



Bruksela, dnia 12.5.2023 r.  
COM(2023) 249 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**  
**dotyczące stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE**  
**w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, przenoszenia**  
**rachunku płatniczego oraz dostępu do podstawowego rachunku płatniczego**

## SPIS TREŚCI

<b>1. WPROWADZENIE .....</b>	<b>3</b>
<b>2. PRZEJRZYSTOŚĆ I PORÓWNYWALNOŚĆ OPLAT ZA PROWADZENIE RACHUNKU PŁATNICZEGO .....</b>	<b>4</b>
<b>3. DOSTĘP DO RACHUNKÓW PŁATNICZYCH .....</b>	<b>5</b>
<b>3.1. Niedyskryminacyjny dostęp do rachunków płatniczych .....</b>	<b>5</b>
<b>3.2. Dostęp do podstawowego rachunku płatniczego .....</b>	<b>6</b>
<b>3.3. Wykaz usług .....</b>	<b>12</b>
<b>4. PRZENOSZENIE RACHUNKÓW PŁATNICZYCH .....</b>	<b>13</b>
<b>5. OCENA EWENTUALNYCH DALSZYCH ŚRODKÓW DOTYCZĄCYCH PRZENIESIENIA RACHUNKU .....</b>	<b>15</b>
<b>5.1. Możliwość rozszerzenia usługi przeniesienia rachunku określonej w art. 10 na przeniesienie transgraniczne .....</b>	<b>15</b>
<b>5.2. Możliwość opracowania ram na potrzeby automatycznego przekierowywania płatności .</b>	<b>16</b>
<b>5.3. Ocena kosztów i korzyści wynikających z wprowadzenia możliwości pełnego przenoszenia numerów rachunków płatniczych w całej UE .....</b>	<b>17</b>
<b>6. SKUTECZNOŚĆ ISTNIEJĄCYCH ŚRODKÓW ORAZ POTRZEBA DODATKOWYCH ŚRODKÓW W CELU ZWIĘKSZENIA WŁĄCZENIA SPOŁECZNEGO POD WZGLĘDEM FINANSOWYM ORAZ POMOCY OSOBOM PODATNYM NA ZAGROŻENIA W SYTUACJI NADMIERNEGO ZADŁUŻENIA .....</b>	<b>18</b>
<b>7. PRZYKŁADY NAJLEPSZYCH PRAKTYK Z PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W ZAKRESIE OGRANICZANIA WYKLUCZENIA KONSUMENTÓW Z DOSTĘPU DO USŁUG PŁATNICZYCH .....</b>	<b>20</b>
<b>8. WNIOSKI .....</b>	<b>20</b>

## SKRÓTY

AML	Przeciwdziałanie praniu pieniędzy
AML/CFT	Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu
AMLD (UE) 2015/849) <sup>1</sup>	Dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy (dyrektywa
BIC	Kod identyfikacyjny jednostki
EUNB	Europejski Urząd Nadzoru Bankowego
FID	Dokument dotyczący opłat
IBAN	Międzynarodowy numer rachunku bankowego
PAD 2014/92/UE) <sup>2</sup>	Dyrektywa w sprawie rachunków płatniczych (dyrektywa
PABF	Podstawowy rachunek płatniczy
PSP	Dostawca usług płatniczych

---

<sup>1</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73).

<sup>2</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, przenoszenia rachunku płatniczego oraz dostępu do podstawowego rachunku płatniczego (Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 214).

## 1. WPROWADZENIE

Dyrektywę w sprawie rachunków płatniczych (PAD lub dyrektywa) przyjęto 23 lipca 2014 r. w ramach działań unijnych mających na celu zwiększenie przejrzystości i porównywalności opłat pobieranych od konsumentów w odniesieniu do ich rachunków płatniczych, umożliwienie przenoszenia rachunków płatniczych oraz otwierania podstawowych rachunków płatniczych w Unii Europejskiej i korzystania z nich.

PAD weszła w życie 17 września 2014 r. Wykonawcze i regulacyjne standardy techniczne<sup>3</sup> dotyczące wdrożenia określonych w dyrektywie wymogów w zakresie przejrzystości weszły w życie w październiku 2018 r.

Do 18 września 2016 r. państwa członkowskie miały dokonać transpozycji i publikacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania tej dyrektywy. Jednak tylko 9 państw członkowskich<sup>4</sup> zadeklarowało pełną transpozycję w przewidzianym terminie (lub niedługo po jego upływie). Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko pozostałym 18 państwom członkowskim z powodu niedopełnienia obowiązku zgłoszenia transpozycji. Wszystkie te postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostały zamknięte po tym, jak państwa członkowskie powiadomiły Komisję o zakończeniu transpozycji (a Komisja przeprowadziła ocenę i potwierdziła, że taka transpozycja została przeprowadzona). Komisja nie wszczęła jeszcze żadnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z nieprzestrzeganiem przepisów PAD.

Niniejsze sprawozdanie przyjęto w wykonaniu art. 28 dyrektywy, w którym nałożono na Komisję obowiązek przedłożenia sprawozdania dotyczącego stosowania tej dyrektywy do 18 września 2019 r. Sprawozdanie wydano jednak z opóźnieniem ze względu na konieczność zapewnienia, aby dyrektywa była stosowana przez określony czas. Komisja równolegle przyjęła sprawozdanie wymagane na podstawie art. 27 dyrektywy (sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 27).

Komisja przeprowadziła dwa badania na poparcie wniosków zawartych w tym sprawozdaniu. Pierwsze z nich (pierwsze badanie Deloitte<sup>5</sup>) obejmuje ocenę dyrektywy i zapewnia informacje na potrzeby oceny jej stosowania. Badaniem tym objęto 16 państw

---

<sup>3</sup> Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2018/32 z dnia 28 września 2017 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych dotyczących ujednoczonej terminologii unijnej w zakresie najbardziej reprezentatywnych usług powiązanych z rachunkiem płatniczym (Dz.U. L 6 z 11.1.2018, s. 3); rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/34 z dnia 28 września 2017 r. ustanawiające wykonawcze standardy techniczne w odniesieniu do ujednoczonego formatu dokumentu dotyczącego opłat i jego wspólnego symbolu zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE (Dz.U. L 6 z 11.1.2018, s. 37); rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/33 z dnia 28 września 2017 r. ustanawiające wykonawcze standardy techniczne w odniesieniu do ujednoczonego formatu zestawienia opłat i jego wspólnego symbolu zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE (Dz.U. L 6 z 11.1.2018, s. 26).

<sup>4</sup> Wszelkie odniesienia do państw członkowskich w niniejszym sprawozdaniu dotyczą 27 państw członkowskich UE.

<sup>5</sup> Deloitte, *Study on EU Payment Accounts Market [Badanie dotyczące rynku rachunków płatniczych w UE]*, 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0854f727-6117-11eb-8146-01aa75ed71a1/language-en>

członkowskich<sup>6</sup>. W drugim badaniu (drugie badanie Deloitte<sup>7</sup>) poddano ocenie możliwe nowe narzędzia ułatwiające transgraniczne przenoszenie rachunku – posłużyło ono jako podstawa do opracowania rozdziału 5, w którym oceniono ewentualne dodatkowe środki ułatwiające przenoszenie rachunku. Państwa członkowskie również dostarczyły ważnych danych/informacji na potrzeby niniejszego sprawozdania. Komisja napotkała jednak pewne trudności podczas przygotowywania niniejszego sprawozdania, do których należał w szczególności brak dostępnych i porównywalnych danych. Celem PAD jest wspieranie jednolitego rynku detalicznych usług finansowych, w szczególności rachunków płatniczych. Ten cel przedmiotowej dyrektywy miał zostać osiągnięty w drodze 1) zapewnienia przejrzystości i porównywalności opłat za prowadzenie rachunku płatniczego; 2) zagwarantowania konsumentom dostępu do (podstawowych) rachunków płatniczych oraz 3) ułatwienia przenoszenia rachunków płatniczych. W kolejnych rozdziałach dokonano oceny stosowania dyrektywy, jak również dodatkowych elementów wymaganych na mocy art. 28.

## **2. PRZEJRZYSTOŚĆ I PORÓWNYWALNOŚĆ OPLAT ZA PROWADZENIE RACHUNKU PŁATNICZEGO**

W art. 7 dyrektywy nałożono na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia konsumentom nieodpłatnie dostępu do co najmniej jednej porównywarki internetowej. W art. 7 ust. 3 określono wykaz wymogów dla takiej porównywarki, tj. musi ona: być prowadzona w sposób niezależny, informować, kto jest właścicielem strony, określać jasne i obiektywne kryteria porównywania, posługiwać się prostym i jednoznacznym językiem, dostarczać aktualnych informacji, obejmować znaczną część rynku oraz zapewniać skuteczną procedurę umożliwiającą zgłaszanie błędnych informacji o opublikowanych opłatach.

Po konsultacji z państwami członkowskimi i odpowiednią grupą ekspertów (GEGREFS – grupa ekspertów rządowych ds. detalicznych usług finansowych) Komisja odnosi ogólne wrażenie, że wymogi ujęte obecnie w art. 7 ust. 3 dyrektywy są wystarczające i nie ma pilnej potrzeby ich zmiany. W pierwszym badaniu Deloitte – na podstawie przeglądu zidentyfikowanych stron internetowych spełniających wymogi dyrektywy – wskazano jednak, że dwa określone poniżej wymogi wymienione w ust. 3 nie funkcjonują w pełni: 1) wymóg określenia obiektywnych kryteriów porównywania oraz 2) wymóg zgłaszania błędnych informacji o opublikowanych opłatach. Ponadto pojawiały się problemy dotyczące informacji na temat ostatniej aktualizacji strony internetowej. Niemniej jednak kwestie zasygnalizowane w pierwszym badaniu Deloitte dotyczą bardziej aspektu operacyjnego strony internetowej niż samego wykazu wymogów. W tym kontekście Komisja będzie nadal ściśle monitorować sytuację w celu zapewnienia, aby spełniające wymogi strony internetowe państw członkowskich były faktycznie zgodne z wymogami określonymi w art. 7 ust. 3 dyrektywy.

