



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 12.5.2023
COM(2023) 249 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o uporabi Direktive 2014/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta o primerljivosti nadomestil, povezanih s plačilnimi računi, zamenjavi plačilnih računov in dostopu do osnovnih plačilnih računov

KAZALO

1.	UVOD	3
2.	PREGLEDNOST IN PRIMERLJIVOST NADOMESTIL ZA PLAČILNE RAČUNE.....	4
3.	DOSTOP DO PLAČILNIH RAČUNOV	5
3.1.	Nediskriminatoren dostop do plačilnih računov	5
3.2.	Dostop do osnovnega plačilnega računa.....	5
3.3.	Seznam storitev	10
4.	ZAMENJAVA PLAČILNIH RAČUNOV.....	11
5.	OCENA MOREBITNIH NADALJNJIH UKREPOV V ZVEZI Z ZAMENJAVO	13
5.1.	Izvedljivost razširitve storitve zamenjave iz člena 10 na čezmejno zamenjavo.....	13
5.2.	Izvedljivost okvira za avtomatizirano preusmeritev plačil.....	13
5.3.	Ocena stroškov in koristi izvajanja popolne prenosljivosti številke plačilnih računov na ravni EU	14
6.	UČINKOVITOST OBSTOJEČIH UKREPOV IN POTREBA PO DODATNIH UKREPIH ZA POVEČANJE FINANČNE VKLJUČENOSTI IN POMOČ RANLJIVIM OSEBAM V ZVEZI S PREZADOLŽENOSTJO.....	15
7.	PRIMERI NAJBOLJŠIH PRAKS V DRŽAVAH ČLANICAH, NAMENJENIH MANJŠI IZKLJUČENOSTI POTROŠNIKOV PRI DOSTOPU DO PLAČILNIH STORITEV	16
8.	SKLEP.....	17

OKRAJŠAVE

AML	Preprečevanje pranja denarja
AML/CFT	Preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma
AMLD	Direktiva o preprečevanju pranja denarja (Direktiva (EU) 2015/849) ¹
BIC	Bančna identifikacijska koda
EBA	Evropski bančni organ
FID	Dokument z informacijami o nadomestilih
IBAN	Mednarodna številka bančnega računa
PAD	Direktiva o plačilnih računih (Direktiva 2014/92/EU) ²
PABF	Osnovni plačilni račun
PSP	Ponudnik plačilnih storitev

¹ Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (UL L 141, 5.6.2015, str. 73).

² Direktiva 2014/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2014 o primerljivosti nadomestil, povezanih s plačilnimi računi, zamenjavi plačilnih računov in dostopu do osnovnih plačilnih računov (UL L 257, 28.8.2014, str. 214).

1. UVOD

Direktiva o plačilnih računih (v nadaljnjem besedilu: Direktiva) je bila sprejeta 23. julija 2014 v okviru prizadevanj EU, da bi se izboljšali preglednost in primerljivost nadomestil, ki se zaračunavajo potrošnikom na njihovih plačilnih računih, zamenjava plačilnih računov ter odprtje in uporaba osnovnih plačilnih računov v EU.

Direktiva o plačilnih računih je začela veljati 17. septembra 2014. Izvedbeni tehnični standardi in regulativni tehnični standardi³ za izvajanje zahtev Direktive glede preglednosti so se začeli uporabljati oktobra 2018.

Države članice so morale do 18. septembra 2016 prenesti in objaviti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev z Direktivo. Vendar je le devet držav članic⁴ razglasilo popoln prenos v roku (ali kmalu po njem). Evropska komisija je zoper preostalih 18 držav članic začela postopke za ugotavljanje kršitev zaradi nesporočanja informacij o prenosu. Vse te zadeve zaradi nesporočanja so bile končane, potem ko so države članice Komisijo uradno obvestile, da so zaključile prenos (Komisija pa ga je ocenila in potrdila). Komisija še ni začela nobenih postopkov za ugotavljanje kršitev zaradi nespoštovanja direktive o plačilnih storitvah.

To poročilo je bilo sprejeto v odziv na člen 28 Direktive, ki od Komisije zahteva, da do 18. septembra 2019 predloži poročilo o izvajanju Direktive. Ker je bilo treba Direktivo uporabljati določen čas, je bilo sprejetje poročila odloženo. Komisija je vzporedno sprejela poročilo v skladu s členom 27 Direktive (poročilo na podlagi člena 27).

Komisija je začela izvajati dve študiji v podporo temu poročilu. V prvi študiji (študija Deloitte 1⁵) je ocenjena Direktiva in zagotovljen prispevek za oceno uporabe Direktive. Zajemala je 16 držav članic⁶. V drugi študiji (študija Deloitte 2⁷) so ocenjena morebitna nova orodja za lažjo čezmejno zamenjavo računa, študija pa je podlaga za poglavje 5, v katerem so ocenjeni morebitni dodatni ukrepi za lažjo zamenjavo računa. Države članice so predložile tudi pomembne podatke/prispevek za to poročilo. Komisija se je pri pripravi tega poročila kljub temu srečala z nekaterimi težavami – zlasti nerazpoložljivostjo in neprimerljivostjo podatkov. Cilj direktive o plačilnih storitvah je spodbujati enotni trg za maloprodajne finančne storitve in zlasti za plačilne račune. Namen Direktive je bil, da se to doseže z (1) ustvarjanjem preglednosti in zagotavljanjem primerljivosti nadomestil za plačilne račune;

³ „Delegirana uredba Komisije (EU) 2018/32 z dne 28. septembra 2017 o dopolnitvi Direktive 2014/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z regulativnimi tehničnimi standardi za standardizirano terminologijo Unije za najbolj reprezentativne storitve, vezane na plačilni račun (UL L 6, 11.1.2018, str. 3)“; „Izvedbena uredba Komisije (EU) 2018/34 z dne 28. septembra 2017 o določitvi izvedbenih tehničnih standardov v zvezi s standardizirano obliko predstavitve dokumenta z informacijami o nadomestilih in njegovega skupnega simbola v skladu z Direktivo 2014/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 6, 11.1.2018, str. 37)“; „Izvedbena uredba Komisije (EU) 2018/33 z dne 28. septembra 2017 o določitvi izvedbenih tehničnih standardov v zvezi s standardizirano obliko predstavitve obračuna nadomestil in njegovega skupnega simbola v skladu z Direktivo 2014/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 6, 11.1.2018, str. 26)“.

⁴ Vsi sklici na države članice v tem poročilu se nanašajo na države članice EU-27.

⁵ Deloitte, *Study on the Payment Accounts Market* (Študija o trgu plačilnih računov), 2020, <https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/0854f727-6117-11eb-8146-01aa75ed71a1>.

⁶ Belgija, Bolgarija, Češka, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Irska, Italija, Latvija, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Španija in Švedska.

⁷ Deloitte, *Study on tools designed to facilitate switching and cross-border opening of payment account on the EU payment accounts market* (Študija o orodjih, namenjenih lažji zamenjavi in čezmejnemu odprtju plačilnega računa na trgu plačilnih računov v EU), 2021, <https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/70d1fcb7-f338-11eb-aeb9-01aa75ed71a1>.

(2) zagotavljanjem, da imajo potrošniki dostop do (osnovnih) plačilnih računov in (3) lažjo zamenjavo plačilnih računov. V naslednjih poglavjih so ocenjeni uporaba Direktive in tudi dodatni elementi v skladu s členom 28.

2. PREGLEDNOST IN PRIMERLJIVOST NADOMESTIL ZA PLAČILNE RAČUNE

Člen 7 Direktive od držav članic zahteva, da zagotovijo, da imajo potrošniki brezplačen dostop do vsaj enega primerjalnega spletnega mesta. Člen 7(3) določa seznam zahtev, in sicer da je treba primerjalno mesto upravljati neodvisno, da mora primerjalno mesto razkrivati identiteto svojega lastnika, določati jasna in objektivna merila za primerjavo, uporabljati preprost in nedvoumen jezik, biti redno posodobljeno, zajemati znaten del trga in zagotavljati učinkovit postopek za opozarjanje na netočne informacije o objavljenih nadomestilih.

Po posvetovanju držav članic z ustrezno strokovno skupino (GEGRFS) ima Komisija splošen vtis, da so sedanje zahteve iz člena 7(3) Direktive zadostne in da ni nobene nujne potrebe po spremembi seznama. Vendar je bilo v študiji Deloitte 1 – na podlagi pregleda spletnih mest, za katera je bilo ugotovljeno, da izpolnjujejo zahteve Direktive – poudarjeno, da naslednji zahtevi, navedeni v odstavku 3, nista v celoti izpolnjeni: (1) zahteva po določitvi objektivnih meril za primerjavo in (2) zahteva po opozarjanju na netočne informacije o objavljenih nadomestilih. Poleg tega so bile težave tudi z informacijami o zadnji posodobitvi spletnega mesta. Vendar se težave, na katere je bilo opozorjeno v študiji Deloitte 1, bolj nanašajo na operativni vidik spletnega mesta kot na sam seznam. V tem okviru bo Komisija še naprej pozorno spremljala razmere, da bi zagotovila, da z Direktivo skladna spletna mesta države članice dejansko izpolnjujejo zahteve iz člena 7(3) Direktive.

