана по различни начини. Един от вариантите би бил преносимост на съществуващ IBAN, който ще се свърже с нов IBAN в сървърната система (не е задължително потребителят да знае това). Алтернативен вариант е създаването на идентификационен псевдоним, който може да се свърже със съществуващ IBAN и да се съобщи на длъжниците/кредиторите. При прехвърляне на сметката псевдонимът (т.е. от входния интерфейс) може да бъде свързан с нов IBAN в сървърната система (отново не е задължително потребителят да знае това). Третият и по-основен вариант е всички съществуващи IBAN номера да бъдат заменени с нови IBAN номера за ЕС (нов преносим номер на сметка). Това е единственият вариант, при който номерът на сметката би бил наистина преносим и би изисквал BIC само като идентификатор за сървърната система, за да могат банките да определят къде се намира сметката.

Въз основа на прогнозните проценти на прехвърляне, очакваните разходи (еднократни разходи плюс текущи разходи) значително ще надхвърлят очакваните ползи. Еднократните разходи са оценени на 7 до 22 млрд. евро⁵³, а текущите разходи за тези варианти — на около 1 млрд. евро годишно⁵⁴. От друга страна, (текущите) ползи (главно за потребителите и кредиторите/длъжниците) биха били само 151 до 242 млн. евро годишно⁵⁵.

Както показва проучване 1 на Deloitte, секторните организации не смятат, че преносимостта на номерата на сметките ще промени значително условията за прехвърляне на платежни сметки. Потребителските организации изразяват противоречиви мнения⁵⁶, но не смятат, че създаването на услуга за трансгранично прехвърляне на платежни сметки е приоритет.

Въз основа на резултатите от проучването става ясно, че тези възможни допълнителни мерки биха могли да улеснят още повече прехвърлянето на платежни сметки в рамките на ЕС. Въпреки това, като се има предвид, че разходите ще надхвърлят значително очакваните ползи от тях, на този етап те не изглеждат оправдани.

6. ЕФЕКТИВНОСТ НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ МЕРКИ И НЕОБХОДИМОСТ ОТ ДОПЪЛНИТЕЛНИ МЕРКИ ЗА УВЕЛИЧАВАНЕ НА ФИНАНСОВОТО ПРИОБЩАВАНЕ И ЗА ПОДПОМАГАНЕ НА УЯЗВИМИТЕ ЛИЦА ВЪВ ВРЪЗКА СЪС СВРЪХЗАДЪЛЖНОСТТА

Достъпът до платежна сметка е от съществено значение за участието на хората в икономиката и обществото. Той е жизненоважен инструмент за финансово

⁵³ Еднократните разходи ще възлязат на около 22 млрд. евро за варианта за нов преносим номер на сметката.

⁵⁴ Доставчиците на платежни услуги ще понесат по-голямата част от еднократните и текущите разходи, освен ако този вариант не бъде приложен чрез замяна на всички настоящи IBAN номера с IBAN номера на ЕС. В този случай кредиторите/длъжниците ще поемат повече от половината от еднократните разходи (12 млрд. евро).

⁵⁵ Според проучване 2 на Deloitte, за да се постигне рентабилност след 20 години, е необходимо прехвърляне на платежни сметки в рамките на държавата от 8 % (в сравнение с прогнозния реален процент на прехвърляне от 1 %) и трансгранично прехвърляне от 2,4 % (в сравнение с прогнозния реален процент на прехвърляне от 0,3 %).

⁵⁶ 42 % от потребителските организации отговориха с „не“ на въпроса дали преносимостта на платежните сметки в целия ЕС би променила съществено правилата за прехвърляне на платежни сметки, особено в трансграничен план. За повече подробности вж. проучване 1 на Deloitte, стр. 59).

приобщаване. В ЕС процентът на потребителите, които имат платежна сметка, като цяло е (много) висок. Според последни данни на Global Findex Database от 2021 г. средно 95 % от гражданите на ЕС на възраст 15 и повече години имат поне една платежна сметка⁵⁷. Този дял се е увеличил през последните години (с четири процентни пункта от 2017 г. насам). Това може да се дължи на различни фактори: цифровите финанси, появата на безплатни дигитални сметки и фактът, че ДПС установява правото на основна банкова сметка.