Zgodnie z art. 28 ust. 3 dyrektywy w sprawozdaniu należy ocenić, czy istnieje potrzeba akredytacji porównywarek internetowych. W powszechnym odczuciu państw członkowskich akredytacja taka nie stanowiłaby znaczącej wartości dodanej, głównie dlatego, że obecnie

---

<sup>6</sup> Belgia, Bułgaria, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Łotwa, Niderlandy, Niemcy, Polska, Republika Czeska, Węgry, Włochy i Szwecja.

<sup>7</sup> Deloitte, *Study on tools designed to facilitate switching and cross-border opening of payment account on the EU payment accounts market* [Badanie dotyczące narzędzi mających na celu ułatwienie przenoszenia i transgranicznego otwierania rachunku płatniczego na rynku rachunków płatniczych w UE], 2021, <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/70d1fcb7-f338-11eb-aeb9-01aa75ed71a1>

spełniające wymogi tabel porównawcze są publiczne, a zatem z natury rzeczy godne zaufania. Ponadto proces certyfikacji byłby kosztowny i czasochłonny. W większości państw członkowskich nie odnotowano żadnych problemów związanych z porównywarłą internetową, a zatem nie ma potrzeby zmiany obecnego systemu.

Jeżeli chodzi o środki związane z „ofertami pakietowymi”, do pojęcia pakietów odniesiono się w art. 4 dotyczącym dokumentu dotyczącego opłat, w art. 5 dotyczącym zestawienia opłat oraz w art. 8. Na podstawie zebranych danych w pierwszym badaniu Deloitte stwierdzono, że zainteresowane strony interpretowały „pakiet” na dwa odmienne sposoby: albo jako (i) połączenie rachunku płatniczego z poszczególnymi powiązаныmi z nim usługami, które umożliwiają korzystanie z tego rachunku (np. karta lub kredyt w rachunku bieżącym), albo jako (ii) połączenie rachunku płatniczego z innymi rodzajami produktów finansowych (np. ubezpieczeniem i kredytami hipotecznymi). W tym kontekście 16 państw członkowskich (BE, BG, DE, IE, ES, IT, LV, LU, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI i SK) wyraziło poparcie dla pomysłu wprowadzenia do dyrektywy definicji terminu „pakiet” w celu zapewnienia dodatkowego wyjaśnienia (zwłaszcza w przypadku sprzedaży związanej i łączonej). Niektóre inne państwa członkowskie przestrzegły jednak przed takim podejściem, argumentując, że przedmiotowy termin jest już wystarczająco jasno sformułowany i że rozsądniejsze byłoby ujęcie tej kwestii w art. 4 dyrektywy. W tym kontekście, w odniesieniu do zapisów art. 4 na temat dokumentu dotyczącego opłat, część dokumentu dotyczącego opłat poświęcona „pakietom usług” może być w niektórych przypadkach zbyt długa. Dzieje się tak dlatego, że niektóre banki wymieniają w swoim dokumencie dotyczącym opłat kilka pakietów, co powoduje, że dokument taki ma objętość kilku stron, a tym samym nie realizuje celu zakładającego posiadanie krótkiego, samodzielnego dokumentu tego rodzaju. Dlatego też banki są zdania, że wszelkie ewentualne zmiany koncepcji pakietów powinny zostać ujęte w art. 4. W szerszym ujęciu w odniesieniu do art. 4 niezamierzonym skutkiem było powielanie dokumentów dotyczących poziomów opłat za rachunki płatnicze w państwach członkowskich, w których istniały już dokumenty zawierające te same informacje. W istocie z uwag zgłoszonych przez państwa członkowskie wynika, że najważniejszym niezamierzonym skutkiem tej sytuacji jest powielenie dokumentów dotyczących poziomów opłat za prowadzenie rachunków płatniczych w państwach członkowskich, w których istniały już dokumenty zawierające te same informacje. Komisja z uwagą zapoznała się z tymi kwestiami i będzie miała na względzie otrzymane sugestie przy ewentualnej zmianie dyrektywy.

### **3. DOSTĘP DO RACHUNKÓW PŁATNICZYCH**

#### **3.1. Niedyskryminacyjny dostęp do rachunków płatniczych**

W art. 15 dyrektywy nałożono na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, by konsumenci legalnie przebywający w Unii nie byli dyskryminowani przez instytucje kredytowe ze względu na obywatelstwo lub miejsce zamieszkania (lub z wszelkich innych powodów, o których mowa w art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej), w przypadku gdy konsumenci ci ubiegają się o rachunek płatniczy na terytorium Unii lub korzystają z takiego rachunku. Art. 15 stanowi również, że warunki mające zastosowanie do posiadania podstawowego rachunku płatniczego nie mogą być w żaden sposób dyskryminujące.

Państwa członkowskie albo specjalnie dokonały transpozycji przepisu o niedyskryminacji, albo stwierdziły, że kwestia ta została już uwzględniona w obowiązujących w tych państwach przepisach. Jednak tylko kilka państw członkowskich włączyło zasadę niedyskryminacji do

swojego prawa krajowego, tak aby obejmowała ona nie tylko dostęp do rachunków płatniczych, ale również w sposób szczególny dotyczyła obowiązujących warunków.

Pomimo istnienia tej zasady warunki dostępu do rachunków płatniczych mogą nadal być inne w przypadku konsumentów innej narodowości lub o innym miejscu zamieszkania. Na przykład wymóg okazania określonego krajowego dokumentu tożsamości może w różny sposób wpływać na konsumentów z innych państw członkowskich. Jak wykazano w pierwszym badaniu Deloitte i na co wskazują skargi otrzymane przez Komisję, mogą również występować trudności w zakresie transgranicznego otwierania rachunków płatniczych, zwłaszcza w odniesieniu do transgranicznego otwierania rachunków przez internet, która to możliwość czasem nie jest dostępna dla konsumentów z innych państw członkowskich<sup>8</sup>. Komisja otrzymała również skargi dotyczące różnych poziomów opłat dla nierezydentów w danym państwie członkowskim. Pobieranie wyższych opłat za podstawowy rachunek płatniczy od nierezydentów miałoby charakter dyskryminujący, jeżeli dodatkowe opłaty nie byłyby oparte na obiektywnie uzasadnionych kosztach.

Te różne wymagania mogą nie tylko w wielu przypadkach prowadzić do odmiennego traktowania, ale mogą również wpływać na dostęp do rachunków płatniczych, w tym do podstawowych rachunków płatniczych. Takie przypadki opisano bardziej szczegółowo w rozdziale 3.2.

### **3.2. Dostęp do podstawowego rachunku płatniczego**

#### **▪ Prawo do posiadania podstawowego rachunku płatniczego**

W celu wspierania włączenia społecznego pod względem finansowym w art. 16 dyrektywy ustanowiono prawo dostępu do podstawowego rachunku płatniczego jako prawo przysługujące wszystkim konsumentom legalnie przebywającym w Unii. Prawo to obejmuje konsumentów nieposiadających stałego adresu zamieszkania, osoby ubiegające się o azyl oraz konsumentów, którym odmówiono wydania zezwolenia na pobyt, ale których wydalenie jest niemożliwe z przyczyn prawnych lub faktycznych<sup>9</sup>. W art. 16 ust. 1 wymaga się od państw członkowskich zapewnienia, by podstawowe rachunki płatnicze były oferowane konsumentom przez wszystkie instytucje kredytowe albo wystarczającą ich liczbę, aby zagwarantować dostęp do tych rachunków wszystkim konsumentom na swym terytorium.

Państwa członkowskie dokonały transpozycji prawa do posiadania podstawowego rachunku płatniczego do swojego prawodawstwa krajowego. W większości państw członkowskich podstawowy rachunek płatniczy oferowany jest jako odrębny produkt inny niż standardowy rachunek płatniczy. W niektórych państwach członkowskich<sup>10</sup> (niektóre lub wszystkie) instytucje kredytowe nie oferują jednak podstawowego rachunku płatniczego jako oddzielnego produktu, lecz wolą oferować wszystkim konsumentom standardowy rachunek.

---

<sup>8</sup> Zgodnie z wynikami pierwszego badania Deloitte niektóre banki uważają, że nie są w stanie spełnić wymogów dotyczących przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu lub sprostać wymaganiom poziomowi złożoności lub kosztów.

<sup>9</sup> To prawo do posiadania podstawowego rachunku płatniczego jest kluczowym instrumentem zapewniającym uchodźcom z Ukrainy włączenie społeczne pod względem finansowym. Po uzyskaniu tymczasowej ochrony uchodźcy ci mieli prawo dostępu do podstawowego rachunku płatniczego.

<sup>10</sup> Zgodnie z wynikami pierwszego badania Deloitte w pięciu państwach członkowskich nie wprowadzono rozróżnienia między standardowymi rachunkami płatniczymi a podstawowymi rachunkami płatniczymi (bardziej szczegółowe informacje można znaleźć na rys. 31).

Większość państw członkowskich wymaga, aby wszystkie instytucje kredytowe mające w ofercie rachunki płatnicze oferowały podstawowe rachunki płatnicze, jednak kilka państw członkowskich<sup>11</sup> wymaga, aby tylko niektóre instytucje kredytowe, spełniające określone kryteria, oferowały prowadzenie takich rachunków. Zobowiązane w ten sposób instytucje kredytowe zapewniają jednak na ogół dostęp do szerokiej gamy usług. Ponadto w niektórych państwach członkowskich inni dostawcy usług płatniczych również oferują prowadzenie podstawowych rachunków płatniczych.

Organizacje sektorowe i konsumenckie zasadniczo zgadzają się zatem, że konsumenci w ich państwach mają wystarczający dostęp do podstawowych rachunków płatniczych<sup>12</sup>.

W art. 16 przewidziano szereg (ewentualnych) odstępstw od prawa do posiadania podstawowego rachunku płatniczego. W praktyce najważniejsze odstępstwo dotyczy przeciwdziałania praniu pieniędzy. W art. 16 ust. 4 dyrektywy w sprawie rachunków płatniczych nałożono na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, by instytucje kredytowe odrzucały wnioski o otwarcie podstawowego rachunku płatniczego, gdy otwarcie takiego rachunku skutkowałoby naruszeniem przepisów dotyczących zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu działalności terrorystycznej ustanowionych w dyrektywie 2005/60/WE<sup>13</sup>. Może to być sprzeczne z prawem do posiadania podstawowego rachunku płatniczego, a zależności między tymi zapisami mogą nie być w pełni jasne. W motywie 34 PAD podkreślono, że przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy nie powinny być wykorzystywane jako pretekst do odrzucania konsumentów mniej atrakcyjnych z perspektywy komercyjnej. Nie istnieją obecnie żadne inne ogólne wytyczne na poziomie unijnym dotyczące wzajemnych powiązań między poszczególnymi przepisami.

