



Bruselj, 8.5.2013
SWD(2013) 165 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

**k predlogu DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA
o primerljivosti provizij, povezanih s plačilnimi računi, zamenjavi plačilnih računov in
dostopu do osnovnih plačilnih računov**

{COM(2013) 266 final}
{SWD(2013) 164 final}

1. UVOD

Vsi državljani Evropske unije morajo imeti pravico dostopa do osnovnih bančnih storitev po vsej EU, ne glede na svoje državljanstvo in/ali stalno prebivališče, saj je dostop postal osnovni pogoj za sodelovanje v gospodarskem in družbenem življenju. Tak dostop ni omogočen vsem. Boljši dostop do osnovnih bančnih storitev bi vsakemu potrošniku omogočil, da v celoti izkoristi prednosti notranjega trga, na primer s spodbujanjem prostega pretoka oseb in poenostavitvijo čezmejnega nakupovanja blaga.

Poleg tega zaradi nejasnih informacij o bančnih provizijah potrošniki težko sprejemajo ozaveščene odločitve o tem, kateri račun je zanje najugodnejši. Ker je ponudbe težko primerjati, se potrošniki EU običajno ne odločajo, da bi bančni račun zamenjali za račun, ki bi morda bolje ustrezal njihovim potrebam. Potrošnike EU, ki želijo uporabiti bančne storitve v tujini, pogosto ovirajo zahteve ali prakse na domačih trgih, zaradi katerih so osebe brez stalnega prebivališča v slabšem položaju. Zato je konkurenca v sektorju bančništva na drobno omejena. Ta vprašanja in njihovi učinki so jasno medsebojno povezani tako za posameznike kot za gospodarstvo na splošno. Cilj te ocene učinka je obravnavati te probleme ter s tem:

- i. **izboljšati pravilno delovanje notranjega trga in preprečiti izkrivljanje konkurence na področju bančništva na drobno.** Neenaki konkurenčni pogoji za udeležence na trgu pomenijo manjšo konkurenčno tekmovalnost in zamujene priložnosti. Če ukrepi ne bodo sprejeti, obstaja tveganje, da se bo razdrobljenost na področju zagotavljanja plačilnih računov povečala, kar bo ogrozilo dolgoročno povezovanje trgov;
- ii. **potrošnikom omogočiti sprejemanje ozaveščenih odločitev.** Na konkurenčnem in učinkovito delujočem enotnem trgu z visoko ravno varstva potrošnikov bi imeli državljani EU na voljo vsa orodja, ki jih potrebujejo, da lahko v svoji ali drugi državi članici poiščejo produkt, ki najbolj ustreza njihovim potrebam;
- iii. **vsem evropskim državljanom omogočiti, da izkoristijo prednosti enotnega trga, s spodbujanjem gospodarske in finančne vključenosti ter z dostopom do osnovnih bančnih storitev po vsej EU.** Dostop do storitev osnovnega računa bo omogočil večjo finančno vključenost ter s tem vsem potrošnikom omogočil sodelovanje na notranjem trgu (vključno z njegovim digitalnim okoljem) in izkoriščanje njegovih prednosti. Izboljšanje dostopa do te ključne storitve je ukrep Evropske platforme proti revščini in socialni izključenosti (vodilna pobuda iz strategije Evropa 2020), ki je namenjen preprečevanju socialne izključenosti.¹

Ta ocena učinka obravnava zlasti plačilne račune potrošnikov. Ne obsega računov podjetij, vključno z računi malih ali mikropodjetij, razen računov v lastnem imenu. Prav tako ne zajema varčevalnih računov, ki imajo lahko bolj omejene možnosti plačil.

2. OKVIR

V reševanje teh vprašanj so že bila vložena prizadevanja. Komisija je leta 2007 pozvala Odbor za evropsko bančno industrijo (v nadaljnjem besedilu: EBIC), naj potrošnikom olajša prenos računov med bankami. EBIC se je odzval in pripravil Skupna načela za zamenjavo bančnega računa.² Nacionalna

¹ Evropska platforma proti revščini in socialni izključenosti: evropski okvir za socialno in teritorialno kohezijo [COM(2010) 758] in spremni dokument [SEC(2010) 1654].

² *The Common Principles for Bank Account Switching (Splošna načela za zamenjavo plačilnih računov)*, <http://www.eubic.org/Position%20papers/2008.12.01%20Common%20Principles.pdf>.

bančna združenja bi morala ta načela začeti izvajati do konca leta 2009. Vendar so raziskave pokazale, da je izvajanje skupnih načel neustrezno³ in da ne obravnavajo ustrezno vseh ovir za čezmejno mobilnost.

Komisija je avgusta 2010 pozvala EBIC, naj izboljša jasnost, primerljivost in preglednost provizij za račune ter zagotovi, da bodo informacije o provizijah enostavno dostopne potrošnikom. Kljub znatnim prizadevanjem, ki so do konca leta 2011 potekala za sprejetje dogovora o samoregulativnem kodeksu za ponudnike plačilnih storitev, ki temelji na načelih, pobuda ni prinesla rezultatov.

Komisija je julija 2011 sprejela priporočilo o dostopu do osnovnega plačilnega računa⁴, v katerem so določena načela, ki potrošnikom zagotavljajo dostop do računa v celotni EU. Čeprav so bile države članice pozvane, da morajo zahteve iz priporočila izpolniti do januarja 2012, so okvir, usklajen s priporočilom, vzpostavile le tri države članice.⁵ Dostop do storitev računov je ključen tudi za preprečevanje socialne izključenosti.⁶

Zaradi teh samoregulativnih in regulativnih neuspehov sta Evropski svet in Parlament poudarila, da je pomembno zagotoviti delovanje enotnega trga za vse državljane. Evropski parlament je v resoluciji o enotnem trgu za Evropejce⁷ pozval *Komisijo, naj do junija 2011 predloži zakonodajni predlog o zagotovitvi dostopa do nekaterih osnovnih bančnih storitev ter izboljša preglednost in primerljivost bančnih stroškov do konca leta 2011*. Evropski svet je marca 2012 podprl namen Komisije, da predlaga nov sveženj ukrepov o plačilnih računih za nove možnosti za rast na enotnem trgu. Podobno je Evropski parlament v nedavnem poročilu s priporočili Komisiji o dostopu do osnovnih bančnih storitev⁸ pozval *Komisijo, naj na tem področju do januarja 2013 pripravi zakonodajni predlog*.

