



Bruxelles, 28.6.2023.
COM(2023) 365 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

**EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANC I
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU**

**o preispitivanju Direktive 2015/2366/EU Europskog parlamenta i Vijeća o platnim
uslugama na unutarnjem tržištu**

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOJ
SREDIŠNJOJ BANC I EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM
ODBORU**

**o preispitivanju Direktive 2015/2366/EU Europskog parlamenta i Vijeća o platnim
uslugama na unutarnjem tržištu**

Sadržaj

1.	UVOD	3
2.	PRIMJENA I UČINCI DIREKTIVE PSD2	3
3.	POSEBNI ASPEKTI DIREKTIVE PSD2	4
3.1.	Otvoreno bankarstvo	4
3.2.	Područje primjene.....	6
3.3.	Zaštita potrošača.....	8
3.4.	Sigurnost i sprečavanje prijevara.....	10
3.5.	Pitanja smanjenja rizika i tržišnog natjecanja.....	12
3.6.	Provedba	12
3.7.	Ostala pitanja.....	13
4.	ZAKLJUČCI	14

POKRATE

AIS	Usluga pružanja informacija o računu
AISP	Pružatelj usluga informiranja o računu
API	Aplikacijsko programsko sučelje
ASPSP	Pružatelj platnih usluga koji vodi račune
ATM	Bankomat
DORA	Akt o digitalnoj operativnoj otpornosti
EBA	Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo
EDIW	Europske lisnice za digitalni identitet
ESB	Europska središnja banka
EGP	Europski gospodarski prostor
EMD	Direktiva o elektroničkom novcu
EMI	Institucija za elektronički novac
GDPR	Opća uredba o zaštiti podataka
IBAN	Međunarodni broj bankovnog računa
IP	Trenutačna plaćanja
MIT	Transakcija koju inicira trgovac
MOTO	Plaćanje inicirano poštanskim ili telefonskim nalogom
NNT	Nacionalno nadležno tijelo
OB	Otvoreno bankarstvo
OF	Otvorene financije
PI	Institucija za platni promet
PISA	Platni instrumenti, sheme i aranžmani
POS	Prodajno mjesto
PSD2	Druga direktiva o platnim uslugama
PSP	Pružatelj platne usluge
SCX	Korisnik platne usluge
RPS	Strategija za plaćanja malih vrijednosti
RTS	Regulatorni tehnički standard(i)
SCA	Pouzdana autentifikacija klijenta
SEPA	Jedinstveno područje plaćanja u eurima
SFD	Direktiva o konačnosti namire
TMM	Mehanizmi za praćenje transakcija
TPP	Treća strana pružatelj usluga
TSP	Pružatelj tehničkih usluga

1. UVOD

Drugom Direktivom o platnim uslugama (PSD2¹) osigurava se okvir za sva plaćanja malih vrijednosti u EU-u, u europodručju i izvan njega, u domaćem i prekograničnom području. Prvom Direktivom o platnim uslugama (PSD1²) donesenom 2007., uspostavljen je usklađeni pravni okvir za stvaranje integriranog tržišta platnog prometa u EU-u. Na temelju iskustva stečenog provedbom Direktive PSD1, Direktivom PSD2 nastojale su se otkloniti prepreke novim vrstama platnih usluga i poboljšati razina zaštite i sigurnosti potrošača. Klauzulom o preispitivanju iz Direktive PSD2 (članak 108., vidjeti Dodatak 1.) zahtijeva se od Komisije da do 13. siječnja 2021. izvijesti o primjeni i učinku Direktive PSD2, posebno o naknadama, području primjene, pragovima i pristupu platnim sustavima. Preispitivanje se nije moglo provesti do tog datuma zbog kasnog prenošenja Direktive u neke države članice i kašnjenja u primjeni nekih njezinih pravila, kao što su pravila o pouzdanoj autentifikaciji klijenta (SCA, vidjeti odjeljak 3.4. u nastavku)³. Stoga je evaluacija Direktive PSD2 provedena tek 2022.⁴ Nakon evaluacije i s obzirom na komunikaciju iz 2020. o strategiji za plaćanja malih vrijednosti za EU⁵, Komisija je odlučila revidirati Direktivu PSD2. Ovo izvješće o preispitivanju priloženo je dvama zakonodavnim prijedlozima kojima se revidira Direktiva PSD2⁶.

2. PRIMJENA I UČINCI DIREKTIVE PSD2

Posljednjih godina zabilježene su brojne promjene na tržištu platnih usluga. Obujam elektroničkih plaćanja u EU-u stalno raste te je 2021. dosegnuo vrijednost od 240 bilijuna EUR (u usporedbi sa 184,2 bilijuna EUR 2017.)⁷. Uz sve veću upotrebu kartica, na tržište su ušli novi pružatelji usluga koje omogućuju digitalne tehnologije. Na primjer, na tržištu sada postoji veliki broj nebankovnih pružatelja platnih usluga kao što su institucije za platni promet i institucije za elektronički novac. Usluge otvorenog bankarstva, uključujući informacije o računu i usluge iniciranja plaćanja, znatno su porasle tijekom tog razdoblja (vidjeti odjeljak 3.1. u nastavku).

U izvješću o evaluaciji Direktive PSD2 zaključuje se da su ciljevi te direktive u manjoj ili većoj mjeri ostvareni. Jasan pozitivan učinak ostvaren je u području sprečavanja prijevara uvođenjem pouzdane autentifikacije klijenta. Iako je provedba tog sustava bila zahtjevnija nego što se očekivalo, pouzdana autentifikacija klijenta je već znatno utjecala na smanjenje prijevara. Iznimno uspješno ostvareni su ciljevi Direktive PSD2 o povećanju učinkovitosti, transparentnosti i izbora platnih instrumenata za korisnike platnih usluga. Međutim, evaluacijom je utvrđeno da je učinkovitost Direktive PSD2 u postizanju jednakih uvjeta ograničena, osobito zbog dugotrajne neravnoteže između bankovnih i nebankovnih pružatelja platnih usluga, a posljedica toga je da potonji nemaju izravan pristup određenim ključnim platnim sustavima. Unatoč pojavi stotina novih nebankovnih pružatelja usluga koji pružaju usluge milijunima klijenata, otvoreno bankarstvo u EU-u samo je djelomično prihvaćeno te su se pojavili problemi povezani s učinkovitošću sučelja za pristup podacima za pružatelje

¹ Direktiva (EU) [2015/2366](#) od 25. studenoga 2015. o platnim uslugama na unutarnjem tržištu.

² Direktiva [2007/64/EZ](#) od 13. studenoga 2007. o platnim uslugama na unutarnjem tržištu.

³ Većina pravila iz Direktive PSD2 primjenjuje se od siječnja 2018., ali se pravila o pouzdanoj autentifikaciji klijenta primjenjuju tek od rujna 2019.

⁴ Izvješće o evaluaciji nalazi se u Prilogu 5. Procjeni učinka, SWD 2023/231 final. Evaluacija se djelomično temeljila na izvješću koje je izradio vanjski izvođač, VVA/CEPS, te je dostupno na [ovoj poveznici](#).

⁵ [COM/2020/592 final](#), 24.9.2020.