Trudności związane z otwieraniem podstawowego rachunku płatniczego występowały w szczególności w wymienionych poniżej obszarach.

- 1) Brak określonych dokumentów tożsamości: trudności przy otwieraniu podstawowego rachunku płatniczego ze względu na brak określonych dokumentów tożsamości zostały wskazane w kilku sprawozdaniach<sup>14</sup> i były również przedmiotem skarg kierowanych do Komisji przez obywateli. Weryfikacja tożsamości klienta, która jest wymagana na mocy dyrektyw w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, odbywa się na ogół na podstawie dokumentów tożsamości. Wymóg posiadania standardowego dokumentu tożsamości wydanego przez dane państwo członkowskie może stwarzać szczególne trudności nie tylko dla osób ubiegających się o azyl i uchodźców, ale także (w zależności od konkretnego

---

<sup>11</sup> Państwa członkowskie, w których tylko niektóre instytucje kredytowe oferują podstawowe rachunki płatnicze: Grecja, Chorwacja, Cypr, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Słowacja (bardziej szczegółowe informacje na ten temat można znaleźć w sprawozdaniu sporządzonym na podstawie art. 27).

<sup>12</sup> 100 % organizacji sektorowych i 70 % organizacji konsumenckich zgodziło się, że wszyscy konsumenci w ich państwie mają dostęp do podstawowego rachunku płatniczego (zob. bardziej szczegółowe informacje na rys. 5 w załączniku D do pierwszego badania Deloitte).

<sup>13</sup> Od tego czasu dyrektywę 2005/60 uchylono i zastąpiono dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającą rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32015L0849>

<sup>14</sup> Pierwsze badanie Deloitte, opinia EUNB na temat osób ubiegających się o azyl, sprawozdanie na temat trendów konsumenckich EUNB za 2021 r. [EBA Consumer Trend Report \(europa.eu\)](https://www.eunb.europa.eu/eunb-2021-consumer-trend-report).



wymogu) dla obywateli innych państw członkowskich. Do kwestii tej częściowo odniesiono się już w opinii EUNB w sprawie stosowania środków należytej staranności wobec klientów w odniesieniu do klientów, którzy są osobami ubiegającymi się o azyl pochodzącymi z państw trzecich lub terytoriów podwyższonego ryzyka, oraz w oświadczeniu w sprawie „włączenia społecznego pod względem finansowym w kontekście wojny w Ukrainie” wydanym przez EUNB w kwietniu 2022 r.<sup>15</sup> Ponadto osoby bezdomne napotykają niekiedy trudności w otwarciu rachunku płatniczego (np. gdy są proszone o podanie adresu).

- 2) Transgraniczny dostęp do rachunków płatniczych: trudności w otwarciu podstawowego rachunku płatniczego w innym państwie członkowskim (również przez internet) zgłaszano także w pierwszym badaniu Deloitte – były one przedmiotem skarg obywateli kierowanych do Komisji. Trudności te mogą mieć różne przyczyny. Mogą one wynikać na przykład z braku określonych dokumentów lub z konieczności wykazania faktycznego zainteresowania, ale mogą to być również przyczyny związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, biorąc pod uwagę, że otwarcie rachunku płatniczego w innym państwie członkowskim może być uznane za nietypową okoliczność, wiążącą się z potencjalnie wyższym ryzykiem w ramach oceny ryzyka dotyczącego prania pieniędzy i finansowania terroryzmu<sup>16</sup>.
- 3) Praktyki *de-risking* (czyli niepodejmowanie lub kończenie relacji z klientem stwarzającym ryzyko bez podjęcia próby zarządzania tym ryzykiem) ze względu na przesłanki przeciwdziałania praniu pieniędzy: trudności w otwieraniu podstawowego rachunku płatniczego odnotowano również w związku z praktykami *de-risking* stosowanymi przez instytucje kredytowe (tj. gdy instytucje takie decydują się nie otwierać – lub zamknąć – rachunki płatnicze w przypadku określonych kategorii klientów, ponieważ istnieje w ich przypadku wyższe ryzyko dotyczące prania pieniędzy i finansowania terroryzmu). Jak określono w opinii EUNB na temat zjawiska *de-risking*<sup>17</sup>, takie praktyki mogą dotyczyć w szczególności konsumentów mających powiązania z określonymi państwami (wysokiego ryzyka) niebędącymi członkami UE oraz osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne. Komisja również otrzymała skargi w tym zakresie.
- 4) Praktyki *de-risking* w związku z amerykańską ustawą o wypełnianiu obowiązków podatkowych w stosunku do rachunków posiadanych za granicą (FATCA): z trudnościami spotkali się również konsumenci posiadający podwójne obywatelstwo UE i Stanów Zjednoczonych, którzy złożyli w tej sprawie petycje do Parlamentu Europejskiego oraz skargę do Komisji. Jak stwierdził EUNB w swojej opinii na temat zjawiska *de-risking*, niektóre instytucje kredytowe mogły podjąć decyzję o niedostępniowaniu rachunków płatniczych obywatelom USA w związku z obowiązkami i możliwymi sankcjami wynikającymi z FATCA.

---

<sup>15</sup> [EBA-Op-2016-07 \(Opinia na temat środków należytej staranności wobec klientów w odniesieniu do osób ubiegających się o azyl\).pdf \(europa.eu\)](#); oraz [EUNB wzywa instytucje finansowe i organy nadzoru do zapewnienia dostępu do systemu finansowego UE | Europejski Urząd Nadzoru Bankowego \(europa.eu\)](#).

<sup>16</sup> Zob. załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. W załączniku tym zawarto niewyczerpujący wykaz czynników i rodzajów dowodów wskazujących na potencjalnie wyższe ryzyko określone w art. 18 ust. 3 przedmiotowej dyrektywy.

<sup>17</sup> [EBA Opinion and annexed report on de-risking.pdf \(europa.eu\)](#).

EUNB przedstawił już pewne wskazówki, które mogą pomóc w rozwiązaniu problemu stosowania niepożądanych praktyk *de-risking*<sup>18</sup>. EUNB wyjaśnił w szczególności, że stosowanie podejścia opartego na analizie ryzyka nie jest tożsame z wymaganiem od przedsiębiorstw odmowy lub zakończenia stosunków biznesowych ze wszystkimi klientami określonych kategorii, co do których uważa się, że stwarzają większe ryzyko w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Niektóre właściwe organy państw członkowskich uwzględniły zatem tę wskazówkę w swoich własnych wytycznych.

Aby ograniczyć ryzyko, jakie wiąże się ze stosowaniem praktyk *de-risking* ze względu na przesłanki przeciwdziałania praniu pieniędzy, Komisja zaproponowała wprowadzenie przepisów szczegółowych w pakiecie legislacyjnym dotyczącym przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, przedstawionym w lipcu 2021 r.<sup>19</sup> W szczególności, aby umożliwić organom nadzoru ocenę, czy instytucje odpowiednio dostosowały swoje praktyki w zakresie należytej staranności wobec klienta, we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy<sup>20</sup> zawarto wymóg, aby instytucje, które podejmą decyzję o nienawiązywaniu stosunków gospodarczych z potencjalnym klientem, przechowywały dokumentację dotyczącą powodów takiej decyzji. Ponadto wniosek dotyczący szóstej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy<sup>21</sup> zawiera wymóg współpracy organów nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy z organami nadzoru odpowiedzialnymi za wdrażanie dyrektywy w sprawie usług płatniczych<sup>22</sup> i dyrektywy w sprawie rachunków płatniczych.

Trudności w egzekwowaniu prawa do posiadania podstawowego rachunku płatniczego mogą również wynikać z faktu, że pomimo ogólnego obowiązku określonego w art. 16 ust. 7 dyrektywy w sprawie rachunków płatniczych, dotyczącego natychmiastowego poinformowania konsumenta o odrzuceniu wniosku i o konkretnych powodach tego odrzucenia, często nie ma to miejsca ze względu na zakaz „ostrzeżenia” zawarty w przepisach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy, który stanowi odstępstwo od tego ogólnego obowiązku.

Inne odstępstwa przewidziane w PAD obejmują możliwość wymagania od konsumentów, którzy chcą otworzyć podstawowy rachunek płatniczy, wykazania, że są faktycznie zainteresowani otwarciem takiego rachunku (art. 16 ust. 2). Tylko kilka państw członkowskich<sup>23</sup> skorzystało z tej możliwości. Wiele państw członkowskich skorzystało natomiast z możliwości przewidzianej w art. 16 ust. 5, aby zezwolić instytucjom kredytowym na odrzucanie wniosku o otwarcie podstawowego rachunku płatniczego, gdy konsument posiada już rachunek płatniczy w instytucji kredytowej zlokalizowanej na ich terytorium.

---

<sup>18</sup> [Final Report on Guidelines on revised ML TF Risk Factors.pdf \(europa.eu\)](#) oraz [EBA Opinion and annexed report on de-risking.pdf \(europa.eu\)](#).

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism_en).

<sup>20</sup> COM(2021) 420 final [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0a4db7d6-eace-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0a4db7d6-eace-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>21</sup> COM(2021) 423 final [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:05758242-ead6-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:05758242-ead6-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>22</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz.U. L 337 z 23.12.2015, s. 35).

<sup>23</sup> Z tej możliwości skorzystało pięć państw członkowskich (zob. s. 72 pierwszego badania Deloitte).

Ponadto kilka państw członkowskich skorzystało z możliwości określenia ograniczonej liczby konkretnych dodatkowych przypadków, w których wnioski o otwarcie podstawowego rachunku płatniczego mogą lub powinny zostać odrzucone pod warunkiem, że wyjątki te mają na celu ułatwienie konsumentom uzyskania dostępu do nieodpłatnego podstawowego rachunku płatniczego w ramach mechanizmu przewidzianego w art. 25 PAD albo uniknięcie przypadków nadużyć ze strony konsumentów (art. 16 ust. 6 PAD). Na przykład niektóre państwa członkowskie ustanowiły kryteria, na mocy których wymaga się od wnioskodawców przedstawienia dowodów, że nie dopuścili się oszustwa ani innych przestępstw lub że ustanowiony został wyjątek dotyczący bezpieczeństwa narodowego. Z zapewnionej w art. 19 ust. 3 możliwości określenia ograniczonej liczby sprecyzowanych dodatkowych przypadków, w których instytucja kredytowa może jednostronnie rozwiązać umowę ramową dotyczącą podstawowego rachunku płatniczego, skorzystało wiele państw członkowskich w podobnych (i innych) przypadkach (np. w przypadku popełnienia niektórych umyślnych przestępstw lub w przypadku podjęcia działalności handlowej).