Poleg tega je v Aktu za enotni trg (SMA) II, ki je bil sprejet 3. oktobra 2012, zakonodajna pobuda o bančnih računih v EU opredeljena kot eden od 12 prednostnih ukrepov za ustvarjanje dejanskih učinkov na terenu ter zaupanja med državljani in podjetji, da bodo izkoristili prednosti enotnega trga.⁹ Njegov cilj je „[z]agotovitev vsem državljanom EU dostopa do osnovnega plačilnega računa, zagotovitev preglednosti in primerljivosti provizij za bančne račune ter poenostavitev spremembe bančnega računa“.¹⁰ Komisija je kot del svojega delovnega programa za leto 2013¹¹ napovedala tudi predloge na področju preglednosti in primerljivosti bančnih provizij ter zamenjave bančnih računov.

3. OPREDELITEV PROBLEMA

3.1. Dostop do storitev osnovnega računa

Glede na ocene iz raziskav je v EU od 30 do 68 milijonov državljanov, ki nimajo plačilnega računa.¹² Mnogi od njih plačilnega računa ne želijo ali ne potrebujejo.¹³ Razlog za to so lahko tudi psihološki

³ *Consumer Market Study on the consumers' experiences with bank account switching with reference to the Common Principles on Bank Account Switching (Anonimna potrošniška tržna raziskava o izkušnjah potrošnikov pri zamenjavi bančnega računa s sklicevanjem na skupna načela za zamenjavo bančnega računa)*, GfK, januar 2012, Evropska potrošniška organizacija ter nacionalne študije v Združenem kraljestvu, na Irskem in v Avstriji.

⁴ Priporočilo Komisije 2011/442/ES z dne 18. julija 2011, 2011/442/EU, 18.7.2011.

⁵ Belgija, Francija in Italija.

⁶ COM(2010) 758 in SEC(2010) 1654.

⁷ Resolucija Evropskega parlamenta 2010/2278(INI).

⁸ Resolucija Evropskega parlamenta 2012/2055(INI).

⁹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/headlines/news/2012/10/20121003_en.htm.

¹⁰ „Akt za enotni trg II – Skupaj za novo rast“, COM(2012) 573 z dne 3. oktobra 2012, stran 16.

¹¹ „Delovni program Komisije za leto 2013“, COM(2012) 629 z dne 23. oktobra 2012, Priloga I, stran 5.

¹² *Study on the costs and benefits of policy actions in the field of ensuring access to basic account – Final Report (Študija o stroških in koristih ukrepov politike na področju zagotavljanja dostopa do osnovnega računa – končno poročilo)* (CSES, julij 2010, str. 14) in izračuni na podlagi posebne raziskave Eurobarometra o finančnih storitvah na drobno (Evropska komisija, februar 2012).

dejavniki, saj lahko veliko potrošnikov odvrnejo cene, birokratski zapleti v zvezi z računi itd. Vendar se ocenjuje, da želi račun imeti približno polovica državljanov, ki računa še nima.¹⁴ Razlogi, da potrošniki nimajo dostopa do računa, so različni.

Neučinkovit, nedosleden ali neobstoječ regulativni okvir

Čeprav so bile države članice pozvane, da morajo do januarja 2012 izpolniti zahteve iz priporočila o dostopu do osnovnega plačilnega računa¹⁵, in je Komisija za sredino leta 2012 napovedala pregled, kot kažejo poročila Evropske komisije in Parlamenta¹⁶, zaradi regulativnih neuspehov uporaba priporočila ni optimalna in nima učinkov na trg.

Majhna donosnost nekaterih skupin potrošnikov za banke

Zaradi neuskkljenih spodbud med ponudnikom računa in potrošnikom banke zavrnejo potrošnikovo vlogo za plačilni račun. To velja zlasti za ranljive potrošnike, ki jih lahko banke obravnavajo kot nedonosne, in številne mobilne potrošnike, o katerih je na voljo malo informacij.

Omejen in dražji dostop do produktov in storitev

Za potrošnika brez računa je lahko nakup katerega koli drugega finančnega produkta otežen in dražji, ker se plačilni računi pogosto uporabljajo kot način za dostop do drugih finančnih produktov in storitev, npr. stanovanjskega zavarovanja. Taki potrošniki imajo omejene priložnosti, kar zadeva uporabo e-trgovine, ker je za večino transakcij potrebna kreditna kartica ali bančno nakazilo. Druga plačilna sredstva so običajno dražja in bolj zapletena.¹⁷ Študija kaže, da je 22 % potrošnikov, ki so pridobili dostop do bančnih storitev, nakupovalo prek telefona ali interneta, odkar so odprli svoj račun.¹⁸

Nizka stopnja ozaveščenosti o razpoložljivosti osnovnih plačilnih računov

Osnovni plačilni računi se v državah članicah, v katerih obstajajo, pogosto ne tržijo aktivno zaradi neuskkljenih spodbud med ponudniki in potrošniki.

Diskriminacijska pravila o dostopu do plačilnih računov

Vloge potrošnikov za račun se običajno zavrnejo, ker nimajo rednih prihodkov; 40 % zavrnenih potrošnikov je to dejstvo navedlo kot razlog za zavrnitev. Drugi običajni razlogi za zavrnitev so neobstoje stalnega prebivališča in neustrezni dokumenti.

Nizko zaupanje potrošnikov v finančni sistem

Nekateri ranljivi potrošniki se morda ne odločijo za odprtje računa zaradi tveganja, da bodo v primeru njihove zadolženosti zasežena morebitna sredstva na računu.

Omejitve uporabe osnovnih plačilnih storitev

Različne značilnosti osnovnega plačilnega računa predstavljajo ovire za notranji trg, osnovni plačilni račun je na primer mogoče uporabljati le za „domača“ nakazila ali z „domačimi“ bankomati. To

¹³ Posebna raziskava Eurobarometra o finančnih storitvah na drobno, Evropska komisija, februar 2012, str. 31.