⁶ COM(2023) 366 final i COM(2023) 367 final.

⁷ ESB, Statistička baza podataka, [Izvješće o statistici platnog prometa](#), srpanj 2022.

usluga otvorenog bankarstva. Iako je prekogranično pružanje platnih usluga u porastu, mnogi platni sustavi (posebno sustavi debitnih kartica) i dalje su uglavnom nacionalni. Još uvijek se nije pojavilo novo potpuno paneuropsko rješenje za plaćanje. Europska inicijativa za platni promet (EPI)⁸ trenutno razvija svoje prvo paneuropsko rješenje za plaćanje. Očekivano smanjenje troškova za trgovce zbog novih jeftinijih načina plaćanja, na primjer na temelju otvorenog bankarstva, još nije u potpunosti ostvareno. Sve u svemu u evaluaciji se zaključuje da je, unatoč određenim nedostacima, trenutni okvir Direktive PSD2 omogućio napredak u ostvarenju njezinih ciljeva.

Ta i druga pitanja detaljnije se obrađuju u odjeljku 3. u nastavku, koji uključuje pitanja istaknuta u članku 108. Direktive PSD2 i sadržava kratki prikaz rezultata preispitivanja Direktive PSD2.

3. POSEBNI ASPEKTI DIREKTIVE PSD2

3.1. Otvoreno bankarstvo

Otvoreno bankarstvo pojam je koji označava postupak kojim pružatelji usluga informiranja o računu (AISP-i) i pružatelji usluga iniciranja plaćanja (PISP-i), poznati pod zajedničkim nazivom treće strane pružatelji usluga, korisnicima pružaju ili olakšavaju usluge regulirane Direktivom PSD2 na temelju pristupa, na zahtjev korisnika, podacima o njihovim računima kojima raspolažu pružatelji platnih usluga koji vode račune (ASPS-i). Iako je otvoreno bankarstvo postojalo u EU-u prije donošenja Direktive PSD2, treće strane pružatelji usluga poslovali su u uglavnom nereguliranom okruženju. Direktivom PSD2 uspostavljen je stabilan regulatorni okvir za otvoreno bankarstvo sa zaštitnim mjerama za korisnike. Njome je pružateljima platnih usluga koji vodi račune nametnuta obveza da trećim stranama pružateljima usluga olakšaju pristup podacima o plaćanjima bez ikakvih obvezujućih ugovornih obveza kako bi se potaknuo razvoj otvorenog bankarstva, uz istodobno utvrđivanje mjera za pružanje veće sigurnosti i zaštite korisnicima.

Iako se povećana primjena otvorenog bankarstva mogla primijetiti i prije donošenja Direktive PSD2, tržište usluga otvorenog bankarstva nastavilo je rasti od 2018. Broj trećih strana pružatelja usluga i korisnika usluga otvorenog bankarstva u EU-u povećava se te je 2021. dosegnuo gotovo 19 milijuna korisnika⁹. Pravnim okvirom reguliran je pristup trećih strana pružatelja usluga računima za plaćanje i zajamčena sigurnost korisnika i njihovih podataka. Međutim, evaluacijom Direktive PSD2 otkriveni su učestali problemi djelotvornog i učinkovitog pristupa trećih strana pružatelja usluga podacima kojima raspolažu pružatelji platnih usluga koji vode račune. Treće strane pružatelji usluga i dalje nailaze na znatne prepreke i često izvješćuju da su sučelja koja su osmišljena kako bi im se olakšao pristup podacima¹⁰ različite kvalitete i učinkovitosti. Pružatelji platnih usluga koji vode račune izvješćuju o znatnim troškovima provedbe za razvoj aplikacijskog programskog sučelja (API)¹¹ i izražavaju žaljenje zbog toga što im zakonodavnim okvirom Direktive PSD2 nije omogućeno da trećim stranama pružateljima usluga naplaćuju olakšavanje pristupa podacima o klijentima putem API-ja. Pružatelji platnih usluga koji vode račune isto tako često

⁸ Vidjeti <https://www.epicompany.eu/>.

⁹ Podaci društva Juniper Research, [navedeni na platformi Statista](#). Ne postoje službeni statistički podaci o otvorenom bankarstvu u EU-u.

¹⁰ Obično API-ji jer velika većina pružatelja platnih usluga koji vode račune odlučila se za API kao sučelje za otvoreno bankarstvo.

¹¹ Prema izvješću vanjskog izvođača Komisije VVA/CEPS, jednokratni troškovi provedbe iznosili su više od 2 milijarde EUR.

izražavaju nezadovoljstvo zbog toga što treće strane pružatelji usluga nedovoljno koriste API-je, a neki od njih i dalje radije koriste sučelje za klijente umjesto API-ja.

U tom kontekstu, Komisija je nakon revizije Direktive PSD2 odlučila provesti niz ciljanih izmjena okvira za otvoreno bankarstvo kako bi se poboljšalo njegovo funkcioniranje i istovremeno izbjegle radikalne promjene koje bi mogle destabilizirati tržište ili dovesti do znatnih dodatnih troškova provedbe. Unatoč tome što u EU-u postoje različiti standardi za API¹², Komisija smatra da je bolje ne nametati novo potpuno standardizirano sučelje EU-a za pristup podacima. To bi donijelo očite prednosti trećih strana pružatelja usluga u pogledu pristupa podacima, ali bi prilagodba novom standardu bila prilično skupa za tržište u cjelini. Standardi za API iz Direktive PSD2 koji su na snazi u EU-u, iako su još uvijek donekle različiti, znatno su se uskladili s vremenom, a čini se da je 80 % europskih API-ja za otvoreno bankarstvo izrađeno prema jednom od dvaju glavnih standarda za API¹³. Osim toga, iako razlike postoje (često zbog pojedinačnih varijacija glavnih standarda koje primjenjuju pružatelji platnih usluga koji vode račune), „agregatori” API-ja osiguravaju jedinstvenu provedbenu točku, čime omogućuju istodobno povezivanje trećih strana pružatelja usluga s velikim brojem različitih API-ja. Stoga Komisija, koju u velikoj mjeri podupire tržište, smatra da bi troškovi uvođenja novog jedinstvenog standarda za API-je u EU-u općenito bili veći od koristi.

Komisija ne smatra korisnim ni promijeniti standardno pravilo iz Direktive PSD2 čime se trećim stranama pružateljima usluga omogućuje pristup podacima bez obveznog ugovornog odnosa i stoga bez financijske naknade za pružatelje platnih usluga koji vode račune. Uvođenje takve radikalne promjene u ekosustav otvorenog bankarstva moglo bi dovesti do znatnih poremećaja a da pritom nema jamstva da će se učinkovitost sučelja brzo i znatno poboljšati. Međutim, dionici na tržištu trebali bi moći slobodno sklapati ugovore, popraćene sustavom naknade, za usluge koje nadilaze one koje su uređene revidiranom Direktivom PSD2¹⁴, ali bi uvijek trebalo biti moguće da sve treće strane pružatelji usluga mogu koristiti „osnovne” usluga iz Direktive PSD2 bez prethodnog ugovornog sporazuma ili naknada. S druge strane, u aktima kojima se revidira Direktiva PSD2 utvrdit će se novi minimalni zahtjevi za rad namjenskih sučelja, uključujući okvirni skup zabranjenih operativnih prepreka, kako bi se trećim stranama pružateljima usluga osigurao optimalan pristup podacima koji najviše koristi njihovim klijentima.