Člen 28(3) Direktive zahteva, da se v poročilu oceni, ali obstaja potreba po akreditaciji primerjalnih spletnih mest. Splošen vtis med državami članicami je bil, da to ne bi pomenilo več dodane vrednosti, predvsem zato, ker so sedanje preglednice primerjave, skladne z zahtevami, javne in zato same po sebi zanesljive. Poleg tega bi bil certifikacijski postopek drag in dolgotrajen. V večini držav članic niso bile prijavljene nobene težave s primerjalnim spletnim mestom, zato sedanje sistema ni treba spreminjati.

V zvezi z ukrepi za „paketne ponudbe“ se člen 4 o dokumentu z informacijami o nadomestilih, člen 5 o obračunu nadomestil in člen 8 nanašajo na pojem paketov. V študiji Deloitte 1 je bilo na podlagi zbranih podatkov ugotovljeno, da so deležniki „paket“ razlagali na dva ločena in različna načina: bodisi (i) kot kombinacijo plačilnega računa z različnimi storitvami, povezanimi z njim, ki omogočajo njegovo uporabo (npr. kartica ali prekoračitev) bodisi (ii) kot kombinacijo plačilnega računa z drugimi vrstami finančnih produktov (npr. zavarovanje in hipoteke). V zvezi s tem je 16 držav članic (BE, BG, DE, IE, ES, IT, LV, LU, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI in SK) izrazilo podporo zamisli o uvedbi opredelitve izraza „paket“ v Direktivo in s tem dodatni jasnosti (zlasti v primerih vezav in združevanja). Vendar so nekatere druge države članice svarile pred takim pristopom in zatrjevale, da je izraz že dovolj jasen in da bi bilo bolj smiselno obravnavati težavo v okviru člena 4 Direktive. V tem smislu bi lahko bil v zvezi s členom 4 o dokumentu z informacijami o nadomestilih oddelek dokumenta z informacijami o nadomestilih, namenjen „paketom storitev“, v nekaterih primerih predolg. Razlog je ta, da nekatere banke v svojem dokumentu z informacijami o nadomestilih navajajo več paketov, kar je povzročilo, da dokument z informacijami o nadomestilih obsega več strani, s čimer se je izničil namen kratkega samostojnega dokumenta z informacijami o nadomestilih. Zato so prepričane, da bi morale biti morebitne spremembe

pojma paketov usmerjene v člen 4. Nehotena posledica v zvezi s členom 4 v širšem smislu je bila podvajanje dokumentov o višini nadomestil za plačilne račune v tistih državah članicah, v katerih so dokumenti z istimi informacijami že obstajali. Dejansko je bila na podlagi pripomb držav članic najpomembnejša nehotena posledica tega podvajanje dokumentov o višini nadomestil za plačilne račune v državah članicah, v katerih so dokumenti z istimi informacijami že obstajali. Komisija je te težave resno upoštevala, prejete predloge pa bo upoštevala pri morebitni reviziji Direktive.

3. DOSTOP DO PLAČILNIH RAČUNOV

3.1. Nediskriminatoren dostop do plačilnih računov

Člen 15 Direktive od držav članic zahteva, da zagotovijo, da kreditne institucije ne diskriminirajo potrošnikov, ki zakonito prebivajo v EU, na podlagi državljanstva ali prebivališča (ali katerega koli drugega razloga iz člena 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah), ko ti potrošniki zaprosijo za odprtje plačilnega računa v EU ali do njega dostopajo. V členu 15 je tudi navedeno, da pogoji, ki veljajo za posedovanje osnovnega plačilnega računa, na noben način ne smejo biti diskriminatorni.

Države članice so bodisi posebej prenesle določbo o nediskriminaciji bodisi ugotovile, da je ta točka v njihovi obstoječi zakonodaji že zajeta. Vendar je le nekaj držav članic načelo prepovedi diskriminacije vključilo v svoj nacionalni zakon, tako da ne zajema le dostopa do plačilnih računov, temveč posebej zajema tudi veljavne pogoje.

Kljub temu pravilu je lahko dostop do plačilnih računov za potrošnike z različnim državljanstvom ali različnim prebivališčem različen. Na primer, zahteva po predložitvi posebnega nacionalnega osebne dokumenta lahko različno vpliva na potrošnike iz drugih držav članic. Kot je pokazala študija Deloitte 1 in kot je bilo navedeno v pritožbah, ki jih je prejela Komisija, so lahko težave povezane tudi s čezmejnimi odprtjem plačilnih računov, in sicer tudi s čezmejnimi spletnimi odprtjem, ki včasih potrošnikom iz drugih držav članic ni na voljo⁸. Komisija je prejela tudi pritožbe zaradi različnih ravni nadomestil za nerezidente v državi članici. Zaračunavanje višjih nadomestil za osnovni plačilni račun nerezidentom bi bilo diskriminatorno, če dodatna nadomestila ne temeljijo na objektivno upravičenih stroških.

Te različne zahteve v številnih primerih morda ne povzročajo različnega obravnavanja, lahko pa vplivajo na dostop do plačilnih računov, vključno z osnovnimi plačilnimi računi. Taki primeri so podrobneje opisani v oddelku 3.2.

3.2. Dostop do osnovnega plačilnega računa

▪ Pravica do osnovnega plačilnega računa

Za spodbujanje finančne vključenosti člen 16 Direktive določa pravico dostopa do osnovnega plačilnega računa za vse potrošnike, ki zakonito prebivajo v EU. To vključuje potrošnike brez stalnega naslova, prosilce za azil in potrošnike, ki jim dovoljenje za bivanje ni bilo odobreno,

⁸ Glede na študijo Deloitte 1 nekatere banke menijo, da ne morejo izpolniti zahtev v zvezi z AML/CTF ali da niso kos zahtevani stopnji zapletenosti ali ravni stroškov.

vendar njihov izgon iz pravnih ali dejanskih razlogov ni mogoč⁹. Člen 16(1) Direktive od držav članic zahteva, da zagotovijo, da potrošnikom osnovne plačilne račune ponujajo vse kreditne institucije ali dovolj veliko število kreditnih institucij, da se vsem potrošnikom na njihovem ozemlju zagotovi dostop do njih.

To pravico do osnovnega plačilnega računa so države članice prenesle v svojo nacionalno zakonodajo. V večini držav članic se osnovni plačilni račun ponuja kot ločen produkt, ki se razlikuje od standardnega plačilnega računa. Vendar v nekaterih državah članicah¹⁰ (nekateri ali vse) kreditne institucije osnovnega plačilnega računa ne ponujajo kot ločen produkt, temveč raje ponujajo standardni račun vsem potrošnikom.

Večina držav članic od vseh kreditnih institucij, ki ponujajo plačilne račune, zahteva, da ponujajo osnovni plačilni račun, vendar nekaj držav članic¹¹ to zahteva le od nekaterih kreditnih institucij, ki izpolnjujejo nekatera merila za ponujanje osnovnega plačilnega računa. Vendar take zavezane kreditne institucije na splošno zagotavljajo različen dostop. Poleg tega v nekaterih državah članicah zagotavljajo osnovne plačilne račune tudi drugi ponudniki plačilnih storitev.

Sektorske in potrošniške organizacije se zato na splošno strinjajo, da imajo potrošniki v njihovi državi zadosten dostop do osnovnih plačilnih računov¹².

Člen 16 določa številna (morebitna) odstopanja od te pravice do osnovnega plačilnega računa. V praksi se najpomembnejša odstopanja nanašajo na preprečevanje pranja denarja (AML). Člen 16(4) direktive o plačilnih računih od držav članic zahteva, da zagotovijo, da kreditne institucije zavrnejo prošnjo, kadar bi odprtje takšnega računa povzročilo kršitev določbe o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma iz Direktive 2005/60/ES¹³. To je lahko v nasprotju s pravico do osnovnega računa in medsebojno vplivanje morda ni povsem jasno. V uvodni izjavi 34 direktive o plačilnih storitvah je poudarjeno, da pravila o AML ne bi smela biti razlog za zavrnitev tržno manj zanimivih potrošnikov. Za zdaj ne obstajajo nobene druge splošne smernice na ravni EU o medsebojnih povezavah med različnimi pravili.

Težave z odprtjem osnovnega plačilnega računa so bile ugotovljene zlasti na naslednjih področjih:

- 1) neobstoj posebnih osebnih dokumentov: težave z odprtjem osnovnega plačilnega računa zaradi neobstoja posebnih osebnih dokumentov so bile ugotovljene v več

⁹ Ta pravica do osnovnega plačilnega računa je bila ključni instrument za zagotovitev finančne vključenosti ukrajinskih beguncev. Ko so ukrajinski begunci prejeli začasno zaščito, so imeli pravico dostopa do osnovnega plačilnega računa.