¹⁴ Izračuni služb Komisije, ki temeljijo na podatkih Eurostata, dokumentu *Measuring Financial Inclusion: The Global Findex Database (Merjenje finančne vključenosti: zbirka podatkov Findex)*, Svetovna banka, april 2012, in posebni raziskavi Eurobarometra o finančnih storitvah na drobno, Evropska komisija, februar 2012.

¹⁵ Priporočilo Komisije 2011/442/EU, 18.7.2011.

¹⁶ Resolucija Evropskega parlamenta 2012/2055(INI).

¹⁷ *Banking services and poorer households (Bančne storitve in revnejša gospodinjstva)*, delovna skupina za finančne storitve, december 2010.

¹⁸ *Nothing is free: A survey of the social cost of the main payment instruments in Hungary (Nič ni brezplačno: študija o socialnih stroških glavnih plačilnih instrumentov na Madžarskem)*, Nacionalna banka Madžarske, str. 27.

predstavlja velik problem za mobilne in ranljive delavce, ki živijo na obmejnih območjih ali delajo in živijo v več kot eni državi članici.

3.2. Predstavitev in enostavna primerjava bančnih provizij

Značilnosti plačilnih računov in struktura oblikovanja njihovih cen so same po sebi zapletene, kar povzroča asimetrijo informacij ter omejuje izbiro potrošnikov in konkurenco med ponudniki.

Zelo različne storitve in provizije

Plačilni računi zajemajo različne storitve, njihove strukture stroškov pa so lahko zelo zapletene. Zaradi zapletenosti provizij potrošniki težko razumejo, kaj predstavljajo provizije. Vendar je razumevanje provizij predpogoj za primerjavo različnih ponudb.

Modeli za oblikovanje cen

Zdi se, da imajo nekateri modeli za oblikovanje cen enostavnejše strukture stroškov (npr. struktura, ki temelji na paketih ali posrednih prihodkih) kot drugi (struktura, ki temelji na transakcijah ali računih). Čeprav na nacionalnih trgih pogosto prevladuje en model oblikovanja cen, se v številnih državah članicah uporablja več modelov. Ta raznolikost zagotavlja večjo izbiro produktov in ni negativna, vendar je zaradi nje izbira ustreznega produkta še bolj zapletena.

Preprostost in preglednost provizij

Ker se za isto vrsto storitev uporablja različna terminologija, je lahko težko primerjati ponudbe bank. V raziskavi¹⁹ je bilo ugotovljeno, da sta dve tretjini finančnih institucij zagotovili informacije o provizijah na svojih spletnih mestih, 69 % bank pa ni zagotovilo jasnih informacij, pri čemer je bilo treba za dodatna pojasnila o objavljenih provizijah stopiti v stik z zadevno institucijo.

Razpršene cene plačilnih računov v državah članicah in med njimi

Ugotovljeno je bilo, da so cene plačilnih računov zelo različne, zato je stopnja konkurenčnosti cen na trgu vprašljiva. Poleg tega različne cene spodbujajo tudi mnenje, da cene plačilnih računov niso pravične, kar zmanjšuje zaupanje potrošnikov v sektor.

Cenovna diskriminacija med strankami

Med različnimi strankami obstaja cenovna diskriminacija, zato njihov strošek za produkt s primerljivimi značilnostmi ni enak. Na jasnost in primerljivost bančnih ponudb negativno vplivajo tudi uvodne ponudbe cen, zato potrošniki težje razumejo dolgoročne stroške, povezane z vodenjem računa.

Neučinkovit, nedosleden ali neobstoječ regulativni okvir

Sedanji regulativni okvir se med državami članicami zelo razlikuje, kar zadeva njegov obseg in poglobljenost. Medtem ko morajo kreditne institucije potrošnike ob odprtju računa seznaniti s pogodbenimi pogoji, veliko držav članic ne predpisuje posebnih zahtev za predstavitev. Zelo različne so tudi zahteve glede naknadnega obveščanja. Posledica neusklajenih nacionalnih ukrepov so neenaki konkurenčni pogoji na notranjem trgu, kar pomeni, da državljanom EU ni zagotovljena enaka raven varstva potrošnikov.

¹⁹ *Preparing the monitoring of the impact of the Single European Payments Area (SEPA) on consumers (Priprava na spremljanje učinkov enotnega evropskega plačilnega območja na potrošnike)*, Van Dijk Management Consultants, 2008.

3.3. Zamenjava plačilnega računa

Potencialna in dejanska mobilnost strank ustvarjata konkurenco med ponudniki in jih spodbujata, da v svojo ponudbo vključijo bolj kakovostne in cenejše produkte. Vendar je raziskava²⁰ pokazala, da to ne velja za plačilne račune. Dejavniki, ki trenutno omejujejo zamenjavo računov, so:

Neustrezne informacije

Na podlagi skupnih načel²¹ je treba zagotoviti informacije o postopku zamenjave računov, vendar se to ne izvaja. V raziskavi²² je bilo ugotovljeno, da so informacije v 86 % primerov zagotovljene v podružnici, na spletu ali prek telefona, vendar je stopnja zagotovljenih informacij zelo različna. Pri tretjini poizvedb na spletnem mestu bank informacije o zamenjavi računov niso bile na voljo. V 45 % primerov niso bile zagotovljene podrobne informacije o postopku, v 80 % primerov pa niso bili na voljo prospekti z navodili.

Zapletenost postopka zamenjave računov

Ena od največjih ovir za mobilnost računov so težave pri prenosu trajnih nalogov in direktnih obremenitev. V raziskavi²³ je bilo ugotovljeno, da so potrošniki v dveh tretjinah primerov prejeli informacije, da jim banka ne more pomagati pri prenosu trajnih nalogov. Zamenjava računa je za potrošnike zamudna in naporna. Leta 2009 približno 21 milijonov potrošnikov ni zamenjalo računov, ker bi bila takšna zamenjava predraga in prezahtevna²⁴. Pogosto ni jasno, koliko časa bo trajal postopek in kaj se bo zgodilo z direktnimi obremenitvami/krediti v „prehodnem obdobju“. Raziskava je pokazala tudi, da se roki, določeni v skupnih načelih, ne upoštevajo.²⁵

Neposredni finančni stroški

Potrošniki, ki zamenjajo tekoči račun, morajo med postopkom zamenjave računov plačati neposredne finančne stroške, kot je strošek vodenja dveh računov. Drugi neposredni stroški, ki lahko nastanejo, so provizija za prenos sredstev na računu in korespondenčni stroški.