Ako ne koriste izuzeća, pružatelji platnih usluga koji vode račune moraju u skladu s Direktivom PSD2 trenutačno održavati dva podatkovna sučelja za otvoreno bankarstvo, glavno sučelje i „pomoćno sučelje”. Međutim, taj prilično složen sustav trebalo bi pojednostavniti: ako pružatelji platnih usluga koji vode račune nude usklađena posebna sučelja koja trećim stranama pružateljima usluga daju podatke potrebne za pružanje usluga njihovim klijentima, nema razloga za daljnju primjenu ovog zahtjeva za dva sučelja. Pružatelji platnih usluga koji vode račune bili bi potrebni samo za trajno održavanje jednog „namjenskog” sučelja za otvoreno bankarstvo¹⁵. Međutim, ukidanje stalnog pomoćnog sučelja, koje mnoge treće strane pružatelji usluga i dalje često koriste s obzirom na

¹² U EU-u u načelu postoje dva glavna standarda za API-je iz Direktive PSD2 (standard „Berlinske skupine” i standard „STET”).

¹³ [Priopćenje za javnost – Berlinska skupina nudi potporu novim europskim programima plaćanja \(berlingroup.org\)](https://www.berlingroup.org/)

¹⁴ Kao što je na primjer sustav za pristup računima za plaćanje unutar SEPA-e o kojoj se trenutačno raspravlja na tržištu. [Pristup računima za plaćanje unutar SEPA-e | Europsko platno vijeće](#)

¹⁵ Osim ako im zbog proporcionalnosti njihovo nadzorno tijelo odobri izuzeće od zahtjeva da uspostave posebno sučelja s obzirom na njihov poslovni model.

neoptimalnu kvalitetu određenih API-ja, nužno mora biti popraćeno znatnim poboljšanjem razine učinkovitosti sučelja i pouzdanim sustavom izvršenja. To su dva neophodna preduvjeta za pojednostavnjivanje postojećeg okruženja i napuštanje zahtjeva za održavanje stalnog „pomoćnog” sučelja. Međutim, iako su visoke kvalitete, API-ji se ponekad mogu srušiti i u tim se okolnostima trećim stranama pružateljima usluga mora osigurati način očuvanja kontinuiteta poslovanja privremenim pristupom podacima za nepredviđene situacije. Naposljetku, kako bi se povećalo povjerenje potrošača u otvoreno bankarstvo i olakšalo njihovo korištenje usluga otvorenog bankarstva te poboljšala zaštita potrošača, banke i drugi pružatelji platnih usluga koji vode račune bit će dužni svojim klijentima koji se koriste uslugama otvorenog bankarstva ponuditi informatički alat („nadzorna ploča”). Taj alat omogućit će im da odmah vide koja su prava na pristup podacima odobrili i kome te, ako žele, putem tog alata trećim stranama pružateljima usluga otkazu pristup svojim podacima.

Komisija s dva prijedloga za reviziju Direktive PSD2 podnosi i zakonodavni prijedlog o pristupu financijskim podacima (FIDA), kojim se proširuje obveza pružanja pristupa financijskim podacima koji nadilaze podatke o računima za plaćanje („otvoreno financiranje”). Komisija je ispitala mogućnost prijenosa pružatelja usluga informiranja o računu iz područja primjene direktive o platnim uslugama u buduću okvir za FIDA-u. Iako bi takav prijenos u konačnici mogao imati smisla, s obzirom na prirodu poslovanja pružatelja usluga informiranja o računu, postojao bi znatan rizik od poremećaja i prekida prava pristupa podacima za te pružatelje ako bi se takav prijenos izvršio prerano, tj. prije postojanja „programa” koji će biti preduvjet za održavanje otvorenog financiranja¹⁶. Takav program ne postoji na tržištu otvorenog bankarstva, iako ga trenutačno osmišljavaju sudionici na tržištu. Stoga Komisija smatra da je poželjan pristup u fazama i omogućiti takav prijenos kad okvir za FIDA-u bude u potpunosti operativan i samo ako se uvjeti za neometan prijenos budu smatrali primjerenima.

3.2. Područje primjene¹⁷

Od donošenja Direktive PSD2 razvijena su nova sredstva plaćanja, kao što su trenutačna plaćanja ili tokeni elektroničkog novca (EMT-ovi, vrsta kriptoinovine¹⁸). Drugi su novi proizvodi e-novčanici (posebice „prolazni novčanici”) koji s pomoću tokena omogućuju upotrebu platnog instrumenta putem mobilnog uređaja za internetsko ili beskontaktno plaćanje. Pojavile su se i nove usluge kojima se olakšava pružanje platnih usluga, a same po sebi nisu platne usluge, kao što su „kupi sada, plati poslije” ili „zahtjev za plaćanje”.

Brojni pružatelji takvih novih usluga isključeni su iz područja primjene Direktive PSD2 kao „pružatelji tehničkih usluga”. Tu se ubrajaju operatori platnih sustava i pružatelji usluga kao što su izvršitelji obrade plaćanja ili pristupnici koji, iako nisu sami pružatelji platnih usluga, podržavaju pružanje platnih usluga reguliranih pružatelja platnih usluga. Od donošenja Direktive PSD2 neki od tih pružatelja platnih usluga dobili su vrlo važnu ulogu u lancu plaćanja, a neki od njih, kao što su izvršitelji obrade podataka o velikim plaćanjima, stekli su i gotovo sistemski status u nekim državama članicama. Ta situacija očito može dovesti do novih rizika u području plaćanja EU-a.

¹⁶ Vidjeti Komisijin Prijedlog uredbe o usklađenim pravilima za pravedan pristup podacima i njihovu uporabu (Akt o podacima), COM(2022) 68 final od 23. veljače 2022.

¹⁷ Ovaj odjeljak odnosi se na članak 58. stavak 2. DORA-e, vidjeti Dodatak 2.

¹⁸ Ta su sredstva zajedno s drugom kriptoinovinom, koja nije prikladna za upotrebu kao sredstvo plaćanja, uređena Uredbom (EU) 2023/1114 od 31. svibnja 2023. o tržištima kriptoinovine (MiCA).

U tom je kontekstu relevantan Akt o digitalnoj operativnoj otpornosti (DORA)¹⁹. Pružatelji platnih usluga u smislu Direktive PSD2 obuhvaćeni su područjem primjene DORA-e, čije se odredbe izravno primjenjuju na njih. Međutim, operatori platnih sustava, koji trenutno ne podliježu sustavu izdavanja odobrenja na temelju Direktive PSD2²⁰, nisu obuhvaćeni područjem primjene DORA-e jer se DORA primjenjuje samo na financijske subjekte koji su regulirani i nadzirani u skladu sa zakonodavstvom EU-a. Na temelju DORA-e Komisiji su dodijeljene ovlasti da u kontekstu revizije Direktive PSD2 razmotri uključivanje „upravitelja platnih sustava i subjekata koji sudjeluju u aktivnostima obrade plaćanja” u područje primjene Direktive PSD2, čime bi se omogućilo njihovo uključivanje u područje primjene DORA-e²¹.