¹⁰ Glede na študijo Deloitte 1 v petih državah članicah ni razlike med standardnimi plačilnimi računi in osnovnimi plačilnimi računi (za več podrobnosti glej sliko 31).

¹¹ Države članice, v katerih le nekatere kreditne institucije ponujajo osnovne plačilne račune: Grčija, Hrvaška, Ciper, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Slovaška (za več podrobnosti glej poročilo na podlagi člena 27).

¹² 100 % sektorskih organizacij in 70 % potrošniških organizacij se je strinjalo, da imajo vsi potrošniki v svoji državi dostop do osnovnega plačilnega računa (za več podrobnosti glej sliko 5, Priloga D študije Deloitte 1).

¹³ Direktiva 2005/60/ES je bila medtem razveljavljena, nadomestila pa jo je Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (UL L 141, 5.6.2015, str. 73) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>.

poročilih¹⁴ in so bile tudi predmet pritožb splošne javnosti Komisiji. Preverjanje identitete stranke, ki jo zahteva več direktiv o AML/CFT, na splošno poteka na podlagi osebnih dokumentov. Zahteva po imetništvu standardnega identifikacijskega dokumenta, ki ga izda država članica, lahko povzroči posebne težave ne le prosilcem za azil in begunce, temveč tudi (odvisno od konkretne zahteve) državljanom drugih držav članic. Ta težava je že bila deloma obravnavana v mnenju EBA o uporabi ukrepov skrbnega preverjanja strank pri strankah, ki so prosilci za azil iz bolj tveganih držav nečlanic EU ali z bolj tveganih ozemelj, in v izjavi o „finančni vključenosti v okviru vojne v Ukrajini“, ki jo je EBA izdal aprila 2022¹⁵. Poleg tega se brezdomci včasih srečujejo s težavami pri odprtju plačilnega računa (npr. ko so pozvani, naj navedejo naslov).

- 2) čezmejni dostop do plačilnih računov: tudi težave z odprtjem osnovnega plačilnega računa v drugi državi članici (tudi prek spleta) so bile navedene v študiji Deloitte 1 in so bile predmet pritožb splošne javnosti Komisiji. Vzroki zanje so različni. Na primer, vzrok takih težav sta lahko neobstoj posebnih dokumentov ali potreba po dokazovanju resničnega interesa, lahko pa je povezan tudi z razlogi na področju AML/CFT, saj se lahko odprtje plačilnega računa v drugi državi članici šteje za neobičajno okoliščino, ki zajema morebitno večje tveganje v oceni tveganja na področju AML/CFT¹⁶.
- 3) prakse zmanjševanja tveganj iz razlogov AML: težave z odprtjem osnovnega plačilnega računa so se pojavile tudi zaradi praks zmanjševanja tveganj, ki jih uporabljajo kreditne institucije (tj. če se odločijo, da ne bodo odprle (ali zaprle) plačilni računov s posebnimi kategorijami strank, ker je njihovo tveganje pranja denarja in financiranja terorizma višje). Kot je določeno v mnenju EBA o „zmanjševanju tveganj“¹⁷, se lahko zmanjševanje tveganj nanaša zlasti na potrošnike, ki so povezani s posebnimi (zelo tveganimi) državami nečlanicami EU in politično izpostavljenimi osebami. Komisija je prejela pritožbe tudi v zvezi s tem.
- 4) prakse zmanjševanja tveganj zaradi zakona ZDA o spoštovanju davčnih predpisov v zvezi z računi v tujini (zakon FACTA): s težavami so se srečali tudi potrošniki z dvojnimi državljanstvom EU/ZDA, ki so v Evropskem parlamentu vložili zahteve in se pritožili pri Komisiji. Kot je navedel EBA v svojem mnenju o zmanjševanju tveganj, so se nekatere kreditne institucije morda odločile, da glede na obveznosti in morebitne sankcije na podlagi zakona FACTA državljanom ZDA ne bodo zagotovile plačilnih računov.

EBA je že zagotovil nekaj smernic, ki lahko pomagajo pri obravnavanju neželenega zmanjševanja tveganja¹⁸. EBA je zlasti pojasnil, da uporaba pristopa na podlagi tveganja od podjetij ne zahteva, da zavrnejo ali prekinejo poslovne odnose s celotno kategorijo strank, za

¹⁴ Študija Deloitte 1, mnenje EBA o prosilcih za azil, poročilo EBA o potrošniških trendih za leto 2021 [EBA Consumer Trend Report \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/consumer-trend-report).

¹⁵ [EBA-Op-2016-07 \(Opinion on Customer Due Diligence on Asylum Seekers \(Mnenje o uporabi ukrepov skrbnega preverjanja strank pri prosilcih za azil\)\).pdf \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/press/other-communications/2022/04/04/20220404-01); in [EBA calls on financial institutions and supervisors to provide access to the EU's financial system \(EBA poziva finančne institucije in nadzornike, naj zagotovijo dostop do finančnega sistema EU\)| Evropski bančni organ \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/press/other-communications/2022/04/04/20220404-02).

¹⁶ Glej Prilogo III k Direktivi (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma. Ta priloga vsebuje neizčrpen seznam dejavnikov in vrst dokazov morebitnega večjega tveganja iz člena 18(3) navedene direktive.

¹⁷ [EBA Opinion and annexed report on de-risking.pdf \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/press/other-communications/2022/04/04/20220404-03).

¹⁸ [Final Report on Guidelines on revised ML TF Risk Factors.pdf \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/press/other-communications/2022/04/04/20220404-04) in [EBA Opinion and annexed report on de-risking.pdf \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/press/other-communications/2022/04/04/20220404-05).

katere se šteje, da pomenijo večje tveganje pranja denarja in financiranja terorizma. Pristojni organi nekaterih držav članic so zato to vključili v lastne smernice.

Za ublažitev nevarnosti v zvezi z zmanjševanjem tveganj iz razlogov AML je Komisija predlagala posebne določbe v zakonodajnem svežnju o AML/CFT, ki ga je predstavila julija 2021¹⁹. Natančneje, da bi se nadzornim organom omogočilo, da ocenijo, ali so institucije ustrezno umerile svoje prakse skrbnega preverjanja strank, predlog uredbe o AML²⁰ vključuje zahtevo, da institucije, ki se odločijo, da z morebitno stranko ne bodo vzpostavile poslovnega odnosa, vodijo evidence o razlogih za tako odločitev. Poleg tega predlog šeste direktive o AML²¹ vključuje zahtevo, da nadzorniki na področju AML sodelujejo z nadzorniki, pristojnimi za izvajanje direktive o plačilnih storitvah²² in direktive o plačilnih računih.

Težave pri uveljavljanju pravice do osnovnega plačilnega računa so lahko tudi posledica dejstva, da se kljub splošni obveznosti iz člena 16(7) direktive o plačilnih računih, da je treba potrošnika nemudoma obvestiti o zavrnitvi in konkretnem razlogu za zavrnitev, to pogosto ne zgodi zaradi prepovedi „razkritja“ v pravilih o AML, ki odstopa od navedene splošne obveznosti.

Druge odstopanja, določena v direktivi o plačilnih računih, vključujejo možnost, da se lahko od strank, ki želijo odpreti osnovni plačilni račun, zahteva, naj dokažejo, da imajo resničen interes za to (člen 16(2)). To možnost je izvajalo le nekaj držav članic²³. Nasprotno so številne države članice izvajale možnost, določeno v členu 16(5), da se lahko kreditnim institucijam dovoli, da zavrnejo prošnjo za osnovni plačilni račun, kadar potrošnik že ima plačilni račun pri kreditni instituciji na njihovem ozemlju.

Poleg tega so številne države članice izvajale možnost, da lahko opredelijo omejene in posebne dodatne primere, v katerih so prošnje lahko ali bi morale biti zavrnjene – pod pogojem, da so te izjeme namenjene lažjemu dostopu do brezplačnega osnovnega plačilnega računa v okviru mehanizma iz člena 25 direktive o plačilnih računih ali preprečitvi zlorab s strani potrošnikov (člen 16(6) direktive o plačilnih računih). Na primer, nekatere države članice so določile merila, s katerimi od prosilcev zahtevajo, naj predložijo dokazilo, da niso storili goljufije ali drugih kaznivih dejanj, ali so vzpostavile izjemo na podlagi nacionalne varnosti. Številne države članice so možnost iz člena 19(3), da lahko opredelijo dodatne omejene in posebne primere, v katerih lahko kreditna institucija okvirno pogodbo za osnovni plačilni račun enostransko prekine, uporabljale za podobne (ali druge) primere (npr. za nekatera naklepna kazniva dejanja ali poslovne dejavnosti).