#### ▪ Średnie roczne opłaty pobierane za prowadzenie podstawowych rachunków płatniczych

Na mocy art. 18 ust. 1 PAD wymaga się od państw członkowskich zapewnienia, aby instytucje kredytowe oferowały podstawowe rachunki płatnicze „nieodpłatnie lub za opłatą w rozsądnej wysokości”. Państwa członkowskie wdrożyły ten wymóg na różne sposoby. Niektóre państwa członkowskie<sup>24</sup> postanowiły, że podstawowy rachunek płatniczy musi być udostępniany bezpłatnie, wprowadziły wyraźne ograniczenia wysokości opłaty za jego prowadzenie lub określiły dokładne parametry obliczania takiej opłaty. Inne państwa członkowskie wymagają, aby rachunki takie były oferowane bezpłatnie lub za opłatą w rozsądnej wysokości, ale nie ustalają żadnych dalszych kryteriów (poza kryteriami określonymi w art. 18 ust. 3 dotyczącymi tego, co można uznać za „rozsądną wysokość”).

Poziom opłat za prowadzenie podstawowego rachunku płatniczego znacznie różni się w poszczególnych państwach członkowskich<sup>25</sup>. Niekiedy istnieje również duża różnica między najtańszymi i najdroższymi ofertami nawet w obrębie tego samego państwa członkowskiego. W porównaniu z opłatami za standardowe rachunki płatnicze<sup>26</sup> opłaty za prowadzenie podstawowych rachunków płatniczych bywają niższe, ale tylko nieznacznie.

---

<sup>24</sup> Dziewięć państw członkowskich (szczegółowe informacje można znaleźć w pierwszym badaniu Deloitte, s. 35, tabela 5). Zob. także sprawozdanie EUNB z przeglądu tematycznego dotyczącego przejrzystości oraz poziomu opłat i prowizji za produkty bankowości detalicznej opublikowane w grudniu 2022 r. ([Report on the thematic review on fees and charges.pdf \(europa.eu\)](#)).

<sup>25</sup> Szczegółowe informacje na temat poziomów opłat za prowadzenie podstawowych rachunków płatniczych w wybranych państwach członkowskich można znaleźć na s. 34 pierwszego badania Deloitte. Ich wysokość waha się od zera do ponad 90 EUR rocznie.

<sup>26</sup> Jak wynika z pierwszego badania Deloitte, standardowe opłaty stałe za rachunki płatnicze (do których może być konieczne dodanie opłat zmiennych) mogą być w niektórych państwach członkowskich stosunkowo wysokie (mogą wynosić nawet 160 EUR rocznie), natomiast w innych mogą być relatywnie niskie (poniżej 20 EUR rocznie). Jednak w kilku państwach członkowskich co najmniej jedna z głównych instytucji kredytowych oferuje prowadzenie standardowych rachunków przy braku opłat stałych. Standardowe rachunki cyfrowe są na ogół oferowane bezpłatnie. Ponadto w niektórych państwach członkowskich mogą funkcjonować obniżone opłaty za prowadzenie określonych rachunków (np. dla osób młodych lub starszych). W niektórych państwach członkowskich wysokość opłat również znacznie się różni między poszczególnymi bankami. Pomimo pojawienia się nowych podmiotów na rynku opłaty te w ostatnich latach zasadniczo nie uległy obniżeniu. Szczegółowe informacje na temat poziomów opłat za prowadzenie standardowych rachunków płatniczych w wybranych państwach członkowskich można znaleźć na s. 32 pierwszego badania Deloitte.

W pierwszym badaniu Deloitte organizacje sektorowe i niektóre organizacje konsumenckie<sup>27</sup> wskazały jednak, że podstawowe rachunki płatnicze są ogólnie przystępne cenowo dla wszystkich.

▪ **Zastosowanie w praktyce/upowszechnianie podstawowego rachunku płatniczego**

Jak wynika ze sprawozdania sporządzonego na podstawie art. 27, w latach 2016–2021 w niektórych państwach członkowskich uruchomiona została znacząca liczba podstawowych rachunków płatniczych. Na przykład nastąpiło znaczne upowszechnienie tych rachunków w tych państwach członkowskich<sup>28</sup>, w których wcześniej wyższy odsetek ludności nie posiadał rachunku płatniczego. W innych państwach członkowskich poziom wykorzystania przedmiotowych rachunków był jednak dość niski<sup>29</sup>. Ponadto według najnowszego sprawozdania Global Findex Database z 2021 r.<sup>30</sup> udział populacji korzystającej z usług bankowych (osób w wieku przynajmniej 15 lat) wzrósł w latach 2017–2021 w większości państw członkowskich, a w niektórych z nich w 2021 r. osiągnął poziom 100 %.

Może istnieć kilka różnych powodów istnienia stosunkowo niewielkiej liczby podstawowych rachunków płatniczych. Po pierwsze, w czasie przyjęcia PAD odsetek osób posiadających rachunek płatniczy w wielu państwach członkowskich był już bardzo wysoki. Po drugie, w niektórych państwach członkowskich stosowane były już podobne narzędzia. Po trzecie, biorąc pod uwagę, że rachunki standardowe (w tym bezpłatne rachunki internetowe) są w powszechnie dostępne, podstawowe rachunki płatnicze mogą nie być rozwiązaniami odpowiednimi dla konsumentów, którzy mają do nich dostęp. Innym powodem niewielkiego upowszechnienia wykorzystania podstawowych rachunków płatniczych może być brak świadomości konsumentów. Niezbędne informacje dostępne są dla konsumentów za pośrednictwem różnych kanałów, takich jak strony internetowe czy kampanie uświadamiające, ale organizacje konsumenckie uważają, że poziom świadomości konsumentów na temat ich prawa do posiadania podstawowego rachunku płatniczego pozostaje raczej niski i że wiele banków nie oferuje konsumentom tego typu rachunków w sposób aktywny. W niektórych przypadkach koszt prowadzenia podstawowego rachunku płatniczego może również ograniczać jego upowszechnianie. Jak wskazano w sprawozdaniu Global Findex Database, innymi powodami nieposiadania rachunku płatniczego podawanymi przez konsumentów, którzy takiego rachunku nie posiadają w państwach członkowskich mających niższy wskaźnik osób korzystających z usług bankowych, mogą być niewystarczające środki finansowe, brak zaufania do instytucji finansowych lub fakt, że instytucje finansowe znajdują się zbyt daleko.

Wydaje się natomiast, że ten niski poziom upowszechnienia przedmiotowych rachunków nie wynika z niewystarczającej oferty samych podstawowych rachunków płatniczych.

---

<sup>27</sup> 23 % organizacji konsumenckich nie zgodziło się z twierdzeniem, że każdy może sobie pozwolić na otwarcie podstawowego rachunku płatniczego i korzystanie z niego (szczegółowe informacje można znaleźć na rys. 14 w załączniku D do pierwszego badania Deloitte).

<sup>28</sup> Na przykład na Cyprze, w Grecji, Litwie i Republice Czeskiej. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w tabeli 4: *Łączna liczba podstawowych rachunków płatniczych otwartych w ubiegłym roku* w sprawozdaniu sporządzonym na podstawie art. 27.

<sup>29</sup> Na przykład w Bułgarii, Chorwacji, Łotwie, Polsce i Rumunii. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w tabeli 4: *Łączna liczba podstawowych rachunków płatniczych otwartych w ubiegłym roku* w sprawozdaniu sporządzonym na podstawie art. 27.

W większości państw członkowskich nie są dostępne informacje na temat profili konsumentów, którzy otworzyli podstawowy rachunek płatniczy.

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

Podstawowe rachunki płatnicze znajdują się w ofercie wszystkich lub dużej liczby instytucji kredytowych w poszczególnych państwach członkowskich, a zgodnie z wynikami pierwszego badania Deloitte organizacje sektorowe i konsumenckie zasadniczo zgadzają się, że konsumenci mają wystarczający dostęp do tego typu rachunków. Nie wydaje się również, aby niski poziom upowszechnienia był spowodowany przede wszystkim odmową udostępnienia podstawowych rachunków płatniczych przez instytucje kredytowe – jak stwierdzono w sprawozdaniu sporządzonym na podstawie art. 27, liczba wniosków odrzuconych w poszczególnych państwach członkowskich wydaje się ogólnie niska<sup>31</sup>, choć istnieją pewne wyjątki.

Celem PAD niekoniecznie jest osiągnięcie wysokiego poziomu wykorzystania podstawowych rachunków płatniczych, a raczej zwiększenie włączenia społecznego pod względem finansowym i zapewnienie wszystkim konsumentom dostępu do tego rodzaju rachunków. Biorąc pod uwagę ogólną dostępność podstawowych rachunków płatniczych, wydaje się, że zasadniczo cel ten został osiągnięty. Ponadto, jak wynika z najnowszego sprawozdania Global Findex Database z 2021 r., odsetek osób posiadających rachunek płatniczy wzrósł w państwach członkowskich średnio do 95 %, a w niektórych z tych państw do blisko 100 %.

W szczególnych przypadkach opisanych powyżej mogą jednak wystąpić pewne trudności. Celem pakietu legislacyjnego dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest złagodzenie ryzyka związanego z praktykami *de-risking*. EUNB przedstawił dodatkowe wytyczne dotyczące zależności między przepisami PAD a przepisami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy<sup>32</sup>.

