

Posebno poročilo

## Digitalna plačila v EU:

kljub nekaterim pomanjkljivostim so zdaj varnejša, hitrejša in cenejša



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE

# Vsebina

	Odstavek
<b>Povzetek</b>	I–VI
<b>Uvod</b>	01–11
<b>Okolje digitalnih plačil v EU</b>	01–07
<b>Vloge in pristojnosti</b>	08
<b>Regulativni okvir EU za digitalna plačila</b>	09–11
<b>Obseg revizije in revizijski pristop</b>	12–15
<b>Opažanja</b>	16–102
<b>Regulativni okvir EU za digitalna plačila je bil izboljšán, vendar je v zvezi s cenovnimi intervencijami in odprtim bančništvom še vedno pomanjkljiv</b>	16–59
Komisija je leta 2023 opravila celovit pregled direktive o plačilnih storitvah	18–22
Cenovne intervencije lahko pomenijo tveganje za učinkovito delovanje trga digitalnih plačil EU, kadar so neustrezno zasnovane	23–44
Na področju odprtega bančništva ni standardizacije, ureditev glede spremljanja pa je pomanjkljiva	45–59
<b>Zaradi slabosti pri spremljanju in zbiranju podatkov Komisija ne more dobro oceniti učinka politik o digitalnih plačil</b>	60–77
Komisija doslej ni niti opredelila kazalnikov za merjenje hitrosti, stroškov, dostopnosti in transparentnosti plačil na ravni EU niti določila ciljnih vrednosti zanje	62–63
Z ukrepi Komisije bi se lahko nekoliko izboljšala transparentnost, hitrost in stroški plačil, vendar rezultati še niso vidni	64–71
Komisija ni imela veliko podatkov, da bi lahko ocenila, ali imajo potrošniki dejansko dostop do hitrejših in cenejših plačil	72–77

<b>Komisija je izvedla večino ukrepov iz strategije za mala plačila iz leta 2020, vendar so bile zamude pogoste, cilji pa niso bili vedno doseženi</b>	<b>78–102</b>
Ukrepi Komisije v zvezi z avtentikacijo strank so pripomogli k varnejšim plačilom, vendar so v prihodnosti še izzivi	81–88
Kljub ukrepom Komisije je diskriminacija na podlagi lokacije plačilnega računa še vedno prisotna	89–96
Na področju nadzora z ukrepi Komisije še niso bili doseženi enaki konkurenčni pogoji za podjetja v EU	97–102
<b>Zaključki in priporočila</b>	<b>103–109</b>
<b>Priloge</b>	
<b>Priloga I – Vizija Komisije v zvezi z malimi plačili v EU</b>	
<b>Priloga II – Najnovejše študije o provizijah, ki se zaračunajo trgovcem</b>	
<b>Priloga III – Ključni ukrepi, ocenjeni pri reviziji</b>	
<b>Priloga IV – Priporočila deležnikov glede nadzora plačilnih storitev</b>	
<b>Kratice</b>	
<b>Glosar</b>	
<b>Odgovori Komisije</b>	
<b>Časovnica</b>	
<b>Revizijska ekipa</b>	

## Povzetek

**I** Digitalna plačila pomenijo elektronsko izmenjavo sredstev, pogosto prek mobilnih naprav ali digitalnih kanalov, vključno s kartičnimi plačili. Z digitalnimi plačili se krepi gospodarska rast, saj se z njimi omogoča dostop do bančnih storitev, spodbuja poraba in olajšuje mednarodna trgovina. V EU se je vrednost digitalnih plačil pri prodaji na drobno med letoma 2017 in 2023 več kot podvojila in je dosegla več kot 1 bilijon EUR letno. EU je odgovorna za omogočanje lažjih digitalnih plačil, ki so ključna za nemoteno delovanje notranjega trga EU, zlasti pri čezmejnih plačilih.

**II** Cilj te revizije je bil preučiti pristop EU na področju digitalnih plačil. Sodišče je preučilo zlasti, ali so bili v regulativnem okviru EU določeni pravi pogoji za varnejša, hitrejša in cenejša digitalna plačila v EU. To je zajemalo oceno tega, ali je Komisija analizirala, kako so regulativni okvir in njeni ukrepi vplivali na trg EU za plačilne storitve. Sodišče je ocenilo tudi, ali je Komisija uspešno izvedla ukrepe, ki jih je določila v svoji strategiji EU za mala plačila. Sodišče želi z revizijskimi opažanji in priporočili prispevati k trenutnim in morebitnim prihodnjim zakonodajnim predlogom v zvezi s plačilnimi storitvami.

**III** Sodišče je v splošnem ugotovilo, da je EU s svojim pristopom na področju digitalnih plačil prispevala k temu, da so ta zdaj varnejša, hitrejša in cenejša. V regulativnem okviru EU pa je odkrilo dva ključna vidika, ki bi ju bilo treba izboljšati:

- merila za ocenjevanje, ali so cenovne intervencije ustrezne, so nejasna, ni pa tudi rednih pregledov,
- v pravnem okviru so še vedno pomanjkljivosti glede deljenja podatkov o računih pri odprtem bančništvu.

**IV** Učinek politik EU v zvezi z digitalnimi plačili še vedno ni znan, saj Komisija ni vzpostavila uspešnega sistema spremljanja in, kar je še pomembneje, ker nima dostopa do relevantnih podatkov.

**V** Sodišče je ugotovilo, da je Komisija izvedla večino ukrepov, ki jih je določila v svoji strategiji v zvezi z digitalnimi plačili, vendar z njimi niso bili vedno doseženi zadani cilji. Diskriminacija na podlagi lokacije plačilnega računa je še vedno prisotna, čeprav je Komisija okrepila svoja prizadevanja za boj proti njej. Na področju nadzora z ukrepi Komisije niso bili doseženi enaki konkurenčni pogoji za podjetja, ki poslujejo v različnih državah članicah EU.

## **VI** Sodišče na podlagi teh ugotovitev Komisiji priporoča, naj:

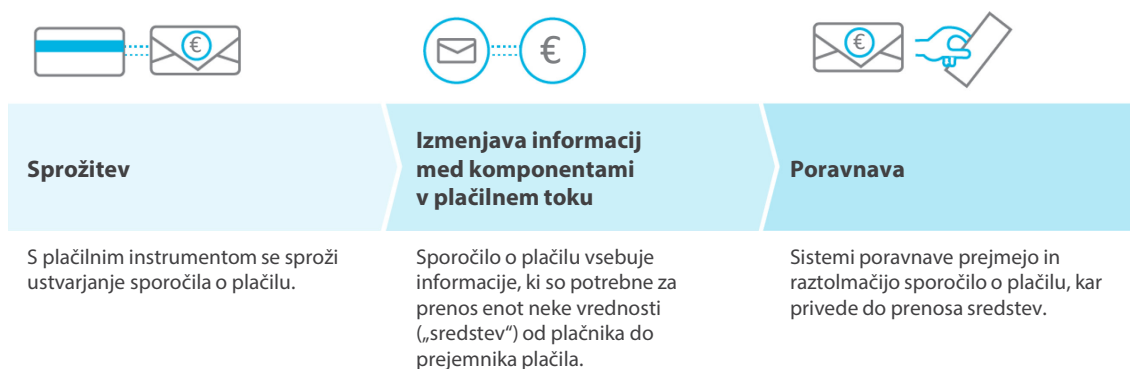
- določi jasna merila za cenovne intervencije EU na področju digitalnih plačil in izvajati redne preglede,
- pripravi in izvaja strategijo za spremljanje podatkov na področju digitalnih plačil,
- predlaga kazalnike smotrnosti in določi ciljne vrednosti za digitalna plačila,
- ukrepa proti diskriminaciji na podlagi lokacije plačilnega računa, in sicer z boljšimi pravili glede izvrševanja in analizo virtualnih plačilnih računov,
- okrepi prizadevanja, da bi se dosegli enaki konkurenčni pogoji pri izdajanju dovoljenj in nadzoru.

# Uvod

## Okolje digitalnih plačil v EU

**01** Digitalna plačila pomenijo elektronsko izmenjavo sredstev, pogosto prek mobilnih naprav ali digitalnih kanalov. Zajemajo lahko različne plačilne instrumente, kot so kartice, kreditna plačila ali plačilne aplikacije, npr. digitalne denarnice. Na splošno vsak postopek digitalnega plačila sestoji iz treh glavnih faz (glej [slika 1](#)).

### Slika 1 – Glavne faze postopka plačila



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi grafičnega gradiva [ameriške centralne banke](#)

**02** V zadnjem desetletju je število digitalnih plačil naraslo tako strmo kot še nikoli doslej, zaradi tega pa se je spremenil način, kako posamezniki in podjetja opravljajo finančne transakcije. Zaradi priročnosti, hitrosti in varnosti so se digitalne metode plačevanja začele razširjeno uporabljati po vsem svetu. To je bilo med drugim mogoče tudi zaradi dobre razpoložljivosti mobilnih naprav v EU in napredka na področju plačilnih tehnologij. Z digitalnimi plačili se krepi gospodarska rast, saj te omogočajo dostop do bančnih storitev, spodbujajo porabo in olajšujejo mednarodno trgovino.

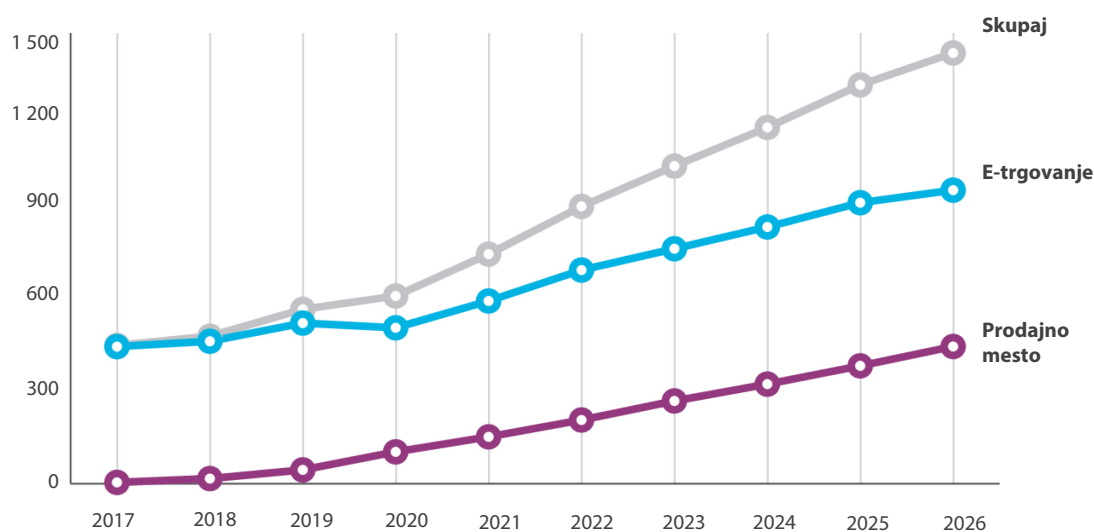
**03** Najpomembnejši akterji v sektorju so ponudniki plačilnih storitev. Glavna vloga teh podjetij, ki so običajno banke in plačilne institucije, je omogočiti plačniku ali prejemniku plačila, da odredi plačila in pošlje sporočila o plačilu z informacijami, ki so potrebne za izvršitev plačilnih transakcij (glej [slika 1](#)). Plačilna institucija je subjekt, katere osnovna poslovna dejavnost je opravljanje plačilnih storitev.

**04** V zakonodaji EU sta določeni svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev. Na podlagi teh svoboščin lahko ponudniki plačilnih storitev opravljajo storitve prek zastopnikov ali ustanavljajo podružnice v drugih državah članicah. Poleg tega lahko ponudniki plačilnih storitev, ki imajo dovoljenje v eni od držav članic EU, svoje storitve ponujajo po vsej EU, ne da bi morali za to pridobiti ločena dovoljenja v ostalih državah. Junija 2023 je bilo v Evropskem gospodarskem prostoru registriranih 3 926 bank, 844 podružnic bank, 2 929 plačilnih institucij in 179 podružnic plačilnih institucij<sup>1</sup>.

**05** Vrednost digitalnih plačil pri e-trgovanju in na fizičnih prodajnih mestih se je med letoma 2017 in 2023 več kot podvojila (glej [slika 2](#)), po napovedih pa naj bi se povečevala še naprej.

## Slika 2 – Digitalna plačila pri e-trgovanju in transakcijah na prodajnih mestih za EU-27

(v milijardah EUR)

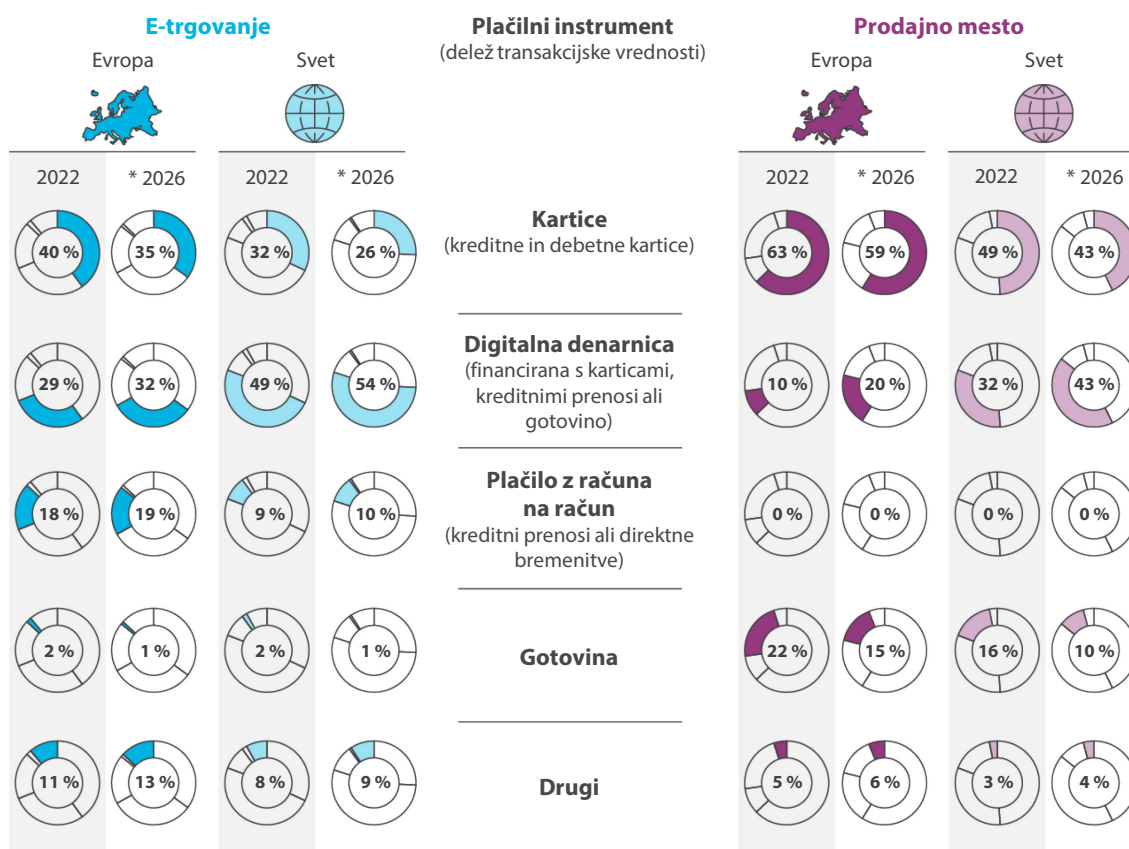


Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov portala Statista

<sup>1</sup> Register plačilnih institucij in register kreditnih institucij, vključno z institucijami za izdajo elektronskega denarja in tretjimi ponudniki, Evropski bančni organ.

**06** V Evropi pri malih plačilih tradicionalno prevladujejo kartična plačila. Leta 2022 so kartična plačila (po transakcijski vrednosti) pomenila 40 % plačil pri e-trgovanju in 63 % plačil na prodajnih mestih (glej [slika 3](#)). V drugi polovici leta 2022 je bilo 54 % vseh kartičnih plačil v euroobmočju brezstičnih (tj. stranki pri plačilu kartice ni treba vstaviti ali podrsati).<sup>2</sup> Vrednost plačil prek digitalnih denarnic dinamično raste, gotovina pa je vse manj pomembna.

**Slika 3 – Delež vrednosti transakcij po plačilnih instrumentih**



\* napoved

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročila *FIS Global Payments Report*.

<sup>2</sup> Data portal, Evropska centralna banka (16. november 2023).



**07** Za evropski trg kartic sta značilna dva različna segmenta: domača in čezmejna plačila. Nacionalne in mednarodne kartične sheme konkurirajo za transakcije na domačih trgih. V EU je šest nacionalnih shem: Bancontact (Belgija), CB (Francija), Girocard (Nemčija), PagoBancomat (Italija), MultiBanco (Portugalska) in Dankort (Danska). Te nacionalne sheme, razen PagoBancomat (Italija), pomenijo veliko večino domačih transakcij v njihovih posameznih jurisdikcijah<sup>3</sup>. Mednarodne kartične sheme imajo vodilno vlogo na trgu čezmejnih plačil. Visa in Mastercard sta daleč najpomembnejši mednarodni kartični shemi, saj njun skupni tržni delež znaša skoraj 90 %<sup>4</sup>.