Psihološki dejavniki

Potrošnike lahko od zamenjave odvrnejo lastna prepričanja. Na Nizozemskem je od leta 2004 vzpostavljen sistem preusmeritve računov, vendar se tam le malo strank odloči za zamenjavo računov. Eden od razlogov je, da potrošniki na Nizozemskem še vedno menijo, da je postopek zapleten, čeprav se je potrošnikom, ki so zamenjali račun s pomočjo storitve preusmeritve, zdel enostaven.²⁶

Omejena čezmejna zamenjava računov

²⁰ *The Consumer Market Study on the consumers' experiences with bank account switching with reference to the Common Principles on Bank Account Switching (Anonimna potrošniška tržna raziskava o izkušnjah potrošnikov pri zamenjavi bančnega računa s sklicevanjem na skupna načela za zamenjavo bančnega računa)*, GfK, januar 2012, ter študije Evropske potrošniške organizacije in študije na nacionalni ravni (Združeno kraljestvo, Irska, Avstrija).

²¹ [Http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/baeg/switching_principles_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/baeg/switching_principles_en.pdf).

²² *Consumer Market Study on the consumers' experiences with bank account switching with reference to the Common Principles on Bank Account Switching (Anonimna potrošniška tržna raziskava o izkušnjah potrošnikov pri zamenjavi bančnega računa s sklicevanjem na skupna načela za zamenjavo bančnega računa)*, GfK, januar 2012.

²³ Glej prejšnjo opombo.

²⁴ *Consumers' views on switching service providers (Stališča potrošnikov o zamenjavi ponudnikov storitev)*, Eurobarometer 243, Evropska komisija, str. 18.

²⁵ Glej opombo 21; *Tarifs et mobilité bancaires: le désolant palmarès des Banques*, UFC Que Choisir, 2010; *Kontowechsel: Wie funktioniert er?*, VKI, marec 2010.

²⁶ Priporočila iz končnega poročila ICB, ICB, september 2011, str. 220.

Samoregulativna skupna načela ne veljajo za čezmejno zamenjavo računov, za katero so še vedno značilni ločeni postopki odpiranja in zapiranja računov na stroške strank. Vendar bi imela storitev čezmejne zamenjave računov pomembne koristi. Več kot 12,3 milijona državljanov EU, starejših od 15 let, ima stalno prebivališče v drugi državi članici, pri čemer bi storitev zamenjave računov olajšala njihovo mobilnost. Ob upoštevanju velike razpršenosti cen plačilnih računov bi lahko vsi potrošniki, tako mobilni kot nemobilni, z odprtjem plačilnega računa v drugi državi članici izbirali storitve znotraj EU ter prihranili denar.

4. MEDSEBOJNE POVEZAVE

Dostop do plačilnega računa je v sodobnem gospodarstvu bistven. Na resnično delujočem notranjem trgu mora biti dostop omogočen tudi v tujini, tj. kjer koli v EU. Če se državljan EU s Poljske preseli v Združeno kraljestvo, vendar ne more odpreti računa, zanj pregledne informacije o provizijah in učinkovit postopek zamenjave računov ne bodo imeli pomena.

V preiskavi Komisije o sektorju bančništva na drobno²⁷ je bilo ugotovljeno, da je nizka raven mobilnosti strank neposredno povezana z višjo donosnostjo bank ter da je učinek mobilnosti strank na trgu plačilnih računov na tržno moč (izmerjen glede na skupno donosnost bančništva na drobno) takšen, da se je zaradi 1-odstotnega povečanja stopnje odhodov strank²⁸ za podoben delež zmanjšala stopnja donosnosti bank pred obdavčitvijo.

Nepregledne strukture provizij ovirajo nemoten postopek zamenjave računov in otežujejo ali v primeru čezmejnih primerjav celo onemogočajo iskanje boljšega produkta. Dejanska zamenjava računov se lahko izvede šele, ko potrošnik na podlagi preglednih in enostavno razumljivih informacij o provizijah izbere produkt. Ovire za zamenjavo računov so zato lahko zadnji dejavnik, zaradi katerega veliko potrošnikov na koncu dolgotrajnega postopka obupa. To pomeni, da čezmejna preglednost provizij in/ali mehanizmi zamenjave računov ne morejo biti resnično učinkoviti, dokler ne bodo odpravljene ovire, s katerimi se srečujejo potrošniki pri dostopu do čezmejnih trgov.

Vsi navedeni problemi, ugotovljeni na teh treh področjih, finančno izključujejo nekatere potrošnike ter omejujejo mobilnost potrošnikov, konkurenčnost in učinkovitost na trgih plačilnih računov. Vendar ustvarjajo tudi zelo praktične težave, kar zadeva čas, prizadevanje in finančne stroške za potrošnike in industrijo, ki se želijo seliti po EU, kar ovira rast in ogroža prožnost gospodarstva.

5. CILJI

Glavni cilj te pobude je vzpostavitev učinkovitega in konkurenčnega enotnega trga (člen 114(1) Pogodbe) z visoko ravnjo varstva potrošnikov (člen 114(3) Pogodbe), ki spodbuja uravnoteženo gospodarsko rast z večjo gospodarsko vključenostjo. Cilji te ocene učinka so opisani v tabeli spodaj.

Splošni cilji	
<ul style="list-style-type: none"> • Izboljšati zaupanje potrošnikov • Povečati izbiro potrošnikov glede kakovosti razpoložljivih produktov in glede znižanja cen • Omogočiti večjo finančno vključenost strank in nato njihovo mobilnost • Olajšati čezmejno dejavnost ponudnikov plačilnih računov • Zagotoviti enake konkurenčne pogoje za udeležence na trgu 	
Posebni cilji	Operativni cilji

²⁷ Report on the retail banking sector inquiry (Poročilo o raziskavi glede bančništva na drobno), SEC(2007) 106, Evropska komisija, 31.1.2007;

http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/inquiries/sec_2007_106.pdf.

²⁸ Opredeljeno kot odstotek strank, ki zamenjajo ponudnike v določenem letu.