### **3.3. Wykaz usług**

W art. 17 ust. 1 wymaga się od państw członkowskich zapewnienia świadczenia szeregu usług w ramach prowadzenia podstawowego rachunku płatniczego (w tym umożliwienia wypłaty gotówki, polecenia przelewu, polecenia zapłaty i transakcji płatniczych przy użyciu karty płatniczej) w zakresie, w jakim usługi te są już oferowane konsumentom posiadającym rachunki płatnicze inne niż podstawowe rachunki płatnicze. W większości państw członkowskich w ramach podstawowego rachunku płatniczego oferowane są wszystkie usługi określone w art. 17 ust. 1. W kilku państwach członkowskich<sup>33</sup> niektóre z usług określonych w art. 17 ust. 1 (zlecenia stałe i polecenia zapłaty) nie były jednak oferowane jako część podstawowego rachunku płatniczego, ponieważ w państwach tych usługi takie nie były również oferowane jako element rachunku standardowego. W niektórych przypadkach instytucje kredytowe świadczą dodatkowe usługi w ramach podstawowych rachunków płatniczych (m.in. oferują kredyty w rachunku bieżącym, karty kredytowe i płatności natychmiastowe), mimo że nie jest to wymagane na mocy prawa.

Zobowiązanie państw członkowskich, aby od instytucji kredytowych wymagały zapewnienia dodatkowych elementów podstawowego rachunku płatniczego, musiałoby być uzasadnione względami włączenia społecznego pod względem finansowym. Wymóg ten należy również starannie rozważyć w kontekście dodatkowych kosztów ponoszonych przez instytucje

---

<sup>31</sup>Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w tabeli 5: Liczba i odsetek odrzuconych wniosków o otwarcie podstawowego rachunku płatniczego w sprawozdaniu sporządzonym na podstawie art. 27.

<sup>32</sup> [Wytyczne dotyczące zarządzania ryzykiem MLTF i dostępu do usług finansowych \(Guidelines on MLTF risk management and access to financial services\).pdf \(europa.eu\)](#)

<sup>33</sup> W trzech państwach członkowskich (więcej szczegółowych informacji można znaleźć w pierwszym badaniu Deloitte, s. 76).

kredytowe w związku z udostępnianiem podstawowych rachunków płatniczych, ponieważ mogłoby to z kolei zwiększyć koszt prowadzenia takich rachunków, a tym samym negatywnie wpłynąć na włączenie społeczne pod względem finansowym. Płatności natychmiastowe mogłyby w przyszłości stać się elementem podstawowych rachunków płatniczych, jednak obecnie – choć coraz częściej stosowane – płatności takie nie są jeszcze standardowo oferowaną usługą<sup>34</sup>. Inna ewentualna dodatkowa funkcja mogłaby dotyczyć zapewnienia dostępu do gotówki. Już w art. 17 ust. 1 nałożono wymóg, aby w ramach podstawowego rachunku płatniczego oferowana była usługa wypłaty gotówki w kasie lub w bankomacie, ale zmniejszenie liczby oddziałów i bankomatów może (na przykład w niektórych regionach oddalonych) utrudnić ogólne włączenie społeczne pod względem finansowym (a nie tylko dostęp do podstawowych rachunków płatniczych). Jak określono w strategii w zakresie płatności detalicznych<sup>35</sup>, Komisja podziela obawy, że istnieje ryzyko, iż postępująca transformacja cyfrowa usług może spowodować, że osoby pozbawione dostępu do usług cyfrowych będą jeszcze bardziej wykluczone niż obecnie. Kwestia dostępu do gotówki i jej akceptowalności była przedmiotem oceny na różnych forach (na poziomie Komisji w ramach grupy ekspertów ds. euro jako prawnego środka płatniczego (ELTEG)<sup>36</sup> oraz w ramach Rady ds. Płatności Detalicznych w Euro). W następstwie sprawozdania, które ELTEG przyjęła 6 lipca 2022 r., Komisja ocenia możliwe sposoby zapewnienia dostępności i akceptacji gotówki w euro<sup>37</sup>.

Zarówno sami konsumenci, jak i organizacje sektorowe wydają się być zdania, że konsumenci są zadowoleni z usług, które są obecnie oferowane zgodnie z wymogami krajowymi<sup>38</sup>. Wiele państw członkowskich również nie wydaje się widzieć potrzeby wprowadzenia zmian w PAD.

#### 4. PRZENOSZENIE RACHUNKÓW PŁATNICZYCH

Przed wejściem w życie PAD kilka państw członkowskich świadczyło już usługę przeniesienia rachunku<sup>39</sup> opartą na wspólnych zasadach Komitetu Europejskiego Sektora

---

<sup>34</sup> Może się to jednak zmienić, jeśli zostanie przyjęty wniosek ustawodawczy dotyczący płatności natychmiastowych ([wniosek w sprawie rozporządzenia zmieniającego rozporządzenia \(UE\) nr 260/2012 i \(UE\) 2021/1230 w odniesieniu do poleceń przelewu natychmiastowego w euro \(europa.eu\)](#)).

<sup>35</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie unijnej strategii w zakresie płatności detalicznych (COM(2020) 592 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0592&from=EN>

<sup>36</sup> ELTEG jest grupą ekspertów Komisji złożoną z ekspertów z państw członkowskich oraz przedstawicieli Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Grupa ta ma przede wszystkim na celu omawianie kwestii akceptowalności i dostępności gotówki w euro. W ostatnim sprawozdaniu ELTEG z lipca 2022 r. stwierdzono, że państwa członkowskie powinny monitorować sieci bankomatów i dodatkowe punkty dostępu do gotówki w oddziałach banków, aby zapewnić ich wystarczającą dostępność, zwłaszcza gdy takie placówki są zamykane. W sprawozdaniu tym stwierdzono również, że należy wprowadzić środki z zakresu polityki w celu zapewnienia dostępności gotówki w euro.

<sup>37</sup> Zob. inicjatywa Komisji dotycząca zakresu i skutków statusu banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego w programie prac Komisji na 2023 r. ([Program prac Komisji na 2023 r. – kluczowe dokumenty \(europa.eu\)](#)).

<sup>38</sup> 83 % organizacji sektorowych i 77 % organizacji konsumenckich zgodziło się, że konsumenci są zadowoleni z usług oferowanych w ramach podstawowego rachunku płatniczego (pozostała część respondentów odpowiedziała „nie wiem”). Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w pierwszym badaniu Deloitte, s. 77.

<sup>39</sup> [Wspólne zasady Komitetu Europejskiego Sektora Bankowego dotyczące przenoszenia rachunków bankowych](#). Wspólne zasady przenoszenia rachunków bankowych wdrożono przed końcem 2009 r. Komitet Europejskiego

Bankowego dotyczących przenoszenia rachunków bankowych, lecz w art. 10 wprowadzono wymóg, aby wszystkie państwa członkowskie zapewniły istnienie obowiązkowej usługi przeniesienia rachunku<sup>40</sup>. Jak wynika z pierwszego badania Deloitte, PAD umożliwiła zatem wszystkim konsumentom w UE łatwe przenoszenie rachunków w ich rodzinnym kraju, często bezpłatnie. Konsumenty, którzy skorzystali z tej usługi, uznali ją za zadowalającą. Niedociągnięcia zgłoszone przez organizacje konsumenckie dotyczą kwestii technicznych związanych z realizacją usługi w poszczególnych przypadkach, ale nie samego procesu przenoszenia rachunku<sup>41</sup>.

Jak wynika ze sprawozdania sporządzonego na podstawie art. 27, roczna liczba przypadków przeniesienia rachunku różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. W niektórych państwach członkowskich liczba przypadków przeniesienia jest znaczna<sup>42</sup>, a spośród nich w kilku można zaobserwować tendencję wzrostową, podczas gdy w innych państwach członkowskich jest bardzo niska<sup>43</sup>.

Na liczbę przypadków przeniesienia rachunku wpływa wiele czynników<sup>44</sup>. Na przykład usługa przeniesienia rachunku ma zastosowanie do rachunków płatniczych, ale nie do innych produktów finansowych (np. kredytów hipotecznych i inwestycji), z którymi ten rachunek płatniczy może być powiązany. Ponadto konsumenci mogą mieć ograniczoną świadomość istnienia takiej usługi i nie zawsze być o niej informowani – lub mogą nawet być zniechęceni do korzystania z tej usługi. Inne możliwe powody to niewystarczająca wiedza finansowa i założenie, że przeniesienie rachunku prowadziłoby do uzyskania tylko niewielkich oszczędności, chęć uniknięcia utraty numeru rachunku płatniczego oraz ryzyko zagubienia środków.<sup>45</sup>

---

Sektora Bankowego stwierdził, że zasady te zostały wdrożone przez wszystkie państwa członkowskie. Wdrożenie to było jednak niepełne i nie zostało odpowiednio przeprowadzone. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w dokumencie dostępnym pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0127&from=EN>

<sup>40</sup> Zgodnie z wynikami pierwszego badania Deloitte dziesięć państw członkowskich musiało wprowadzić jedynie niewielkie zmiany w swoich istniejących już ramach prawnych, dwa państwa członkowskie zobowiązane były wprowadzić bardziej znaczące zmiany, a w trzech państwach członkowskich wprowadzono nową usługę przeniesienia rachunku (więcej szczegółowych informacji można znaleźć na s. 53).

<sup>41</sup> Problemy techniczne, które pojawiały się w pojedynczych przypadkach, dotyczą zamknięcia poprzedniego rachunku przed uruchomieniem nowego, dostarczenia nowych kart debetowych/kredytowych po dezaktywacji poprzednich kart oraz rozliczania transakcji dokonywanych kartami debetowymi w sklepach lub poleceń zapłaty dopiero po kilku tygodniach od transakcji – co skutkuje windykacją należności.

<sup>42</sup> Na przykład w Danii czy we Francji. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w tabeli 1: *Liczba przypadków przeniesienia rachunku w ujęciu rocznym* w sprawozdaniu sporządzonym na podstawie art. 27.

<sup>43</sup> Na przykład w Bułgarii, Grecji, na Cyprze, Malcie, w Portugalii czy Rumunii. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w tabeli 1: *Liczba przypadków przeniesienia rachunku w ujęciu rocznym* w sprawozdaniu sporządzonym na podstawie art. 27. Badanie Eurobarometr z 2022 r. dotyczące detalicznych usług i produktów finansowych wykazało większą liczbę przypadków przeniesienia rachunku. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2666>

<sup>44</sup> Aby zapoznać się z perspektywą behawioralną przyczyn nieprzenoszenia rachunków, zob. badanie [Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products \[Zastosowanie analizy behawioralnej w celu zachęcenia konsumentów do przenoszenia produktów finansowych\]](#) – Urząd Publikacji UE (europa.eu).