## Vloge in pristojnosti

**08** Na trgu plačil so pristojnosti razdeljene med EU in države članice.

- o Pristojnosti Komisije se nanašajo predvsem na predlaganje zakonodaje. Komisija predlaga sprejetje direktiv in uredb, da bi se zagotovila harmonizacija med državami članicami, pri čemer je prioriteta varnost plačil in varstvo potrošnikov. Pristojnost za oblikovanje politike ima Generalni direktorat za finančno stabilnost, finančne storitve in unijo kapitalskih trgov (GD FISMA). Komisija je zadolžena tudi za izvrševanje pravil o konkurenci, da bi ohranila celovitost enotnega trga EU in preprečila motnje konkurence. Njene ključne pristojnosti so: odkrivanje in sankcioniranje protikonkurenčnih sporazumov in zlorabe tržne moči s strani prevladujočih podjetij, sankcioniranje protikonkurenčnih združitvev, spodbujanje liberalizacije trga in spremljanje državnih intervencij. Za to je pristojen Generalni direktorat za konkurenco. V primeru izkrivljanja konkurence na relevantnem trgu lahko Komisija tudi predlaga zakonodajo, na primer zaradi posredovanja pri določitvi stroškov in provizij s strani ponudnikov plačilnih storitev. Taki ukrepi so se imenujejo cenovne intervencije.

---

<sup>3</sup> Statista, *Market share of international and domestic payment card schemes in 14 countries in Europe*, 2022 in ECB, *Card payments in Europe – current landscape and future prospects: a Eurosystem perspective*, 2019.

<sup>4</sup> Statista, *Market share of Visa, Mastercard, American Express, Diners Club*, 2022.

- o Države članice so odgovorne za to, da direktive EU prenesejo v nacionalno zakonodajo. Njihovi pristojni nacionalni organi ponudnikom plačilnih storitev izdajajo dovoljenja in jih nadzorujejo.
- o Evropski bančni organ (EBA) je pristojen za pripravo tehničnih standardov, smernic in priporočil v zvezi s plačilnimi storitvami in sistemi ter za zagotavljanje konvergence nadzora med nacionalnimi pristojnimi organi.

## Regulativni okvir EU za digitalna plačila

**09** Regulativni okvir EU za digitalna plačila sestavlja več pravnih aktov (glej *okvir 1*).

### Okvir 1

#### Osrednji pravni akti na področju digitalnih plačil

**Direktiva o plačilnih storitvah:** S prvo direktivo o plačilnih storitvah (**PSD1**) je bila leta 2007 uvedena opredelitev plačilnih storitev in ponudnikov plačilnih storitev. Glavni cilj te direktive je bil spodbujati konkurenco, tudi tako, da se je plačilnim institucijam dovolilo opravljanje plačilnih storitev. V revidirani direktivi o plačilnih storitvah (**PSD2**) iz leta 2015 se je področje uporabe razširilo, saj so bile vključene nove vrste plačilnih storitev, kot so odreditev plačil s strani tretjih oseb ali informacije o računih. Poleg tega so bili z direktivo **PSD2** uvedeni strožji varnostni ukrepi za digitalna plačila, spodbujala pa se je tudi večja transparentnost.

**Uredba o enotnem evropskem plačilnem območju (SEPA):** Cilj te uredbe, ki je bila sprejeta leta 2012 in spremenjena leta 2024, je bil vzpostaviti integriran in učinkovit trg za elektronska plačila v eurih v EU. V uredbi so določena pravila za (takojšnja) kreditna plačila in direktne obremenitve. Uredba predpisuje tudi uporabo mednarodne številke bančnega računa (IBAN).

**Uredba o čezmejnih plačilih (CBPR2):** Cilj revidirane uredbe, sprejete leta 2019, je olajšati delovanje enotnega trga in odpraviti ovire med uporabniki plačilnih storitev. Uredba se uporablja za čezmejna plačila, denominirana v eurih ali nacionalnih valutah drugih sodelujočih držav članic (Romunije in Švedske). V njej je določeno, da morajo ponudniki plačilnih storitev za čezmejna in domača plačila zaračunavati enako.

**Uredba o medbančnih provizijah:** Cilj uredbe, ki je bila sprejeta leta 2015, je vzpostaviti enotni trg za kartična plačila in preprečiti omejitve konkurence. V njej so določene enotne tehnične in poslovne zahteve za kartične plačilne transakcije v EU.

**10** Po pregledu direktive [PSD2](#) je Komisija junija 2023 predlagala novo uredbo o plačilnih storitvah ([PSR](#)) in spremenjeno direktivo o plačilnih storitvah ([PSD3](#)). [PSR](#) vsebuje določbe o boju proti plačilnim goljufijam, izboljšanju izmenjave plačilnih podatkov, krepitvi pravic potrošnikov ter zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev med bankami in ponudniki plačilnih storitev. Spremenjena direktiva vsebuje predvsem določbe o izdajanju dovoljenj ponudnikom plačilnih storitev in nadzorom nad njimi. Julija 2024 je zakonodajni postopek za oba akta še potekal.

**11** Komisija je leta 2020 predstavila [strategijo EU za mala plačila](#), v kateri je opredelila svojo vizijo za razvoj tega sektorja. Cilji EU, ki so določeni v strategiji, so: zagotoviti raznolike in visokokakovostne plačilne rešitve za državljane in podjetja, podpreti konkurenčne evropske plačilne rešitve in okrepiti čezmejna plačila s tretjimi državami, da bi se okrepil mednarodni pomen eura. V strategiji so opredeljeni štiri ključni stebri, ki se nanašajo na glavna področja za ukrepanje (glej [Prilogo I](#)). Opredeljenih je 40 ključnih ukrepov, od katerih jih je 38 relevantnih za digitalna plačila.

## Obseg revizije in revizijski pristop

**12** Cilj te revizije je bil preučiti pristop EU na področju digitalnih plačil. Pri tem se je Sodišče osredotočilo na to, ali notranji trg na področju plačil deluje nemoteno, kar naj bi na koncu koristilo potrošnikom. Analiziralo je posledice politik EU za vse udeležene strani (ponudnike plačilnih storitev, trgovce in potrošnike). Pri tem je preučilo zlasti, ali:

- je EU v regulativnem okviru določila prave pogoje, da bi lahko dosegla svoj cilj varnejših, hitrejših in cenejših digitalnih plačil. V zvezi s tem se je Sodišče osredotočilo na ključne vidike, kot na primer to, kako je potekal pregled direktive o plačilnih storitvah, ki ga je opravila Komisija, katere so bile cenovne intervencije na trgu in kašne so določbe o deljenju podatkov o plačilnih računih. Preverilo je zlasti, ali so bili ti ukrepi ustrezni in utemeljeni,
- je Komisija je ocenila, kako so regulativni okvir in njeni ukrepi vplivali na trg EU za plačilne storitve. Pri tem se je Sodišče osredotočilo na to, kako Komisija spremlja napredek v zvezi s stroški, hitrostjo, dostopom in transparentnostjo digitalnih plačil,
- je Komisija uspešno izvedla ukrepe, ki jih je določila v svoji [strategiji EU za mala plačila](#). To je vključevalo pregled stanja in pravočasnosti izvedbe 35 ukrepov, ki so bili relevantni za digitalna plačila. Sodišče je opravilo tudi poglobljeno oceno devetih ključnih ukrepov, povezanih s tremi temami: (i) močno avtentikacijo stranke, (ii) diskriminacijo plačilnih računov in (iii) nadzorom plačilnih storitev.

**13** Sodišče želi z opažanji in priporočili, pridobljenimi med to revizijo, prispevati k trenutnim in morebitnim prihodnjim zakonodajnim predlogom v zvezi s plačilnimi storitvami. Namen tega poročila je prispevati tudi pri iskanju potrebnega ravnovesja v politiki EU, in sicer med omogočanjem svobodne konkurence, ki bo koristna za ekosistem plačil, ter interveniranjem, kadar je to potrebno (glej odstavek [07](#)). To je lahko pomembno zlasti na oligopolnih trgih, da bi se zaščitili potrošniki ali odpravile tržne nepopolnosti.

**14** V reviziji je bilo zajeto obdobje od leta 2013 (vključno s pripravljanim delom za direktivo PSD2 in uredbo o medbančnih provizijah) do konca leta 2023. Revizija ni zajemala poravnave plačil (na primer sistem poravnave plačil ECB T2) ali nadzora sistemov za poravnavo plačil (glej [slika 1](#)), ki na podlagi analize tveganja niso bili izbrani za to revizijo. Prav tako ni zajemala [zakonodajnega predloga](#) Komisije o vzpostavitvi pravnega okvira za morebitni digitalni euro. Zaradi popolnosti je Sodišče v svojo analizo vključilo zakonodajni predlog o plačilnih storitvah (direktiva PSD3/uredba PSR).

**15** Revizijsko delo Sodišča na Komisiji je obsegalo: pregled interne in javne dokumentacije ter razgovore z uslužbenci Generalnega direktorata za finančno stabilnost, finančne storitve in unijo kapitalskih trgov (GD FISMA) in Generalnega direktorata za konkurenco (GD COMP), ki so potekali na podlagi vprašalnikov. Sodišče je opravilo tudi razgovore s predstavniki deležnikov, vključno s predstavniki Evropske centralne banke (ECB), Evropskega bančnega organa (EBA), centralne banke Italije in nemškega nacionalnega organa za konkurenco, pa tudi s predstavniki ponudnikov plačilnih storitev ter trgovinskih in potrošniških združenj. Poleg tega je opravilo dve anketi med ponudniki plačilnih storitev in pristojnimi nacionalnimi organi. ter primerjalno analizo z drugimi državami (zlasti Združenim kraljestvom in Avstralijo).

## Opažanja

**Regulativni okvir EU za digitalna plačila je bil izboljšan, vendar je v zvezi s cenovnimi intervencijami in odprtim bančništvom še vedno pomanjkljiv**

**16** Za reševanje prihodnjih izzivov na plačilnem trgu EU je potreben celovit regulativni okvir za digitalna plačila, ki mora zajemati tudi predlaganje in pregled zakonodaje, da bi se podpiralo inovativno in konkurenčno okolje za trge plačil.

**17** Sodišče je preučilo, ali je ta okvir celovit, in sicer tako, da je pregledalo delo, ki ga je Komisija v revizijskem obdobju opravila v zvezi s ključnimi zakonodajnimi dosjeji. Sodišče je najprej ocenilo pregled direktive PSD2, ki ga je opravila Komisija, vključno s pregledom ocene učinka, na kateri temelji predlog, in posvetovanj z deležniki. Nato je preučilo metodologijo EU za cenovne intervencije in podrobno analiziralo dve cenovni intervenciji: omejitev višine medbančnih provizij za kartična plačila in prepoved doplačil za uporabo nekaterih plačilnih instrumentov. Ti cenovni intervenciji je izbralo, ker sta bili relevantni v kontekstu spreminjajočih se tržnih razmer. Na koncu je analiziralo še obstoječe in predlagane zakonodajne rešitve za odprto bančništvo, s katerim je omogočen dostop do podatkov o plačilnih računih.

**Komisija je leta 2023 opravila celovit pregled direktive o plačilnih storitvah**

**18** Komisija je konec leta 2022 začela pregledovati, kako se je direktiva PSD2 uporabljala in kakšen je bil njen učinek. Pregled je bil predviden že za leto 2021, vendar ni bil pravočasno izveden, saj so nekatere države članice direktivo pozno prenesle v svojo nacionalno zakonodajo in je zato prišlo do zamud pri izvajanju ustreznih določb.

**19** Komisija je na podlagi pregleda leta 2023 pripravila zakonodajni predlog, katerega cilj je bil izboljšanje plačilnega okvira v EU. Poleg spremenjene direktive o plačilnih storitvah in storitvah elektronskega denarja (PSD3) je Komisija predlagala tudi uredbo o plačilnih storitvah v EU (PSR). Uredbe EU se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah, ne da bi bili potrebni nacionalni izvedbeni ukrepi, pri direktivah EU pa se od držav članic zahteva, da določbe v določenem roku prenesejo v svojo nacionalno zakonodajo. Sodišče je mnenja, da je predlog za dva ločena zakonodajna akta o plačilnih storitvah korak v pravo smer. Ker so pravila za ponudnike plačilnih storitev in potrošnike določena v uredbi, bo izvajanje v državah članicah najverjetneje bolj dosledno.

**20** Zakonodajnima predlogoma o plačilnih storitvah (direktiva PSD3/uredba PSR) je bila priložena celovita ocena učinka, v kateri so bile obravnavane vse glavne teme, ki jih je bilo treba pregledati. Odbor za regulativni nadzor, ki je neodvisen organ v okviru Komisije, je dokument preučil in ga pozitivno ocenil. Komisija in organ EBA sta sicer ustno razpravljala o mnenju organa EBA, vendar izid te razprave ni bil uradno dokumentiran.

**21** Obseg pregleda je bil v večini vidikov celovit. Pri pregledu so bila sicer obravnavana vsa ključna vprašanja, ki so jih zastavili deležniki, vendar je Sodišče ugotovilo nekatere pomanjkljivosti v zvezi s cenovnimi intervencijami in odprtim bančništvom (glej odstavke 23–59).

**22** V postopek pregleda so bila vključena javna in ciljno usmerjena posvetovanja z deležniki, pri katerih je Komisija prejela povratne informacije od vseh glavnih zadevnih strani. Komisija se je posvetovala tudi z nacionalnimi organi, in sicer v okviru svoje strokovne skupine za bančništvo, plačila in zavarovanje. Sodišče opozarja na to, da nacionalni organi, pristojni za varstvo konkurence, niso del te strokovne skupine. K sodelovanju v javnih posvetovanjih niso bili povabljeni, vendar so lahko predložili svoje povratne informacije v okviru posvetovanja s širšo javnostjo; to možnost je izkoristil le nemški zvezni urad za varstvo konkurence (glej odstavek 41). Komisija je pripravila povzetek povratnih informacij deležnikov, skupaj s svojo analizo.

## Cenovne intervencije lahko pomenijo tveganje za učinkovito delovanje trga digitalnih plačil EU, kadar so neustrezno zasnovane

**Merila za ocenjevanje, ali so cenovne intervencije ustrezne, niso bila jasna, prav tako se niso izvajali redni pregledi**

**23** Odprta in neizkrivljena konkurenca na notranjem trgu je eden od osrednjih ciljev, določenih v Pogodbi o delovanju EU<sup>5</sup>. Na splošno je cenovna intervencija ukrep, s katerim se zahteva, da se proizvod ali storitev ponudi na trgu po ceni, ki jo vnaprej določijo javni organi. V strokovni literaturi je cenovna intervencija opredeljena kot ena najbolj vsiljivih oblik intervencij na trgu. Vendar je lahko iz različnih razlogov upravičena, npr. zaradi socialnih vidikov ali tržne nepopolnosti. Namen cenovnih intervencij EU je na primer odpraviti izkrivljanja na trgu kartic ali ustvariti okolje, na katerem je dostop do inovativnih plačilnih storitev mogoč za širši trg<sup>6</sup>.

**24** Na področju digitalnih plačil so v zakonodaji EU določene različne cenovne intervencije (glej [okvir 2](#)).

---

<sup>5</sup> PDEU, člani 101–109.

<sup>6</sup> Dunne, N., *Regulating prices in the EU*, 2018.



## Okvir 2

### Večje cenovne intervencije, relevantne za trg digitalnih plačil v EU

- (1) **Omejitev višine medbančne provizije za kartična plačila:** Medbančno provizijo plača ponudnik plačilnih storitev, ki pridobi kartično plačilo, ponudniku plačilnih storitev, ki je kartico izdal. Ta provizija je omejena na 0,2 % plačilne vrednosti za transakcije s potrošniškimi debetnimi karticami in 0,3 % za transakcije s potrošniškimi kreditnimi karticami<sup>7</sup>.
- (2) **Prepoved zaračunavanja doplačil za kartična plačila in plačila SEPA:** Trgovci ne smejo zaračunavati doplačil za transakcije s potrošniškimi karticami, za katere velja omejitev višine medbančne provizije, ter za kreditna plačila SEPA in direktne obremenitve SEPA<sup>8</sup>.
- (3) **Brezplačno zagotavljanje odprtega bančništva:** Imetniki podatkov o računih morajo vzdrževati vsaj en vmesnik za varno komunikacijo, ki ga lahko uporabljajo tretji ponudniki. Imetniki podatkov o računih za uporabo teh vmesnikov od tretjih ponudnikov ne prejmejo nadomestila ali povračila<sup>9</sup>.
- (4) **Cenovna enakost čezmejnih plačil v eurih:** Nadomestila, ki jih uporabniku plačilnih storitev obračuna ponudnik plačilnih storitev za čezmejna plačila v eurih, morajo biti enaka kot za ustrezna nacionalna plačila<sup>10</sup>.

Vir: Evropsko računsko sodišče

**25** Nepravilno zasnovane cenovne intervencije pomenijo tveganje, da bodo ponudniki plačilnih storitev delovali neučinkovito ali da bosta izkrivljena ponudba in povpraševanje, kar bi nazadnje škodovalo tako potrošnikom kot trgovcem. Vendar v temeljnih pravnih aktih o digitalnih plačilih niso določena jasna merila, s katerimi bi bilo mogoče oceniti, ali in pod katerimi pogoji je neka intervencija upravičena ali kako dolgo se lahko uporablja.

<sup>7</sup> Uredba (EU) 2015/751, člena 3 in 4.

<sup>8</sup> Direktiva (EU) 2015/2366, člen 62.

<sup>9</sup> Prav tam, odstavek 66 in 67.

<sup>10</sup> Uredba (EU) 2021/1230, člen 3.

**26** Za nobeno od cenovnih intervencij v zvezi z digitalnimi plačili niso bile določene časovne omejitve. Na splošno so v različnih pravnih podlagah določeni enkratni pregledi, ki jih je treba izvesti v določenem roku, kot na primer v primeru omejitve višine medbančnih provizij in cenovne enakosti za čezmejna plačila v eurih (glej [okvir 2](#))<sup>11</sup>. Komisija v zvezi s slednjo intervencijo še ni izvedla zahtevanega pregleda, čeprav bi ga morala opraviti že leta 2022.