▪ Povprečna letna nadomestila za osnovne plačilne račune

Člen 18(1) direktive o plačilnih računih od držav članic zahteva, da zagotovijo, da kreditne institucije osnovne plačilne račune ponujajo „brezplačno ali za razumno nadomestilo“. Države

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

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

²¹ COM(2021) 423 final https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:05758242-ead6-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF.

²² Direktiva (EU) 2015/2366 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o plačilnih storitvah na notranjem trgu, spremembah direktiv 2002/65/ES, 2009/110/ES ter 2013/36/EU in Uredbe (EU) št. 1093/2010 ter razveljavitvi Direktive 2007/64/ES (UL L 337, 23.12.2015, str. 35).

²³ To možnost je uporabilo pet držav članic (glej stran 72 študije Deloitte 1).

članice so to izvajale na različne načine. Nekatere države članice²⁴ so se odločile, da je treba osnovni plačilni račun zagotavljati brezplačno ali pa so vzpostavile jasne omejitve nadomestila ali določile natančne parametre za njegov izračun. Druge države članice zahtevajo, da je treba račune ponujati brezplačno ali za razumno nadomestilo, vendar pa ne določajo nobenih dodatnih meril (poleg meril iz člena 18(3) v zvezi s tem, kaj bi se lahko štelo za „razumno“).

Raven nadomestil za osnovne plačilne račune se v različnih državah članicah precej razlikuje²⁵; včasih obstaja tudi velika razlika med najcenejšimi in najdražjimi ponudbami celo v isti državi članici. V primerjavi z nadomestili za standardne plačilne račune²⁶ so morda osnovni plačilni računi na splošno cenejši, vendar ne veliko cenejši.

Sektorske organizacije in nekatere potrošniške organizacije²⁷ pa so v študiji Deloitte 1 pa so navedle, da so osnovni plačilni računi na splošno cenovno dostopni vsem.

▪ Uporaba v praksi/uvredba osnovnega plačilnega računa

Kot kaže poročilo na podlagi člena 27 za obdobje 2016–2021 so bili osnovni plačilni računi v nekaterih državah članicah uvedeni v precejšnji meri. Na primer, uvedba je bila obsežna v nekaterih državah članicah²⁸, v katerih je bil prej delež prebivalstva brez plačilnega računa večji. Uvedba v nekaterih drugih državah članicah pa ni bila obsežna²⁹. Poleg tega je podatkovna zbirka Global Findex za leto 2021³⁰ pokazala, da se je delež ljudi s plačilnim računom (starih 15 let ali več) v večini držav članic od leta 2017 do leta 2021 povečal in da so v nekaterih deleži leta 2021 dosegli 100 %.

Razmeroma majhno število osnovnih plačilnih računov lahko pojasni vrsta različnih razlogov. Prvič, delež ljudi s plačilnim računom je bil v številnih državah članicah ob sprejetju direktive o plačilnih računih že zelo velik. Drugič, nekatere države članice so že imele vzpostavljena podobna orodja. Tretjič, glede na to, da so standardni računi (vključno z brezplačnimi spletnimi računi) zelo dostopni, osnovni plačilni računi morda niso ustrezni za potrošnike, ki

²⁴ Devet držav članic (za podrobnosti glej študijo Deloitte 1, str. 35, preglednica 5). Glej tudi poročilo EBA o tematskem pregledu preglednosti ter ravni nadomestil in pristojbin za maloprodajne bančne produkte, objavljeno decembra 2022 ([Report on the thematic review on fees and charges.pdf \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/press-communications/press-releases/2022/12/22-report-on-the-thematic-review-on-fees-and-charges)).

²⁵ Glej str. 34 študije Deloitte 1 za podrobnosti o ravneh nadomestil za osnovne plačilne račune, ponujene v izbranih državah članicah. Te kažejo razlike med 0 EUR in več kot 90 EUR na leto.

²⁶ Glede na študijo Deloitte 1 so lahko standardna fiksna nadomestila za plačilne račune (h katerim je morda treba dodati spremenljiva nadomestila) v nekaterih državah članicah razmeroma visoka (celo 160 EUR na leto), v drugih pa so lahko razmeroma nizka (pod 20 EUR na leto). Vendar v več državah članicah vsaj ena od glavnih kreditnih institucij ponuja standardne račune z ničelnimi fiksnimi nadomestili. Digitalni standardni računi so na splošno brezplačni. Poleg tega so lahko v nekaterih državah članicah nadomestila za posebne račune znižana (npr. za mlade ali starejše). Tudi ravni nadomestil različnih bank v nekaterih državah članicah se precej razlikujejo. Kljub novim vstopom na trg se nadomestila v zadnjih letih na splošno niso znižala. Za več podrobnosti o „ravnih nadomestil za standardne plačilne račune, ponujene v izbranih državah članicah“ glej str. 32 študije Deloitte 1.

²⁷ 23 % potrošniških organizacij se ni strinjalo, da si lahko vsakdo privoščiti odpreti in uporabljati osnovni plačilni račun (za podrobnosti glej študijo Deloitte 1, Priloga D, slika 14).

²⁸ Na primer, na Češkem, Cipru, v Grčiji, Litvi. Za več podrobnosti glej *preglednico 4: Skupno število osnovnih plačilnih računov, ki so bili odprti vsako leto* v poročilu na podlagi člena 27.

²⁹ Na primer, v Bolgariji, na Hrvaškem, v Latviji, na Poljskem in v Romuniji. Za več podrobnosti glej *preglednico 4: Skupno število osnovnih plačilnih računov, ki so bili odprti vsako leto* v poročilu na podlagi člena 27.

Informacije o značilnostih potrošnikov, ki so odprli osnovni plačilni račun, v večini držav članic niso na voljo.

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

imajo dostop do navedenih računov. Drugi razlogi za neobsežno uporabo bi lahko bili v neozaveščenosti potrošnikov. Potrebne informacije so potrošnikom na voljo prek različnih kanalov, kot so spletna mesta ali kampanje ozaveščanja, vendar potrošniške organizacije menijo, da ostaja raven ozaveščenosti potrošnikov o njihovi pravici do osnovnega plačilnega računa razmeroma majhna in da številne banke osnovnega plačilnega računa potrošnikom ne ponujajo proaktivno. V nekaterih primerih lahko omejujejo uvedbo tudi stroški osnovnega plačilnega računa. Kot je pokazala podatkovna zbirka Global Findex, so morda drugi razlogi za neimetništvo plačilnega računa, ki so jih navedli potrošniki brez plačilnega računa v navedenih državah članicah, ki imajo nižjo stopnjo oseb s plačilnim računom, nezadostna sredstva, nezaupanje v finančne institucije ali dejstvo, da se finančne institucije nahajajo predaleč.

Nasprotno pa se ne zdi, da je razlog za neobsežno uvedbo v nezadostni ponudbi samih osnovnih plačilnih računov. Osnovne plačilne račune ponujajo vse kreditne institucije ali veliko število kreditnih institucij v posameznih državah članicah in glede na študijo Deloitte 1 se sektorske in potrošniške organizacije na splošno strinjajo, da imajo potrošniki zadosten dostop do osnovnih plačilnih računov. Prav tako se ne zdi, da je neobsežna uvedba predvsem posledica zavrnitve kreditnih institucij, da zagotavljajo osnovne plačilne račune – kot je podrobno predstavljeno v poročilu na podlagi člena 27, se zdi, da je število prošenj, ki so bile v posameznih državah članicah zavrnjene, na splošno majhno³¹, čeprav obstaja nekaj izjem.

Namen direktive o plačilnih računih ni nujno doseči obsežno uvedbo osnovnih plačilnih računov, temveč povečati finančno vključenost in zagotoviti, da imajo vsi potrošniki dostop do osnovnega plačilnega računa. Glede na splošno razpoložljivost osnovnih plačilnih računov se zdi, da je bil ta cilj na splošno dosežen. Poleg tega, kot kaže najnovejša podatkovna zbirka Global Findex za leto 2021, se je delež prebivalstva s plačilnim računom v državah članicah v povprečju povečal na 95 %, v nekaterih državah članicah pa na skoraj 100 %.

Težave pa lahko kljub temu obstajajo v posebni primerih, opisanih zgoraj. Namen zakonodajnega svežnja o AML/CFT je ublažiti nevarnosti v zvezi z zmanjševanjem tveganj. EBA je zagotovil dodatne smernice o medsebojnem vplivanju direktive o plačilnih računih in pravil o AML³².

3.3. Seznam storitev

V skladu s členom 17(1) morajo države članice zagotoviti, da osnovni plačilni račun vključuje številne storitve (vključno z dvigi gotovine, s kreditnim plačilom, z direktnimi obremenitvami in plačilnimi transakcijami s plačilno kartico) v obsegu, v katerem se že ponujajo potrošnikom s standardnimi plačilnimi računi. Osnovni plačilni račun v večini držav članic zajema vse storitve iz člena 17(1). Vendar v maloštevilnih državah nekatere storitve iz člena 17(1) (trajni nalogi in direktne obremenitve) niso bile ponujene v okviru osnovnega plačilnega računa³³, saj te storitve v navedenih državah članicah niso bile ponujene v okviru standardnega računa. V nekaterih primerih kreditne institucije zagotavljajo dodatne storitve za osnovne plačilne račune (vključno z možnostjo prekoračitve, plačili s kreditno kartico in takojšnjimi plačili), čeprav zakon tega ne zahteva.