<i>Dostop do storitev osnovnega računa</i>	
Olajšati dostop do storitev osnovnega računa (ne obvezuje vseh, da imajo plačilni račun)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zmanjšati število Evropejcev brez bančnega računa za 6,4 milijona do leta 2020²⁹ ▪ Zagotoviti dostop do vseh osnovnih plačilnih sredstev za vse potrošnike z osnovnimi plačilnimi računi ▪ Olajšati čezmejni dostop do osnovnih bančnih storitev za 3,5 milijona potrošnikov do leta 2020³⁰ ▪ Izboljšati ozaveščenost potrošnikov o osnovnih plačilnih računih
<i>Predstavitev bančnih provizij in njihova enostavna primerjava</i>	
Zagotoviti, da potrošniki EU prejmejo jasne, celovite in primerljive informacije o bančnih provizijah	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Potrošniki lahko razumejo ponudbe bank in ocenijo, katera je najugodnejša ▪ Ponudbe plačilnih računov je enostavno primerjati ▪ Potrošnikom pomagati izbrati ponudbo, ki najbolj ustreza njihovim potrebam ▪ Izboljšati ozaveščenost potrošnikov o dejansko plačanih stroških ▪ Zmanjšati breme zamenjave računov za potrošnike
<i>Zamenjava plačilnih računov</i>	
Zagotoviti, da lahko potrošniki EU enostavno in pravočasno zamenjajo plačilne račune	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zamenjava računov je enostaven postopek brez zapletov ▪ Potrošniki prejmejo ustrezno pomoč in informacije v zvezi s postopkom zamenjave računov ▪ Število napačno usmerjenih/zamujenih plačil med postopkom zamenjave računov se zmanjša na manj kot 5 % periodičnih transakcij ▪ Zmanjšajo se neposredni finančni stroški zamenjave računov za potrošnike ▪ Postopek zamenjave računov traja največ 14 dni ▪ Poveča se mobilnost uporabnikov plačilnih računov

6. POTREBA PO UKREPANJU NA RAVNI EU

Ker so plačilni računi finančna storitev, ki je najpogosteje kupljena v tujini³¹, je ključno opredeliti ustrezne rešitve za težave, opisane zgoraj. Posledice neukrepanja so resne, vključno z omejenim razvojem v celoti delujočega notranjega trga z znatnim vplivom na potrošnike, podjetja in gospodarstvo na splošno. Regulativne in samoregulativne pobude iz oddelka 2 zgoraj niso bile uspešne. Kljub javnemu obveščanju, da se izvaja pregled trgov računov³², je na nacionalni ravni v pripravi le nekaj pobud za izboljšanje razmer. Komisija se je zavezala, da bo ukrepala, če bodo te pobude neuspešne.

V skladu z načelom subsidiarnosti se lahko ukrepi na ravni EU sprejmejo le, če države članice predvidenih ciljev ne morejo doseči same. Čeprav z ukrepi EU morda ni mogoče enostavno obravnavati nekaterih bolj neotipljivih značilnosti čezmejne uporabe bančnih storitev, kot sta jezik ali oddaljenost, so takšni ukrepi EU zaradi več razlogov upravičeni za doseganje določenih ciljev:

Izboljšati pravilno delovanje notranjega trga in preprečiti izkrivljanje konkurence na področju bančništva na drobno

Pobuda EU bo najbolje obravnavala dejavnike, ki onemogočajo opravljanje dejavnosti ali zvišujejo strošek poslovanja v drugi državi članici v primerjavi s stroški, ki jih imajo domači ponudniki. Zato se bo povečala učinkovitost, preprečilo ustvarjanje novih ovir in okrepil trg finančnih storitev na drobno. Sedanji neenaki konkurenčni pogoji za udeležence na trgu pomenijo manjšo konkurenčno tekmovalnost in zamujene priložnosti. Te težave so še večje zaradi majhne mobilnosti strank in neučinkovitih mehanizmov zamenjave računov, ki ovirajo nove udeležence na trgu pri pridobivanju novih strank. Zaradi ukrepanja/neukrepanja držav članic samih lahko nastanejo različni predpisi, ki lahko prispevajo k nekonkurenčnim trgov in neenakim ravnom varstva potrošnikov v EU. Za določitev zahtev za

²⁹ Cilj strategije Evropa 2020 je zmanjšati število revnih in socialno izključenih za vsaj 20 milijonov do leta 2020, med drugim z izboljšanjem dostopa do osnovnih storitev in obravnavanjem finančne izključenosti.
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=sl>.

³⁰ Glej prejšnjo opombo.

³¹ Glej opombo št. 9.

³² Glej opombo št. 4.

primerljivo predstavitev bančnih provizij, ki zajema domače in čezmejne trge, je potreben skupen pristop, ker lahko ločeni standardi, ki obravnavajo le čezmejno dejavnost, dodatno razdrobijo domače trge.

Potrošnikom omogočiti sprejemanje ozaveščenih odločitev in izkoriščanje prednosti enotnega trga

Ugotovljeni problemi zaradi nizkega zaupanja potrošnikov, višjih stroškov in manjše mobilnosti strank v domačem in čezmejnem okviru povzročajo izgubo za potrošnike in zato predstavljajo strošek za družbo kot celoto. Na konkurenčnem in učinkovito delujočem notnem trgu z visoko ravno varstva potrošnikov bodo imeli vsi državljani EU na voljo orodja, ki jih potrebujejo, da bodo lahko kjer koli v EU poiskali produkt, ki najbolj ustreza njihovim potrebam.

Vsem evropskim državljanom omogočiti dostop do osnovnih storitev ter zagotoviti priložnost, da izkoristijo prednosti enotnega trga, s spodbujanjem gospodarske in finančne vključenosti

Brez ukrepanja na ravni EU bo težko zagotoviti prednosti enotnega trga vsem državljanom EU. Enaki konkurenčni pogoji na ravni EU bodo pripomogli, da bodo lahko potrošniki izkoristili vse prednosti povezovanja evropskega finančnega sektorja, in sicer zaradi večje finančne vključenosti, ki vsem potrošnikom omogoča, da v celoti izkoristijo prednosti notranjega trga (na primer z udeležbo v e-trgovanju in s tem na digitalnem trgu, vključno z bolj konkurenčnim čezmejnimi blagom in storitvami). Dostop do ključnih storitev, vključno s storitvami osnovnega računa³³, prispeva k strategijam za dejavno vključevanje, katerih cilj je ponovno vključevanje ljudi, ki so najbolj oddaljeni od trga dela. Zato predstavlja del ukrepov za izvajanje, ki so bili določeni v dokumentu Evropske platforme proti revščini in socialni izključenosti, ki je ena od vodilnih pobud strategije Evropa 2020 za doseganje vključujoče rasti v EU.