**27** Za nobeno od cenovnih intervencij ni pravne obveznosti, da bi bilo treba izvajati redne preglede. Prav tako ni določeno, katere podatke bi bilo treba zbirati, da bi bilo take preglede mogoče izvesti. Ker so cenovne intervencije vsiljive, lahko neobstoje določb o pregledu pomefni tveganje, da se neustrezni ukrepi ne odkrijejo in se nadalje izvajajo, kar na koncu škoduje potrošnikom, trgovcem ali ponudnikom plačilnih storitev.

**Pri omejitvi višine medbančnih provizij niso bili ustrezno ocenjeni njihovi pozitivni učinki in primernost njene ravni**

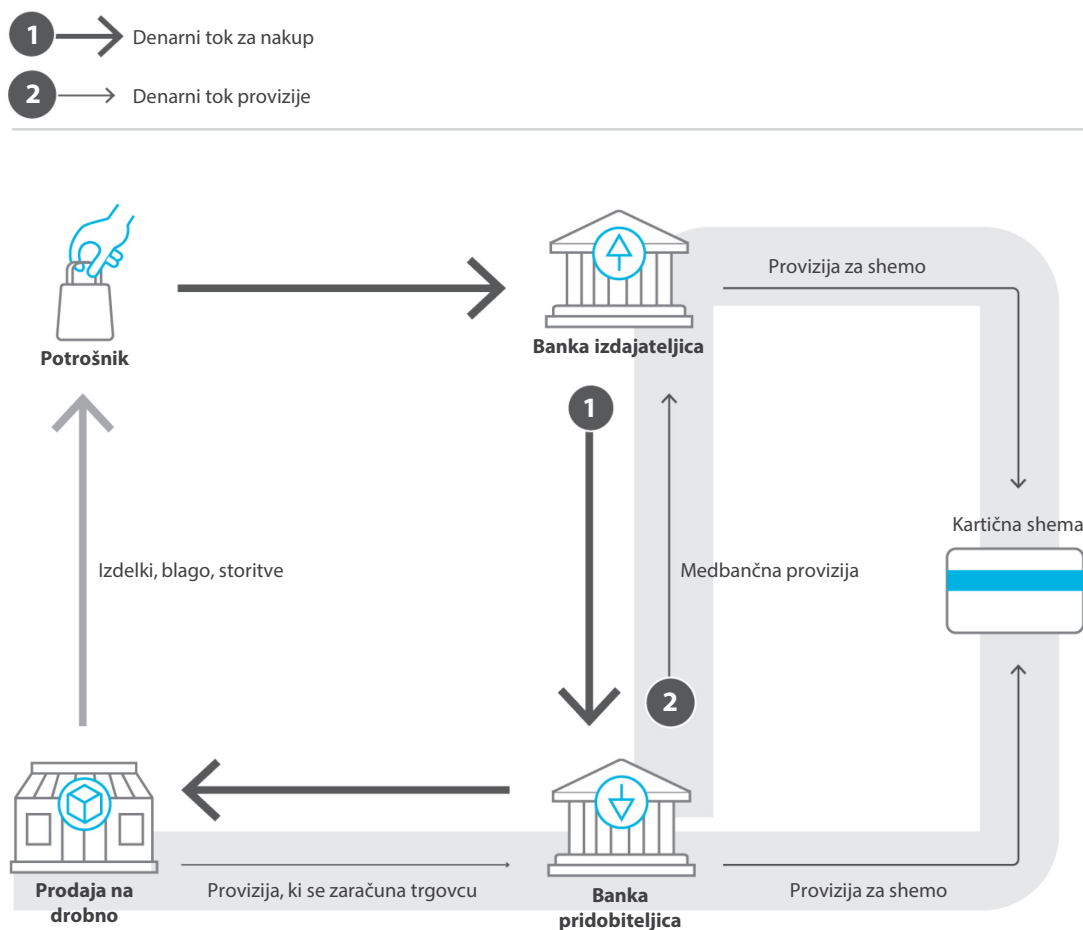
**28** Običajen denarni tok pri kartičnem plačilu zajema več vrst provizij (glej [sliko 4](#)):

- (1) **v prvem koraku** ponudnik plačilnih storitev, ki pridobi kartično plačilo (na primer banka neke spletne trgovine), ponudniku plačilnih storitev, ki je izdal kartico (na primer banki, ki je kartico izdala stranki), plača **medbančno provizijo**;
- (2) **v drugem koraku** tako ponudnik plačilnih storitev, ki kartico izda, kot ponudnik plačilnih storitev, ki pridobi plačilo, plačata **provizijo za shemo** mednarodnim družbam, ki upravljajo kartično mrežo;
- (3) **nazadnje** pa trgovec (na primer spletna trgovina) ponudniku plačilnih storitev, ki pridobi plačilo (banka, ki daje na voljo svoj plačilni sistem) **plača provizijo, ki se zaračuna trgovcu**. Ta provizija zajema medbančno provizijo, provizijo za shemo, provizijo za obdelavo, ki jo plača ponudnik plačilnih storitev, ki pridobi plačilo, in maržo pridobitelja. Zaradi prepovedi zaračunavanja doplačil trgovci teh stroškov ne morejo zaračunati neposredno strankam. Trgovci provizije za plačila vključijo v cene blaga in storitev kot splošni pribitek.

---

<sup>11</sup> Uredba (EU) 2015/751, člen 17 in Uredba (EU) 2021/1230, člen 14.

Slika 4 – Denarni tokovi pri običajnem kartičnem plačilu



Pridobitelj = banka trgovca na drobno/prejemnika plačila, ki pridobi kartično plačilo.  
Izdajatelj = banka potrošnika/plačnika, ki izda kartico.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi grafičnega gradiva Komisije

**29** Leta 2023 je vrednost transakcij pri e-trgovanju in na prodajnih mestih znašala približno 1150 milijard EUR<sup>12</sup>. Sodišče ocenjuje, da so približno 80 % tega zneska pomenile kartične plačilne transakcije. Ocenjuje tudi, da je v letu 2023 skupni obseg letnih medbančnih provizij za te transakcije, ki so jih ponudniki plačilnih storitev, ki so plačila pridobili, plačali ponudnikom plačilnih storitev, ki izdajajo kartice, znašal od 2 do 3 milijarde EUR (ob predpostavki, da so medbančne provizije znašale od 0,2 % do 0,3 %), letne provizije za sheme so znašale okoli 1 milijardo EUR (ob predpostavki, da so povprečne provizije za sheme znašale 0,1 %), letne provizije, ki se zaračunajo trgovcu, pa so se gibale v višini od 5 do 6 milijard EUR (ob predpostavki, da je povprečna letna provizija, ki se zaračuna trgovcu, znašala 0,6 %). Na koncu provizijo, ki se zaračuna trgovcu, plača potrošnik.

<sup>12</sup> Statista.

**30** Z omejitvijo višine medbančne provizije se posega v pogodbeno svobodo zasebnih podjetij, ki delujejo na trgu plačil. V uredbi o medbančnih provizijah je omejitev višine medbančnih provizij (glej [okvir 2](#)) določena kot odziv na specifične razmere na trgu kartičnih plačil, v katerih so se zaradi konkurence med kartičnimi omrežji za pridobitev ponudnikov plačilnih storitev kot izdajateljev njihovih kartic medbančne provizije višale namesto nižale (obratna konkurenca)<sup>13</sup>. Cilj so bile nižje medbančne provizije, ki so glavni sestavni del provizij, ki se zaračunajo trgovcem in jih ti nazadnje plačajo ponudnikom plačilnih storitev.

**31** Komisija je za določitev omejitve višine provizije sprva uporabila teorijo „preizkusa indiferentnosti trgovcev“<sup>14</sup> v kontekstu svoje politike konkurence. Cilj tega preizkusa je določiti primerno višino medbančnih provizij, in sicer tako, da se ugotovi višina, pri kateri bi povprečni trgovec sprejel kartično plačilo od enkratne stranke (npr. turista), ki želi plačati s kartico<sup>15</sup>. V tem kontekstu se predpostavlja, da je medbančna provizija glavni element provizije, ki se zaračuna trgovcu. Zlasti po [sklepu Komisije iz leta 2007](#) o medbančnih provizijah družbe MasterCard in po [pogovorih s Komisijo leta 2009](#) je bil preizkus indiferentnosti trgovcev podlaga za zadevne pristojbine za družbe MasterCard in za [sklep o zavezah družbe VISA iz leta 2010](#).

**32** Leta 2015 so bile omejitve višine pristojbin, določene v okviru teh sklepov Komisije, vključene tudi v [uredbo o medbančnih provizijah](#). Komisija je želela potrditi višino teh omejitev, zato je opravila [raziskavo o stroških trgovcev](#). Vendar v raziskavi niso bili zajeti mali trgovci, prav tako pa v njej ni bilo utemeljitve za specifično višino omejitve provizij, ki je bila uvedena z [uredbo o medbančnih provizijah](#).

---

<sup>13</sup> SWD(2013) 288 final, del 1 in del 2.

<sup>14</sup> Uredba (EU) 2015/751, uvodna izjava (20).

<sup>15</sup> Vir: Górká, J., *Merchant indifference test application – A case for revising interchange fee level in Poland*, 2014; in Rochet, J., Tirole, J., *Must-take cards: Merchant discounts and avoided costs*, 2011.

**33** Komisija je junija 2020 objavila enkratno poročilo o pregledu<sup>16</sup> uredbe o medbančnih provizijah. To je temeljilo na podatkih iz sredine leta 2017, kar pomeni, da so pregledani podatki zajemali le obdobje 24 mesecev, ki pa je po mnenju Sodišča prekratko, da bi se lahko pridobili celostni rezultati glede uspešnosti uredbe o medbančnih provizijah. V poročilu je Komisija ocenila, da so bili učinki omejitev višine provizij zadovoljivi, saj so obstajali prvi znaki, da se je višina provizij, ki se zaračunajo trgovcem, po uvedbi te omejitve zniževala. Vendar novejša študije, vsaj za nekatere države članice, kažejo, da je višina provizij, ki se zaračunajo trgovcu, znatno višja od regulativno omejene višine medbančnih provizij, čeprav imajo te študije nekatere omejitve (glej *Prilogo II*). Ena od nadaljnjih ključnih ugotovitev poročila je bila tudi, da se število in vrednost kartičnih plačil v EU povečujeta. Obrazloženo je bilo, da je ta rast deloma posledica izvajanja uredbe o medbančnih provizijah, saj je temeljila na obsežnejšem sprejemanju kartic s strani trgovcev, deloma zaradi nižjih medbančnih provizij.

**34** Komisija je v tem poročilu navedla tudi, da je za neprekinjeno stabilno izvajanje uredbe na nekaterih področjih, kot so ocenjevanje, ali se omejitve pristojbin upoštevajo oziroma ali se jim subjekti izogibajo, potrebno pospešeno zbiranje podatkov in pozorno spremljanje. Navedla je tudi, da bo za realizacijo vseh učinkov uredbe o medbančnih provizijah potrebnega več časa zaradi omejenega obdobja uporabe uredbe, dolgoročne narave pogodb in nedavnih sprememb na trgu.

**35** Komisija je februarja 2024 objavila študijo o novih spremembah na trgu kartičnih plačil. Vendar so bili v tem poročilu obravnavani le nekateri vidiki uporabe uredbe o medbančnih provizijah. Poleg tega so bili podatki v tej študiji zaradi nizke udeležbe deležnikov omejenega obsega<sup>17</sup>. Zato Komisija s to študijo ni zadostno dokazala pozitivnih učinkov omejitve višine medbančnih provizij in tega, ali je ta optimalna.

---

<sup>16</sup> SWD(2020) 118 final, str. 3.

<sup>17</sup> Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. in drugi, *Study on developments in card-based payment markets*, 2024.

## Razlogi Komisije za uvedbo prepovedi zaračunavanja doplačil niso bili ustrezno analizirani in utemeljeni z ustreznimi empiričnimi podatki

**36** Doplačilo je dodatna dajatev, ki se zaračuna poleg dejanske cene blaga in storitev, in sicer za uporabo določenega načina plačila<sup>18</sup>. Na podlagi prepovedi zaračunavanja doplačil prejemniki plačil, kot so trgovci, ne smejo zaračunavati doplačil za kartične transakcije, za katere se uporablja omejitev višine medbančne provizije, in za transakcije SEPA. Ta rešitev bi lahko bila koristna za potrošnike, lahko pa ima tudi negativne posledice, saj je transparentnost stroškov plačil manjša. Zato je treba pri odločitvi o uvedbi prepovedi zaračunavanja doplačil temeljito analizirati vse posledice. Prepoved je bila uvedena z direktivo PSD2 in utemeljena na podlagi treh glavnih razlogov (glej [okvir 3](#)).

### Okvir 3

#### Trije razlogi za prepoved zaračunavanja doplačil<sup>19</sup>

- (1) Zaradi različnih nacionalnih pravil o zaračunavanju doplačil je prišlo do zmede med potrošniki, zlasti glede plačil znotraj EU.
- (2) Pojavili so se številni primeri zaračunavanja doplačil, ki so bila višja od stroškov, ki jih je imel trgovec (čezmerno zaračunavanje nadomestil).
- (3) Provizije, ki se zaračunajo trgovcu, so bile v glavnem sestavljene iz medbančnih provizij, katerih višina bi morala biti omejena v skladu z [uredbo o medbančnih provizijah](#).

**37** Sodišče je ugotovilo, da razlogi za uvedbo prepovedi zaračunavanja doplačil niso bili utemeljeni na podlagi zadostnih dokazov. Sodišče v oceni učinka direktive PSD2, ki jo je opravila Komisija, ni našlo jasnih dokazov o zmede med potrošniki (glej razlog (1) v [okviru 3](#)), na primer v potrošniških raziskavah. Ocena učinka je vključevala le splošno omembo različnih pravil o zaračunavanju doplačil v državah članicah, ki naj bi povzročala zmedo med potrošniki pri e-trgovanju znotraj EU<sup>20</sup>. Vendar so vrste plačil, ki so bile navedene v oceni učinka, pomenile le 8 % vseh plačil v letu 2021, kar je le manjša manjšina<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Direktiva (EU) 2015/2366, člen 62.

<sup>19</sup> PSD2, uvodna izjava št. 66.

<sup>20</sup> SWD(2013) 288 final, str. 25.

<sup>21</sup> Statistični podatki o plačilih, Evropska centralna banka (2021).

**38** Sodišče ni našlo nobenih trdnih empiričnih podatkov, s katerimi bi se lahko utemeljila domneva, da so bila doplačila v času uvedbe prepovedi leta 2015 sistematično čezmerna (glej razlog (2) v *okviru 3*). Tudi Komisija sama je priznala, da je do čezmernega zaračunavanja doplačil prišlo le v nekaterih primerih<sup>22</sup>. Poleg tega je bilo zaračunavanje čezmernih doplačil potrošnikom v tistem času že prepovedano na podlagi direktive o pravicah potrošnikov<sup>23</sup>.

**39** Komisija ni imela veliko podatkov (glej odstavek *34*) in dokumentirane analize, s katerimi bi bilo potrjeno, da so provizije, ki se zaračunajo trgovcu, dejansko obsegale predvsem medbančne provizije (glej razlog (3) v *okviru 3*). V zvezi s tem je Sodišče opredelilo tri študije (glej odstavek *41* in *Prilogo II*), ki kljub nekaterim omejitvam kažejo na to, da v nekaterih državah članicah med provizijami, ki se zaračunajo trgovcem, niso bile znatne medbančne provizije, temveč druge vrste provizij.

**40** Poleg tega Komisija pri analizi prepovedi zaračunavanja doplačil, ki jo je opravila, ni podrobno preučila posledic različnih načinov plačevanja in distribucijskih kanalov (e-trgovanje ali prodajna mesta) na konkurenco. Ponudnikom dražjih, splošno uporabljenih plačilnih instrumentov (npr. kreditnih kartic) ni v interesu, da bi znižali provizije, ki jih zaračunavajo trgovcem, zaradi preslabe transparentnosti. To na koncu vpliva na ceno blaga ali storitev (glej *okvir 4*).

---

<sup>22</sup> SWD(2013) 288 final, str. 25 in 30.

<sup>23</sup> Direktiva 2011/83/EU, člen 19.

## Okvir 4

### Poenostavljen prikaz prepovedi zaračunavanja doplačil v praksi

Trgovec želi dvema potrošnikoma prodati enako blago za 100 EUR. Potrošnik A uporabi kreditno kartico, potrošnik B pa plača s kreditnim plačilom. Potrošnik A se odloči plačati s kreditno kartico, pri čemer mora trgovec ponudniku plačilnih storitev plačati provizijo v višini 2 EUR, medtem ko pri kreditnem plačilu ne nastanejo stroški. Da bi za trgovca ne nastali stroški, mora zaračunati splošni pribitek. V tem specifičnem primeru bi pribitek znašal 1 % (nadomestilo 2 EUR/200 EUR celotnega zneska prodaje). Zato mora vsak od potrošnikov plačati znesek v višini 101 EUR.

Povišanje cene zaradi stroškov plačilnih instrumentov za potrošnika ni transparentno, na koncu pa verjetno povzroči povišanje globalnega pribitka in s tem povišanje cen na splošno.

Če bi bilo zaračunavanje doplačil dovoljeno in bi se čezmerno zaračunavanje doplačil uspešno nadzorovalo, bi cena za potrošnika A znašala 102 EUR, za potrošnika B pa 100 EUR. Večja transparentnosti bi omogočala boljše informirane odločitve in s tem večjo konkurenco v plačilnem sektorju.

Vir: Evropsko računsko sodišče

**41** Pri javnem posvetovanju v zvezi z direktivo PSD2 je zaskrbljenost glede negativnih učinkov na konkurenco izrazil nemški organ, pristojen za konkurenco<sup>24</sup>. Da struktura nadomestil v mednarodnih kartičnih shemah ni transparentna in da je zviševanje višine nadomestil posledica pomanjkanja konkurence, je bilo poudarjeno tudi v študiji iz leta 2024, ki jo je naročila Komisija<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> *Meldungen*, Bundeskartellamt (2. avgusta 2022).