³¹ Za več podrobnosti glej preglednico 5: Število in delež prošenj za odprtje osnovnega plačilnega računa, ki so bile zavrnjene v poročilu na podlagi člena 27.

³² [Smernice o obvladovanju tveganj pranja denarja in financiranja terorizma in dostopu do finančnih storitev.pdf \(europa.eu\)](#)

³³ V treh državah članicah (za več podrobnosti glej študijo Deloitte 1, str. 76).

Zahteva, da države članice kreditne institucije zavežejo k zagotavljanju dodatnih možnosti osnovnega plačilnega računa, bi morala biti upravičena s finančno vključenostjo. Treba jo je tudi skrbno pretehtati glede na dodatne stroške, ki bi kreditnim institucijam nastali z zagotavljanjem takšnega osnovnega plačilnega računa, saj bi to povečalo stroške osnovnega plačilnega računa in tako poslabšalo finančno vključenost. Takojšnja plačila bi lahko postala del možnosti osnovnega plačilnega računa v prihodnosti, vendar takojšnja plačila, čeprav se čedalje pogosteje uporabljajo, še niso standardna³⁴. Druga dodatna možnost bi se lahko nanašala na zagotavljanje dostopa do gotovine. Člen 17(1) že zahteva, da bi moral osnovni plačilni račun vključevati dvige gotovine na okencu ali na bankomatih kot storitev, vendar pa lahko zmanjšanje števila poslovalnic in bankomatov (na primer na oddaljenih območjih) na splošno ovira finančno vključenost (in ne le osnovnih plačilnih računov). Kot določa strategija za mala plačila³⁵, ima tudi Komisija pomisleke, da obstaja tveganje, da bodo zaradi čedalje večje digitalizacije storitev tisti, ki nimajo dostopa do digitalnih storitev, še bolj izključeni, kot so danes. Vprašanje dostopnosti in sprejemanja gotovine je bilo ocenjeno v različnih forumih (na ravni Komisije v strokovni skupini za zakonito plačilno sredstvo euro (ELTEG)³⁶ in v Evropskem odboru za plačila male vrednosti). Po poročilu, ki ga je skupina ELTEG sprejela 6. julija 2022, Komisija ocenjuje možnosti za zagotovitev, da je gotovina v eurih na voljo in se sprejema³⁷.

Zdi se, da so potrošniške in sektorske organizacije prepričane, da so potrošniki zadovoljni s storitvami, ki so zdaj v ponudbi v skladu z nacionalnimi zahtevami³⁸. Zdi se, da tudi številne države članice menijo, da ni potrebe po spremembi direktive o plačilnih računih.

4. ZAMENJAVA PLAČILNIH RAČUNOV

Storitev zamenjave, ki temelji na skupnih načelih Odbora evropskega bančnega sektorja za zamenjavo bančnih računov³⁹, je v več državah članicah že obstajala pred začetkom veljavnosti direktive o plačilnih računov, vendar pa je bila s členom 10 uvedena zahteva, da

³⁴ To pa bi se lahko spremenilo, če se sprejme zakonodajni predlog o takojšnjih plačilih ([Predlog uredbe o spremembi uredb \(EU\) št. 260/2012 in \(EU\) 2021/1230 v zvezi s takojšnjimi kreditnimi plačili v eurih \(europa.eu\)](#)).

³⁵ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu, ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o strategiji EU za mala plačila (COM(2020) 592 final) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0592&rid=2>.

³⁶ Skupina ELTEG je strokovna skupina Komisije, ki jo sestavljajo strokovnjaki držav članic in Evropska centralna banka (ECB). Njen glavni namen je razpravljati o sprejemanju in razpoložljivosti gotovine v eurih. V zadnjem poročilu skupine ELTEG iz julija 2022 je navedeno, da bi morale države članice spremljati omrežja bankomatov in dodatnih točk dostopa do gotovine v bančnih poslovalnicah, da bi zagotovile, da zagotavljajo zadostno pokritost, zlasti ko so taki objekti zaprti. Prav tako je navedeno, da bi bilo treba sprejeti ukrepe politike za zagotovitev, da je gotovina v eurih na voljo.

³⁷ Glej pobudo Komisije o področju uporabe in učinkih, ki jih imajo eurobankovci in eurokovanci kot zakonito plačilno sredstvo v delovnem programu Komisije za leto 2023 ([Delovni program Komisije za leto 2023 – ključni dokumenti | \(europa.eu\)](#)).

³⁸ 83 % sektorskih organizacij in 77 % potrošniških organizacij se je strinjalo, da so potrošniki zadovoljni s storitvami, vključenimi v osnovni plačilni račun (preostali anketiranci so odgovorili z „ne vem“). Za več podrobnosti glej študijo Deloitte 1, str. 77).

³⁹ [Skupna načela Odbora evropskega bančnega sektorja za zamenjavo bančnih računov](#). Skupna načela za zamenjavo bančnih računov so se izvajala do konca leta 2009. Odbor evropskega bančnega sektorja je navedel, da so se izvajala v vseh državah članicah. Vendar je bilo izvajanje nepopolno in nezadostno. Za več podrobnosti glej <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0127&from=EN>.

vse države članice vzpostavijo obvezno storitev zamenjave⁴⁰. Glede na študijo Deloitte 1 je direktiva o plačilnih računih torej vsem potrošnikom v EU omogočila, da preprosto zamenjajo račune v domači državi in to pogosto brezplačno. Potrošniki, ki so uporabili postopek, so menili, da je zadovoljiv. Pomanjkljivosti, o katerih so poročale potrošniške organizacije, se nanašajo na tehnične težave pri uporabi postopka v posameznih primerih, ne pa na sam postopek⁴¹.

Kot kaže poročilo na podlagi člena 27, se število letnih zamenjav med različnimi državami članicami precej razlikuje. V nekaterih državah članicah je število zamenjav znatno⁴² in se v nekaterih od njih še povečuje, v drugih državah članicah pa so zamenjave zelo redke⁴³.

Na stopnjo zamenjave lahko vplivajo številni dejavniki⁴⁴. Na primer, storitev zamenjave velja za plačilne račune, ne pa za druge finančne produkte (npr. hipotekarna posojila in naložbe), s katerimi je lahko povezan plačilni račun. Poleg tega potrošniki morda za storitev vedo le v omejenem obsegu in z njo niso nujno vedno seznanjeni ali so celo odvrnjeni od njene uporabe. Drugi možni razlogi vključujejo nezadostno finančno pismenost in domnevo, da bi bili prihranki zaradi zamenjave le omejeni; strah pred izgubo številke plačilnega računa posameznika in morebitno tveganje izgube plačil.⁴⁵

Vendar namen določb o zamenjavi iz direktive o plačilnih računih ni bil nujno povečati število zamenjav, temveč olajšati zamenjavo za povečanje konkurenčnosti. Glede na splošno razpoložljivost (dobro delujoče) storitve zamenjave se zdi, da je bil namen olajšanja zamenjave dosežen. Kljub temu pa bi lahko bilo koristno sprejeti dodatne ukrepe, zlasti za ozaveščanje potrošnikov o njihovi pravici do zamenjave plačilnega računa.

Drugače kot v nacionalnih okoliščinah zdaj ni nobene storitve zamenjave za primere, ki vključujejo ponudnike plačilnih storitev iz različnih držav članic. Namesto tega člen 11 ponudnika plačilnih storitev, ki omogoči prenos, zavezuje, da zagotovi pomoč (npr. zagotovi informacije in prenese sredstva) potrošnikom, kadar ti izrazijo svojo namero o odprtju plačilnega računa pri ponudniku plačilnih storitev, ki je v drugi državi članici. Kot je pokazala študija Deloitte 1, je raven interesa potrošnikov za čezmejni dostop do plačilnega računa

⁴⁰ Glede na študijo Deloitte 1 je moralo deset držav članic le malo spremeniti svoj obstoječi okvir, dve državi članici sta ga morali znatno spremeniti, v treh državah članicah pa je bila uvedena nova storitev zamenjave (za več podrobnosti glej str. 53).

⁴¹Te tehnične težave, ki so se pojavile v posameznih primerih, vključujejo zaprtje nekdanjega računa pred aktivacijo novega računa; dostavo novih debetnih/kreditnih kartic po deaktivaciji prejšnje kartice in transakcije, opravljene z debetnimi karticami v trgovinah in/ali zaračunavanje direktnih obremenitev šele tedne po transakciji – kar je povzročilo izterjavo dolgov.

⁴² Na primer, na Danskem ali v Franciji. Za več podrobnosti glej *preglednico 1: Število letnih zamenjav*, v poročilu na podlagi člena 27.