Komisija je zaključila da bi takvo uključivanje u ovoj fazi bilo preuranjeno. Ne postoji prevladavajuće stajalište o tom pitanju među dionicima, privatnim ili javnim, s kojima se Komisija savjetovala tijekom revizije Direktive PSD2 te još nije uočena očita šteta ili rizik za potrošače ili druge sudionike na tržištu. Mnoge trenutno isključene usluge i njihovi pružatelji već su podvrgnuti ili će biti podvrgnuti nadzoru Europske središnje banke/Eurosustava (na temelju članka 127. stavka 2. Ugovora). Sustavi i takozvani „aranžmani” (kao što su digitalni novčanici) obuhvaćeni su novim nadzornim okvirom Eurosustava „PISA”, koji se trenutno postupno uvodi. Stoga bi postojao znatan rizik od udvostručavanja ako bi se postojećem sloju nadzora ESB-a/Eurosustava dodala nova razina nadzora na razini EU-a, bez pouzdanih dokaza o potrebi za tim nadzorom. Osim toga, glavna je logika Direktive PSD2 reguliranje usluga koje se pružaju krajnjim korisnicima (potrošačima, trgovcima), a ne usluga koje se odnose na rad platnih infrastruktura ni usluga kojima se podupire izvršavanje platnih usluga, a koje same po sebi nisu same platne usluge (na primjer, obrada podataka o platnom prometu, upravljanje terminalima za plaćanje, usluge u oblaku itd.) ili usluga koje samo olakšavaju upotrebu platnog instrumenta, a da pritom ne uključuju nikakve regulirane platne usluge. Zakonodavstvom EU-a o financijskim uslugama nastoje se razdvojiti pitanja povezana s potrošačima i reguliranje pitanja veleprodaje i infrastrukture u zasebnim zakonodavnim aktima²².

Međutim, Komisija je u potpunosti svjesna sve veće važnosti tih nenadziranih subjekata u pružanju platnih usluga i potencijalnih rizika za platne sustave i financijsku stabilnost do kojih bi njihove aktivnosti mogle dovesti. Komisija će stoga u roku od tri godine od primjene revidiranog zakonodavstva provesti temeljito preispitivanje, na temelju dokaza i u bliskoj suradnji s ESB-om/Eurosustavom, i posebno procijeniti je li, uz postojeći sustav nadzora, za neke subjekte koji su dosad bili isključeni potreban poseban sustav EU-a za izdavanje odobrenja i nadzor. Taj je rok potreban kako bi se prikupili dostatni dokazi o provedbi.

S obzirom na to, prijedlog revizije Direktive PSD2 donosi bitna pojašnjenja pravila o području primjene Direktive PSD2 samo za područja u kojima trenutno postoje nejasnoće, ali bez uvođenja znatnih promjena u postojeće područje primjene Direktive PSD2.

Pristup gotovini prioritet je Komisije. Novim prijedlogom pridonosi se tom cilju tako što se olakšava pristup gotovini. Trenutno, u skladu s Direktivom PSD2, trgovac na malo može klijentu osigurati gotovinu bez odobrenja pružatelja platnih usluga, ali samo u vezi s kupnjom („povrat novca”). Kako bi se dodatno povećao pristup gotovini, Komisija predlaže da se trgovcima na malo omogući pružanje usluge izdavanja gotovine čak i ako klijent ništa ne

¹⁹ Uredba (EU) 2022/2554 od 14. prosinca 2022. o digitalnoj operativnoj otpornosti za financijski sektor.

²⁰ Međutim, člankom 35. Direktive PSD2 uvode se zahtjevi za upravitelje platnih sustava.

²¹ Članak 58. stavak 2. DORA-a. Vidjeti Dodatak 2.

²² Na primjer, MiFID (Direktiva 2014/65/EU od 15. svibnja 2014. o tržištu financijskih instrumenata) i Uredba o središnjim depozitorijima vrijednosnih papira (Uredba (EU) br. 909/2014) u području vrijednosnih papira.

kupi, a da pritom ne mora pribaviti odobrenje za rad kao pružatelj platnih usluga ili biti zastupnik institucije za platni promet. To je povezano s nekim uvjetima, kao što je gornja granica od 50 EUR²³ po isplati i obveza objavljivanja svih naplaćenih naknada.

Za distribuciju gotovine putem bankomata općenito je potrebno odobrenje pružatelja platnih usluga, ali u Direktivi PSD2 postoji mogućnost izuzeća za određene nebankovne operatore bankomata pod posebnim uvjetima²⁴. Pokazalo se da je to izuzeće teško primijeniti u praksi. Stoga se predlaže da se to izuzeće ukine, ali da se u područje primjene uključe operatori bankomata koji ne pružaju račune za obavljanje platnog prometa s blažim sustavom registracije i odgovarajućom razinom regulacije (na primjer, potrebna je transparentnost naknada).

3.3. Zaštita potrošača

i. Pravila o obračunavanju naknade²⁵

Direktivom PSD2 primateljima plaćanja omogućuje se da platiteljima nameću naknade kako bi ih usmjerili prema upotrebi određenih platnih instrumenata (tzv. „naplaćivanje dodatnih naknada”). Međutim, primatelji plaćanja ne mogu zahtijevati naknade za uporabu platnih instrumenata za koje su međubankovne naknade uređene Uredbom o međubankovnim naknadama²⁶, tj. za potrošačke debitne i kreditne kartice izdane u okviru četverostranih kartičnih shema te za platne usluge na koje se primjenjuje Uredba o SEPA-i²⁷, tj. kreditne transfere i izravna terećenja u eurima. Državama članicama trenutačno je dopušteno šire zabraniti ili ograničiti naplaćivanje dodatnih naknada, što je opcija koja se koristi u više od pola država članica. Komisija smatra da nema potrebe za daljnjim usklađivanjem ili izmjenom praksi naplate naknada među državama članicama jer se zabrana naplaćivanja dodatnih naknada već primjenjuje na 95 % plaćanja u EU-u. Taj zaključak podupire većina ispitanika u javnom savjetovanju. Međutim, zabrana naplaćivanja dodatnih naknada u Direktivi PSD2 trenutačno se ne odnosi na kreditne transfere i izravna terećenja izražena u valutama EU-a koje nisu euro. Budući da ne postoji jasan razlog za to ograničenje, Komisija predlaže proširenje zabrane naplaćivanja dodatnih naknada na sve kreditne transfere i izravna terećenja u svim valutama.

ii. Pravila o transakcijama s trećim zemljama²⁸

Direktiva PSD2 primjenjuje se na platne transakcije unutar EU-a te iz trećih zemalja i u treće zemlje u bilo kojoj valuti (uključujući valute koje nisu valute EU-a), ali su njezine odredbe ograničene na one dijelove transakcije koji se izvršavaju u EU-u. Naknade i transparentnost naknada za plaćanja unutar EU-a obuhvaćena je Uredbom o prekograničnim plaćanjima²⁹, ali ta uredba ne obuhvaća transakcije doznakama i kreditne transfere iz EU-a u treće zemlje. Kad je potrebno preračunati valute, povezani troškovi često čine znatan dio ukupnih troškova. Kad

²³ Posebno kako bi se zaštitilo pošteno tržišno natjecanje s bankomatima i spriječilo da trgovine brzo ostanu bez gotovine.