Pobuda na podlagi člena 114 PDEU bi prispevala k izpolnitvi cilja vzpostavitve in ustreznega delovanja notranjega trga z visoko ravno varstva potrošnikov ter preprečevanju izkrivljanja konkurence na področju bančništva na drobno. Upoštevala bo načeli subsidiarnosti in sorazmernosti, ker je jasno, da države članice predvidenih ciljev ne morejo doseči same. Na podlagi tega je ukrepanje EU na področju plačilnih računov upravičeno.

7. MOŽNOSTI POLITIKE, OCENA UČINKA IN PRIMERJAVA

V spodnjih tabelah so povzete možnosti politike. Obdržane možnosti so poudarjene.

7.1 Dostop do storitev osnovnega računa

Možnost	Povzetek
1	Brez ukrepanja na ravni EU
2	Zagotovitev uporabe določb priporočila
3	Sprememba določb priporočila glede na upravičence A: Uvedba splošne pravice do osnovnega plačilnega računa B: Uvedba pravice do osnovnega plačilnega računa za osebe s stalnim prebivališčem C: Uvedba pravice do osnovnega plačilnega računa za osebe brez stalnega prebivališča, ki so povezane z državo, v kateri želijo odpreti račun
4	Izboljšanje značilnosti osnovnega plačilnega računa A: Razširitev seznama osnovnih storitev, da bo vključeval spletno bančništvo in spletno nakupovanje B: Razširitev seznama osnovnih storitev, da bo vključeval manjšo prekoračitev ali možnost minimalne prekoračitve C: Določitev minimalnih sredstev na računu, ki jih ni mogoče zaseči D: Zagotovitev nediskriminacijskih značilnosti plačilnega računa

Bistveno je zagotoviti dostop do osnovnega plačilnega računa za vse državljane, zlasti za ranljive potrošnike. Uvedba možnosti 2 bi bila najučinkovitejša za osebe s stalnim prebivališčem in osebe brez takšnega prebivališča. Možnosti 4A, B in C bi domnevno privabile več potrošnikov, ki nimajo bančnega računa, ter izboljšale dostop do različnih plačilnih sredstev, ker vsaka od njih zagotavlja dodatno

³³ Skupaj z različnimi podpornimi storitvami, kot je zdravstvo, otroško varstvo, socialna stanovanja ali vseživljenjsko učenje.

značilnost računa. Možnost 4A bi najverjetneje privabila dodatne potrošnike, medtem ko bi možnost 4D prav tako privabila veliko potrošnikov, ki nimajo bančnih računov, in zlasti mobilne potrošnike, ker bi omogočila enako uporabo računa v celotni EU. S kombinacijo možnosti 2, 4A in 4D bi se najučinkoviteje rešile težave na trgu in dosegli določeni cilji. Možnosti 4A in 4D sta v skladu s priporočili Evropskega parlamenta: „[z]akonodaja bi morala uporabniku osnovnega plačilnega računa omogočiti opravljanje vseh najpomembnejših plačilnih transakcij, kot so prejemanje dohodka ali izplačil, plačevanje računov ali davkov ter nakup blaga in storitev prek fizičnih načinov komunikacije in komunikacije na daljavo z uporabo glavnih nacionalnih sistemov“.³⁴

7.2 Predstavitev bančnih provizij in njihova enostavna primerjava

Možnost	Povzetek
1	Brez ukrepanja na ravni EU
2	Uvedba standardnega cenika kot del postopka odprtja računa. Provizije, skupne vsem državam članicam, bi se določile na ravni EU in dopolnile na nacionalni ravni, da bi zajele 20 najbolj reprezentativnih provizij ali vsaj 80 % glavnih zaračunanih nadomestil.
3	Uvedba zahteve za pripravo glosarjev terminologije, povezane z bančnimi provizijami <u>A:</u> Neuskklajena terminologija <u>B:</u> Ne temelji na popolnoma usklajeni terminologiji
4	Uvedba zahteve za vzpostavitev neodvisnih spletnih mest za primerjavo provizij na ravni držav članic <u>A:</u> Eno uradno spletno mesto v vsaki državi članici <u>B:</u> Primerjalna spletna mesta, ki pridobijo dovoljenje v okviru akreditacijske sheme
5	Uvedba zahteve za pripravo reprezentativnih primerov stroškov vodenja plačilnega računa <u>A:</u> Banke pripravijo svoje reprezentativne primere <u>B:</u> Države članice predpišejo reprezentativne primere
6	Določitev uporabniških profilov strank in zagotovitev simulacije stroškov za potencialne imetnike tekočih računov <u>A:</u> Banke pripravijo svoje profile strank <u>B:</u> Države članice predpišejo profile strank
7	Uvedba standardiziranih obrazcev na ravni EU za zagotavljanje predhodnih informacij o provizijah
8	Uvedba obveznosti banke, da zagotovi naknadne informacije o zaračunanih provizijah
9	Uvedba standardiziranih obrazcev na ravni EU za zagotavljanje naknadnih informacij o provizijah

V okviru možnosti 2 je treba zagotoviti sezname provizij, povezanih z računom. Sezname bi se pripravili na ravni EU in dopolnili na nacionalni ravni, pri čemer bi se uporabljala standardizirana terminologija. To bi olajšalo primerjavo različnih ponudb in potrošnikom omogočilo preverjanje, razumevanje in primerjavo provizij. Prispevalo bi tudi k enakim konkurenčnim pogojem za ponudnike, ki tekmujejo na trgu, ker bi morali vsi ponudniki iz EU izpolnjevati enake zahteve. Možnost 8 se šteje za učinkovito, zlasti v kombinaciji z možnostjo 2, ker bi z njo zagotovili naknadne informacije o istih provizijah, kar bi potrošnikom omogočilo, da bi razumeli provizije in sprejeli pravilne odločitve. Ob upoštevanju informacij, ki se zagotovijo v okviru možnosti 2 in 8, se s spletnim orodjem za primerjavo iz možnosti 4B za potrošnike zmanjšajo stroški iskanja in zamenjave računov, pri čemer se jim omogoči primerjava ponudb računov. Možnost 4B je za države članice učinkovitejša od možnosti 4A, ker jim v skladu z njo ni treba vzpostaviti novega spletnega mesta, ampak zagotavlja dodatno vrednost obstoječih spletnih mest.