⁴³Na primer, v Bolgariji, Grčiji, na Cipru, Malti, Portugalskem ali v Romuniji. Za več podrobnosti glej *preglednico 1: Število letnih zamenjav*, v poročilu na podlagi člena 27. Raziskava Eurobarometer iz leta 2022 o maloprodajnih finančnih storitvah in produktih je pokazala višje stopnje zamenjav. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2666>.

⁴⁴Za vedenjski vidik razlogov za nezamenjavo glej študijo [Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products \(Uporaba spoznanj o vedenju za spodbujanje potrošnikov k zamenjavi finančnih produktov\)](#) – Urad za publikacije Evropske unije, (europa.eu).

⁴⁵V posebni raziskavi Eurobarometer iz leta 2016 o zamenjavi finančnih produktov in storitev sta bili splošneje kot glavna razloga za nezamenjavo navedeni dejstva, da so potrošniki zadovoljni s svojim sedanjim ponudnikom in da nikoli niso razmišljali o zamenjavi ([Financial Products and Services \(Finančni produkti in storitve\) - julij 2016 - Raziskava Eurobarometer \(europa.eu\)](#)).

nizka, čeprav se lahko zaradi širjenja neobank zvišuje⁴⁶. Med nekaterimi dejavniki, ki lahko vplivajo na raven interesa, bi lahko bili prednost fizične bližine banki, jezikovne ovire in možnost uporabe domačih računov po vsej EU.

5. OCENA MOREBITNIH NADALJNIH UKREPOV V ZVEZI Z ZAMENJAVO

5.1. Izvedljivost razširitve storitve zamenjave iz člena 10 na čezmejno zamenjavo

Razširitev storitve zamenjave na čezmejne primere bi olajšala zamenjavo plačilnih računov za račune v drugih državah članicah ter zamenjavo v eni in isti državi članici.

Obstaja več različnih načinov razširitve sedanje storitve zamenjave za primere v eni državi članici na primere zamenjave med dvema državama članicama (npr. povezava različnih storitev zamenjave na nacionalni ravni ali oblikovanje standardizirane storitve zamenjave na ravni EU, ki bi lahko nadomestila obstoječe sisteme za zamenjave znotraj države). Ta druga možnost bi pomenila enostavnejši postopek, vendar bi vključevala korenitejšo preobrazbo na področju IT za različne deležnike⁴⁷.

Obe možnosti bi bili tehnično izvedljivi. Vendar bi bili na podlagi ocenjenih stopenj zamenjav pričakovani stroški (enkratni stroški plus ponavljajoči se stroški) precej višji od pričakovanih koristi: enkratni stroški obeh možnosti so bili ocenjeni na približno 840 milijonov EUR, ponavljajoči se stroški pa na približno 158 milijonov EUR na leto⁴⁸. Vendar bi znašale (ponavljajoče se) koristi (predvsem za potrošnike⁴⁹) le približno 41 milijonov EUR na leto⁵⁰. Poleg tega potrošniške organizacije glede na (pričakovano) nizko stopnjo čezmejne zamenjave menijo, da razširitev storitve zamenjave na čezmejne primere ni prednostna naloga (medtem ko kreditne institucije menijo, da razširitev ne prinaša nobene prednosti ter poudarjajo jezikovne ovire, fizično oddaljenost in druge ovire).

5.2. Izvedljivost okvira za avtomatizirano preusmeritev plačil

Z okvirom za avtomatizirano preusmeritev plačil bi se zagotovilo, da bi bila za določeno časovno obdobje, potem ko so potrošniki zamenjali plačilne račune, plačila na prejšnji („star“) račun preusmerjena na njihov novi račun. To bi zmanjšalo morebitne pomisleke z dodatnim zagotovilom, da bodo dohodna plačila prispela na pravi račun. S tem bi se tudi olajšala

⁴⁶Za več informacij o neobankah glej str. 120 študije Deloitte 1.

⁴⁷ Različni deležniki, ki so bili upoštevani v študiji, so bili: potrošniki, pristojni organi (nacionalni pristojni organi ali pristojni organ na ravni EU), upniki/dolžniki (vse tretje osebe, pri katerih imajo lahko potrošniki ponavljajoča se plačila, direktne obremenitve ali trajne naloge), ponudniki plačilnih storitev in drugi (bodisi ponudniki plačilnih storitev, ki delujejo skupaj, nacionalni pristojni organi ali pristojni organi EU, kadar ni jasno, kateri deležnik krije stroške). Za več podrobnosti glej študijo Deloitte 2, str. 76.

⁴⁸ Ti podatki se nanašajo le na potrošnike za vse možnosti (5.1 do 5.3). Ponudniki plačilnih storitev bi krili večino enkratnih stroškov (835 milijonov EUR) in večino ponavljajočih se stroškov (150 milijonov EUR). Za več podrobnosti glej str. 84 študije Deloitte 2.

⁴⁹ Za izračun ponavljajočih se koristi za potrošnike so bile v študiji Deloitte 2 upoštevane koristi zaradi manj porabljenega časa za izvedbo zamenjave, koristi, ker se ni treba ukvarjati s povečanim številom neizvršenih plačil, ter koristi, povezane z morebitnim prihranki nadomestil za (dodatne) potrošnike, ki izvedejo zamenjavo. Za več podrobnosti glej študijo Deloitte 2, str. 77.

⁵⁰Za doseganje praga donosnosti po 20 letih bi bila potrebna stopnja čezmejne zamenjave, ki je večja od 4,2 % (v nasprotju z ocenjeno stopnjo čezmejne zamenjave v višini 0,2 %). Za podrobnosti glej str. 97 študije Deloitte 2. Možnosti (5.1 in 5.3) se ne bi šteli za učinkoviti niti na podlagi višji stopenj zamenjave, navedenih v raziskavi Eurobarometer iz leta 2022 o maloprodajnih finančnih storitvah in produktih.

zamenjava, s čimer bi se povečala konkurenčnost. Taka storitev avtomatizirane preusmeritve že obstaja na Nizozemskem kot dodatna možnost njihove storitve zamenjave znotraj države. Okvir za avtomatizirano preusmeritev plačil bi lahko bil vzpostavljen na nacionalni ravni v posameznih državah članicah ali v celotni EU. Za vzpostavitev takega okvira na ravni EU bi bilo najprej treba vzpostaviti storitev čezmejne zamenjave. Tak okvir bi lahko bil vzpostavljen na številne različne načine (npr. sistem, v katerem bi bile v sporočila o napakah, poslana bankam, ki poskušajo izvesti prenos na zaprt račun, vključene podrobnosti novega računa; sistem, v katerem bi bile preusmeritvene preglednice vključene v usmerjevalne sisteme bank, in vzpostavitev ločene centralnoklirinške naprave za upravljanje informacij o zamenjavi).

Vendar bi bili na podlagi ocenjenih stopenj zamenjav pričakovani stroški (enkratni stroški plus ponavljajoči se stroški) precej višji od pričakovanih koristi. Enkratni stroški katere koli od možnosti naj bi po ocenah znašali od 1 milijarde EUR do 5 milijard EUR. Letni ponavljajoči se stroški možnosti se gibljejo med 228 milijoni EUR in 782 milijoni EUR za avtomatizirano preusmeritev na nacionalni ravni ter med 461 milijoni EUR in 1 milijardo EUR za avtomatizirano preusmeritev na ravni EU skupaj s storitvijo zamenjave⁵¹. Vendar bi (letne ponavljajoče se) koristi (predvsem za potrošnike) znašale le približno 80 milijonov EUR za avtomatizirano preusmeritev na nacionalni ravni in 154 milijonov EUR za avtomatizirano preusmeritev na ravni EU⁵².

5.3. Ocena stroškov in koristi izvajanja popolne prenosljivosti števil plačilnih računov na ravni EU

Popolna prenosljivost števil plačilnih računov na ravni EU bi pomenila, da bi bilo ob zamenjavi plačilnih računov v EU mogoče ohraniti isto številko plačilnega računa. Potrošnikom ne bi bilo več treba obveščati upnikov in/ali dolžnikov, s katerimi imajo ponavljajoče se transakcije, o svoji novi številki plačilnega računa, njihovim upnikom/dolžnikom pa ne bi bilo več treba posodabljanj svojih računovodskih sistemov. Z ohranitvijo iste številke računa bi bilo potrošnikom zagotovljeno, da bodo vsa dohodna plačila prispela na pravi plačilni račun. S tem bi se zmanjšali morebitni pomisleki, zamenjava pa ne bi bila lažja le na nacionalni ravni, temveč tudi prek meja. S tem bi se spodbujala konkurenčnost.