²⁴ Članak 3. točka (o) Direktive PSD2.

²⁵ Ovaj odjeljak odnosi se na članak 108. točku (a) Direktive PSD2, vidjeti Dodatak 1.

²⁶ Uredba (EU) 2015/751 od 29. travnja 2015. o međubankovnim naknadama za platne transakcije na temelju kartica.

²⁷ Uredba (EU) br. 260/2012 od 14. ožujka 2012. o utvrđivanju tehničkih i poslovnih zahtjeva za kreditne transfere i izravna terećenja u eurima.

²⁸ Ovaj odjeljak odnosi se na članak 108. točku (b) Direktive PSD2, vidjeti Dodatak 1. „Treće zemlje” znači zemlje izvan Europskog gospodarskog prostora.

²⁹ Uredba (EU) 2021/1230, koja sadržava obveze u pogledu transparentnosti za procijenjeni ukupni iznos i primjenjive naknade za preračunavanje valuta.

je riječ o transakcijama iz EU-a u treće zemlje, potrošačima je bez potpune transparentnosti troškova i naknada teško usporediti naknade različitih pružatelja usluga te stoga mogu odabrati pružatelja usluga koji nije najprikladniji za njihove potrebe. Osim toga, u skladu s trenutačnom Direktivom PSD2 pružatelji platnih usluga ne moraju korisniku platnih usluga dati procjenu najduljeg roka izvršenja takvih transakcija.

Promicanje tržišnog natjecanja i smanjenje naknada za međunarodne kreditne transfere i doznake jedan je od ciljeva Plana skupine G20 za prekogranična plaćanja³⁰. Stoga, kad je riječ o kreditnim transferima i novčanim pošiljkama iz EU-a u treće zemlje, Komisija predlaže obvezu obavješćivanja korisnika platnih usluga o procijenjenim naknadama za preračunavanje valuta, u skladu s trenutačnim zahtjevima u pogledu informacija za transakcije unutar EU-a, kao i o procijenjenom vremenu potrebnom da pružatelj platnih usluga primatelja plaćanja u trećoj zemlji primi novčana sredstva. Međutim, Komisija ne predlaže određivanje najduljeg roka za izvršenje kreditnih transfera i prijenosa novčanih sredstava iz EU-a u treće zemlje jer to djelomično ovisi o bankama izvan EU-a koje ne podliježu pravilima EU-a.

iii. Pragovi povezani s isključivanjem elektroničkih komunikacijskih mreža³¹

Direktiva PSD2 iz svojeg područja primjene izuzima platne transakcije koje obavlja pružatelj elektroničke komunikacijske mreže i koje se obavljaju iz ili posredstvom elektroničkog uređaja ili za kupovinu digitalnog sadržaja ili glasovnih usluga (npr. zvana, glazbene i premium SMS usluge) ako se transakcija naplaćuje s računa pretplatnika. To je izuzeće ograničeno na 50 EUR po transakciji i ne prelazi 300 EUR mjesečno. Komisija u svojoj reviziji Direktive PSD2 nije utvrdila probleme povezane s trenutačnim razinama različitih pragova utvrđenih u toj direktivi. S obzirom na dokaze koje je zaprimila tijekom preispitivanja, Komisija ne predlaže izmjene pragova, već će nastaviti pratiti njihovu primjerenost.

iv. Pravila o blokiranju sredstava³²

Kad se platna kartica koristi za plaćanje neodređenog iznosa (na primjer na benzinskoj postaji, u hotelu ili za unajmljivanje automobila), novčana sredstva na kartici obično blokira pružatelj platnih usluga platitelja nakon što je platitelj dao suglasnost. Korisnik ne može raspolagati blokiranim novčanim sredstvima dok se ona ne deblokiraju, što može dovesti do financijskih poteškoća. Dokazano je da je, u odnosu na konačni iznos kad bude poznat, iznos blokiranih novčanih sredstava ponekad nerazmjernan ili neopravdano visok. Problem pretjerano visokih blokiranih iznosa ne može se riješiti uvođenjem gornjih granica jer se u različitim situacijama može zahtijevati blokiranje vrlo različitih iznosa (kupnja goriva, najam automobila, boravak u hotelu itd.). Taj je problem navela većina dionika u javnom savjetovanju³³. Drugo povezano pitanje odnosi se na različite rokove za deblokiranje neiskorištenih blokiranih sredstava, koji bi se, prema primljenim povratnim informacijama, mogli protegnuti i na nekoliko tjedana ili bi čak mogao biti potreban izričit zahtjev platitelja. U tom kontekstu Komisija predlaže izmjene kako bi se ubrzala isplata neiskorištenih blokiranih novčanih sredstava i propisalo da blokirani iznos bude razmjernan očekivanom konačnom iznosu, umjesto da predloži uvođenje apsolutnih najviših iznosa.

³⁰ <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P131021-1.pdf>.

³¹ Ovaj odjeljak odnosi se na članak 108. točku (d) Direktive PSD2, vidjeti Dodatak 1.

³² Ovaj odjeljak odnosi se na članak 108. točku (f) Direktive PSD2, vidjeti Dodatak 1.

³³ Odgovori na javno savjetovanje dostupni su na [ovoj poveznici](#).

3.4. Sigurnost i sprečavanje prijevара

U području prijevара, glavna inovacija Direktive PSD2 bila je uvođenje pouzdane autentifikacije klijenta. To uključuje dva čimbenika autentifikacije koji se temelje na znanju (npr. lozinka), posjedovanju (kao što je kartica) ili inherentnosti (kao što je otisak prsta). Direktivom PSD2 od pružatelja platnih usluga zahtijeva se da primjenjuju pouzdanu autentifikaciju klijenta kad platitelj pristupa računu za plaćanje putem interneta inicira elektroničku platnu transakciju ili vrši bilo koju radnju putem udaljenog kanala koja može podrazumijevati rizik od prijevара u platnom prometu ili drugih zlouporaba. Evaluacija koju je provela Komisija pokazuje da je pouzdana autentifikacija klijenta već vrlo uspješno utjecala na smanjenje prijevара. Na primjer, kad je riječ o plaćanjima karticama na daljinu, transakcije autentificirane pouzdanom autentifikacijom klijenta imaju 70–80 % nižu razinu prijevара od onih bez takve autentifikacije³⁴. Međutim, postupno uvođenje pouzdane autentifikacije klijenta na tržištu bilo je zahtjevno, zbog čega je njezino potpuno uvođenje znatno kasnilo. Sudionici na tržištu redovito naglašavaju troškove nastale uvođenjem pouzdane autentifikacije klijenta³⁵, a mnogi se zalažu za pristup koji bi se više temeljio na namjeni kako bi se smanjile nesuglasice povezane s pouzdanom autentifikacijom klijenta u elektroničkim transakcijama. Komisija priznaje da je uvođenje pouzdane autentifikacije klijenta moglo biti jednostavnije i da se je tržište koje je uvelike podcijenilo složenost i učinak te migracije zasigurno moglo bolje pripremiti za nju. Međutim, Komisija ne namjerava promijeniti svoj pristup pouzdanom autentifikaciji klijenta s obzirom na vrlo pozitivne rezultate koje je već ostvarila u pogledu smanjenja broja prijevара i činjenicu da se većina korisnika dosad i nakon postupnog uvođenja pouzdane autentifikacije klijenta navikla na taj alat.