<sup>45</sup> W specjalnym badaniu Eurobarometr z 2016 r. dotyczącym przenoszenia produktów i usług finansowych podano bardziej ogólnie, że dwoma głównymi przyczynami nieprzenoszenia tych produktów jest to, że konsumenci są zadowoleni ze swojego obecnego dostawcy usług, oraz fakt, że nigdy nie rozważali takiego przeniesienia ([Financial Products and Services \[Produkty i usługi finansowe\] – lipiec 2016 r. – badanie Eurobarometr \(europa.eu\)](#)).

Celem przepisów PAD dotyczących przenoszenia rachunków niekoniecznie było jednak zwiększenie liczby przeniesień, a raczej ułatwienie przenoszenia rachunku w celu zwiększenia konkurencji. Biorąc pod uwagę ogólną dostępność (dobrze funkcjonującej) usługi przeniesienia rachunku, wydaje się, że cel dotyczący ułatwienia przeprowadzenia takiego procesu przenoszenia został osiągnięty. Przydatne mogłoby być jednak wprowadzenie dodatkowych środków, w szczególności w celu zwiększenia świadomości konsumentów na temat ich prawa do przeniesienia rachunku płatniczego.

W przeciwieństwie do przenoszenia rachunku na obszarze jednego kraju usługa ta nie jest obecnie oferowana w przypadku chęci zmiany dostawców usług płatniczych, gdy są oni w różnych państwach członkowskich. Na mocy art. 11 dostawca usług płatniczych zobowiązany jest jedynie do zapewnienia pomocy (np. dostarczenia informacji i przekazania środków) konsumentom, w przypadku gdy zgłoszą zamiar otwarcia rachunku płatniczego u dostawcy usług płatniczych zlokalizowanego w innym państwie członkowskim. Jak wynika z pierwszego badania Deloitte, poziom zainteresowania konsumentów transgranicznym dostępem do rachunku płatniczego jest niski, chociaż może on wzrastać ze względu na rozpowszechnianie się neobanków<sup>46</sup>. Czynnikiem, które mogą wpływać na poziom zainteresowania, mogą być preferowanie fizycznej bliskości banku, bariery językowe oraz fakt, że z rachunków krajowych można korzystać w całej UE.

## **5. OCENA EWENTUALNYCH DALSZYCH ŚRODKÓW DOTYCZĄCYCH PRZENIESIENIA RACHUNKU**

### **5.1. Możliwość rozszerzenia usługi przeniesienia rachunku określonej w art. 10 na przeniesienie transgraniczne**

Rozszerzenie zakresu usługi przeniesienia rachunku na przypadki transgraniczne ułatwiłoby przenoszenie rachunków do innych państw członkowskich, co stałoby się równie proste jak w przypadku przeniesienia w obrębie jednego i tego samego państwa członkowskiego.

Istnieje kilka różnych sposobów rozszerzenia dostępnej obecnie usługi przeniesienia rachunku w obrębie jednego państwa członkowskiego na przenoszenie rachunku między dwoma państwami członkowskimi (np. połączenie poszczególnych usług przeniesienia rachunku na poziomie krajowym lub stworzenie znormalizowanej ogólnounijnej usługi przeniesienia rachunku, która zastąpiłaby istniejące systemy przeniesienia krajowego). W tym drugim wariantcie proces zostałby usprawniony, ale wiązałby się z koniecznością przeprowadzenia bardziej radykalnych zmian w obszarze technologii informacyjnych przez poszczególne zainteresowane strony<sup>47</sup>.

Oba warianty byłyby technicznie wykonalne. Biorąc pod uwagę szacowane wskaźniki przeniesienia rachunków, można jednak stwierdzić, że spodziewane koszty (koszty jednorazowe plus koszty stałe) znacznie przewyższyłyby spodziewane korzyści: jednorazowe

---

<sup>46</sup> Więcej szczegółowych informacji na temat neobanków można znaleźć na s. 120 pierwszego badania Deloitte.

<sup>47</sup> Poszczególne zainteresowane strony, które uwzględniono w badaniu, to: konsumenci, właściwe organy (właściwe organy krajowe lub właściwy organ na poziomie unijnym), wierzyciele/dłużnicy (wszystkie osoby trzecie, z którymi konsumenci dokonują transakcji w formie regularnych płatności, polecenia zapłaty lub zlecenia stałego), dostawcy usług płatniczych i inne podmioty (dostawcy usług płatniczych działający wspólnie, właściwe organy krajowe albo właściwe organy unijne, jeżeli nie jest jasne, która z zainteresowanych stron ponosiłaby koszty). Szczegółowe informacje można znaleźć w drugim badaniu Deloitte na s. 76.



koszty obu wariantów oszacowano na około 840 mln EUR, a koszty stałe na około 158 mln EUR rocznie<sup>48</sup>. Jednak (stałe) korzyści (głównie dla konsumentów<sup>49</sup>) wyniosłyby tylko około 41 mln EUR rocznie<sup>50</sup>. Ponadto ze względu na (spodziewaną) niewielką liczbę przypadków transgranicznego przeniesienia rachunku organizacje konsumenckie nie uznają rozszerzenia zakresu tej usługi na przypadki transgraniczne za kwestię priorytetową (podczas gdy instytucje kredytowe nie widzą w tym żadnej korzyści i wskazują na bariery językowe, fizyczną odległość i inne przeszkody).

## **5.2. Możliwość opracowania ram na potrzeby automatycznego przekierowywania płatności**

Ramy opracowane na potrzeby automatycznego przekierowywania płatności gwarantowałyby, że przez pewien czas po przeniesieniu rachunku płatniczego przez konsumenta płatności realizowane na poprzedni („stary”) rachunek byłyby przekierowywane na nowy rachunek konsumenta. Zmniejszyłoby to ewentualne obawy dzięki zagwarantowaniu dodatkowej pewności, że przychodzące płatności trafiają na właściwy rachunek. Ułatwiłoby to również przeniesienie rachunku, a tym samym zwiększyło konkurencję. Taka automatyczna usługa przekierowania funkcjonuje już w Niderlandach jako dodatkowa funkcja w ramach usługi przeniesienia rachunku w tym kraju. Ramy na potrzeby automatycznego przekierowywania płatności mogłyby zostać ustanowione wewnątrz w poszczególnych państwach członkowskich lub w całej UE. Ustanowienie takich ram na poziomie unijnym wymagałoby uprzedniego wprowadzenia usługi transgranicznego przeniesienia rachunku płatniczego. Ramy te mogłyby zostać ustanowione na wiele różnych sposobów (np. jako system, w którym dane dotyczące nowego rachunku byłyby zawarte w komunikatach o błędach wysyłanych do banków próbujących dokonać przelewu na zamknięty rachunek, jako system, w którym tabele przekierowań zostałyby włączone do systemów przekierowywania banków, oraz w drodze ustanowienia oddzielnego centralnego mechanizmu rozrachunkowego w celu zarządzania informacjami dotyczącymi przeniesienia rachunku).

Biorąc pod uwagę szacowane wskaźniki przenoszenia, można jednak stwierdzić, że, spodziewane koszty (koszty jednorazowe plus koszty stałe) znacznie przewyższyłyby oczekiwane korzyści. Koszty jednorazowe każdego z wymienionych wariantów oszacowano na kwotę od 1 mld EUR do 5 mld EUR. Roczne koszty stałe poszczególnych wariantów wynoszą od 228 mln EUR do 782 mln EUR w przypadku automatycznego przekierowywania na poziomie krajowym oraz od 461 mln EUR do 1 mld EUR w przypadku automatycznego

---

<sup>48</sup> Liczby te odnoszą się tylko do konsumentów we wszystkich opcjach (5.1, 5.2 i 5.3). Dostawcy usług płatniczych ponieśliby większość kosztów jednorazowych (835 mln EUR) i większość kosztów stałych (150 mln EUR). Więcej szczegółowych informacji można znaleźć na s. 84 drugiego badania Deloitte.

<sup>49</sup> W celu obliczenia stałych korzyści dla konsumentów w drugim badaniu Deloitte uwzględniono korzyści wynikające z poświęcenia mniejszej ilości czasu na przeprowadzenie przeniesienia, korzyści związane z brakiem konieczności zajmowania się większą liczbą nieudanych płatności oraz korzyści dotyczące potencjalnych oszczędności w zakresie opłat za prowadzenie rachunku dla (dodatkowych) konsumentów, którzy dokonują przeniesienia. Szczegółowe informacje można znaleźć w drugim badaniu Deloitte na s. 77.

<sup>50</sup> Aby osiągnąć próg rentowności po 20 latach, konieczne byłoby osiągnięcie wskaźnika transgranicznego przeniesienia rachunków na poziomie ponad 4,2 % (w przeciwieństwie do szacowanego wskaźnika przeniesienia transgranicznego na poziomie 0,2 %). Szczegółowe informacje można znaleźć na s. 97 drugiego badania Deloitte. Warianty (5.1 i 5.3) nie zostałyby uznane za efektywne nawet na podstawie wyższych wskaźników przeniesienia rachunków, wskazanych w badaniu Eurobarometr z 2022 r. dotyczącym detalicznych usług i produktów finansowych.

przekierowywania na poziomie unijnym, połączonego z usługą przeniesienia rachunku<sup>51</sup>. Tymczasem (roczne stałe) korzyści (głównie dla konsumentów) wyniosłyby jedynie około 80 mln EUR w przypadku automatycznego przekierowywania na poziomie krajowym i 154 mln EUR w przypadku automatycznego przekierowywania na poziomie unijnym<sup>52</sup>.

### **5.3. Ocena kosztów i korzyści wynikających z wprowadzenia możliwości pełnego przenoszenia numerów rachunków płatniczych w całej UE**

Możliwość pełnego przenoszenia numerów rachunków płatniczych w całej UE oznaczałaby, że przy przeniesieniu rachunku płatniczego wewnątrz UE możliwe byłoby zachowanie tego samego numeru. Konsument nie musieliby już powiadamiać wierzycieli ani dłużników, z którymi dokonują powtarzających się transakcji, o nowym numerze swojego rachunku płatniczego, a ci wierzyciele/dłużnicy nie musieliby aktualizować swoich systemów rachunkowości. Zachowanie tego samego numeru rachunku dałoby konsumentom pewność, że wszystkie przychodzące płatności będą trafiały na właściwy rachunek płatniczy. Zmniejszyłoby to ewentualne obawy i ułatwiło przeniesienie rachunku nie tylko w obrębie kraju, ale również za granicę. Sprzyjałoby to konkurencji.