<sup>25</sup> Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. in drugi, *Study on developments in card-based payment markets*, 2024.



**42** Regulativni organ Združenega kraljestva za plačilne sisteme je analiziral podobne spremembe pristojbin za shemo in obdelavo, ki so jih mednarodne kartične sheme uvedle med letoma 2017 in 2021, in sicer, da bi razjasnil, kakšne omejitve za konkurenco prinaša določanje pristojbin<sup>26</sup>. Za EU takšna analize ni, čeprav bi pripomogla k boljšemu razumevanju razvoja na plačilnem trgu, da bi se lahko sprejele informirane odločitve glede relevantne politike. Avstralija, tako kot EU, uporablja omejitev višine medbančnih provizij. Omogoča pa tudi zaračunavanje doplačil za neposredne stroške v okviru jasnih omejitev<sup>27</sup>. Višina provizij, ki se zaračunajo trgovcem, se je v Avstraliji od leta 2005 znatno znižala.

**43** Glede na analize, ki so na voljo za trg EU, Sodišče ugotavlja, da Komisija ni imela zadostne podlage za trditev, da so morebitni pozitivni učinki prepovedi zaračunavanja doplačil za potrošnike očitno pomembnejši od dolgoročnih posledic za konkurenco in navsezadnje za potrošnike same.

#### **Komisija zaradi določb o zaupnosti informacij ne more uspešno spremljati učinka cenovnih intervencij**

**44** Ključna težava pri ocenjevanju omenjenih dveh cenovnih intervencij v zvezi s plačili s kreditnimi karticami je še vedno pomanjkanje podatkov o provizijah, ki se zaračunajo trgovcu, in stroških (glej odstavek 39). Višina teh provizij je odvisna od velikosti trgovca in distribucijskih kanalov ter zajema tako enkratne kot redne stranke. Vendar zaradi določb o zaupnosti v kartičnih shemah te informacije niso javno dostopne. Ker ni podatkov, Komisija ne more spremljati, kakšni so učinki prepovedi zaračunavanja doplačil in omejitve višine medbančnih provizij, oziroma ovrednotiti, ali so ti ukrepi uspešni. Sodišče ugotavlja, da bi Komisija take podatke od sektorja lahko pridobila na podlagi svojih preiskovalnih pooblastil na področju politike konkurence<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> *Market reviews*, Payment System Regulator (maj 2024).

<sup>27</sup> *Bulletin*, Reserve Bank of Australia (15. september 2022).

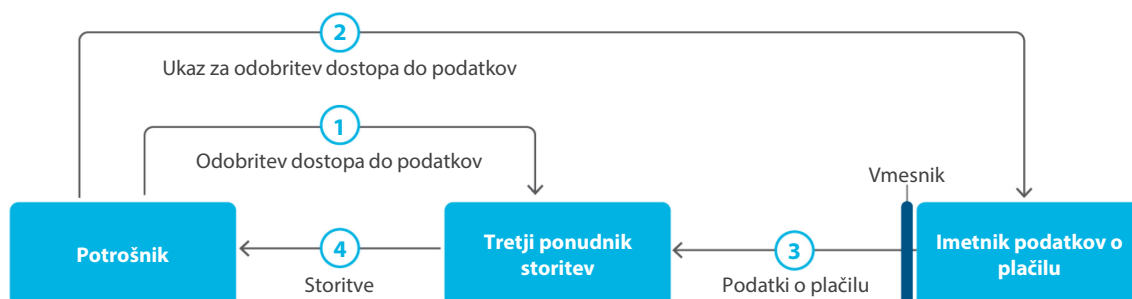
<sup>28</sup> Uredba (EU) 1/2003, člen 17.

## Na področju odprtega bančništva ni standardizacije, ureditev glede spremljanja pa je pomanjkljiva

**45** Odprto bančništvo je koncept deljenja podatkov, v skladu s katerim so imetniki podatkov o računih, običajno banke, zavezane podatke o plačilih strank deliti s tretjimi ponudniki storitev. Eden od pomembnih primerov uporabe za tako deljenje podatkov so storitve odreditve plačil, na primer, kadar banka pooblasti tretjega ponudnika storitev, da dostopa do bančnega računa stranke in odredi plačilo za spletne nakupe. Prve določbe o odprtem bančništvu v EU so bile uvedene z direktivo [PSD2](#).

**46** Deljenje podatkov se omogoča z vmesniki (glej [sliko 5](#)), s katerimi je možna varna komunikacija med imetniki podatkov o računih in tretjimi ponudniki storitev. V skladu z direktivo [PSD2](#) lahko imetniki podatkov o računih bodisi ustvarijo namenske vmesnike, imenovane tudi vmesniki za aplikacijsko programiranje, bodisi dovolijo uporabo vmesnikov za stranke. V slednjem primeru se tretji ponudnik storitev obnaša kot stranka, ki uporablja standardno spletno stran banke za dostop strank do plačilnih računov. Kadar tretji ponudnik storitev uporablja vmesnik za stranko, se mora jasno identificirati.

### Slika 5 – Na kratko o odprtem bančništvu



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

**47** Sodišče je ugotovilo, da sta se pri uporabi okvira EU za odprto bančništvo pokazala dve pomembna problema, povezana z njegovo zasnovo. Prvič, zaradi obveznosti, da se tretjim ponudnikom storitev dostop do podatkov uporabnikov plačil zagotavlja brezplačno, imetniki podatkov o računih po vsej verjetnosti nimajo interesa, da bi zagotavljali visokokakovostne storitve. Drugič, ker za vmesnike za aplikacijsko programiranje ni standarda, se za tretje ponudnike storitev, ki uporabljajo te podatke, pojavljajo ovire. Poleg tega se je odprto bančništvo doslej izvajalo in spremljalo na nacionalnih ravneh.

## Z direktivo PSD2 je bilo določeno brezplačno zagotavljanje podatkov

**48** Z direktivo PSD2 je bil uveden model odprtega bančništva, pri katerem morajo imetniki podatkov o računih podatke o plačilih svojih strank zagotavljati brezplačno. Komisija je to rešitev predlagala leta 2013 na podlagi predpostavke, da bodo imetniki podatkov o računih imeli minimalne stroške<sup>29</sup>. Vendar so pri ponovnem pregledu direktive PSD2 strokovnjaki, ki jih je najela Komisija, ocenili, da so enkratni stroški sektorja za razvoj vmesnikov za aplikacijsko programiranje znašali približno 2,2 milijarde EUR, vsakoletni stroški pa znašajo še približno 0,3 milijarde EUR, oboje pa večinoma nosijo imetniki podatkov o računih<sup>30</sup>.

**49** V oceni učinka, ki jo je opravila Komisija in na kateri temelji direktiva PSD2, so imetniki podatkov o računih navedli, da je brezplačno zagotavljanje odprtega bančništva zaviralo inovacije, in sicer tako kar zadeva razvoj visokokakovostnih mehanizmov dostopa, kot pri uvedbi novih funkcij<sup>31</sup>. Pomisleki glede tega, da ni interesa za razvoj funkcij v odprtem bančništvu, so relevantni, saj lahko podatke, ki se prek odprtega bančništva zagotavljajo brezplačno, tretji ponudniki storitev, na primer platforme za spletno prodajo, uporabljajo za razvoj ali izboljšanje lastnih poslovnih modelov.

**50** Komisija je menila, da bi lahko zahteva, naj tretji ponudniki storitev za storitve za odprto bančništvo plačajo nadomestilo, povzročila motnje na trgu<sup>32</sup>. Menila je tudi, da bi nadomestilo za odprto bančništvo negativno vplivalo na dobičkonosnost tretjih ponudnikov storitev in jih prisililo k prenehanju poslovanja. Vendar ta ocena ni bila utemeljena s kvantitativno analizo tega, kakšen učinek imajo različne višine nadomestil. Poleg tega je bila ocena Komisije osredotočena le na tretje ponudnike storitev, kakšen bo učinek predlaganega modela odprtega bančništva na dobičkonosnost imetnikov podatkov o računih, pa v oceni ni bilo obravnavano, čeprav gre v obeh primerih za profitne subjekte.

---

<sup>29</sup> SWD(2013) 288 final, str. 64.

<sup>30</sup> SWD(2023) 231 final, str. 135 in 136.

<sup>31</sup> Prav tam, str. 128.

<sup>32</sup> Prav tam, str. 31.

**51** V nasprotju z odprtim bančništvom je Komisija v pravnem okviru za odprte finance za deljenje podatkov predvidela sprejemljivo nadomestilo, povezano s stroški, o katerem bi se dogovorili udeleženci na trgu v sektorskih shemah<sup>33</sup>. Odprte finance ne obsegajo le podatkov o plačilnih računih, temveč se nanašajo širše na dostop do podatkov o strankah in uporabo teh podatkov pri številnih finančnih storitvah (npr. finančni podatki o zavarovanjih, pokojninah, posojilih, prihrankih in naložbah). Ta primer dokazuje, da je uvedba nadomestil v odprtem bančništvu izvedljiva.

### **V direktivi PSD2 ni bil določen skupni standard za vmesnike za aplikacijsko programiranje**

**52** V direktivi PSD2 ni bil določen pogodbeni ali tehnični standard za vmesnike za aplikacijsko programiranje. Ker ni bilo enotnega standarda, kot je ugotovil organ EBA, so nastale različne rešitve za vmesnike po vsej EU, kar je prispevalo k razdrobljenosti trga<sup>34</sup>. Vmesniki se razlikujejo po kakovosti in funkcionalnosti, kar vpliva na uporabniško izkušnjo in delovanje storitev odprtega bančništva<sup>35</sup>.

**53** Tretji ponudniki storitev<sup>36</sup> in organ EBA<sup>37</sup> vedno znova odkrivajo ovire pri dostopu do podatkov prek vmesnikov za aplikacijsko programiranje. Take ovire so na primer to, da so potrebni večkratna močna avtentikacija stranke, dodatne registracije ali ročni vnos IBAN.

---

<sup>33</sup> COM (2023) 360 final.

<sup>34</sup> EBA-Op/2022/06 str. 86.

<sup>35</sup> SWD(2023) 231 final, str. 14.

<sup>36</sup> PSD2 Obstacles, European Third Party Providers Association.

<sup>37</sup> EBA/Op/2020/10.

**54** Med ponovnim pregledom direktive PSD2 je organ EBA Komisiji priporočil, naj preuči, ali bi bilo izvedljivo, da se sprejme skupni standard za vmesnike za aplikacijsko programiranje po vsej EU<sup>38</sup>. Organ EBA je menil, da bi skupni standard prinesel znatne koristi, kot so morebitno znižanje stroškov za vzdrževanje in prilagajanje vmesnikov, zmanjšanje ovir za vstop na trg ali prispevek k enakim konkurenčnim pogojem. Cilj Komisije je bil kar se da zmanjšati motnje in preprečiti nepovratne stroške za že opravljene naložbe v razvoj vmesnikov. Vendar Komisija ni sistematično ocenila, kakšne bi bile koristi skupnega standarda za vmesnike za aplikacijsko programiranje, tudi kar zadeva prihranke ali sinergije za ponudnike plačilnih storitev, ki bi nastali, ker trg ne bi bil več razdrobljen.

**55** Komisija namerava z zakonodajnim predlogom za plačilne storitve (*direktiva PSD3/uredba PSR*) uvesti minimalne zahteve za vmesnike za aplikacijsko programiranje. V teh minimalnih zahtevah so na primer zajete varnost, razpoložljivost in učinkovitost vmesnikov, storitev in podatkov, ki se izmenjujejo. Zakonodajni predlog vsebuje tudi člen, v katerem je določeno, katere ovire za dostop do podatkov so prepovedane<sup>39</sup>. S temi zahtevami se bodo sicer najverjetneje obravnavale znane ovire v odprtem bančništvu, vendar zahteve niso dovolj fleksibilne, da bi se z njimi lahko odzivali na prihodnje izzive na zelo dinamičnem področju, zato bodo morda potrebne nadaljnje zakonodajne spremembe.

#### **Doslej se je odprto bančništvo izvajalo in spremljalo na nacionalnih ravneh**

**56** Doslej se je izvajanje odprtega bančništva v EU izvrševalo na podlagi nadzora, ki ga izvajajo pristojni nacionalni organi, organ EBA pa je odgovoren za zagotavljanje konvergence nadzora (glej odstavek 08).

---

<sup>38</sup> EBA/Op/2022/06.

<sup>39</sup> COM(2023) 367 final (predlog PSR), člena 36 in 44.

**57** Združeno kraljestvo, ki je v glede na mednarodni indeks vodilna država pri odprtem bančništvu<sup>40</sup>, je oblikovalo trdnejši okvir za izvajanje in spremljanje tega področja kot EU, ki se je prvotno uporabljal za devet največjih bank Združenega kraljestva. Za izvajanje tega okvira, vključno s pripravo standarda za vmesnike za aplikacijsko programiranje ter oblikovanjem podatkovnih struktur in varnostnih arhitektur, je bil odgovoren poseben organ, tj. organ za izvajanje odprtega bančništva (OBIE), ki ga je nato nadomestil organ Open Banking Limited. OBIE je izdal smernice za uporabo za stranke, ki so naslovljene neposredno na vse deležnike, kot so ponudniki plačilnih storitev in tretji ponudniki storitev<sup>41</sup>, in v katerih so združene regulativne zahteve in izkušnje strank, da bi bila uporaba odprtega bančništva enostavnejša in da bi se predstavile najboljše prakse. V EU ni podobnih smernic, obstajajo le nezavezujoča mnenja organa EBA, naslovljena na pristojne nacionalne organe, v katerih so obravnavane nekatere od zadevnih tem<sup>42</sup>.

**58** V skladu z direktivo PSD2 imetnikom podatkov o računih ni treba predložiti podatkov o razpoložljivosti in učinkovitosti vmesnikov pristojnim nacionalnim organom ali EBA. Zato zanesljivi konsolidirani podatki o odprtem bančništvu v EU niso na voljo. Vendar je v predlogu direktive PSD3/uredbe PSR predvidena zahteva, da bodo morali imetniki podatkov o računih poročati pristojnim nacionalnim organom. Organ EBA bo moral o velikosti in delovanju trga odprtega bančništva Komisiji poročati le vsaki dve leti. Organ OBIE pa od marca 2017 ključne podatke o smotrnosti delovanja odprtega bančništva v Združenem kraljestvu objavlja mesečno.

---

<sup>40</sup> *The Global Open Finance Index.*

<sup>41</sup> Open Banking Implementation Entity, *Customer Experience Guidelines*, 2018.

<sup>42</sup> *EBA/Op/2020/10.*

**59** Komisija je ocenila, da je do leta 2021 odprto bančništvo uporabljalo manj kot 5 % potrošnikov v EU<sup>43</sup>, kar je manj kot v Združenem kraljestvu (7 % decembra 2021 in 11 % oktobra 2023)<sup>44</sup>. Vendar so te ocene le delno zanesljive, saj o številu uporabnikov odprtega bančništva ni verodostojnih podatkov<sup>45</sup>. Brez takih podatkov Komisija ne more oceniti, koliko se odprto bančništvo uporablja, ali preveriti svojih prvotnih predpostavk, na katerih je temeljila začetna zasnova odprtega bančništva<sup>46</sup>.

## Zaradi slabosti pri spremljanju in zbiranju podatkov Komisija ne more dobro oceniti učinka politik o digitalnih plačilih

**60** Strategija EU za mala plačila, ki jo je pripravila Komisija, zajema cilj, da bi bila čezmejna plačila v tretje države in iz njih hitrejša, cenovno ugodnejša, dostopnejša, bolj transparentna in priročna. Poleg tega bi se morali na podlagi politik za čezmejna plačila, kot je bilo dogovorjeno na ravni skupine G20, izboljšati stroški, hitrost, dostopnost in transparentnost malih plačil. Sodišče je pričakovalo, da bo Komisija v zvezi s tem določila ciljne vrednosti, ki bodo usklajene z mednarodnimi cilji, in dosledno spremljala napredek, da bi ocenila, ali so njene politike uspešne.

**61** Sodišče je preučilo, ali je Komisija za plačila EU določila ciljne vrednosti v zvezi s stroški, hitrostjo, dostopnostjo in transparentnostjo ter ali jih uporablja za oceno in spremljanje svojih politik. Pregledalo je tudi ukrepe Komisije, ki bi lahko vplivali na glavne značilnosti plačil, in na podlagi razpoložljivih podatkov ocenilo dejanski napredek, ki je bil dosežen pri izboljšanju njihove učinkovitosti.

---

<sup>43</sup> [Press corner](#), *Keynote speech by Commissioner McGuinness at event in European Parliament „From Open Banking to Open Finance: what does the future hold?“*, Evropska komisija.

<sup>44</sup> Open Banking, *Impact Report*, 2023.

<sup>45</sup> SWD(2023) 231 final, str. 60.

<sup>46</sup> Prav tam, str. 194.

## **Komisija doslej ni niti opredelila kazalnikov za merjenje hitrosti, stroškov, dostopnosti in transparentnosti plačil na ravni EU niti določila ciljnih vrednosti zanje**

**62** Komisija doslej na ravni EU ni določila specifičnih kazalnikov za to, kako meriti izboljšanje pri učinkovitosti plačil, niti ni v zvezi s tem določila nobenih ciljnih vrednosti za različne vrste plačil. Nasprotno pa so voditelji in voditeljice skupine G20 (ki vključuje EU) leta 2021 potrdili specifične kazalnike in ciljne vrednosti za čezmejna plačila, ki naj bi bili doseženi do konca leta 2027<sup>47</sup>. Glavni kazalniki in ciljne vrednosti so:

- Skupni povprečni stroški plačil malih vrednosti ne bi smeli biti višji od 1 %. Do konca leta 2027 nobeni stroški ne bi smeli biti višji od 3 % (kazalnik stroškov/ciljna vrednost).
- 75 % čezmejnih plačil bi bilo treba knjižiti v dobro v eni uri, preostanek pa v enem delovnem dnevu (kazalnik hitrosti/ciljna vrednost).
- Vsakdo bi moral imeti vsaj eno možnost pošiljanja in prejemanja čezmejnih elektronskih plačil (kazalnik dostopnosti/ciljna vrednosti).
- Ponudniki plačilnih storitev bi morali uporabnikom plačilnih storitev zagotoviti minimalni obseg informacij o čezmejnih plačilih, pri čemer bi morali prikazati vse zadevne stroške, pričakovani čas prejema, status plačila in pogoje uporabe (kazalnik transparentnosti/ciljna vrednost).