7.3 Zamenjava plačilnega računa

Možnost	Povzetek
---------	----------

³⁴ Glej opombo št. 15.

1	Brez ukrepanja na ravni EU
2	Zagotovitev, da so storitve zamenjave računov v skladu s skupnimi načeli
3	Izboljšanje učinkovitosti skupnih načel <u>A:</u> Izboljšanje obstoječih skupnih načel na nacionalni ravni <u>B:</u> Razširitev področja uporabe izboljšanih skupnih načel na čezmejno zamenjavo računov v celotni EU
4	Uvedba storitve samodejne preusmeritve za vse prejemke in plačila <u>A:</u> Na nacionalni ravni <u>B:</u> Na ravni EU
5	Uvedba prenosljivosti plačilnih računov <u>A:</u> Na nacionalni ravni <u>B:</u> Na ravni EU

Najučinkovitejši dolgoročni sklop možnosti bi bila kombinacija možnosti 3B in 5B. Predstavljala bi učinkovit korak k bolj povezanemu delujočemu notranjemu trgu. Vendar je treba izvesti dodatne raziskave, da se analizirajo tehnične možnosti in tveganja, povezana z uvedbo možnosti 5B. Zato bi lahko Evropski bančni organ pooblastili, da v določenem času opravi dodatne analize za pripravo tehnično izvedljivega in učinkovitega načina. Sedanja prednostna možnost je možnost 3B.

8. SVEŽENJ MOŽNOSTI POLITIKE

Utemeljitev za izbor „svežnja“ možnosti politike, ki zajema vsa tri področja iz ocene učinka, je v osnovi tesno povezana s splošnimi cilji. Le s kombinacijo ukrepov na navedenih treh področjih se lahko državljanom EU zagotovijo pravica do osnovnega plačilnega računa ter skupni standardi za zagotovitev preglednih in primerljivih provizij za bančne račune ter poenostavi (čezmejna) zamenjava bančnih računov. V oceni učinka so obravnavani štirje svežnji, v katerih so združene možnosti politike, ki vključujejo različne stopnje ukrepanja na ravni EU. V najprimernejšem svežnju so združeni prednostni sklopi možnosti politike, določeni za vsako od treh področij iz oddelka 7 zgoraj. Zdi se, da med vsemi ocenjenimi možnostmi ta sveženj najbolj izboljšuje delovanje notranjega trga, zagotavlja visoko stopnjo varstva potrošnikov za vse državljane EU ter spodbuja gospodarsko rast in večjo finančno vključenost.

Sveženj možnosti, ki ne zajema prav vseh teh dejavnikov, bi lahko ustvaril enotni trg, ki ni dostopen za vse državljane EU, in povečal razdrobljenost trga ter s tem ogrozil konkurenco in omejeval učinkovitost.

9. SKUPNI UČINKI

Spodnje tri tabele vsebujejo razčlenjen pregled stroškov in koristi prednostnih možnosti na vsakem od treh področij. Pričakuje se, da bo zaradi prednostnega svežnja možnosti za kreditne institucije in države članice več vrst stroškov skupnih (npr. posodobitev informacijskih sistemov in kopičenje ponavljajočih se stroškov zaradi dodatnega osebja za skladnost). Pri metodologiji za ocenjevanje učinkovitosti možnosti so upoštevani opredeljeni in neopredeljeni stroški ter koristi za zainteresirane strani, kot je opisano v tem oddelku.

Dostop do osnovnega plačilnega računa

Skupne koristi na ravni EU (v milijonih EUR/leto)	Možnost 2	Možnost 4 A	Možnost 4D	Skupni stroški na ravni EU (v milijonih EUR/leto)	Možnost 2	Možnost 4A	Možnost 4D
Potrošnik:	542–2 711	236–1 179	68–339	Potrošnik:	108–542	22–108	22–108
Enkratne koristi	Neopredeljive			Enkratni stroški	0	0	0
Ponavljajoče se letne koristi	542–2 711	236–1 179	68–339	Ponavljajoči se letni stroški	108–542	22–108	22–108
Ponudnik plačilnih storitev:	18–89	2–11	–1,8 do – 9	Ponudnik plačilnih storitev:	71–356	15–74	19–94
Ponavljajoče se letne koristi	18–89	2–11	–1,8 do – 9	Enkratni stroški	Neopred eljivi	0	0
				Ponavljajoči se letni stroški	71–356	15–74	19–94
Država članica:	18–89	2–11	2–11	Država članica:	3,02	0	0,38
Enkratne koristi	Neopredeljive			Enkratni stroški	1,13	0	0,14
Ponavljajoče se letne koristi	18–89	2–11	2–11	Ponavljajoči se letni stroški	1,89	0	0,24
Podjetja	32–160	16–80	4–20	Podjetje:	0	0	0
Ponavljajoče se letne koristi	32–160	16–80	4–20				

**Enostavna primerjava bančnih provizij in zahteve za predstavitev
Zamenjava plačilnega računa**

Skupne koristi na ravni EU (v milijonih EUR, 2013–2022)	Možnost 2	Možnost 4B	Možnost 8
Koristi za potrošnike:			
Sprememba ravnanja ob zamenjavi računov	584,87	731,08	1 462,16 2 702,57
Boljše vodenje računa			
Kreditna institucija:	Neopredeljivo	Neopredeljivo	Neopredeljivo
Prihranki čezmejnih stroškov			
Poslovne priložnosti			
Skupni stroški na ravni EU (v milijonih EUR, 2013–2022)			
Kreditna institucija:			
enkratni	95,95–163,03	0,32–0,65	192,42–326,31
ponavljajoči se	183,17–245,40	4,77–9,53	260,37–492,45
Država članica:			
enkratni	0,05–0,08	0,36–0,66	0,07–0,11
ponavljajoči se	0,06–1,17	3,48–6,74	0,81–1,59