Въпреки това Global Findex Database от 2021 г. показва значителни разлики между държавите членки. Въпреки че в много държави членки повече от 95 % от населението (на възраст 15 или повече години) има платежна сметка, в други държави членки този дял е значително по-нисък⁵⁸. В Global Findex Database също така се подчертават разликите между видовете потребители, по-специално уязвимите лица⁵⁹. Проучване 1 на Deloitte 1 показва също, че според секторни и потребителски организации бездомните и имигрантите са изложени на най-голям риск от липса на платежна сметка. ДПС вече предвижда законно право на притежаване на ПСОО (включително за уязвими лица) срещу приемлива такса. Въпросът за това дали ще е необходимо да се измени ДПС с цел по-нататъшно засилване на финансовото приобщаване, например във връзка с таксите за ПСОО, ще бъде оценен по-подробно в съответствие със стандартите за по-добро регулиране. Допълнителни незаконодателни мерки, като например насоките на ЕБО относно взаимодействието между Директивата за борба с изпирането на пари и Директивата за платежните сметки, както и мерки за повишаване на осведомеността в някои държави членки, биха могли да бъдат полезни.

Цифровизацията може да създаде допълнителни пречки пред финансовото приобщаване. Цифровизацията може по някакъв начин да спомогне за увеличаване на финансовото приобщаване (напр. чрез онлайн достъп до банкови услуги по всяко време), но засилената цифровизация може да доведе и до намаляване на физическия достъп (до клонове и банкомати) и да създаде трудности за потребителите, които или не са грамотни в областта на цифровите технологии, или нямат достъп до цифрови устройства. Всъщност намаляването на броя на банкоматите и клоновете през последните години доведе до намаляване на достъпността на основните платежни услуги⁶⁰. Комисията работи за решаването на тези проблеми по няколко начина. По-специално Комисията работи за насърчаване на финансовата грамотност (в рамките на своята компетентност по Договора за Европейския съюз). Заедно с ОИСР Комисията разработи рамка за финансова компетентност за възрастни хора⁶¹, която обхваща по-специално цифровата финансова грамотност. Комисията и ОИСР вече работят по подобна рамка за компетентност за млади хора. Както е посочено в плана за действие

⁵⁷ Числата от проучването на Евробарометър от 2022 г. относно финансовите услуги и продукти за физически лица са малко по-ниски от тези от Global Findex Database от 2021 г.

⁵⁸ Например 69 % в Румъния, 84 % в България и 88 % в Унгария.

⁵⁹ Въпреки че уязвимостта (напр. безработица, ниско равнище на образование или ниски доходи) не оказва голямо влияние върху това дали някой има или няма платежна сметка в държавите членки, в които процентът на хората с платежна сметка е много висок, вероятността такива уязвими лица да имат платежна сметка е по-малка в държавите членки, в които процентът на хората с платежна сметка е по-нисък.

⁶⁰ Вж. също [Доклада на ЕБО относно тенденциите на потребление \(EBA Consumer Trend Report\) \(europa.eu\)](#).

⁶¹ [Комисията и ОИСР—Международна мрежа за финансово образование \(INFE\) публикуват съвместна рамка за възрастни за повишаване на финансовите умения на хората \(europa.eu\)](#).

на съюза на капиталовите пазари⁶², Комисията също така оценява възможността за въвеждане на изискване към държавите членки да насърчават мерки за обучение в подкрепа на финансовото образование. Освен това Комисията е готова да продължи да подкрепя държавите членки в областта на финансовата грамотност и приобщаването чрез Инструмента за техническа подкрепа.⁶³ Към днешна дата тя е осъществила около 20 проекта за техническа подкрепа, които варират от по-широки теми, като подкрепа за изпълнението на национални стратегии за финансова грамотност, до по-целенасочени области, обхващащи застаряващото население, непрофесионалните инвеститори или цифровата грамотност⁶⁴. Както е посочено по-горе (точка 3.3), работата по достъпа до и приемането на пари в брой е в процес на изпълнение.