Uvođenje pouzdane autentifikacije klijenta mnogim je potrošačima u EU-u stvorilo stvarne probleme, što im je ograničilo mogućnost upotrebe elektroničkih plaćanja. Komisija smatra da bi svatko trebao moći obavljati pouzdanu autentifikaciju klijenta, bez obzira na njihovo zdravlje, dob ili stanje. Pružatelji platnih usluga stoga moraju uspostaviti sredstva za provedbu pouzdane autentifikacije klijenta pri kojoj se vodi računa o potrebama svih njihovih klijenta, a ne samo onih koji, primjerice, posjeduju pametni telefon ili su upoznati s tehnologijom. Komisija će od pružatelja platnih usluga zahtijevati da olakšaju upotrebu pouzdane autentifikacije klijenta, na primjer, osobama s invaliditetom, starijim osobama i drugim osobama koje imaju poteškoća s korištenjem pouzdane autentifikacije klijenta u skladu s Europskim aktom o pristupačnosti³⁶.

Unatoč njezinu uspjehu, pouzdanom autentifikacijom klijenta ne sprečavaju se sve vrste prijevара. Kako bi riješila problem novih vrsta prijevара, posebno prijevара „društvenog inženjeringa”, u kojima prevaranti manipuliraju svojom žrtvom kako bi im otkrili svoje vjerodajnice ili poslali novčana sredstva nezakonitom primatelju plaćanja čemu pouzdana autentifikacija klijenta nije mogla stati na kraj, Komisija predlaže nove mjere za sprečavanja prijevара i pravne zaštite³⁷. To uključuje poboljšanja u primjeni pouzdane autentifikacije

³⁴ Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo, *Discussion paper on EBA's preliminary observations on selected payment fraud data under PSD2, as reported by the industry (Dokument za raspravu o preliminarnim opažanjima EBA-e o odabranim podacima o prijevarama u platnom prometu na temelju Direktive PSD2, prema sektorskim izvješćima)*, EBA/DP/2022/01, 17. siječnja 2022.

³⁵ Prema izvješću vanjskog izvođača VVA/CEPS jednokratni troškovi provedbe iznose više od 5 milijardi EUR, ali su kompenzirani godišnjim smanjenjem prijevара u iznosu od gotovo 1 milijarde EUR godišnje.

³⁶ Direktiva (EU) 2019/882 od 17. travnja 2019. o zahtjevima za pristupačnost proizvoda i usluga.

³⁷ Službe Komisije procijenile su vrijednost prijevара povezanih s društvenim inženjeringom na 323 milijuna EUR godišnje na temelju podataka EBA-e. Vidjeti procjenu učinka priloženu prijedlogu Komisije o trenutačnim plaćanjima, SWD(2022) 546 final.

klijenta (npr. pojašnjenja o tome kad se smatra da je transakciju inicirao trgovac ili da je riječ o poštanskoj ili telefonskoj narudžbi), uspostavu pravne osnove za pružatelje platnih usluga za razmjenu informacija povezanih s prijevarama uz potpuno poštovanje Opće uredbe o zaštiti podataka, kako to općenito zahtijeva tržište, obvezu pružatelja platnih usluga da provode edukaciju kako bi se klijenti bolje informirali o prijevarama u platnom prometu te proširenje na sve kreditne transfere, a ne samo trenutačna plaćanja, usluga provjere IBAN-a/imena, koji su već dokazali kao učinkoviti u borbi protiv prijevara i pogrešaka na tržištima na kojima su uvedeni³⁸.

Direktivom PSD2 uvedeno je pravo na povrat za potrošače, ali samo za neautorizirane kreditne transfere, tj. one kad platitelj nije dao suglasnost za izvršenje platne transakcije. Međutim, ta direktiva ne obuhvaća vrste prijevara koje su se pojavile nakon njezina donošenja i koje su sve češće, kao što su prethodno navedene prijevare društvenim inženjeringom. Iako je primjena pouzdane autentifikacije klijenta uvedena Direktivom PSD2 već dovela do znatnog smanjenja prijevara povezanih s neautoriziranim platnim transakcijama, ona je u velikoj mjeri neučinkovita u sprečavanju tih novih vrsta prijevara. Kad je riječ o društvenom inženjeringu, Komisija smatra da razlika između autoriziranih i neautoriziranih transakcija u praksi postaje sve nejasnija i složenija, zbog čega se postavljaju pravna pitanja o tome može li se transakcija smatrati autoriziranom samo zato što je provedena pouzdana autentifikacija klijenta.

Komisija smatra da bi sve promjene okvira odgovornosti iz Direktive PSD2 trebale doprinijeti smanjenju prijevara, ali bez stvaranja nove moralne opasnosti do koje bi moglo dovesti opće pravo na povrat ili puke preraspodjele financijskih posljedica prijevare. Stoga se predlaže da se, uz prava uvedena za neautorizirane transakcije, uvedu i dodatna prava na povrat za potrošače, ali samo za neke posebne slučajeve i pod određenim uvjetima. Komisiji smatra logičnim da se pravo na povrat može opravdati ako se pružatelja platnih usluga može smatrati odgovornim zbog njegova djelovanja ili propusta. Jedan takav slučaj jest ako je potrošač pretrpio štetu zbog neuspješne provjere IBAN-a/imena. Drugi slučaj kad bi pravo na povrat bilo opravdano jest ako je potrošač žrtva prijevare u kojoj se prevarant pretvara da je zaposlenik potrošačeve banke, na primjer korištenjem telefonskog broja banke ili e-adrese („lažno predstavljanje” ili „spoofing”). U drugom se slučaju i pružatelj platnih usluga može smatrati žrtvom, kao i potrošač, jer su zloupotrebene njegove vjerodajnice i osoblje. Međutim, u sve većem broju država članica banke, koje su s pravom zabrinute zbog utjecaja takve prijevare na njihov ugled i na povjerenje potrošača u bankarski sustav, sve više se odlučuju na povrat prijevernih „spoofing” transakcija. Čini se da i neki nacionalni sudovi donose odluke koje su u skladu s takvom praksom. Međutim, nužno je utvrditi neke iznimke i zaštitne mjere za takva prava na povrat novca, posebno ako postoji krajnja nepažnja potrošača ili ako je potrošač sudjelovao u prijevarama.