**63** Ciljne vrednosti, ki jih je določila skupina G20, veljajo le za čezmejna plačila. Vendar bi morali v EU imeti tudi domači uporabniki možnost, da uporabljajo poceni, hitre, dostopne in transparentne transakcije. V tem smislu bi lahko bila merila skupine G20 relevantna tudi za domača plačila.

---

<sup>47</sup> *Cross-border payments*, Odbor za finančno stabilnost (16. julij 2024).



## Z ukrepi Komisije bi se lahko nekoliko izboljšala transparentnost, hitrost in stroški plačil, vendar rezultati še niso vidni

**64** Do časa revizije Sodišča Komisija ni sistematično ocenjevala učinka svojih zakonodajnih predlogov in obstoječe zakonodaje o plačilih (bodisi na podlagi meril skupine G20 bodisi na podlagi lastnih meril). Ker take ocene ni bilo, je Sodišče opredelilo nekatere ukrepe Komisije, na podlagi katerih bi se lahko izboljšala transparentnost, hitrost, stroški in dostopnost. To velja zlasti za predlog [direktive PSD3/uredbe PSR](#), in sicer v zvezi s transparentnostjo, ter [spremembo uredbe SEPA o takojšnjih plačilih](#) in sicer v zvezi s hitrostjo. Tozadeveni potencial ima tudi mednarodni standard sporočanja za plačila (ISO 20022), s katerim se omogoča lažja mednarodno interoperabilnost plačil.

### Direktiva PSD3/ uredba PSR zagotavljata večjo transparentnost v zvezi s plačili

**65** V zakonodajnem predlogu za plačilne storitve ([direktiva PSD3/uredba PSR](#)) so predvidene izboljšave glede transparentnosti pri čezmejnih plačilih iz EU v tretje države. Natančneje, ponudnik plačilnih storitev bo moral uporabniku plačilnih storitev predložiti oceno, v kolikšnem času bo ponudnik plačilnih storitev prejemnika plačila, ki se nahaja zunaj EU, prejel sredstva. Prav tako predlog določa, da morajo ponudniki plačilnih storitev ocenjena nadomestila za pretvorbo valute pri takih mednarodnih transakcijah prikazati na enak način kot za kreditna plačila znotraj EU<sup>48</sup>.

### Takojšnja plačila v eurih se ne uporabljajo pogosto

**66** Takojšnja plačila so kreditna plačila, s katerimi so sredstva na računu prejemnika plačila na voljo v desetih sekundah po izvršitvi plačilnega naloga. [Strategija EU za mala plačila](#), ki jo je pripravila Komisija, vsebuje načrte, da bi takojšnja plačila postala nova običajna praksa za prenos sredstev, in sicer s ciljem, da bi se takojšnja plačila v EU v celoti uveljavila do konca leta 2021. Komisija je preučila, koliko se takojšnja plačila v eurih uporabljajo, in ugotovila, da je bilo takoj izvršenih le 16,8 % kreditnih plačil SEPA, ki so bila opravljena v zadnjem četrtletju leta 2023<sup>49</sup>. Analizirala je tudi razloge za tako slabo uveljavitev takojšnjih plačil v eurih (glej [okvir 5](#)).

---

<sup>48</sup> Predlog PSR, člen 13.

<sup>49</sup> Zavihek *What we do*, Evropski svet za plačila (9. september 2024).

## Okvir 5

### Razlogi za nezadostno uveljavitev takojšnjih plačil

- (1) Ponudnikom plačilnih storitev ni v interesu, da bi ponujali storitev takojšnjih plačil v eurih.
- (2) Stroški transakcij so višji kot za alternativne plačilne metode.
- (3) Visoka stopnja takojšnjih plačil, ki so bila zavrnjena, ker je bilo zanje napačno ugotovljeno, da se nanašajo na osebe, uvrščene na sezname sankcij EU.
- (4) Pomisleki plačnikov glede varnosti takojšnjih plačil.

Vir: Komisija

**67** Komisija se je želela odzvati na izzive v zvezi s takojšnjimi plačili, zato je predlagala spremembo uredbe SEPA, ki je bila sprejeta februarja 2024. V skladu s spremenjeno uredbo morajo ponudniki plačilnih storitev prejemati takojšnja plačila v eurih in jih ponujati za nadomestilo, ki ni večje od nadomestila za standardna kreditna plačila v eurih.

**68** Vendar se sprejeta sprememba uredbe SEPA ne uporablja za transakcije znotraj EU, ki niso v eurih, ali za domače transakcije EU, ki niso v eurih. Poleg tega uporabnikom plačil ni treba uporabljati takojšnjih plačil v eurih; še vedno lahko izbirajo med standardnimi in takojšnjimi kreditnimi plačili. Zaradi tega uveljavitev takojšnjih plačil morda ne bo dovolj obsežna, da bi bil dosežen cilj skupine G20 glede hitrosti, tj. uveljavitev po vsej EU do leta 2027. Predvidena raven uporabe takojšnjih plačil sicer ni bila količinsko opredeljena, vendar Komisija pričakuje, da bo znatna, saj naj bi taka plačila postopoma postala nova normalnost.

**69** Določbe o hitrosti plačil so vključene tudi v direktivo PSD2. Če sta tako ponudnik plačilnih storitev, ki je pošiljatelj, kot ponudnik plačilnih storitev, ki je prejemnik, v EU, morajo biti plačila izvršena v enem delovnem dnevu. Za plačila znotraj EU v valutah EU, ki niso euro, se lahko ponudniki plačilnih storitev in uporabniki plačilnih storitev dogovorijo o časovnem okviru za izvedbo plačila, ki je dolg do štiri delovne dni<sup>50</sup>. Ta časovni okvir se dejansko uporablja za nestandardizirana čezmejna plačila zunaj shem SEPA, ki pomenijo majhen delež transakcij. Komisija pri pripravi zakonodajnega predloga o plačilnih storitvah (direktiva PSD3/uredba PSR) ni ponovno ocenila, ali sta ti dve določbi glede na ciljne vrednosti skupine G20 še ustrezni. Komisija je ocenila, ali so bili ključni ukrepi (33) v strategiji za mala plačila zaključeni, vendar Sodišče ni našlo dokazov, da bi bila opravljena analiza trajanja izvršitve za čezmejna mednarodna plačila (glej Prilogo III).

#### **V zvezi z izvajanjem mednarodnega standarda sporočanja v EU je bilo malo nadaljnjih ukrepov**

**70** Skupina G20 meni, da je sprejetje standarda Mednarodne organizacije za standardizacijo za finančna sporočila (ISO 20022) za udeležence na trgu ena od ključnih prioritet za to, da bi se dosegli njeni cilji (glej okvir 6). Standard ISO 20022 med drugim določa, da morajo sporočila vključevati identifikator pravnih subjektov, ki omogoča, da se subjekti, vključeni pri plačilih, enoznačno identificirajo<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Direktiva (EU) 2015/2366, člena 82 in 83.

<sup>51</sup> LEI, Global Legal Entity Identifier Foundation.

## Okvir 6

### Pomen standarda ISO 20022 za plačila

ISO 20022 je svetovni standard za finančna sporočila. V njem je določena metodologija za opis finančnega trgovanja v skupnem jeziku. Standard temelji na podatkovnem slovarju in katalogu sporočil (npr. za plačila), tako da je dostopen vsem.

Standard ISO 20022 bo prispeval k doseganju ciljev skupine G20, in sicer na podlagi standardizacije sporočil o plačilih, omogočanja lažje interoperabilnosti med različnimi plačilnimi sistemi in omogočanja obsežnejše izmenjave podatkov v celotnem plačilnem postopku. Ponudniki plačilnih storitev lahko s sprejetjem standarda ISO 20022 racionalizirajo plačilne postopke, izboljšajo sledenje in usklajevanje transakcij ter zmanjšajo stroške.

*Vir:* Evropsko računsko sodišče na podlagi združenja SWIFT

**71** K izvajanju standarda [ISO 20022](#) do konca leta 2022 je pozvala tudi Komisija v svoji [strategiji EU za mala plačila](#) (glej ključni ukrep [\(30\)](#) v [Prilogi III](#)). Evropski svet za plačila Komisijo redno obvešča o spoštovanju standarda ISO 20022 pri plačilih SEPA v eurih. Vendar Komisija nima podatkov o tem, kako evropski ponudniki plačilnih storitev ta standard uporabljajo za čezmejna plačila, ki vključujejo druge valute, standarda ISO 20022 pa tudi ni obravnavala pri svojem ponovnem pregledu direktive [PSD2](#). Komisija pa je v svoj predlog [PSR](#) vključila zahtevo, da morajo uporabniški vmesniki uporabljati mednarodne standarde sporočanja, kot so standardi ISO<sup>52</sup> (glej odstavek [46](#)).

### Komisija ni imela veliko podatkov, da bi lahko ocenila, ali imajo potrošniki dejansko dostop do hitrejših in cenejših plačil

**72** Komisija med revizijo Sodišča ni predložila nobenih statističnih podatkov ali lastne analize o hitrosti (razen za takojšnja plačila v eurih), stroških, transparentnosti ali dostopnosti plačil v EU. Sodišče v zvezi s tem opominja, da je bila Komisija pravno zavezana do aprila 2022 opraviti pregled [uredbe o čezmejnih plačilih](#), vključno s spremembami pri stroških (za domača in čezmejna plačila)<sup>53</sup>. Vendar pregleda še ni opravila.

<sup>52</sup> Predlog PSR, člen 35.

<sup>53</sup> Uredba (EU) 2021/1230, člen 14.

**73** Sodišče je odkrilo, da so edini mednarodno primerljivi podatki o plačilih, primerni za analizo dejanskih sprememb pri glavnih značilnostih digitalnih plačil, tisti iz letnega poročila Odbora za finančno stabilnost za leto 2023<sup>54</sup>. V prvem takem letnem poročilu je poudarek na izpolnjevanju ciljnih vrednosti skupine G20. Vendar v poročilu regija EU ni prikazana ločeno, temveč kot del širše regije „Evropa in Srednja Azija“. Iz poročila je na splošno razvidno, da je doseganje ciljnih vrednosti skupine G20 glede plačil še nezaključeno, saj jih ni dosegla nobena od regij, analiziranih v poročilu.

**74** Kar zadeva hitrost, je bilo v poročilu Odbora za finančno stabilnost navedeno, da se samo 1–30 % čezmejnih plačil v Evropi in Srednji Aziji knjiži v dobro na račune strank v eni uri. To je precej pod ciljno vrednostjo skupine G20, ki je bila zastavljena na 75 %.

**75** Kar zadeva stroške, je iz poročila Odbora za finančno stabilnost razvidno, da je povprečje za čezmejna mala plačila v Evropi in Srednji Aziji znašalo 1,5 %, tako za pošiljanje kot za prejemanje čezmejnih plačil. Kljub temu so stroški pri 17–20 % transakcij presegali 3 %.

**76** Glede na informacije iz istega poročila je bilo 40–80 % transakcij (odvisno od primera uporabe) za uporabnike plačil transparentnih. V zvezi s tem je regija, ki ji pripada Evropa, dobro napredovala.

**77** Dostopnost plačil (zlasti čezmejnih plačil) je mogoče meriti na podlagi lastništva računa. Na podlagi podatkovne zbirke [Global Findex iz leta 2021](#), ki jo je uporabljal tudi Odbor za finančno stabilnost, ima več kot 90 % odraslega prebivalstva v večini držav članic EU dostop do plačilnih računov, kar jim omogoča opraviti čezmejna plačila. Samo Romunija (31 %), Bolgarija (16 %) in Madžarska (12 %) imajo znaten delež odraslih oseb brez plačilnega računa.

---

<sup>54</sup> Odbor za finančno stabilnost, *Annual Progress Report on Meeting the Targets for Cross-border Payments*, 2023.

## **Komisija je izvedla večino ukrepov iz strategije za mala plačila iz leta 2020, vendar so bile zamude pogoste, cilji pa niso bili vedno doseženi**

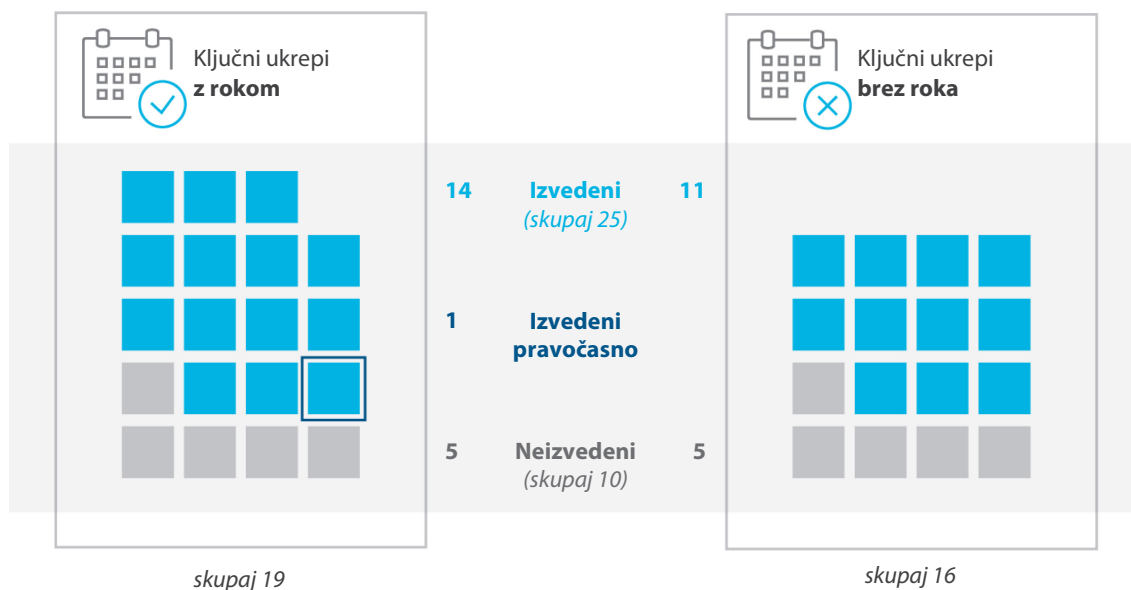
**78** Sodišče je ugotovilo, da se je v *strategiji EU za mala plačila*, ki jo je leta 2020 pripravila Komisija, 38 ključnih ukrepov (od skupno 40) nanašalo na digitalna plačila (glej *Prilogo I*). Preostala dva ukrepa sta se nanašala na uporabo gotovine. Trije ukrepi, povezani z digitalnimi plačili, so bili izključeni iz ocene, saj so imeli dolgo časovnico in so zahtevali specifično strokovno znanje. Sodišče je tako ocenilo 35 ukrepov. Komisija bi morala ukrepe izvesti uspešno in pravočasno.

**79** Sodišče je opravilo poglobljeno oceno ključnih ukrepov, povezanih s tremi temami:

- o močno avtentikacijo stranke (ključna ukrepa **(18)** in **(19)** v *Prilogi III*);
- o diskriminacijo plačilnega računa (ključna ukrepa **(11)** in **(12)** v *Prilogi III*);
- o nadzorom nad plačilnimi storitvami (ključni ukrepi **(22)** do **(26)** v *Prilogi III*).

**80** Po oceni Sodišča je bila večina (25) od 35 ključnih ukrepov izvedena (glej *slika 6* in *Prilogo III*). Vendar je časovnice imele le 14 izvedenih ukrepov, le eden od teh pa je bil izveden v skladu s svojo časovnico. Od 13 ključnih ukrepov, ki niso bili izvedeni pravočasno, jih je bilo sedem povezanih z začetkom pregleda direktive o plačilnih storitvah (PSD2) (glej odstavek **18**), ki je bil odložen za eno leto.