Наскоро Комисията започна проучване на свръхзадължността на потребителите в ЕС и последиците от нея. Проучването ще направи преглед на свръхзадължността на домакинствата и потребителите в ЕС, като се вземе предвид въздействието на COVID-19 върху свръхзадължността на домакинствата.

7. ПРИМЕРИ НА ДОБРИ ПРАКТИКИ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА БРОЯ НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ, КОИТО НЕ СА ПОЛУЧИЛИ ДОСТЪП ДО ПЛАТЕЖНИ УСЛУГИ.

Държавите членки са предприели редица различни мерки за транспониране на ДПС и за избягване или ограничаване на финансовото изключване от достъп до платежни услуги, които могат да послужат като най-добри практики.

За да се улесни достъпът до ПСОО и да се избегне изключването, поне една държава членка разполага с механизъм за определяне на конкретна кредитна институция, която да предостави ПСОО на потребител, чиито заявления за ПСОО са били отхвърлени. Подобен механизъм може да улесни значително достъпа до ПСОО на практика, особено за потребители, които са уязвими или са изключени като попадащи в рисковите групи на някои банки. Малко държави членки са издали насоки за кредитните институции относно взаимодействието между изискванията по ДПС и изискванията за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма в случаите, когато клиентите нямат постоянен адрес или стандартна документация. За да се реши проблемът с документите за самоличност, в една държава членка беше създадена система, чрез която социалните работници могат да гарантират самоличността на бездомен човек, който иска да открие платежна сметка.

За да се ограничат разходите за ПСОО, някои държави членки изискват ПСОО да се предоставят безплатно на всички или само на особено уязвими групи. В други случаи държавите членки са определили ясни и ниски граници на таксите — например в абсолютно изражение или в относително изражение (напр. спрямо други платежни сметки). Други държави членки са създали различни схеми за ценообразуване, за да предоставят по-благоприятни условия на уязвимите потребители.

⁶² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=COM:2020:590:FIN>.

⁶³ Регламент (ЕС) 2021/240 на Европейския парламент и на Съвета от 10 февруари 2021 г. за създаване на Инструмент за техническа подкрепа (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 1—16).

⁶⁴ Пример за проект за техническа подкрепа за подпомагане на финансовата грамотност в държавите членки: [Защита на потребителите и повишаване на финансовата грамотност \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=COM:2020:590:FIN).

За да повишат осведомеността, няколко държави членки предприеха действия за информиране на потребителите и повишаване на тяхната осведоменост относно ПСОО, по-специално чрез брошури, ръководства и информация на уебсайтове. Държавите членки също така разработиха много инициативи за подобряване на финансовото приобщаване чрез различни програми за финансова грамотност⁶⁵.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Целите на ДПС са: 1) да се създаде прозрачност и да се осигури съпоставимост на таксите по платежните сметки, 2) да се гарантира, че потребителите имат достъп до платежните сметки (за основни операции), и 3) да се улесни прехвърлянето на платежни сметки.

Като цяло ДПС спомогна за създаването на прозрачност и съпоставимост на таксите по платежните сметки. По-специално чрез нея беше осигурено минимално ниво на хармонизация, по-специално чрез установяване на стандартизирана терминология (която е частично уеднаквена на равнище ЕС), общи образци за докладване на таксите, свързани с платежни сметки, унифициран процес за прехвърляне и право на достъп до ПСОО на равнище ЕС. Въпреки това някои държави членки създадоха допълнителен слой ново законодателство при транспонирането на ДПС, вместо да заменят съществуващото законодателство, и това прави националната регулаторна рамка и регулаторната рамка на ЕС по-разпокъсани. Въз основа на коментарите на държавите членки най-важната непредвидена последица от това е дублирането на документи относно нивата на таксите по платежните сметки в държавите членки, където вече съществуват документи със същата информация. Мерките, предложени в ДПС (по-специално уебсайтовете за сравнение), могат да подобрят прозрачността и възможността на потребителите да сравняват таксите. Въпреки това някои аспекти все още се нуждаят от подобрене, а трансграничната прозрачност и съпоставяне все още не са възможни поради различията в използваната терминология и езиковите бариери.