Możliwość przenoszenia numeru rachunku płatniczego mogłoby zostać zorganizowane na różne sposoby. Jednym z wariantów byłaby możliwość przeniesienia istniejącego numeru IBAN, który byłby powiązany z nowym numerem IBAN w wewnętrznych systemach (tj. *back-end*) (konsument niekoniecznie by o tym wiedział). Alternatywnym wariantem byłoby stworzenie aliasu, który mógłby być powiązany z istniejącym numerem IBAN i przekazywany dłużnikom/wierzycielom. Przy przenoszeniu rachunków alias (tj. *front-end*) mógłby zostać powiązany z nowym numerem IBAN w systemie *back-end* (również w tym przypadku konsument niekoniecznie by o tym wiedział). Trzecim i bardziej podstawowym wariantem byłoby zastąpienie wszystkich istniejących numerów IBAN nowymi unijnymi numerami IBAN (nowy możliwy do przeniesienia numer rachunku). Jest to jedyny wariant, w przypadku którego numer rachunku byłby rzeczywiście możliwy do przeniesienia i wymagałby jedynie kodu identyfikacyjnego jednostki jako identyfikatora *back-end*, aby banki mogły ustalić, gdzie znajduje się dany rachunek.

Biorąc pod uwagę szacowane wskaźniki przenoszenia, można stwierdzić, że spodziewane koszty (koszty jednorazowe plus koszty stałe) znacznie przewyższyłyby oczekiwane korzyści. Jednorazowe koszty oszacowano na 7–22 mld EUR<sup>53</sup>, a koszty stałe tych wariantów na około 1 mld EUR rocznie<sup>54</sup>. Z drugiej strony (stałe) korzyści (głównie dla konsumentów i wierzycieli/dłużników) wyniosłyby jedynie od 151 mln EUR do 242 mln EUR rocznie<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Dostawcy usług płatniczych ponieśliby większość kosztów jednorazowych i większość kosztów stałych. Właściwe organy ponosiłyby jedynie koszty jednorazowe (od 2 mln EUR do 12 mln EUR), a wierzyciele/dłużnicy ponosiliby tylko koszty stałe (od 20 mln EUR do 40 mln EUR).

<sup>52</sup> Jak wynika z drugiego badania Deloitte, w przypadku zastosowania tych wariantów nie byłoby możliwe osiągnięcie progu rentowności – nawet przy dużej liczbie przypadków przeniesienia rachunku.

<sup>53</sup> Jednorazowe koszty w przypadku wariantu dotyczącego nowego możliwego do przeniesienia numeru rachunku wyniosłyby około 22 mld EUR.

<sup>54</sup> Dostawcy usług płatniczych ponieśliby większość kosztów jednorazowych i większość kosztów stałych, chyba że wariant ten zostałby wdrożony poprzez zastąpienie wszystkich obecnych numerów IBAN unijnymi numerami IBAN. W takim przypadku wierzyciele/dłużnicy ponieśliby ponad połowę kosztów jednorazowych (12 mld EUR).

<sup>55</sup> Według drugiego badania Deloitte osiągnięcie progu rentowności po 20 latach wymagałoby uzyskania wskaźników krajowego przenoszenia na poziomie 8 % (w porównaniu z szacowanym wskaźnikiem

Jak wynika z pierwszego badania Deloitte, organizacje sektorowe nie postrzegają możliwości przenoszenia numeru rachunku jako istotnego przełomu w zakresie przenoszenia. Organizacje konsumenckie wyrażają mieszane opinie<sup>56</sup>, ale nie uważają utworzenia usługi transgranicznego przeniesienia rachunku za priorytet.

Z wyników badania wynika wyraźnie, że te ewentualne dodatkowe środki mogłyby jeszcze bardziej ułatwić przenoszenie rachunków płatniczych w UE. Biorąc jednak pod uwagę, że obecnie koszty znacznie przewyższyłyby spodziewane korzyści, mogą one wydawać się nieuzasadnione na tym etapie.

## **6. SKUTECZNOŚĆ ISTNIEJĄCYCH ŚRODKÓW ORAZ POTRZEBA DODATKOWYCH ŚRODKÓW W CELU ZWIĘKSZENIA WŁĄCZENIA SPOŁECZNEGO POD WZGLĘDEM FINANSOWYM ORAZ POMOCY OSOBOM PODATNYM NA ZAGROŻENIA W SYTUACJI NADMIERNEGO ZADŁUŻENIA**

Dostęp do rachunku płatniczego jest niezbędny, aby ludzie mogli uczestniczyć w życiu gospodarczym i społecznym. Jest to zasadnicze narzędzie włączenia społecznego pod względem finansowym. W UE odsetek konsumentów posiadających rachunek płatniczy jest co do zasady (bardzo) wysoki. Według najnowszych danych z Global Findex Database z 2021 r. średnio 95 % obywateli w UE w wieku przynajmniej 15 lat ma co najmniej jeden rachunek płatniczy<sup>57</sup>. Odsetek ten wzrósł w ostatnich latach (o cztery punkty procentowe od 2017 r.). Może to wynikać z różnych czynników: finansów cyfrowych, pojawienia się bezpłatnych rachunków cyfrowych oraz faktu, że PAD zapewnia prawo do podstawowego rachunku bankowego.

W sprawozdaniu Global Findex Database z 2021 r. widoczne są jednak znaczne różnice między państwami członkowskimi. Chociaż w wielu państwach członkowskich ponad 95 % ludności (w wieku przynajmniej 15 lat) ma rachunek płatniczy, w niektórych innych państwach członkowskich odsetek ten jest znacznie niższy<sup>58</sup>. W sprawozdaniu Global Findex Database podkreślono również różnice między rodzajami konsumentów, w szczególności w przypadku osób podatnych na zagrożenia<sup>59</sup>. Z pierwszego badania Deloitte wynika również, że organizacje sektorowe i konsumenckie uważają, że bycie bezdomnym i bycie imigrantem oznacza największe ryzyko nieposiadania rachunku płatniczego. W PAD przewidziano już prawo do posiadania podstawowego rachunku płatniczego (w tym dla osób podatnych na zagrożenia) za rozsądną opłatą. Kwestia tego, czy konieczna będzie zmiana PAD z myślą o dalszym zwiększeniu włączenia społecznego pod względem finansowym, na

---

rzeczywistego przenoszenia wynoszącym 1 %) oraz wskaźników transgranicznego przenoszenia na poziomie 2,4 % (w porównaniu z szacowanym wskaźnikiem rzeczywistego przenoszenia wynoszącym 0,3 %).

<sup>56</sup> 42 % organizacji konsumenckich odpowiedziało „nie” na pytanie, czy możliwość przenoszenia rachunków płatniczych w całej UE byłaby istotnym przełomem w zakresie przenoszenia, w szczególności transgranicznego. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w pierwszym badaniu Deloitte, s. 59.

<sup>57</sup> Liczby podane w badaniu Eurobarometr z 2022 r. dotyczącym detalicznych usług i produktów finansowych są nieznacznie niższe od danych przedstawionych w sprawozdaniu Global Findex Database z 2021 r.

<sup>58</sup> Na przykład 69 % w Rumunii, 84 % w Bułgarii i 88 % na Węgrzech.

<sup>59</sup> Chociaż bycie osobą podatną na zagrożenia (np. bezrobotną, o niskim poziomie wykształcenia lub dochodów) ma niewielki wpływ na to, czy dana osoba ma rachunek płatniczy w tych państwach członkowskich, w których odsetek osób mających rachunek płatniczy jest bardzo wysoki, prawdopodobieństwo dysponowania przez takie osoby rachunkiem płatniczym jest mniejsze w państwach członkowskich o niższym odsetku osób posiadających rachunek płatniczy.

przykład w odniesieniu do opłat za podstawowy rachunek płatniczy, zostanie poddana bardziej szczegółowej ocenie zgodnie z normami lepszego stanowienia prawa. W niektórych państwach członkowskich przydatne mogłyby być dodatkowe środki o charakterze nielegislacyjnym, takie jak planowane wytyczne EUNB dotyczące wzajemnego oddziaływania między dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy a PAD, a także środki zwiększające świadomość.

Transformacja cyfrowa może przyczynić się do powstania dodatkowych barier dla włączenia społecznego pod względem finansowym. Transformacja cyfrowa może w pewien sposób pomóc w zwiększeniu włączenia społecznego pod względem finansowym (np. dzięki internetowemu dostępowi do usług bankowych w dowolnym czasie), ale zwiększona transformacja cyfrowa może również oznaczać ograniczenie fizycznego dostępu (do oddziałów i bankomatów) i powodować trudności dla konsumentów, którzy nie mają albo umiejętności cyfrowych, albo dostępu do urządzeń cyfrowych. W rzeczywistości zmniejszenie liczby bankomatów i oddziałów w ostatnich latach ograniczyło dostępność podstawowych usług płatniczych<sup>60</sup>. Komisja pracuje nad rozwiązaniem tych problemów na kilka sposobów. W szczególności Komisja pracuje nad zwiększeniem wiedzy finansowej (w granicach swoich kompetencji przewidzianych w Traktacie). Wraz z OECD Komisja opracowała ramy kompetencji finansowych dla osób dorosłych<sup>61</sup>, które obejmują w szczególności cyfrową wiedzę finansową. Obecnie Komisja i OECD pracują nad podobnymi ramami kompetencji dla osób młodych. Jak określono w planie działania na rzecz unii rynków kapitałowych<sup>62</sup>, Komisja ocenia również możliwość wprowadzenia wymogu promowania przez państwa członkowskie środków edukacyjnych wspierających edukację finansową. Ponadto Komisja jest gotowa nadal wspierać państwa członkowskie w obszarze wiedzy finansowej i włączenia społecznego pod względem finansowym za pomocą Instrumentu Wsparcia Technicznego.<sup>63</sup> Dotychczas Komisja zrealizowała około 20 projektów z zakresu wsparcia technicznego, obejmujących zarówno szersze tematy, takie jak wsparcie wdrażania krajowych strategii w zakresie wiedzy finansowej, po bardziej konkretne kwestie, w tym starzenie się społeczeństwa, inwestorzy detaliczni lub umiejętności cyfrowe<sup>64</sup>. Jak stwierdzono powyżej (pkt 3.3), prowadzone są prace nad dostępem do gotówki i jej akceptacją.