Prenosljivost številke plačilnega računa bi bila organizirana na različne načine. Ena možnost bi bila prenosljivost obstoječe številke IBAN, ki bi bila v zaledju (potrošnik tega ne bi nujno vedel) povezana z novo številko IBAN.. Druga možnost bi bila vzpostavitev privzetega imena, ki bi lahko bilo povezano z obstoječo številko IBAN in sporočeno dolžnikom/upnikom. Med zamenjavo računov bi lahko bila privzeta imena (npr. čelna stran) povezana z novo številko IBAN v zaledju (potrošnik tudi tega ne bi nujno vedel). Tretja in bolj temeljna možnost bi bila nadomestitev vseh obstoječih števil IBAN z novimi številkami IBAN EU (nova prenosljiva številka računa). To je edina možnost, pri kateri bi bila številka računa resnično prenosljiva in bi zahtevala le kodo BIC kot bančno identifikacijsko kodo v zaledju, ki bi bankam omogočala identifikacijo lokacije računa.

⁵¹ Večino enkratnih in ponavljajočih se stroškov bi krili ponudniki plačilnih storitev. Pristojni organi bi krili le enkratne stroške (med 2 milijonoma EUR in 12 milijoni EUR), upniki/dolžniki pa bi krili le ponavljajoče se stroške (med 20 milijoni EUR in 40 milijoni EUR).

⁵² Glede na študijo Deloitte 2 v okviru teh možnosti praga donosnosti ne bi bilo mogoče doseči niti z višjo stopnjo zamenjave.

Na podlagi ocenjenih stopenj zamenjav bi bili pričakovani stroški (enkratni stroški plus ponavljajoči se stroški) precej višji od pričakovanih koristi. Po ocenah bi enkratni stroški znašali med 7 milijard EUR in 22 milijard EUR⁵³, ponavljajoči se stroški za te možnosti pa približno 1 milijardo EUR na leto⁵⁴. Po drugi strani bi (ponavljajoče se) koristi (predvsem za potrošnike in upnike/dolžnike) znašale le med 151 milijonov EUR in 242 milijonov EUR na leto⁵⁵.

Kot je pokazala študija Deloitte 1, sektorske organizacije menijo, da prenosljivost številke računa ni odločilnega pomena za zamenjavo. Potrošniške organizacije imajo različna stališča⁵⁶, vendar menijo, da oblikovanje storitve čezmejne zamenjave ni prednostna naloga.

Na podlagi rezultatov študije je jasno, da bi bila zamenjava plačilnih računov v EU s temi morebitnimi dodatnimi ukrepi še lažja. Ker pa bi bili stroški precej višji od njihovih zdaj pričakovanih koristi, se v tej fazi ne zdijo upravičljivi.

6. UČINKOVITOST OBSTOJEČIH UKREPOV IN POTREBA PO DODATNIH UKREPIH ZA POVEČANJE FINANČNE VKLJUČENOSTI IN POMOČ RANLJIVIM OSEBAM V ZVEZI S PREZADOLŽENOSTJO

Dostop do plačilnega računa je nujen za udeležbo ljudi v gospodarstvu in družbi. Je ključno orodje za finančno vključenost. V EU je delež potrošnikov s plačilnim računom na splošno (zelo) velik. Glede na najnovejšo podatkovno zbirko Global Findex za leto 2021 ima v povprečju 95 % državljanov v EU, starih 15 let ali več, vsaj en plačilni račun⁵⁷. Ta delež se je v zadnjih letih povečal (za štiri odstotne točke od leta 2017). To je lahko posledica različnih dejavnikov, kot so: digitalne finance, pojav brezplačnih digitalnih računov in dejstvo, da direktiva o plačilnih računih določa pravico do osnovnega bančnega računa.

Vendar podatkovna zbirka Global Findex za leto 2021 kaže na precejšnje razlike med državami članicami. Čeprav ima v številnih državah članicah več kot 95 % prebivalstva (starega 15 let ali več) plačilni račun, je ta delež v nekaterih drugih državah članicah precej manjši⁵⁸. Podatkovna zbirka Global Findex je poudarila tudi razlike med vrstami potrošnikov, zlasti med ranljivimi osebami⁵⁹. Študija Deloitte 1 je tudi pokazala, da sektorske in potrošniške organizacije menijo, da pri brezdomcih in priseljenih osebah obstaja največje tveganje, da ne bodo imeli plačilnega računa. Direktiva o plačilnih računih že določa

⁵³ Enkratni stroški bi znašali približno 22 milijard EUR za možnost nove prenosljive številke računa.

⁵⁴ Večino enkratnih in ponavljajočih se stroškov bi krili ponudniki plačilnih storitev, razen če bi se ta možnost izvajala z nadomestitvijo vseh sedanjih številk IBAN s številkami IBAN EU. V tem primeru bi upniki/dolžniki krili več kot polovico enkratnih stroškov (12 milijard EUR).

⁵⁵ Glede na študijo Deloitte 2 bi doseganje praga donosnosti po 20 letih zahtevalo nacionalne stopnje zamenjave v višini 8 % (v nasprotju z ocenjeno dejansko stopnjo zamenjave v višini 1 %) in čezmejne stopnje zamenjave v višini 2,4 % (v nasprotju z ocenjeno dejansko stopnjo zamenjave v višini 0,3 %).

⁵⁶ 42 % potrošniških organizacij je nikalno odgovorilo na vprašanje, ali bi bila prenosljivost številke plačilnih računov na ravni EU odločilnega pomena za zamenjavo, zlasti čezmejno. Za več podrobnosti glej študijo Deloitte 1, str. 59.

⁵⁷ Številke iz raziskave Eurobarometer za leto 2022 o maloprodajnih finančnih storitvah in produktih so rahlo nižje od številke iz podatkovne zbirke Global Findex za leto 2021.

⁵⁸ Na primer, 69 % v Romuniji, 84 % v Bolgariji in 88 % na Madžarskem.

⁵⁹ Čeprav je učinek ranljivosti (npr. brezposelnost, nizka stopnja izobrazbe ali nizek dohodek) na imetništvo ali neimetništvo plačilnega računa v tistih državah članicah, v katerih je delež ljudi s plačilnim računom zelo velik, majhen, pa je manj verjetno, da bodo take ranljive osebe imele plačilni račun v tistih državah članicah, v katerih je delež ljudi s plačilnim računom majhen.

zakonsko pravico do osnovnega plačilnega računa (tudi za ranljive osebe) za razumno nadomestilo. Vprašanje, ali bo treba direktivo o plačilnih računih spremeniti, da bi se dodatno okrepila finančna vključenost, na primer v zvezi z nadomestili za osnovni plačilni račun, bo podrobneje ocenjeno v skladu s standardi boljšega upravljanja. Koristni bi lahko bili dodatni nezakonodajni ukrepi, kot so smernice EBA o medsebojnem vplivanju direktive o AML in direktive o plačilnih računih, in ukrepi za ozaveščanje v nekaterih državah članicah.

Digitalizacija lahko ustvari dodatne ovire za finančno vključenost. Digitalizacija lahko v nekaterih pogledih poveča finančno vključenost (npr. prek spletnega dostopa do bančnih storitev kadar koli), vendar pa lahko večja digitalizacija vključuje tudi zmanjšan fizični dostop (do poslovalnic in bankomatov) in povzroči težave potrošnikom, ki bodisi niso digitalno pismeni bodisi nimajo dostopa do digitalnih naprav. Dejansko je zmanjšanje števila bankomatov in podružnic v zadnjih letih zmanjšalo razpoložljivost osnovnih plačilnih storitev⁶⁰. Komisija si prizadeva za obravnavanje teh vprašanj na več načinov. Komisija si zlasti prizadeva za spodbujanje finančne pismenosti (v mejah svoje pristojnosti v skladu s Pogodbo). Skupaj z OECD je Komisija razvila okvir za finančno usposobljenost za odrasle⁶¹, ki posebej zajema digitalno finančno pismenost. Komisija in OECD si zdaj prizadevata za podoben okvir za usposobljenost za mlade. Kot je določeno v akcijskem načrtu za unijo kapitalskih trgov⁶², Komisija ocenjuje tudi možnost uvedbe zahteve za države članice, da spodbujajo učne ukrepe, ki podpirajo finančno izobraževanje. Poleg tega je Komisija pripravljena še naprej podpirati države članice na področju finančne pismenosti in vključenosti z Instrumentom za tehnično podporo.⁶³ Do danes je izvedla približno 20 projektov na področju tehnične podpore, teme katerih so zajemale področja, ki so segala od širših, kot je podpora izvajanju nacionalnih strategij za finančno pismenost, do ožjih področij, ki vključujejo staranje prebivalstva, maloprodajne vlagatelje ali digitalno pismenost⁶⁴. Kot je navedeno zgoraj (točka 3.3), poteka delo v zvezi z dostopom do gotovine in njenega sprejemanja.

Komisija je nedavno začela izvajati študijo o prezadolženosti potrošnikov v EU in njenih posledicah. Študija bo zagotovila pregled prezadolženosti gospodinjstev in potrošnikov v EU, ob upoštevanju posledic COVID-19 na prezadolženost gospodinjstev.