Komisija problem prijevare smatra prioritetom. Pomno će pratiti razvoj prijevarama u platnom prometu u suradnji s organizacijama potrošača te će, ako bude potrebno, predložiti prilagodbe pravnog okvira, među ostalim o daljnjem proširenju prijenosa odgovornosti. Komisija očekuje od svih sudionika u lancu plaćanja, privatnih ili javnih, bez obzira na to jesu li regulirani, da poduzmu sve što je u njihovoj moći da spriječe prijevare. Trgovci, platni sustavi, pružatelji tehničkih usluga, operatori pokretne mreže, internetske platforme i drugi trebali bi poduzeti

³⁸ Takve usluge, koje postoje na nacionalnoj razini u određenim državama članicama, upozoravaju platitelja prije završetka plaćanja o bilo kakvoj nepodudarnosti između broja računa (IBAN) i imena primatelja plaćanja. Obveza pružatelja platnih usluga da ponude takav sustav već je predložena (ali samo za trenutačne kreditne transfere u eurima) zakonodavnim prijedlogom Komisije o trenutačnim plaćanjima (COM(2022) 546 final od 26. listopada 2022.).

sve što je u njihovoj moći da zajedno s reguliranim pružateljima platnih usluga poduzmu mjere za sprečavanje prijevara, a u nekim bi se slučajevima to moglo uključivati i njihovu odgovornost.

3.5. Pitanja smanjenja rizika i tržišnog natjecanja³⁹

Od stupanja na snagu Direktive PSD2 povećao se broj nebankovnih pružatelja platnih usluga kao i njihova važnost. Iako mogu ponuditi usluge povezane s računima za plaćanje, za razliku od banaka ne smiju pozajmljivati i moraju čuvati novčana sredstva klijenata kod komercijalne banke kako bi dobili odobrenje za rad. Institucije za platni promet i institucije za elektronički novac stoga moraju imati otvoren račun u komercijalnoj banci. Osim toga, za pružanje platnih usluga potreban je pristup ključnim infrastrukturama za plaćanje koje obrađuju i namiruju plaćanja.

Institucije za platni promet i institucije za elektronički novac suočene su s problemima zbog smanjenja rizika u komercijalnim bankama, što je EBA potvrdila u svojem Mišljenju iz siječnja 2022.⁴⁰ Kad je riječ o pristupu računima otvorenima u komercijalnim bankama, iako su banke na temelju Direktive PSD2 dužne objasniti i opravdati svako odbijanje davanja pristupa računu institucijama za platni promet ili institucijama za elektronički novac, one često daju površna objašnjenja za takav postupak ili odobravaju pristup, ali ga potom oduzimaju, za što ne moraju dati objašnjenje u skladu s tom direktivom. To može uvelike omesti poslovanje institucija za platni promet i institucija za elektronički novac.

Osim toga, Direktivom o konačnosti namire⁴¹, u sadašnjem obliku, nebankovnim pružateljima platnih usluga onemogućuje se pristup platnim infrastrukturama koje su države članice odredile na temelju te direktive jer se ne navode kao mogući sudionici. Zbog toga su institucije za platni promet i institucije za elektronički novac prisiljene dodatno se osloniti na komercijalne banke radi zaštite novčanih sredstava klijenata, ali i za izvršenje plaćanja, što dovodi do strukturne ovisnosti nebankovnih pružatelja platnih usluga o bankama i nejednakih uvjeta koje su osudili brojni sudionici na tržištu.

Prijedlog Komisije o reviziji Direktive PSD2 stoga sadržava mjere za ispravljanje tih nedostataka i osiguravanje ravnopravnijih uvjeta za sve. Zahtjevi za banke u pogledu pružanja usluga bankovnih računa nebankovnim pružateljima platnih usluga bit će znatno stroži, uz čvršći zahtjev za objašnjenje odbijanja, čime će se, za razliku od Direktive PSD2, obuhvatiti i odustajanje od pružanja usluge. Središnje banke moći će isto tako pružati usluge računa nebankovnim pružateljima platnih usluga prema vlastitoj prosudbi. Komisija predlaže i izmjenu Direktive o konačnosti namire kako bi se institucije za platni promet⁴² priključile kao mogući sudionici u određenim platnim sustavima. Revidirana pravila za plaćanja sadržavat će pojačana pravila o prihvaćanju institucija za platni promet kao sudionika u platnim sustavima, uz odgovarajuću procjenu rizika.

3.6. Provedba

Odgovarajuća provedba od presudne je važnosti za osiguravanje usklađene primjene i provedbe pravila Direktive PSD2. Načelom potpunog usklađivanja od država članica

³⁹ Ovaj odjeljak odnosi se na članak 108. točku (c) Direktive PSD2, vidjeti Dodatak 1.

⁴⁰ [EBA Opinion and annexed report on de-risking \(Mišljenje EBA-e i priloženo izvješće o uklanjanju rizika\) \(europa.eu\)](#)

⁴¹ Direktiva 98/26/EZ od 19. svibnja 1998. o konačnosti namire u platnim sustavima i sustavima za namiru vrijednosnih papira, kako je izmijenjena.

⁴² Ne odnosi se na institucije za elektronički novac jer će se status institucije za elektronički novac kombinirati sa statusom institucije za platni promet u budućem okviru; vidjeti odjeljak 3.7. točku ii. u nastavku.

zahtijeva se da ne zadržavaju ili ne uvode druge odredbe osim onih utvrđenih u Direktivi PSD2. Međutim, različiti dionici na tržištu platnog prometa na drukčiji način tumače i provode pravila iz Direktive PSD2 unatoč činjenici da postoje neobvezujuće smjernice za tumačenje, među ostalim, u okviru alata za pitanja i odgovore, mišljenja i smjernica koje je izradila EBA⁴³. Nadzor nad institucijama za platni promet provodi se na nacionalnoj razini, a provode ga nacionalna nadležna tijela u svojoj nadležnosti. Nejednaki uvjeti te mogućnost da dođe do regulatorne arbitraže postoje ako pružatelji platnih usluga imaju poslovni nastan u državi članici koja primjenjuje pravila iz Direktive PSD2 na način koji im pogoduje i iz nje pružaju prekogranične usluge u druge države članice koje ta pravila strože tumače.

U tom je kontekstu primjereno ojačati izvršne ovlasti nacionalnih nadležnih tijela, posebno u području kazni, te osigurati ujednačenu primjenu pravila EU-a o plaćanjima pretvaranjem većeg dijela pravila iz Direktive PSD2 u uredbu koja se izravno primjenjuje.