Slika 6 – Status izvedbe izbranih ključnih ukrepov

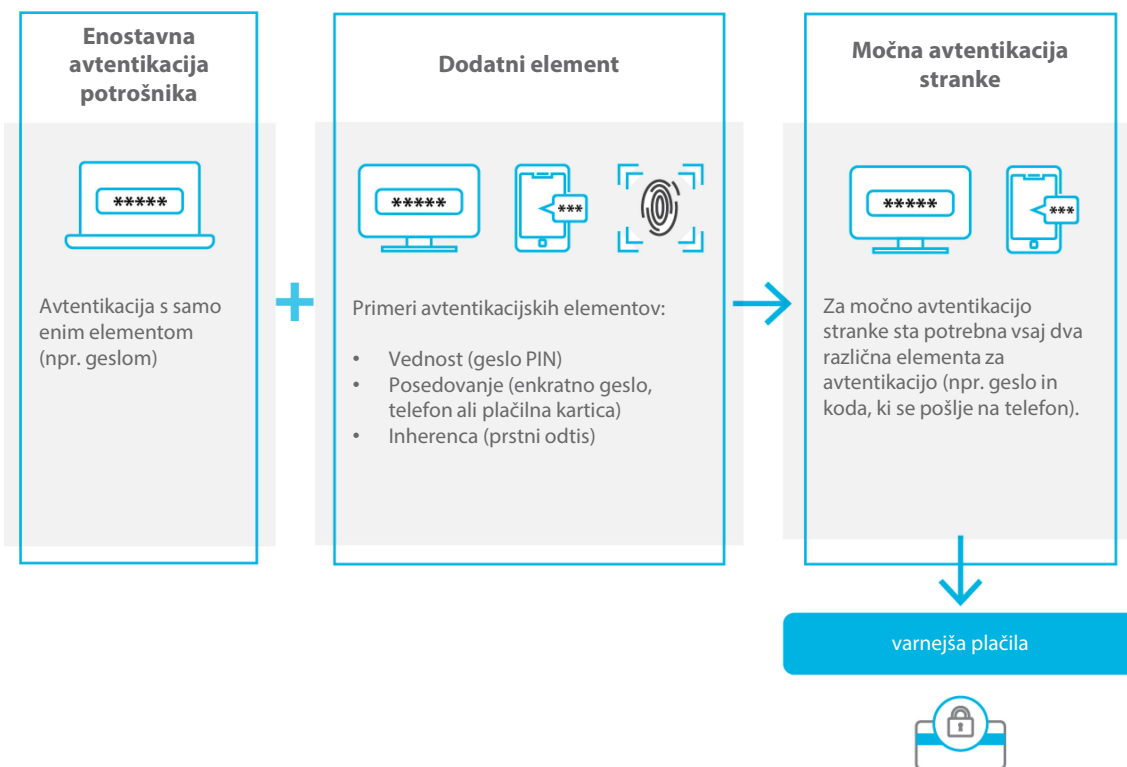


Vir: Evropsko računsko sodišče

### Ukrepi Komisije v zvezi z avtentikacijo strank so pripomogli k varnejšim plačilom, vendar so v prihodnosti še izzivi

**81** Pomemben dejavnik, ki vpliva na porast digitalnih plačilnih transakcij, je zaupanje potrošnikov v njihovo varnost. Z direktivo PSD2 je bil uveden poseben varnostni koncept za elektronske plačilne transakcije, ki se imenuje močna avtentikacija stranke. Pri njej je potrebna večfaktorska avtentikacija, kar pomeni, da je treba med transakcijo uporabiti vsaj dva od treh dejavnikov avtentikacije (glej [sliko 7](#)).

Slika 7 – Močna avtentikacija stranke



Vir: centralna banka Portugalske

### Močna avtentikacija stranke prinaša rezultate pri zaščiti pred goljufijami

**82** Komisija je leta 2017 sprejela [delegirano uredbo](#), v kateri je določila standarde za močno avtentikacijo stranke in varno komunikacijo v skladu z direktivo [PSD2](#). Ta uredba naj bi začela veljati septembra 2019. Vendar se je močna avtentikacija stranke zaradi kompleksnosti v celoti izvajala šele leta 2020, torej 6 let po sprejetju druge direktive [PSD2](#).



**83** Pri posvetovanjih z deležniki glede zakonodajnih predlogov o plačilnih storitvah (direktiva PSD3/uredba PSR) so tri četrtine vprašanih menile, da so zaradi močne avtentikacije stranke digitalna plačila boljše zaščitena in varnejša ter da se je zaradi tega zmanjšalo število goljufij. Organ EBA in ECB sta v skupnem poročilu potrdila, da ima močna avtentikacija stranke v splošnem želeni učinek na zmanjšanje goljufij<sup>55</sup>. Vendar je organ EBA poročal tudi, da so bile stopnje goljufij pri čezmejnih transakcijah kar devetkrat višje kot pri domačih transakcijah<sup>56</sup>. Pristojni nacionalni organi in upravljavci trga so menili, da je to lahko predvsem zaradi nezadostnega čezmejnega sodelovanja med ponudniki plačilnih storitev in drugimi vključenimi deležniki. V primeru čezmejnih transakcij, ki so potekala z državami zunaj Evropskega gospodarskega prostora, je bil dodaten razlog to, da se je močna avtentikacija stranke uporabljala neenakomerno.

**84** Na podlagi predlagane direktive PSD3/uredbe PSR bi, če bi bili sprejeti, bila mogoča izmenjava podatkov o goljufijah med ponudniki plačilnih storitev. Ta predlog bo verjetno prinesel pozitivne rezultate, saj so nedavne študije pokazale, da so sodelovalne analize v boju proti pranju denarja uspešnejše<sup>57</sup>. Za ta namen sta Evropski parlament in organ EBA predlagala enotno vseevropsko platformo za izmenjavo podatkov, povezanih z goljufijami<sup>58</sup>. Ker pa je tveganje za goljufije pri takojšnjih plačilih večje, je organ EBA opozoril na to, da bi se lahko stopnje goljufij še povečevale, vse dokler se ne bodo v celoti izvajali varnostni ukrepi iz predloga za direktivo PSD3/uredbo PSR in uredbe SEPA<sup>59</sup>.

**85** Komisija je spremljala, kako se je izvajala močna avtentikacija stranke, in je objavila ocenjevalno poročilo, v katerem je potrdila, da je bila uvedena ter da so se sama avtentifikacija in z njo povezane zahteve izvrševale. V istem ocenjevalnem poročilu je Komisija na podlagi podatkov EBA ocenila tudi, kako je močna avtentikacija stranke vplivala na raven goljufij pri plačilih<sup>60</sup>. Sodišče je glede na doseženi napredek ocenilo, da sta bila oba ključna ukrepa, ki sta se nanašala na močno avtentikacijo stranke, izvedena (glej ključna ukrepa **(18)** in **(19)** ter *Prilogo III*).

---

<sup>55</sup> *2024 Report on payment fraud*, Evropski bančni organ in Evropska centralna banka.

<sup>56</sup> *EBA-Op/2024/01*.

<sup>57</sup> *Future of Financial Intelligence Sharing, The case for national policy-makers to unleash the potential of payments infrastructure to identify economic crime risk*, 2024.

<sup>58</sup> *P9\_TA(2024)0298*; člen 83 in *EBA-Op/2024/01*.

<sup>59</sup> *EBA-Op/2024/01*.

<sup>60</sup> *SWD(2023) 231 final*, Priloga 5.

## V predlogu nove ureditve odgovornosti so zajete le goljufije na podlagi izdajanja za nekoga drugega

**86** Močna avtentikacija strank je bila sicer uspešna pri izboljšanju varnosti plačil, vendar so se ji goljufi prilagodili. Tako se je pojavila nova oblika goljufije, ki se imenuje „goljufija z odobritvijo plačil na podlagi manipulacije“. Pri tej goljufiji je žrtev zavedena, da odobri plačilo goljufu, pogosto s taktiko socialnega inženiringa. Podkategorija te vrste goljufije je „goljufija na podlagi izdajanja za nekoga drugega“, v kateri tretja oseba manipulira potrošnika tako, da se pretvarja, da je povezana s ponudnikom plačilnih storitev, pri čemer za odobritev transakcij uporabi kontaktne podatke ponudnika plačilnih storitev.

**87** V skladu z zakonodajnim predlogom Komisije za uredbo o plačilnih storitvah (PSR) je ponudnik plačilnih storitev, ki je pošiljatelj plačila, v celoti odgovoren za goljufije na podlagi izdajanja za nekoga drugega, razen kadar je uporabnik plačilnih storitev ravnal goljufivo ali hudo malomarno. Komisija je tozadevne stroške, ki jih bodo imeli ponudniki plačilnih storitev, ocenila na 1 milijardo EUR<sup>61</sup>. Ta ocenjeni znesek je ekstrapoliran iz plačil, ki so jih leta 2022 prostovoljno opravile štiri večje nizozemske banke, kar pa po mnenju Sodišča ni zadostna podlaga za oceno. Poleg tega Komisija ni dokazala morebitnih koristi predlagane rešitve za uporabnike ali kako je rešitev sorazmerna, kar zadeva stroške za ponudnike plačilnih storitev.

**88** S sistemom odgovornosti, ki ga je predlagala Komisija, se uporabnikom storitev plačil zagotavlja manj celovita zaščita kot v Združenem kraljestvu (glej [okvir 7](#)). Glavna razlika je v tem, da so v sistem Združenega kraljestva v določenih mejah zajete vse vrste goljufije z odobritvijo plačil na podlagi manipulacije, v skladu s predlogom Komisije pa so zajete le goljufije na podlagi izdajanja za nekoga drugega.

---

<sup>61</sup> SWD(2023) 231 final, str. 88.

## Okvir 7

### Ureditev odgovornosti pri goljufijah z odobritvijo plačil na podlagi manipulacije v Združenem kraljestvu

Leta 2019 je regulator plačilnega sistema Združenega kraljestva vzpostavil model pogojnih povračil pri goljufijah z odobritvijo plačil na podlagi manipulacije. Sodelovanje je za šest največjih ponudnikov plačilnih storitev obvezno, za ostale ponudnike plačilnih storitev pa prostovoljno. Praviloma morajo ti ponudniki plačilnih storitev plačnikom povrniti vsa plačila pri goljufijah z odobritvijo plačil na podlagi manipulacije, razen če je bil plačnik opozorjen ali hudo malomaren.

Od oktobra 2024 regulator plačilnega sistema uveljavlja uporabo zaščite za potrošnike in mikropodjetja pred vsemi vrstami goljufij z odobritvijo plačil na podlagi manipulacije pri takojšnjih plačilih. Ta novi sistem velja za vse ponudnike plačilnih storitev, odgovornost pa je razdeljena med ponudnike plačilnih storitev, ki plačilo pošljejo, in tiste, ki ga sprejmejo. Ponudniki plačilnih storitev morajo povrniti zahtevke v višini od 100 GBP do 85 000 GBP. Regulator plačilnih sistemov bo podatke o goljufijah z odobritvijo plačil na podlagi manipulacije razkrival vsako leto, in sicer za vsakega od 14 največjih ponudnikov plačilnih storitev.

Vir: Regulator plačilnega sistema Združenega kraljestva

### Kljub ukrepom Komisije je diskriminacija na podlagi lokacije plačilnega računa še vedno prisotna

**89** V skladu z [Uredbo SEPA](#) (glej [okvir 1](#)), ki velja od leta 2014, je prepovedana diskriminacija na podlagi geografske lokacije plačilnega računa<sup>62</sup>, ki je razvidna iz mednarodne številke bančnega računa (IBAN). Za plačnike to v praksi pomeni, da bi morali imeti znotraj območja SEPA možnost, da plačila v eurih opravijo s katerega koli plačilnega računa, ne glede na njegovo lokacijo. Komisija je pri pregledu [uredbe SEPA](#)<sup>63</sup> leta 2017 priznala, da je diskriminacija na podlagi številke IBAN še vedno težava, in se zavezala, da bo proti temu ukrepala, in sicer v [strategiji za mala plačila](#) (glej ključna ukrepa [\(11\)](#) in [\(12\)](#) ter [Prilogo III](#)). Komisija je oba ključna ukrepa sicer izvedla, vendar slednja nista zadostovala za rešitev problema vztrajne diskriminacije na podlagi IBAN številke, saj je sektor še naprej pozival k ukrepanju<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Uredba (EU) 260/2012 (uredba SEPA), člena 3 in 9.

<sup>63</sup> COM(2017) 683 final.

<sup>64</sup> Blog, *Accept my IBAN* (25. oktober 2023).

**90** Med februarjem 2021 in septembrom 2023 so uporabniki prek platforme [Accept My IBAN](#) poročali o skoraj 3500 primerih domnevne diskriminacije na podlagi številke IBAN. Ti primeri so se nanašali na čezmejna plačila znotraj območja SEPA. Platforma je pobuda zasebnega sektorja, preko katere se pritožbe posredujejo ustreznemu pristojnemu organu. O diskriminaciji na podlagi številke IBAN se je najpogosteje poročalo v štirih državah članicah EU, pri čemer je Francija pomenila 31 %, Španija pa 21 % vseh primerov. Pritožbe so se nanašale na zasebni in javni sektor. Zbrani podatki verjetno le delno odražajo celoten problem, saj državljani EU glede tega niso dovolj ozaveščeni in ker obstajajo tudi drugi kanali za prijavljanje primerov diskriminacije.

**91** V skladu z [uredbo SEPA](#) so morale države članice Komisijo do sredine leta 2013 obvestiti o svojih pravilih v zvezi s kaznimi za neupoštevanje uredbe, vključno z diskriminacijo na podlagi številke IBAN. Vendar je devet držav članic Komisijo o svojih pravilih obvestilo šele v prvem četrtletju leta 2017, tj. tri leta in pol po roku za obvestitev, in sicer v odgovoru na [vprašalnik](#). Do julija 2024 Francija Komisije o tem še ni obvestila, čeprav je nov sistem kazni uvedla leta 2021. Število primerov v Franciji se je po uvedbi sistema znatno zmanjšalo (glej [okvir 8](#)).

### Okvir 8 Ukrepi proti diskriminaciji na podlagi številke IBAN v Franciji

Ukrepi za omejitev diskriminacije na podlagi številke IBAN v Franciji:

- francoski parlament je oktobra 2021 sprejel [določbe o kaznih](#) za diskriminacijo na podlagi številke IBAN v višini do 375 000 EUR,
- [francoski organi](#) so ozaveščali deležnike (poklicna združenja in zbornice, javne uradnike) in napovedali, da bodo opravljali preiskave na kraju samem, da bi ugotovili, ali se uredba SEPA spoštuje.

**92** V Uredbi SEPA je določeno, da morajo biti kazni za diskriminacijo na podlagi številke IBAN učinkovite, sorazmerne in odvračilne, vendar se od Komisije ne zahteva, da jih mora oceniti<sup>65</sup>. Sodišče je ugotovilo, da so se kazni med državami članicami zelo razlikovale. Najnižje kazni znašajo od 250 EUR do 10 000 EUR, čeprav nekatere države najnižje kazni niso določile. Najvišje kazni znašajo od 3 500 EUR do (v primeru podjetij) 10 milijonov EUR ter dodatno do 10 % letnega prometa. V okviru skupne pobude Komisije in ECB, *European Forum for Innovation in Payments*, je bilo predlagano, da bi morali pristojni organi naložiti globe, ki so sorazmerne s stroški izpolnjevanja obveznosti<sup>66</sup>, vendar globe še niso bile prilagojene.

**93** V zvezi z različnim izvrševanjem med državami članicami Sodišče ugotavlja, da Uredba SEPA ni omenjena v [Uredbi \(EU\) 2017/2394](#) o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov. Slednja uredba med drugim določa minimalna preiskovalna in izvršilna pooblastila pristojnih organov v primerih čezmejnih kršitev.

**94** Komisija je okrepila svoja prizadevanja v boju proti diskriminaciji na podlagi številke IBAN ne le z zakonodajnimi predlogi, temveč tudi tako, da je:

- o problemu diskriminacije na podlagi številke IBAN razpravljala v različnih forumih, kot je *European Forum for Innovation in Payments*,
- pristojnim organom Nemčije, Irske, Španije, Francije in Italije poslala dopise s pozivom, naj zagotovijo, da se bo uredba SEPA uspešno izvajala (ključni ukrep **(11)** v *Prilogi III*),
- uvedla postopke EU Pilot proti Nemčiji, Španiji, Franciji in Avstriji,
- izdala odločbo o kršitvi zoper Španijo, in sicer v zvezi z zakonodajo, v skladu s katero ljudje niso mogli plačati davkov z računa v drugi državi članici EU (ključni ukrep **(12)** v *Prilogi III*),
- začela kampanjo za obveščanje za večjo ozaveščenost med državljani, podjetji in javnimi organi EU.

---

<sup>65</sup> Uredba (EU) št. 260/2012, člen 11.

<sup>66</sup> *European Forum for Innovation in Payments*, Evropska centralna banka (12. februar 2024).

**95** Poleg tega Komisija sodeluje z državami članicami v delovni skupini za izvajanje enotnega trga ([Single Market Enforcement Taskforce](#)), ki nudi podporo za boljše izvajanje pravil enotnega trga in pri prizadevanjih za odpravo najbolj perečih ovir na enotnem trgu. Delovna skupina se je septembra 2023 dogovorila, da bo začela izvajati projekt za odpravo diskriminacije na podlagi številke IBAN na izbranih področjih v javnem in zasebnem sektorju. V času, ko je Sodišče opravljalo revizijo, je projektna skupina ocenjevala obseg diskriminacije na podlagi številke IBAN v javnem in telekomunikacijskem sektorju, da bi opredelila temeljne razloge zanjo<sup>67</sup>.

**96** Organ EBA je leta 2023 opozoril na vse pogostejši pojav virtualnih števil IBAN, kar je eden od načinov, s katerim se ponudniki plačilnih storitev odzivajo na diskriminacijo na podlagi številke IBAN. Virtualne številke IBAN niso neposredno povezane s fizičnim plačilnim računom, ampak preusmerijo vhodna plačila na številke IBAN, ki so povezane s takimi računi<sup>68</sup>. Organ EBA je v [poročilu o tveganjih in izzivih virtualnih števil IBAN](#) ugotovil, da uporaba takih števil povzroča težave, ki se nanašajo na pranje denarja, varstvo potrošnikov in vlagateljev, izdajo dovoljenj in enotnih dovoljenj za čezmejno opravljanje storitev ter regulativno arbitražo. V zvezi s tem Sodišče ugotavlja, da v nasprotju z [direktivo o preprečevanju pranja denarja](#) in [direktivo PSD2 uredba SEPA](#) ne spada na področje pristojnosti organa EBA<sup>69</sup>. Zato organ EBA ne more ocenjevati konvergence nadzora pristojnih nacionalnih organov na tem področju.

## **Na področju nadzora z ukrepi Komisije še niso bili doseženi enaki konkurenčni pogoji za podjetja v EU**

**97** [Strategija EU za mala plačila](#), ki jo je pripravila Komisija, zajema cilj, da bi se moral vzpostaviti sistem nadzora in pregleda nad delovanjem plačilnega ekosistema, ki bo primeren za prihodnost.