Komisja rozpoczęła niedawno badanie dotyczące nadmiernego zadłużenia konsumentów w UE i jego skutków. Badanie to będzie obejmowało przegląd nadmiernego zadłużenia gospodarstw domowych i konsumentów w UE, z uwzględnieniem wpływu COVID-19 na nadmierne zadłużenie gospodarstw domowych.

---

<sup>60</sup> Zob. również [sprawozdanie na temat trendów konsumenckich Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego \(europa.eu\)](#).

<sup>61</sup> [Komisja i OECD-INFE publikują wspólne ramy dla osób dorosłych mające na celu zwiększenie umiejętności finansowych poszczególnych osób \(europa.eu\)](#).

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

<sup>63</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/240 z dnia 10 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument Wsparcia Technicznego, Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 1.

<sup>64</sup> Przykład projektu z zakresu wsparcia technicznego wspierającego wiedzę finansową w państwach członkowskich: [Ochrona konsumentów i zwiększanie wiedzy finansowej \(europa.eu\)](#).

## **7. PRZYKŁADY NAJLEPSZYCH PRAKTYK Z PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W ZAKRESIE OGRANICZANIA WYKLUCZENIA KONSUMENTÓW Z DOSTĘPU DO USŁUG PŁATNICZYCH**

Państwa członkowskie zastosowały szereg różnych środków – w celu transpozycji PAD oraz uniknięcia lub ograniczenia wykluczenia finansowego z dostępu do usług płatniczych – które mogą służyć jako najlepsze praktyki.

Aby ułatwić dostęp do podstawowego rachunku płatniczego i uniknąć wykluczenia, co najmniej jedno państwo członkowskie ma mechanizm umożliwiający wyznaczenie konkretnej instytucji kredytowej, która udostępni podstawowy rachunek płatniczy konsumentowi, którego wnioski o otwarcie podstawowego rachunku płatniczego odrzucono. Taki mechanizm może w praktyce znacznie ułatwić uzyskanie dostępu do podstawowego rachunku płatniczego, w szczególności jeżeli chodzi o konsumentów podatnych na zagrożenia lub konsumentów, w przypadku których związane z nimi ryzyko zostało ograniczone przez niektóre banki. Kilka państw członkowskich wydało wytyczne dla instytucji kredytowych dotyczące wzajemnego oddziaływania między wymogami określonymi w PAD i wymogami w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w przypadkach, w których klienci nie mają stałego adresu lub standardowej dokumentacji. Aby rozwiązać problem dokumentów tożsamości, w jednym z państw członkowskich ustanowiono system, dzięki któremu pracownicy socjalni mogą potwierdzić tożsamość osoby bezdomnej, która chce otworzyć rachunek płatniczy.

W celu ograniczenia kosztów podstawowego rachunku płatniczego niektóre państwa członkowskie wymagają, aby podstawowe rachunki płatnicze były bezpłatnie udostępniane wszystkim lub jedynie grupom podatnym na zagrożenia. W innych przypadkach państwa członkowskie określiły wyraźne i niskie limity opłat – na przykład w ujęciu bezwzględnym lub względnym (np. w stosunku do innych rachunków płatniczych). Inne państwa członkowskie ustanowiły różne systemy ustalania cen, aby zapewnić bardziej korzystne warunki konsumentom podatnym na zagrożenia.

Aby zwiększyć świadomość, kilka państw członkowskich podjęło działania mające na celu informowanie konsumentów i zwiększenie ich świadomości na temat podstawowych rachunków płatniczych, w szczególności za pomocą broszur, przewodników i informacji na stronach internetowych. Państwa członkowskie opracowały również wiele inicjatyw na rzecz zwiększenia włączenia społecznego pod względem finansowym poprzez różne programy dotyczące wiedzy finansowej<sup>65</sup>.

## **8. WNIOSKI**

Celami PAD są 1) stworzenie przejrzystości i zapewnienie porównywalności opłat za prowadzenie rachunków płatniczych, 2) zagwarantowanie konsumentom dostępu do (podstawowych) rachunków płatniczych oraz 3) ułatwienie przenoszenia rachunków płatniczych.

---

<sup>65</sup> Aby zapoznać się z przeglądem środków krajowych, zob. [Edukacja finansowa |Europejski Urząd Nadzoru Bankowego \(europa.eu\)](#).

Co do zasady PAD pomogła w stworzeniu przejrzystości i porównywalności opłat za prowadzenie rachunków płatniczych. W szczególności zapewniła ona minimalny poziom harmonizacji, zwłaszcza dzięki ustanowieniu ujednoliconej terminologii (która jest częściowo jednolita na poziomie UE), wspólnych wzorów sprawozdań w sprawie opłat związanych z rachunkami płatniczymi, jednolitego procesu przenoszenia rachunku oraz prawa dostępu do podstawowych rachunków płatniczych na poziomie UE. Transponując PAD, niektóre państwa członkowskie wprowadziły jednak dodatkowy poziom nowego ustawodawstwa – zamiast zastąpić istniejące przepisy – przez co krajowe i unijne ramy regulacyjne są bardziej rozdrobnione. Najważniejszym niezamierzonym skutkiem tego działania było powielenie dokumentów dotyczących wysokości opłat za prowadzenie rachunków płatniczych w państwach członkowskich, w których istniały już dokumenty zawierające te same informacje. Środki przedstawione w PAD (w szczególności porównywarki internetowe) mogą zwiększyć przejrzystość i zdolność konsumentów do porównywania opłat. Niektóre aspekty nadal jednak wymagają poprawy, a transgraniczna przejrzystość i porównywanie nie są jeszcze możliwe z powodu różnic w stosowanej terminologii i barier językowych.

PAD zapewniła również konsumentom dostęp do podstawowych rachunków płatniczych, które są oferowane przez wszystkie lub wiele instytucji kredytowych w każdym państwie członkowskim. Odsetek konsumentów w UE posiadających rachunek płatniczy jest co do zasady (bardzo) wysoki i jeszcze wzrósł po wejściu w życie PAD. W niektórych państwach członkowskich uruchomiona została znacząca liczba podstawowych rachunków płatniczych. Na przykład nastąpiło znaczne upowszechnienie tych rachunków w tych państwach członkowskich, w których wcześniej wyższy odsetek ludności nie posiadał rachunku płatniczego. W innych państwach członkowskich poziom wykorzystania przedmiotowych rachunków był jednak dość niski. Przyczyny stosunkowo niskiego poziomu wykorzystania mogą być różne (np. wysoka dostępność rachunków standardowych, bezpłatne rachunki internetowe, brak konsumentów, a w niektórych przypadkach koszty utrzymania podstawowych rachunków płatniczych). Celem PAD niekoniecznie jednak było osiągnięcie wysokiego poziomu wykorzystania podstawowych rachunków płatniczych, a raczej zwiększenie włączenia społecznego pod względem finansowym i zapewnienie wszystkim konsumentom dostępu do tego rodzaju rachunków. Biorąc pod uwagę ogólną dostępność podstawowych rachunków płatniczych, wydaje się, że zasadniczo cel ten został osiągnięty. W szczególnych przypadkach mogą jednak wystąpić pewne trudności. EUNB przedstawił dodatkowe wytyczne dotyczące zależności między przepisami PAD a przepisami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy. Przydatne mogłoby być również wprowadzenie dodatkowych środków, w szczególności w celu zwiększenia świadomości konsumentów na temat ich prawa do posiadania podstawowego rachunku płatniczego.

PAD umożliwiła także wszystkim konsumentom w UE łatwe przenoszenie rachunków w ich rodzinnym kraju, często bezpłatnie. Jak wynika ze sprawozdania sporządzonego na podstawie art. 27, między poszczególnymi państwami członkowskimi istnieją znaczne różnice w liczbie rocznych przypadków przenoszenia rachunków. W niektórych państwach członkowskich pewna grupa konsumentów przenosi swoje rachunki (w przypadku kilku państw zjawisko to ma tendencję wzrostową), ale w innych państwach członkowskich poziom przenoszenia jest bardzo niski. Może to wynikać z szeregu różnych czynników, w tym z faktu, że usługa przeniesienia rachunku ma zastosowanie jedynie do rachunków płatniczych (ale nie do innych produktów finansowych, takich jak kredyty hipoteczne i inwestycje) oraz z ograniczonej świadomości konsumentów na temat usługi przeniesienia rachunku – lecz także z zadowolenia z obecnego dostawcy oraz z faktu, że niektórzy konsumenci nigdy nie rozważali przenoszenia. Celem przepisów PAD dotyczących przenoszenia rachunków nie

było jednak konieczne zwiększenie przypadków takiego przenoszenia, a raczej zwiększenie konkurencji poprzez ułatwienie konsumentom przenoszenia rachunków płatniczych. Biorąc pod uwagę ogólną dostępność (dobrze funkcjonującej) usługi przeniesienia rachunku, wydaje się, że cel dotyczący ułatwienia przeprowadzenia takiego procesu przenoszenia został osiągnięty. Przydatne mogłoby być wprowadzenie dodatkowych środków, w szczególności w celu zwiększenia świadomości konsumentów na temat ich prawa do przenoszenia rachunku.

W przyszłości można by wprowadzić dodatkowe środki, aby jeszcze bardziej ułatwić przenoszenie rachunków w UE (tj. rozszerzyć usługę przeniesienia rachunku na przypadki transgraniczne, zapewnić mechanizm automatycznego przekierowywania płatności w tym samym państwie członkowskim lub do i z innego państwa członkowskiego lub zagwarantować możliwość pełnego przenoszenia numerów rachunków płatniczych w całej Unii). Biorąc jednak pod uwagę, że obecnie koszty wprowadzenia tych środków znacznie przewyższyłyby spodziewane korzyści, mogą one wydawać się nieuzasadnione na tym etapie.

W związku z powyższym Komisja nie przedstawia wniosku ustawodawczego wraz z niniejszym sprawozdaniem. Konieczność zmiany PAD będzie musiała zostać rozważona bardziej szczegółowo i zgodnie z normami lepszego stanowienia prawa na późniejszym etapie i z uwzględnieniem w szczególności wytycznych EUNB dotyczących wzajemnego oddziaływania między PAD a przepisami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy. Komisja będzie nadal monitorować wykonanie i egzekwowanie przedmiotowej dyrektywy w państwach członkowskich.