Skupne koristi na ravni EU (v milijonih EUR, 2013–2022)	Možnost 3B
Potrošnik:	
Sprememba ravnanja ob zamenjavi računov	3 655,4
Znižanje neposrednih/posrednih stroškov	Mejni
Kreditna institucija:	
Prihranki čezmejnih stroškov	Neopredeljivi
Poslovne priložnosti	
Skupni stroški na ravni EU (v milijonih EUR)	
Kreditna institucija:	
enkratni	67–129
ponavljajoči se	2 041–2 649
Država članica:	
enkratni	3
ponavljajoči se	19

V okviru ocene prednostnega instrumenta politike je bil za vsa področja podprt zavezujoč instrument politike. Ocena se ne spremeni, če se prednostne možnosti združijo. Na kumulativni podlagi se trije sklopi prednostnih možnosti dopolnjujejo in nimajo različnih učinkov.

Svežen prednostnih možnosti bo zagotovil dejanske spremembe za **potrošnike**. Zaradi ukrepov glede dostopa se bo zmanjšalo število državljanov, ki nimajo bančnega računa, in hkrati vzpostavil v celoti delujoč notranji trg za plačilne račune, ki je učinkovit in konkurenčen. Potrošniki bodo imeli na voljo boljši dostop do svojih sredstev ne glede na svojo geografsko lokacijo, zagotovljena bo večja stopnja varnosti zaradi manj gotovinskih transakcij, imeli bodo večjo izbiro blaga in storitev, kadar so obvezna elektronska plačila, omogočen jim bo enostavnejši dostop do zaposlitve in nastanitve, zmanjšal pa se bo tudi njihov občutek finančne, gospodarske in socialne izključenosti. Zaradi močnega pozitivnega učinka na zaupanje potrošnikov se bo okrepilo povpraševanje po plačilnih računih ter spodbudila mobilnost potrošnikov na nacionalni in čezmejni ravni.

Pričakovani učinki konkurence bodo vključevali stroškovno učinkovitost za **kreditne institucije** (ker bodo lahko uvedle enake informacijske sisteme, postopke, postopke usposabljanja osebja itd. v vseh državah članicah, v katerih poslujejo, kar bo privedlo do ekonomije obsega), enostavnejši vstop na trg za

tuje ponudnike in večje možnosti za širitev trga za konkurenčne ponudnike. Neopredeljive koristi za kreditne institucije bodo vključevale: večji krog strank, ki jim bo mogoče tržiti druge produkte (npr. stanovanjsko zavarovanje), manjše stroške gotovinskih plačil in manjša tveganja v zvezi z njimi ter koristi zaradi prispevka h kapitalu in financiranju.

Prednostne možnosti politike bodo vključevale stroške za **kreditne institucije**, vendar bo skupni učinek razumen. Ponudniki bodo kratkoročno imeli več stroškov, ali vsaj opredeljivih stroškov, kot koristi. Ti stroški bodo omejeni z več dejavniki. Prvič, številne možnosti politike se v več državah članicah že izvajajo. Drugič, med različnimi možnostmi politike se pričakujejo pomembne sinergije (npr. prilagoditev informacijskih sistemov, notranje komunikacije in usposabljanja osebja). Tretjič, ponudniki bodo lahko krili svoje stroške s prilagajanjem cen plačilnih računov. Četrto, zaradi več odprtih računov se bodo postopno znižali dodatni stroški dostopa, zamenjave računov in preglednosti.

Države članice in celotna družba na splošno bi imele koristi zaradi nižjih stroškov za plačila prispevkov za socialno varnost ali manj goljufij, povezanih s prejemki in dajatvami ter davkom. Na splošno bi se s spodbujanjem konkurenčnih bančnih trgov izboljšala učinkovitost enotnega trga, kar bi bilo v času gospodarske krize zelo pozitivno. Te koristi bi se medsebojno krepile ter izboljšale in spodbudile zaupanje potrošnikov in podjetij, kar bi spodbudilo rast.

Učinek na **proračun EU** bo omejen. Vendar bi v primeru uporabe delegiranih aktov in/ali regulativnih tehničnih standardov nastal posreden učinek na proračun, ker bi se proračun Evropskega bančnega organa povečal za znesek, ki je enak strošku za približno enega zaposlenega.

Ta sveženj bi bistveno koristil **podjetjem EU**. Podjetja verjetno ne bodo imela stroškov, vendar bodo lahko imela znatne koristi zaradi boljšega dostopa do plačilnih računov. S prednostnimi možnostmi bodo vzpostavljeni pogoji za večji trg za njihovo blago in storitve. Poleg tega bi nediskriminacijski instrumenti in spletne storitve, povezane s storitvami plačilnih računov, okrepili možnosti za povečanje čezmejne trgovine.

Razlog za glavno **upravno breme** bodo notranji postopki kreditnih institucij, ki bodo prilagojeni izpolnjevanju zahtev glede obveščanja potrošnikov in organov. Vključevalo bo zlasti stroške prilagajanja informacijskih sistemov in gradiv. Države članice bodo imele stroške zaradi organizacije in izvedbe javnih informacijskih kampanj za povečanje ozaveščenosti potrošnikov o njihovih pravicah. Upravno breme za potrošnike bi se moralo zmanjšati, ker jim za odprtje računa ne bo več treba predložiti toliko dokumentacije in dokazil.

10. ZAKLJUČEK

Zakonodajni sveženj o plačilnih računih, ki upošteva nacionalne posebnosti in hkrati zagotavlja dostop do osnovnih plačilnih storitev, primerljivost in preglednost provizij za račune ter olajšuje zamenjavo plačilnih računov, bo izpolnjeval cilje iz te ocene učinka ter upošteval resolucije Evropskega parlamenta in poziv k ukrepanju iz Akta za enotni trg II. Komisija mora pregledati ustreznost in učinkovitost svežnja po njegovem izvajanju. Ta pregled lahko vključuje javno posvetovanje, navidezno nakupovanje in analizo pritožb potrošnikov. Upoštevati je treba tudi kazalnike, kot so število potrošnikov, ki nimajo bančnega računa, uporaba elektronskih plačilnih metod in število potrošnikov, ki zamenjajo račune.