---

<sup>67</sup> *Single Market Enforcement Taskforce, Report 2022–2023*, str. 17 in 18.

<sup>68</sup> EBA/REP/2023/18, razdelek 2.7.

<sup>69</sup> Uredba (EU) št. 1093/2010, člen 1.

**98** V skladu s [strategijo za mala plačila](#) je Komisija izvedla oceno tveganj, ki nastajajo zaradi nereguliranih storitev in izjem<sup>70</sup>, določenih v direktivi o plačilnih storitvah (PSD2). Poleg tega namerava Komisija s sprejetjem zakonodajnega predloga za plačilne storitve (PSD3/PSR) direktivo o e-denarju vključiti v (PSD3/PSR), s čimer bo udeležencem na trgu zagotovila več jasnosti. Leta 2023 sta Parlament in Svet sprejela [Uredbo \(EU\) 2023/1114](#) o trgih kriptosredstev, kot jo je predlagala Komisija. S temi ukrepi so bili obravnavani ključni ukrepi [\(22\)](#) do [\(25\)](#) (glej [Prilogo III](#)), ki jih Sodišče ocenjuje kot izvedene.

**99** Organ EBA je leta 2023 opravil prvi medsebojni strokovni pregled<sup>71</sup> pristojnih nacionalnih organov na področju plačilnih storitev, da bi zagotovil konvergenco nadzora. Ugotovil je, da so pristojni nacionalni organi večinoma upoštevali njegove smernice o informacijah za izdajo dovoljenja in registracijo v skladu z direktivo PSD2<sup>72</sup>. Vendar nekateri pristojni nacionalni organi od vložnikov vlog ne zahtevajo, da morajo ti predložiti vse informacije, določene v smernicah. To pomeni, da imajo nadzorniki do vložnikov vlog za izdajo dovoljenja različna pričakovanja.

**100** Komisija se je strinjala, da obstajajo problemi zaradi različnega izvajanja in uveljavljanja direktive PSD2. Ti neposredno vplivajo na konkurenco med ponudniki plačilnih storitev, saj zaradi njih v različnih državah članicah nastajajo različni regulativni pogoji. Pojavljajo se zaradi različne razlage pravil, kar spodbuja regulativno arbitražo, ta pa vodi v koncentracijo tretjih ponudnikov storitev v državah, ki pravila razlagajo manj strogo<sup>73</sup>. Na splošno se je število tretjih ponudnikov v EU med letoma 2014 in 2020 povečalo za 126, pri čemer je mogoče skoraj vse povečanje pripisati dvema državam članicama (glej [sliko 8](#)).

---

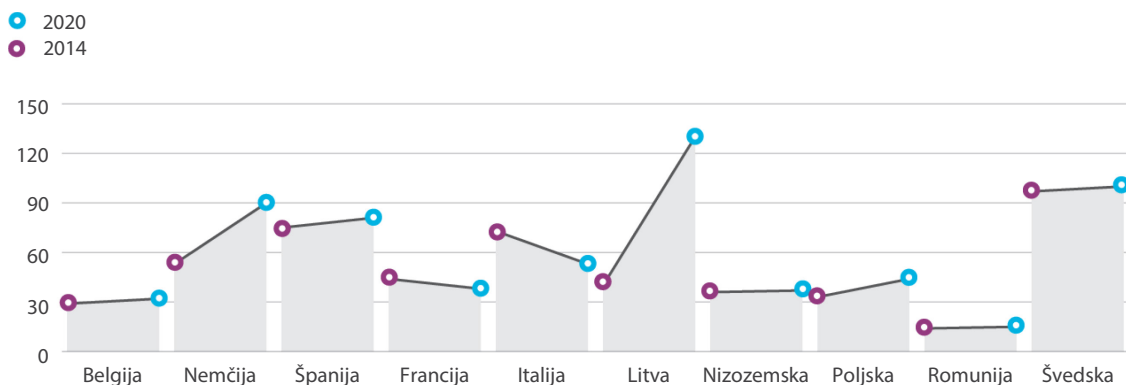
<sup>70</sup> SWD(2023) 231 final, str. 15, 153 in 162.

<sup>71</sup> EBA/REP/2023/01.

<sup>72</sup> EBA-GL-2017-09.

<sup>73</sup> SWD(2023) 231 final, str. 20.

## Slika 8 – Število tretjih ponudnikov, ki imajo dovoljenje v skladu z direktivo PSD2



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

**101** Deležniki, med njimi tudi evropski nadzorni organi in pristojni nacionalni organi, so javno predlagali več načinov za izboljšanje nadzornega okvira ali nadzornih praks. Zavzemajo se za boljše smernice, večjo transparentnost in pravila, ki bi bila bolj prilagojena tehnološkemu razvoju. Pristojni nacionalni organi so pozvali tudi k okrepljenim nadzornim pooblastilom v zvezi z velikimi informacijskimi podjetji („Big Tech“), ki zagotavljajo plačilne storitve kot posrednik. Partnerji posredniki sklenejo pogodbenne sporazume s kreditnimi ali plačilnimi institucijami in uporabljajo njihovo ime za opravljanje plačilnih storitev, za katerih opravljanje nimajo dovoljenja (glej *Prilogo IV*). Evropski nadzorni organi so poudarili, da je treba posodobiti [razlagalno sporočilo Komisije](#) iz leta 1997 o svobodi opravljanja storitev za banke<sup>74</sup>.

**102** Čeprav se zaradi različnih nadzornih praks pristojnih nacionalnih organov pojavljajo neenaki konkurenčni pogoji za ponudnike plačilnih storitev, Komisija tega problema ni obsežno obravnavala. Pristojni nacionalni organi so izpostavili problem posrednikov in zaprosili za dodatne pristojnosti, vendar njihovi predlogi v predlogu Komisije o plačilnih storitvah še niso bili obravnavani. Sodišče na splošno ocenjuje, da ključni ukrep (26) v *Prilogi III* ni bil izveden, saj ni našlo dokazov, da bi bila opravljena celovita ocena ustreznih povezav med nadzorom plačilnih storitev ter pregledom nad delovanjem plačilnih sistemov, shem in instrumentov.

<sup>74</sup> *ESA 2022 01 in EBA report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services.*



## Zaključki in priporočila

**103** Sodišče na splošno ugotavlja, da je EU s svojim pristopom k digitalnim plačilom prispevala k temu, da so za uporabnike varnejša, hitrejša in cenejša, koliko, pa je zaradi premalo podatkov težko oceniti. Sodišče je v regulativnem okviru EU odkrilo dva ključna vidika, ki ju je treba bolje obravnavati: merila za ocenjevanje, ali so cenovne intervencije ustrezne, so nejasna, ni pa tudi rednih pregledov, v pravnem okviru so pomanjkljivosti glede deljenja podatkov o računih pri odprtem bančništvu.

**104** EU ima napreden pravni okvir za digitalna plačila, ki je bil v zadnjem desetletju razširjen in pregledan, da bi se upošteval hiter razvoj v sektorju. Ključni mejnik v zvezi s tem je bil pregled direktive o plačilnih storitvah 2, za katerega je Sodišče ocenilo, da je bil v večini vidikov celovit (glej odstavke [18–22](#)).

**105** Cenovne intervencije so na splošno namenjene zmanjšanju negativnih učinkov zaradi izkrivljanja konkurence ali uresničevanju specifičnih ciljev politik, potencialno v korist potrošnikov. Vendar so cenovne intervencije vsiljive, saj pomenijo, da imajo udeleženci na trgu pri zaračunavanju svojih storitev omejitve, vplivajo pa tudi na to, da je pregled potrošnikov nad stroški slabši. Sodišče je ugotovilo, da v temeljnih aktih o digitalnih plačilih niso določena jasna merila, s katerimi bi bilo mogoče oceniti, ali je neka intervencija upravičena ali kako dolgo se lahko uporablja. Določena je sicer obveznost enkratnih pregledov, zahtev za redne preglede pa ni (glej odstavke [23–27](#)).

**106** Sodišče je ugotovilo, da Komisija pri nekaterih obstoječih intervencijah, povezanih s kartičnimi plačili, ni mogla dokazati, da pozitivni učinki za potrošnike jasno odtehtajo negativne. Ker ni celovitih, zanesljivih in najnovejših podatkov, Komisija ne more uspešno spremljati učinka cenovnih intervencij. Eden od razlogov za to, da je na voljo le malo podatkov, so sporazumi o zaupnosti o kartičnih shemah, na podlagi katerih trgovci, izdajatelji in pridobitelji ne morejo deliti podatkov o stroških, povezanih s kartičnimi plačili (glej odstavke [28–44](#)).

**107** Pomemben element zakonodajnega okvira EU za digitalna plačila je tudi odprto bančništvo. Na tem področju so ključne slabosti to, da ni standardizacije in da so ureditve za spremljanje odprtega bančništva nezanesljive. Deljenje podatkov je še vedno ovirano, saj imetniki informacij o plačilih za to nimajo finančnega interesa, pa tudi zaradi nestandardiziranih vmesnikov. Ocena Komisije, ali naj uvede nadomestilo za odprto bančništvo, ni bila utemeljena na kvantitativni analizi, v njej pa tudi ni bilo obravnavano, kakšen bo učinek predlaganega modela odprtega bančništva na dobičkonosnost imetnikov podatkov o računih (večinoma bank). Sodišče je ugotovilo tudi, da zaradi nezadostnih podatkov Komisija ne more opraviti temeljite analize politike odprtega bančništva (glej odstavke 45–59).

### **Priporočilo 1 – Določiti merila za cenovne intervencije na področju digitalnih plačil in izvajati redne preglede**

---

Komisija naj:

- (a) opredeli merila za določanje, katere vrste cenovnih intervencij so upravičene v katerih okoliščinah, po potrebi tako, da predloži tozadevni zakonodajni predlog,
- (b) izvaja redne preglede cenovnih intervencij na trgu plačil (kot sta omejitve višine medbančne provizije in prepoved zaračunavanja doplačil),
- (c) ukrepa v zvezi z omejitvami zaradi sporazumov o zaupnosti, da bi lahko zbirala podatke o stroških cenovnih intervencij, kot sta omejitve višine medbančne provizije in prepoved zaračunavanja doplačil, po potrebi tako, da predloži zakonodajni predlog.

**Ciljni rok za izvedbo: (a) konec leta 2027, (b) datum prvega pregleda je treba določiti za vsak primer posebej, vendar najpozneje do konca leta 2028, in (c) konec leta 2027.**

### **Priporočilo 2 – Pripraviti in izvajati strategijo za spremljanje podatkov na področju digitalnih plačil**

---

Komisija naj pripravi in izvaja strategijo spremljanja podatkov na področju digitalnih plačil (zlasti v zvezi s cenovnimi intervencijami in odprtim bančništvom), da bi ugotovila, katere vrste podatkov so potrebne za sprejemanje informiranih odločitev o politikah, kateri so viri takih podatkov in kako pogosto je podatke treba zbirati, ter določila zahteve za uspešno in učinkovito zbiranje takih podatkov.

**Ciljni rok za izvedbo: konec leta 2027.**

**108** Učinek politik EU v zvezi z digitalnimi plačili še vedno ni znan, saj Komisija ni vzpostavila uspešnega sistema spremljanja. Komisija ni določila ne kazalnikov za merjenje dejanske hitrosti, stroškov, dostopnosti in transparentnosti plačil, ne ciljnih vrednosti, ki bi se lahko uporabljale za različne vrste plačil. Je pa takšne ciljne vrednosti določila skupina G20. Ti kazalniki bi bili za Komisijo tudi koristen okvir pri pripravi zakonodajnih predlogov in ocenjevanju njihovega potencialnega učinka. Še pomembneje je, da Komisija tudi nima dostopa do najbolj relevantnih podatkov, ki jih v glavnem hranijo ponudniki plačilnih storitev. Z nekaterimi ukrepi Komisije bi se lahko izboljšali transparentnost, hitrost in stroški plačil. Komisija pričakuje znaten napredek pri hitrosti, saj se bodo v prihodnosti vse pogosteje uporabljala takojšnja plačila. Vendar predvsem zaradi pomanjkanja podatkov Komisija ne more dobro oceniti razvoja na plačilnem trgu EU (glej odstavke [62–77](#)).

### **Priporočilo 3 – Predlagati kazalnike smotrnosti in določiti ciljne vrednosti za digitalna plačila**

---

Komisija naj za to, da bi ocenila, ali so politike EU v sektorju plačil uspešne, opredeli kazalnike za merjenje stroškov, hitrosti, transparentnosti in dostopnosti digitalnih plačil ter zanje določi specifične ciljne vrednosti na ravni EU.

**Ciljni rok za izvedbo: konec leta 2025.**

**109** Komisija je sicer izvedla večino ključnih ukrepov, ki jih je določila v svoji [strategiji EU za mala plačila](#) iz leta 2020, vendar so bile zamude pri izvedbi pogoste (glej odstavke [78–80](#)). Sodišče je pri poglobljenem pregledu ključnih ukrepov, ki so se nanašali na tri izbrane teme, ugotovilo, da z ukrepi, tudi če so bili ti v celoti izvedeni, niso bili vedno doseženi zastavljeni cilji:

- Močna avtentikacija stranke se je izkazala kot uspešna, vendar so se goljufi prilagodili in se z goljufijami z odobritvijo plačil na podlagi manipulacije izognili novim varnostnim ukrepom. V novem sistemu odgovornosti EU, ki ga je predlagala Komisija, so glavna tema goljufije na podlagi izdajanja za nekoga drugega, v sistemu pa niso zajete vse vrste goljufij z odobritvijo plačil na podlagi manipulacije (glej odstavka [81](#) in [88](#)).

- o Proti diskriminaciji na podlagi lokacije plačilnega računa je Komisija okrepila svoja prizadevanja, vendar ji še ni uspelo zagotoviti, da se plačila ne bi zavračala zaradi tuje številke IBAN. Takšna diskriminacija ostaja resen problem za potrošnike po vsej EU, čeprav je prepovedana v skladu z uredbo SEPA. Prizadevanja za boj proti temu problemu so manj uspešna zaradi regulativnih pomanjkljivosti, kot je ta, da izvrševanje uredbe SEPA ne spada med pristojnosti organa EBA ali v okvir sodelovanja med nacionalnimi organi. Kazni za diskriminacijo na podlagi številke IBAN se med državami članicami zelo razlikujejo, Komisiji pa ni treba oceniti, ali so te kazni učinkovite, sorazmerne in odvrtilne. Zaradi diskriminacije na podlagi lokacije plačilnih računov se je povečala uporaba virtualnih številke IBAN, s čimer je povezanih več tveganj. Takšna tveganja je v nedavnem poročilu že opredelil organ EBA (glej odstavke [89–96](#)).
- o Na področju nadzora z ukrepi Komisije niso bili doseženi enaki konkurenčni pogoji za podjetja, ki poslujejo v različnih državah članicah EU. Zaradi različnih razlag pravil o izdaji dovoljenj in registraciji se storitvena podjetja za plačila nahajajo predvsem v državah, v katerih se pravila razlagajo manj strogo. Komisija tudi ni nadalje ukrepala v zvezi s pozivi nacionalnih organov, naj okrepi njihova nadzorna pooblastila v zvezi z velikimi tehnološkimi podjetji z obsežnimi omrežji strank (glej odstavke [97–102](#)).

#### **Priporočilo 4 – Ukrepati proti diskriminaciji na podlagi lokacije plačilnega računa z boljšimi pravili glede izvrševanja in analizo virtualnih plačilnih računov**

---

Komisija naj:

- (a) predlaga, da se v [Uredbo \(EU\) 2017/2394](#) o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov, vključi sklic na [uredbo SEPA](#).
- (b) predlaga, da se izvrševanje [uredbe SEPA](#) vključi med pristojnosti organa EBA.
- (c) opravi celovito oceno tega, ali je treba v zvezi z virtualnimi številkami IBAN na ravni EU nadalje ukrepati, pri čemer naj med drugim upošteva tveganja, ki so bila opredeljena v poročilu organa EBA.

**Ciljni rok za izvedbo: konec leta 2027.**

## **Priporočilo 5 – Okrepiti prizadevanja, da bi se dosegli enaki konkurenčni pogoji pri izdajanju dovoljenj in nadzoru**

---

Komisija naj:

- (a) pripravi podrobno razlago glede izdaje dovoljenj in registracije ponudnikov plačilnih storitev za pristojne nacionalne organe;
- (b) posodobi svoje smernice o svobodi opravljanja storitev, da bodo v njih upoštevane trenutne tehnološke zahteve;
- (c) oceni, ali je potrebno uvesti ukrepe za večjo transparentnost znotraj skupine v velikih tehnoloških podjetjih in vzpostaviti izmenjavo informacij med pristojnimi nacionalnimi organi, da bi bil nadzor na ravni držav članic uspešnejši.

**Ciljni rok za izvedbo: za a) in b) konec leta 2027, za (c) sredina leta 2028.**

To poročilo je sprejel senat IV, ki ga vodi Mihails Kozlovs, član Sodišča, v Luxembourggu na zasedanju 26. novembra 2024.

*Za Evropsko računsko sodišče*

Tony Murphy  
*predsednik*

# Priloge

## Priloga I – Vizija Komisije v zvezi z malimi plačili v EU

Komisija je v svoji [strategiji EU za mala plačila](#) opredelila vizijo in ključne stebre ukrepov.

**Vizija** Komisije je, da:

- imajo državljani in podjetja v EU korist od širokega in raznovrstnega nabora visokokakovostnih rešitev za plačila, ki jih podpira konkurenčen in inovativen trg plačil ter ki temeljijo na varni, učinkoviti in dostopni infrastrukturi,
- so na voljo konkurenčne domače in vseevropske rešitve za plačila, ki podpirajo gospodarsko in finančno suverenost Evrope, ter
- EU pomembno prispeva k izboljšanju čezmejnih plačil z jurisdikcijami zunaj EU, vključno z nakazili, ter tako podpira mednarodno vlogo eura in „odprto strateško avtonomijo“ EU.