7. PRIMERI NAJBOLJŠIH PRAKS V DRŽAVAH ČLANICAH, NAMENJENIH MANJŠI IZKLJUČENOSTI POTROŠNIKOV PRI DOSTOPU DO PLAČILNIH STORITEV

Države članice so sprejele številne različne ukrepe za prenos direktive o plačilnih računih ter preprečitev ali omejitev finančne izključenosti pri dostopu do plačilnih storitev.

Za lažji dostop do osnovnega plačilnega računa in preprečitev izključenosti ima vsaj ena država članica vzpostavljen mehanizem za imenovanje posebne kreditne institucije za

⁶⁰ Glej tudi [Poročilo EBA o potrošniških trendih \(europa.eu\)](#).

⁶¹ [Komisija in OECD-INFE objavljata skupni okvir za odrasle za izboljšanje finančnih spretnosti in znanj posameznikov \(europa.eu\)](#).

⁶² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A590%3AFIN>.

⁶³ Uredba (EU) 2021/240 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. februarja 2021 o vzpostavitvi Instrumenta za tehnično podporo (UL L 57, 18.2.2021, str. 1).

⁶⁴ Primer projekta na področju tehnične podpore, ki podpira finančno pismenost v državah članicah: [Protecting consumers and enhancing financial literacy \(Varstvo potrošnikov in povečanje finančne pismenosti\) \(europa.eu\)](#).

zagotavljanje osnovnega plačilnega računa potrošniku, čigar prošnje za odprtje osnovnega plačilnega računa so bile zavrnjene. Tak mehanizem lahko v praksi precej olajša pridobitev dostopa do osnovnega plačilnega računa, zlasti za potrošnike, ki so ranljive osebe ali v zvezi s katerimi nekatere banke izvajajo prakse zmanjševanja tveganj. Maloštevilne države članice so izdale smernice za kreditne institucije o medsebojnem vplivanju direktive o plačilnih računih in zahtev glede AML/CFT za primere, kadar stranke nimajo stalnega naslova ali standardne dokumentacije. Za obravnavanje težave z osebnimi dokumenti je bil v eni državi članici vzpostavljen sistem, tako da lahko socialni delavci jamčijo za identiteto brezdomca, ki želi odpreti plačilni račun.

Za omejitev stroškov osnovnega plačilnega računa nekatere države članice zahtevajo, da se osnovni plačilni račun brezplačno zagotavlja vsakomur ali le posebno ranljivim skupinam. V drugih primerih so države članice določile jasne in nizke omejitve za nadomestila, na primer v absolutnem ali relativnem smislu (npr. v zvezi z drugimi plačilnimi računi). Druge države članice so določile različne sheme za oblikovanje cen, da bi bili ranljivim potrošnikom odobreni ugodnejši pogoji.

Za povečanje ozaveščenosti je več držav članic sprejelo ukrepe za obveščanje potrošnikov in njihovo ozaveščanje o osnovnih plačilnih računih, zlasti z letaki, vodniki in informacijami na spletnih mestih. Države članice so razvile tudi številne pobude za izboljšanje finančne vključenosti z različnimi programi finančne pismenosti⁶⁵.

8. SKLEP

Cilji direktive o plačilnih računih so (1) ustvariti preglednost in zagotoviti primerljivost nadomestil za plačilne račune, (2) zagotoviti, da imajo potrošniki dostop do (osnovnih) plačilnih računov in (3) olajšati zamenjavo plačilnih računov.

Na splošno je direktiva o plačilnih računih pomagala ustvariti preglednost in primerljivost nadomestil za plačilne račune. Zlasti je zagotovila minimalno raven harmonizacije, predvsem z določitvijo standardizirane terminologije (ki je deloma enotna na ravni EU), skupnim predlogom za poročanje o nadomestilih, povezanih s plačilnimi računi, enotnim postopkom zamenjave in pravico do osnovnega plačilnega računa na ravni EU. Vendar so nekatere države članice pri prenosu direktive o plačilnih računih ustvarile dodatno plast nove zakonodaje, namesto da bi nadomestile obstoječo zakonodajo, zaradi česar sta nacionalni in regulativni okvir EU bolj razdrobljena. Najpomembnejša nehotena posledica tega je podvajanje dokumentov o višini nadomestil za plačilne račune v državah članicah, v katerih so dokumenti z istimi informacijami že obstajali. Ukrepi, predloženi v direktivi o plačilnih računih (zlasti primerjalna spletna mesta), lahko izboljšajo preglednost in zmožnost potrošnikov, da primerjajo nadomestila. Vendar nekateri vidiki še vedno zahtevajo izboljšave, čezmejna preglednost in primerljivost pa zaradi razlik v uporabljeni terminologiji in jezikovnih ovir še nista mogoči.

Direktiva o plačilnih računih je zagotovila tudi, da imajo potrošniki dostop do osnovnih plačilnih računov, ki jih ponujajo vse ali številne kreditne institucije v vsaki državi članici. Delež potrošnikov v EU, ki ima plačilni račun, je na splošno zelo velik in se je od začetka

⁶⁵Za pregled nacionalnih ukrepov glej [Financial education \(Finančno izobraževanje\) | Evropski bančni organ \(europa.eu\)](https://www.efsb.europa.eu/en/financial-education).

veljavnosti direktive o plačilnih računih še povečal. Osnovni plačilni računi so bili v nekaterih državah članicah uvedeni v precejšnji meri. Na primer, uvedba je bila obsežna v nekaterih državah članicah, v katerih je bil prej delež prebivalstva brez plačilnega računa večji. Kljub temu uvedba v nekaterih drugih ni bila obsežna. Razmeroma neobsežna uvedba je lahko posledica različnih razlogov (npr. standardni računi so zelo dostopni, brezplačni spletni računi, pomanjkanje potrošnikov in v nekaterih primerih stroški imetništva osnovnega plačilnega računa). Vendar namen direktive o plačilnih računih ni bil nujno obsežna uvedba osnovnega plačilnega računa, temveč okrepitev finančne vključenosti in zagotovitev, da imajo vsi potrošniki dostop do osnovnega plačilnega računa. Glede na splošno razpoložljivost osnovnih plačilnih računov se zdi, da je bil ta cilj na splošno dosežen. Težave pa lahko kljub temu obstajajo v posebni primerih. EBA je zagotovil dodatne smernice o medsebojnem vplivanju direktive o plačilnih računih in pravil o preprečevanju pranja denarja. Koristni bi lahko bili tudi dodatni ukrepi, zlasti za ozaveščanje potrošnikov o njihovi pravici do osnovnega plačilnega računa.

Direktiva o plačilnih računih je omogočila tudi, da vsi potrošniki v EU preprosto zamenjajo račune v domači državi, pogosto brezplačno. Kot kaže poročilo na podlagi člena 27, obstajajo precejšnje razlike med različnimi državami članicami glede števila letnih zamenjav. V nekaterih državah članicah (v katerih se je v več primerih število povečevalo) je bilo nekaj zamenjav, vendar pa je bila v drugih državah članicah stopnja zamenjave zelo nizka. To je lahko posledica različnih dejavnikov, vključno z dejstvom da se storitev zamenjave uporablja le za plačilne račune (ne pa za druge finančne produkte, kot so hipotekarna posojila in naložbe) ter omejeno ozaveščenostjo potrošnikov o storitvi zamenjave, a tudi zadovoljstva s trenutnim ponudnikom in dejstva, da nekateri potrošniki niso nikoli razmišljali o zamenjavi. Vendar namen določb o zamenjavi iz direktive o plačilnih računih ni bil nujno povečati števila zamenjav, temveč povečati konkurenčnost tako, da se potrošnikom olajša zamenjava plačilnih računov. Glede na splošno razpoložljivost (dobro delujoče) storitve zamenjave se zdi, da je bil namen olajšanja zamenjave dosežen. Dodatni ukrepi, zlasti za ozaveščanje potrošnikov o njihovi pravici do zamenjave, bi lahko bili koristni.

Sprejeti bi lahko bili dodatni ukrepi, da bi bila zamenjava v EU v prihodnosti še preprostejša (npr. z razširitvijo storitve zamenjave na čezmejne primere; z zagotovitvijo avtomatizirane preusmeritve plačil v isti državi članici, v drugo državo članico ali iz nje ali z zagotovitvijo prenosljivosti številke plačilnih računov na ravni EU). Ker pa bi bili stroški teh ukrepov precej višji od njihovih zdaj pričakovanih koristi, se v tej fazi ne zdijo upravičljivi.

Komisija ob upoštevanju navedenega ne predlaga nobenega zakonodajnega ukrepa skupaj s tem poročilom. Ali je treba direktivo o plačilnih računih spremeniti, bo treba proučiti še podrobneje in pozneje v skladu s standardi boljšega upravljanja ter zlasti ob upoštevanju smernic EBA o medsebojnem vplivanju direktive o plačilnih računih in pravil o AML. Komisija bo še naprej spremljala izvajanje in izvrševanje Direktive v državah članicah.