В ДПС също така се гарантира, че потребителите имат достъп до ПСОО, които се предлагат от всички или от много кредитни институции във всяка държава членка. Процентът на потребителите в ЕС, които имат платежна сметка, като цяло е (много) висок и се е увеличил още повече след влизането в сила на ДПС. В някои държави членки ПСОО се използват в значителна степен. Например в някои от държавите членки, в които преди това процентът на населението без платежна сметка е бил по-висок, се наблюдава значително увеличение на броя им. Въпреки това в някои други случаи използването им е доста слабо. Възможно е да има различни причини за сравнително слабото използване (напр. стандартните сметки са много достъпни, безплатните онлайн сметки, липсата на потребители и в някои случаи разходите, свързани с притежаването на ПСОО). Въпреки това ДПС няма за цел широкото използване на ПСОО, а по-скоро засилване на финансовото приобщаване и осигуряване на достъп на всички потребители до ПСОО. Като се има предвид общодостъпността на ПСОО, тази цел, изглежда, като цяло е постигната. Все пак в конкретни случаи може да възникнат трудности. ЕБО предостави допълнителни насоки относно взаимодействието между ДПС и правилата за борба с изпирането на пари. Допълнителни мерки също

⁶⁵ За преглед на националните мерки вж. [Финансово образование | Европейски банков орган \(europa.eu\)](#).

биха могли да бъдат полезни, по-специално за повишаване на осведомеността на потребителите относно правото им на ПСОО.

ДПС също така даде възможност на всички потребители в ЕС лесно да прехвърлят сметките си в рамките на държавата, често безплатно. Както се вижда от доклада по член 27, съществуват значителни разлики между отделните държави членки по отношение на броя на прехвърлянията за една година. В някои държави членки се наблюдава известно прехвърляне (с тенденция към увеличаване в няколко случая), но в други държави членки нивото на прехвърляне е много ниско. Това може да се дължи на редица различни фактори, сред които фактът, че услугата за прехвърляне се прилага само за платежни сметки (но не и за други финансови продукти, като например ипотечни кредити и инвестиции) и ограничената информираност на потребителите относно услугата за прехвърляне, но също така и на удовлетвореността от настоящия доставчик и на факта, че някои потребители никога не са обмисляли възможността за прехвърляне. Въпреки това целта на разпоредбите на ДПС не е непременно да се увеличи броят на прехвърлянията, а по-скоро да се увеличи конкуренцията, като се улесни прехвърлянето на платежни сметки от страна на потребителите. Като се има предвид общодостъпността на (добре функциониращата) услуга за прехвърляне, изглежда, че целта да се улесни прехвърлянето е постигната. Допълнителни мерки биха били полезни, особено за повишаване на осведомеността на потребителите относно правото им на прехвърляне на платежната сметка.

Може да бъдат предприети допълнителни мерки, за да се улесни още повече прехвърлянето в рамките на ЕС в бъдеще (т.е. да се разшири обхватът на услугата за прехвърляне в трансграничен план; да се осигури автоматизирано пренасочване на плащанията в рамките на една и съща държава членка или към и от друга държава членка; или да се осигури пълна преносимост на номерата на платежните сметки в целия ЕС). Въпреки това, като се има предвид, че разходите за тези мерки значително биха надхвърлили очакваните ползи от тях, на този етап те може да не изглеждат оправдани.

С оглед на гореизложеното Комисията не представя законодателно предложение заедно с настоящия доклад. Въпросът дали е необходимо да се измени ДПС, ще трябва да бъде разгледан по-подробно и в съответствие със стандартите за по-добро регулиране на по-късен етап, като се вземат предвид по-специално насоките на ЕБО относно взаимодействието между ДПС и правилата за борба с изпирането на пари. Комисията ще продължи да следи изпълнението и прилагането на директивата в държавите членки.