3.7. Ostala pitanja

i. Manje institucije za platni promet⁴⁴

Na temelju Direktive PSD2 državama članicama omogućuje se da na manje institucije za platni promet primjenjuju blaže nadzorne zahtjeve pod uvjetom da se poštuju određeni pragovi u pogledu izvršenih platnih transakcija⁴⁵. Nisu utvrđeni bitni problemi povezani s trenutnom razinom pragova te stoga nema uvjerljivog razloga da Komisija predloži njihove izmjene. Međutim, Komisija predlaže ažuriranje pragova za inflaciju i to periodično u budućnosti donošenjem delegiranog zakonodavstva.

ii. Pojednostavnjenje: usklađivanje s uslugama elektroničkog novca

Druga Direktiva o elektroničkom novcu (EMD2⁴⁶) sadržava pravila o izdavanju odobrenja za rad i nadzoru institucija za elektronički novac. Direktiva PSD2 sadržava pravila o izdavanju odobrenja za rad i nadzoru institucija za platni promet te se u njoj utvrđuju prava i obveze te zahtjevi transparentnosti u odnosu između svih pružatelja platnih usluga (uključujući institucija za elektronički novac) i korisnika platnih usluga. Budući da su platne transakcije u kojima se upotrebljava elektronički novac već u velikoj mjeri regulirane Direktivom PSD2, pravni okvir koji se primjenjuje na institucije za elektronički novac i institucije za platni promet već je poprilično dosljedan. Međutim, zahtjevi za izdavanje odobrenja, posebno oni koji se odnose na inicijalni i tekući kapital, te neki važni pojmovi kojima se uređuje poslovanje elektroničkim novcem, kao što su izdavanje elektroničkog novca, distribucija elektroničkog novca i mogućnost otkupa, prilično su različiti u odnosu na usluge koje pružaju institucije za platni promet. U praksi su nadzorna tijela nailazila na poteškoće da jasno razgraniče ta dva režima i razlikuju proizvode/usluge elektroničkog novca od platnih usluga koje nude institucije platnog prometa. To je dovelo do zabrinutosti zbog regulatorne arbitraže i nejednakih uvjeta, kao i do problema s mogućim zaobilaznjem zahtjeva iz Direktive EMD2, pri čemu neke institucije koje izdaju elektronički novac iskorištavaju sličnost između platnih usluga i usluga elektroničkog novca kako bi podnijele zahtjev za odobrenje za rad samo kao institucija za platni promet.

⁴³ [Jedinstvena pravila – pitanja i odgovori | Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo \(europa.eu\)](#)

⁴⁴ Ovaj odjeljak odnosi se na članak 108. točku (e) Direktive PSD2, vidjeti Dodatak 1.

⁴⁵ Članak 108. točka (e) a u vezi s člankom 32. Direktive PSD2.

⁴⁶ Direktiva 2009/110/EZ od 16. rujna 2009. o osnivanju, obavljanju djelatnosti i bonitetnom nadzoru poslovanja institucija za elektronički novac, kako je izmijenjena.

Na temelju stečenog iskustvo sad se može zaključiti da je spajanje dvaju režima⁴⁷ primjereno tako da ih se objedini u jedinstveni zakonodavni akt i uskladi u mjeri u kojoj je to moguće, dok se i dalje ostavlja prostor za posebnosti ako je to opravdano. Time će se riješiti problemi i izazovi u pogledu razgraničavanja dvaju pravnih okvira, posebno u odnosu na izdavanje odobrenja. Nadalje, osigurat će se veći stupanj usklađenosti, pojednostavnjenja i dosljedne primjene pravnih zahtjeva za institucije platnog prometa i institucije za elektronički novac, čime će se spriječiti regulatorna arbitraža, osigurati jednaki uvjeti i pravni okvir otporan na buduće promjene.

4. ZAKLJUČCI

S obzirom na rezultate izvješća o evaluaciji Direktive PSD2 Komisija je, s jedne strane, zaključila da su ciljne izmjene potrebne i pravodobne, ali, s druge strane, da bi te izmjene trebale predstavljati evoluciju, ali ne i revoluciju okvira za plaćanja EU-a. U određenim područjima, na primjer području primjene zakonodavstva ili naplaćivanju dodatnih naknada, nema podataka o problemima koji bi opravdali velike i trenutačne promjene, iako će se to preispitivati, posebno u pogledu upravitelja platnih sustava s obzirom na klauzulu o preispitivanju iz DORA-e. U drugim područjima, primjerice otvorenom bankarstvu, Komisija smatra da je, s obzirom na naslijeđe koje predstavlja Direktiva PSD2 i ulaganja koja su već provedena radi provedbe standarda iz Direktive PSD2, od presudne važnosti odbaciti sve opcije povezane sa znatnim novim troškovima provedbe i/ili nesigurnim ishodima koji bi nastali zbog korjenitih promjena takvih zahtjeva.

Predložene revizije Direktive PSD2 paket su izmjena kojima će se poboljšati funkcioniranje tržišta platnog prometa u EU-u i znatno ojačati zaštita potrošača. Te su promjene u potpunosti u skladu s ciljevima Komisijine strategije za plaćanja malih vrijednosti i dopunjuju tekuće inicijative kao što su zakonodavni prijedlog o trenutačnim plaćanjima i prijedlog o „otvorenim financijama” (FIDA), koji Komisija predlaže i u svojim revizijama Direktive PSD2.

⁴⁷ Vidjeti [izvješće Komisije o provedbi i učinku Direktive 2009/110/EZ](#), posebno o primjeni bonitetnih zahtjeva za institucije za elektronički novac.

DODATAK 1.

Članak 108. Direktive (EU) 2015/2366

Klauzula o preispitivanju

Komisija do 13. siječnja 2021. podnosi Europskom parlamentu, Vijeću, ESB-u i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru izvješće o primjeni i učinku ove Direktive, a posebno o sljedećem:

- (a) prikladnosti i utjecaju pravila o naknadama utvrđenima u članku 62. stavcima 3., 4. i 5.;*
- (b) primjeni članka 2. stavaka 3. i 4., uključujući ocjenu mogu li se glave III. i IV., ako je to tehnički izvedivo, u cijelosti primijeniti na platne transakcije iz tih stavaka;*
- (c) pristupu platnim sustavima, uzimajući pritom posebno u obzir razinu tržišnog natjecanja;*
- (d) prikladnosti i učinku pragova za platne transakcije iz članka 3. točke (l).;*
- (e) prikladnosti i učinku pragova za izuzeće iz članka 32. stavka 1. točke (a);*
- (f) o tome bi li bilo poželjno, s obzirom na razvoj događaja te kao nadopuna odredbama članka 75. o platnim transakcijama u kojima iznos nije unaprijed poznat, a novčana sredstva su blokirana, uvesti gornja ograničenja za iznose koji se trebaju blokirati na računu za plaćanja platitelja u takvim situacijama.*

Prema potrebi, Komisija podnosi zakonodavni prijedlog zajedno sa svojim izvješćem.

DODATAK 2.

Članak 58. stavak 2. Uredbe (EU) 2022/2554 (DORA).

U kontekstu preispitivanja Direktive (EU) 2015/2366 Komisija procjenjuje potrebu za povećanjem kibernetičke otpornosti platnih sustava i aktivnosti obrade plaćanja te primjerenost proširenja područja primjene ove Uredbe na upravitelje platnih sustava i subjekte uključene u aktivnosti obrade plaćanja. S obzirom na tu procjenu Komisija u okviru preispitivanja Direktive (EU) 2015/2366 podnosi izvješće Europskom parlamentu i Vijeću najkasnije 17. srpnja 2023.

Na temelju tog izvješća o preispitivanju i nakon savjetovanja s europskim nadzornim tijelima, ESB-om i ESRB-om Komisija može, prema potrebi i u okviru zakonodavnog prijedloga koji može donijeti na temelju članka 108. drugog stavka Direktive (EU) 2015/2366, podnijeti prijedlog kojim se osigurava da svi upravitelji platnih sustava i subjekti uključeni u aktivnosti obrade plaćanja podliježu odgovarajućem nadzoru, uzimajući u obzir postojeći nadzor koji provodi središnja banka.