Strategija Komisije je osredotočena na štiri medsebojno povezane **ključne stebre**:

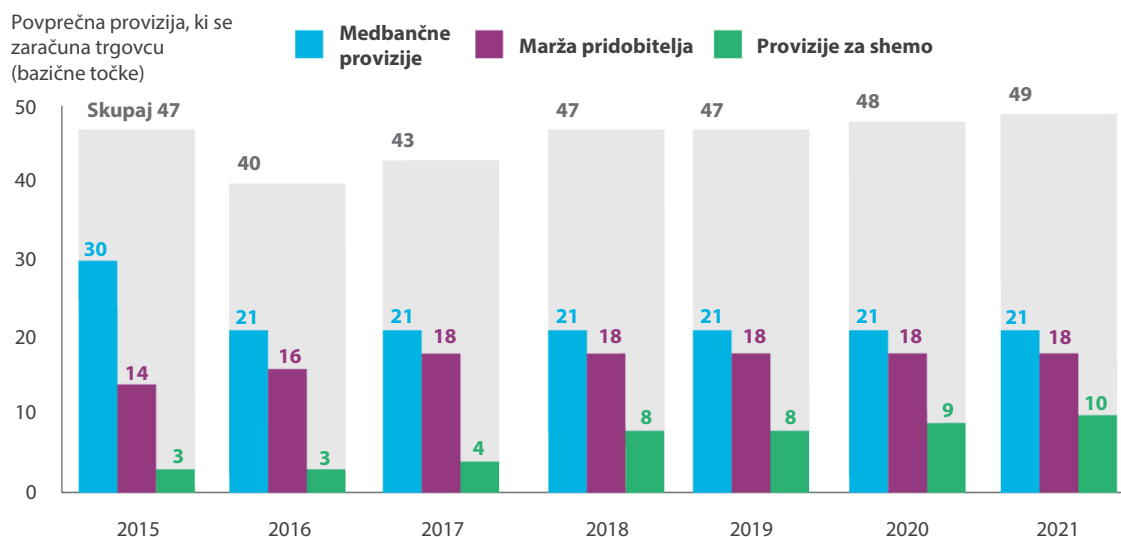
- (i) vse bolj digitalne rešitve za plačila in rešitve za takojšnja plačila z vseevropskim dosegom;
- (ii) inovativne in konkurenčne trge malih plačil;
- (iii) učinkovite in interoperabilne sistem malih plačil in druge podporne infrastrukture;
- (iv) učinkovita mednarodna plačila, vključno z nakazili.

## Priloga II – Najnovejše študije o provizijah, ki se zaračunajo trgovcem

Sodišče je pri tej reviziji odkrilo tri študije, iz katerih bi lahko sklepali, da provizije, ki se zaračunajo trgovcem in niso medbančne provizije, niso zanemarljive.

V študiji *CMSPI & Zephyre Scheme Fee Study* iz leta 2021 je bilo prikazano, da se je učinek znižanja medbančnih provizij po uvedbi uredbe o medbančnih provizijah sčasoma izničil, saj so se povečale druge komponente provizij, ki se zaračunavajo trgovcem, zlasti provizije za sheme. V skladu z informacijami iz te študije so medbančne provizije v letu 2021 pomenile le 43 % provizij, ki se zaračunajo trgovcem, preostalih 57 % pa so sestavljali marža pridobitelja in provizije za sheme (glej [sliko 9](#)).

### Slika 9 – Sestava provizij, ki se zaračunajo trgovcem, v obdobju 2015–2021



Vir: *CMSPI & Zephyre Scheme Fee Study* (2021).

EHI Retail Institute e.V. objavlja letna poročila o plačilnih storitvah v maloprodajnem sektorju v Nemčiji. Na podlagi podatkov iz leta 2023 je EHI Retail Institute e.V. ugotovil, da so provizije za kreditne kartice za mednarodne sheme plačilnih kartic znašale od 0,47 % za velike trgovce do 1,81 % za male trgovce, kar je precej nad omejitvijo višine medbančnih provizij<sup>75</sup>.

<sup>75</sup> EHI, *Studie: Zahlungssysteme im Einzelhandel 2023*, 2023.

Komisija je leta 2024 naročila študijo, ki sta jo izvedli družbi Valdani Vicari & Associati (VVA) in global data collection company (gdcc), in sicer da bi analizirala najnovejše spremembe na trgih kartičnih plačil, tudi gibanje višine medbančnih provizij in provizij, ki se zaračunajo trgovcem. V študiji je bilo zajetih 11 držav članic, med drugim pa je bilo ugotovljeno tudi, da so leta 2022 provizije, ki se zaračunajo trgovcem, za debetne kartice znašale 0,44 %, za kreditne pa 0,60 %<sup>76</sup>, kar je tudi precej nad omejitvijo višine medbančnih provizij. Glede na to, da je bilo razpoložljivih podatkov malo, strokovnjaki niso mogli opraviti celovite analize. Za namene te študije nekaterih podatkov o mednarodnih shemah plačilnih kartic ni bilo mogoče zbirati, med drugim zaradi sporazumov o zaupnosti.

---

<sup>76</sup> Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. in drugi, *Study on developments in card-based payment markets*, 2024.



### Priloga III – Ključni ukrepi, ocenjeni pri reviziji

Ključni ukrep	Rok za izvedbo	Obravnavan v dokumentu	Izveden?	Pravočasno?
(1) Komisija bo preučila, koliko je ponudnikov plačilnih storitev ter koliko računov, ki lahko pošiljajo in prejemajo takojšnja kreditni prenos SEPA.	2020	<i>Staff working document SWD(2022) 546 final</i> Odstavki <b>66–68</b>	Da	Ne
(2) Komisija bo ocenila, ali je to število zadovoljivo, in se odločila, ali bi bilo ustrezno predlagati zakonodajo.	2021	<i>Staff working document SWD(2022) 546 final</i> Odstavki <b>66–68</b>	Da	Ne
(3) Komisija bo ocenila, ali bi bilo primerno zahtevati, naj ustrezni deležniki sodelujejo pri vseh dodatnih funkcijah takojšnjega kreditnega prenosa SEPA ali le nekaterih podskupinah.	Rok ni naveden.	<i>Staff working document SWD(2022) 546 final</i> Odstavki <b>66–68</b>	Da	Podatek ni na voljo.
(4) Komisija bo ocenila, v kolikšni meri lahko obstoječi ukrepi EU za varstvo potrošnikov (npr. pravice do povračila) potrošnikom, ki izvajajo takojšnja plačila, zagotovijo visoko stopnjo zaščite, ki jo ponujajo drugi plačilni instrumenti.	Pri pregledu direktive PSD2.	<i>Staff working document SWD(2022) 546 final</i> Odstavki <b>66–68</b>	Da	Ne, zaradi zapoznelega začetka pregleda PSD.

Ključni ukrep	Rok za izvedbo	Obravnavan v dokumentu	Izveden?	Pravočasno?
(5) Komisija bo ocenila učinek stroškov, ki se zaračunajo potrošnikom za takojšnja plačila, in zahtevala, če je to ustrezno, naj ne bodo višji od stroškov, ki se zaračunavajo za redne kreditne prenose.	Rok ni naveden.	<i>Staff working document SWD(2022) 546 final</i> Odstavki <b>66–68</b>	Da	Podatek ni na voljo.
(6) Komisija bo preučila, ali bi bilo treba sprejeti posebne ukrepe za povečanje učinkovitosti kriznega upravljanja plačilnih sistemov in zagotoviti dobre ukrepe za zmanjšanje likvidnostnega tveganja za finančne institucije, ki je posledica hitrega odliva sredstev z majhnim nasprotovanjem prek takojšnjih plačil.	Rok ni naveden.	<i>Commission staff working document SWD(2022) 546 final</i>	Da	Podatek ni na voljo.
(7) V zvezi s takojšnjimi plačili bo Komisija raziskala, ali bi bilo treba sprejeti dodatne ukrepe za obravnavo drugih posebnih tveganj, kot so pranje denarja, financiranje terorizma in povezana predhodna kazniva dejanja.	Rok ni naveden.	<i>Staff working document SWD(2022) 546 final</i>	Da	Podatek ni na voljo.
(8) Komisija bo raziskala, ali bi bilo izvedljivo pripraviti „znak“, skupaj z opaznim logotipom, za ustrezne vseevropske rešitve za plačila.	2023	Še ni bilo izvedeno.	Ne	Ne
(9) Komisija bo preučila, kako bi bilo mogoče olajšati uvedbo evropskih specifikacij za brezstična kartična plačila, npr. s programi financiranja EU.	2023	Še ni bilo izvedeno.	Ne	Ne

Ključni ukrep	Rok za izvedbo	Obravnavan v dokumentu	Izveden?	Pravočasno?
(10) Komisija bo podpirala posodobitev in poenostavitev sistemov za sprejem plačil pri trgovcih v EU, na primer z omogočanjem, da blagajne izdajajo e-potrčila.	2023	Še ni bilo izvedeno.	Ne	Ne
(11) Komisija nacionalne pristojne organe opozarja na njihove izvršilne obveznosti na podlagi uredbe SEPA.	Rok ni naveden.	Odstavek <b>94</b>	Da	Podatek ni na voljo.
(12) Komisija bo pozorno spremljala primere neskladnosti z uredbo SEPA in začela potrebne postopke za ugotavljanje kršitev.	Rok ni naveden.	Odstavka <b>94</b> in <b>95</b>	Da	Podatek ni na voljo.
(13) Komisija bo preučila, kako bi se lahko spodbujala uporaba elektronske identitete (eID) kot podpora pri močni avtentikaciji stranke.	Rok ni naveden.	Zakonodajni predlog o vzpostavitvi okvira za evropsko digitalno identiteto	Da	Podatek ni na voljo.
(14) Komisija bo izvedla študijo o sprejetosti digitalnih plačil v EU.	2022	Še ni bilo izvedeno.	Ne	Ne
(15) Zaradi podpore uvedbi digitalnega eura bo Komisija tesno sodelovala z ECB, in sicer glede ciljev in možnih politik, da bi zagotovila čim boljše dopolnjevanje.	Rok ni naveden.	Zakonodajni predlog o uvedbi digitalnega eura	Da	Podatek ni na voljo.
(16) Komisija bo začela obsežen pregled uporabe in učinka direktive PSD2.	2021	Zakonodajna predloga o plačilnih storitvah (PSR/PSD3)  Odstavki <b>18–21</b>	Da	Ne

Ključni ukrep	Rok za izvedbo	Obra­v­n­a­van v dokumentu	Izveden?	Pravočasno?
(17) Komisija namerava predložiti zakonodajni predlog za okvir odprtih financ.	2022	Zakonodajni predlogi o okviru za dostop do finančnih podatkov (FIDAR)  Odstavek 51	Da	Ne
(18) Komisija mora skrbno spremljati izvajanje zahtev v zvezi z močno avtentikacijo stranke.	Rok ni naveden.	Delovni dokument služb Komisije SWD(2023) 231 final	Da	Podatek ni na voljo.
(19) Komisija bo preučila vpliv močne avtentikacije stranke na stopnjo plačilnih goljufij v EU in raziskala, ali bi bilo treba razmisliti o sprejetju dodatnih ukrepov za odpravo novih vrst goljufij.	Pri pregledu direktive PSD2.	Delovni dokument služb Komisije SWD(2023) 231 final	Da	Ne, zaradi zapoznelega začetka pregleda PSD.
(20) Komisija naj predlaga uredbo o digitalni operativni odpornosti za finančne sektorje po vsej EU.	2020	Predlog uredbe o digitalni operativni odpornosti za finančni sektor (DORA)	Da	Da
(21) Komisija bo ponovno preučila obstoječe zakonske omejitve za brezstična plačila.	Pri pregledu direktive PSD2.	Delovni dokument služb Komisije SWD(2023) 231 final	Da	Ne, zaradi zapoznelega začetka pregleda PSD.

Ključni ukrep	Rok za izvedbo	Obra­vnavan v dokumentu	Izveden?	Pravočasno?
(22) Komisija bo ocenila vsa nova tveganja, ki se pojavljajo zaradi nereguliranih storitev.	Pri pregledu direktive PSD2.	Delovni dokument služb Komisije SWD(2023) 231 final	Da	Ne, zaradi zapoznelega začetka pregleda PSD.
(23) Komisija bo ocenila tudi, ali so izjeme, naštete v direktivi PSD2, ustrezne ter ali so potrebne spremembe bonitetnih in operativnih zahtev in zahtev glede varstva potrošnikov.	Pri pregledu direktive PSD2.	Delovni dokument služb Komisije SWD(2023) 231 final	Da	Ne, zaradi zapoznelega začetka pregleda PSD.
(24) Komisija bo uskladila direktivo PSD2 in direktivo o elektronskem denarju, in sicer tako, da bo izdajanje e-denarja kot plačilno storitev vključila v zakonodajna predloga o plačilnih storitvah.	Pri pregledu direktive PSD2.	Zakonodajna predloga o plačilnih storitvah PSD3/(PSR)	Da	Ne, zaradi zapoznelega začetka pregleda PSD.
(25) Komisija bo za izdajatelje e-denarnih žetonov uvedla dodatne določbe, ki bodo dodane direktivi o e-denarju.	Rok ni naveden.	Uredba o kriptosredstvih	Da	Podatek ni na voljo.
(26) Komisija bo po potrebi zagotovila ustrezne povezave med nadzorom plačilnih storitev in pregledom plačilnih sistemov, shem in instrumentov.	Rok ni naveden.	Še ni bilo izvedeno.	Ne	Podatek ni na voljo.
(27) Komisija bo razmislila o razširitvi področja uporabe direktive o dokončnosti poravnave na plačilne institucije.	2020	Sprememba direktive o dokončnosti poravnave	Da	Ne

Ključni ukrep	Rok za izvedbo	Obravnavan v dokumentu	Izveden?	Pravočasno?
(28) Komisija bo preučila, ali bi bilo primerno predlagati zakonodajo za zagotovitev pravice dostopa do tehnične infrastrukture pod pravičnimi in nediskriminatornimi pogoji.	Rok ni naveden.	Uredba o enotnem trgu digitalnih storitev	Da	Podatek ni na voljo.
(29) Komisija pričakuje, da bodo ustrezni upravljavci plačilnih sistemov omogočili lažje povezave med evropskimi sistemi in sistemi takojšnjih plačil tretjih držav.	Rok ni naveden.	Še ni bilo izvedeno.	Ne	Podatek ni na voljo.
(30) Komisija poziva, naj se uporabljajo svetovni mednarodni standardi, kot je ISO 20022.	2022	Še ni bilo izvedeno. Odstavka <b>70</b> in <b>71</b>	Da	Ne
(31) Komisija ponudnike plačilnih storitev spodbuja, naj uporabljajo globalno pobudo za plačila Združenja za svetovne finančne telekomunikacije med bankami (SWIFT).	Rok ni naveden.	Še ni bilo izvedeno.	Ne	Podatek ni na voljo.
(32) Komisija bo ocenila, ali je treba izboljšati transparentnost čezmejnih mednarodnih transakcij.	Pri pregledu direktive PSD2.	Odstavek <b>65</b>	Da	Ne, zaradi zapoznelega začetka pregleda PSD.
(33) Ker bodo takojšnja plačila postala tudi mednarodna norma, bo Komisija v okviru pregleda direktive PSD2 ocenila primernost zahteve, naj se najdaljši čas izvršitve „dvostopenjskih“ transakcij uporablja tudi za „enostopenjske“ transakcije.	Pri pregledu direktive PSD2.	Še ni bilo izvedeno.	Ne	Ne

Ključni ukrep	Rok za izvedbo	Obraevan v dokumentu	Izveden?	Pravočasno?
(34) Komisija pozorno spremlja trenutno delo v okviru Evropskega sveta za plačila v zvezi z morebitno nadaljnjo harmonizacijo poslovnih pravil in standardov sporočanja za enostopenjske transakcije. Komisija bo ocenila, ali bi morala ta pravila in standardi postati obvezni.	Rok ni naveden.	Še ni bilo izvedeno.	Ne	Podatek ni na voljo.
(35) Komisija spodbuja pobude držav članic za podporo sektorju nakazil, če se ponudniki storitev nakazil zavežejo, da bodo skozi čas postopno zniževali stroške nakazil.	Rok ni naveden.	Še ni bilo izvedeno.	Ne	Podatek ni na voljo.

## Priloga IV – Priporočila deležnikov glede nadzora plačilnih storitev

Deležnik	Datum	Vsebina priporočila
Pristojni nacionalni organi	januar 2021 in februar 2024	Pristojni nacionalni organi so posredništvo pri velikih informacijskih podjetjih opredelili kot problem v prihodnosti. Partnerji posredniki sklenejo pogodbene sporazume s kreditnimi ali plačilnimi institucijami in uporabljajo njihovo ime za opravljanje plačilnih storitev, za katerih opravljanje nimajo dovoljenja. Kot prvi korak se pristojni nacionalni organi zavzemajo za večjo transparentnost pri velikih informacijskih podjetjih z obsežnimi omrežji strank in povezavami znotraj skupine in kot drugi korak za izboljšanje nezadostnih nadzornih pristojnosti. Na splošno pristojni nacionalni organi menijo, da bi bilo treba izboljšati komunikacijo med finančnimi nadzorniki hčerinskih družb velikih informacijskih podjetij, ki opravljajo finančne storitve, in sicer tako, da bi se vzpostavil skupni sistem za izmenjavo informacij <sup>77</sup> .
Skupni odziv nadzornikov (EBA, EIOPA, ESMA)	januar 2022	Evropski nadzorni organi so poudarili, da je treba posodobiti <a href="#">razlagalno sporočilo Komisije</a> iz leta 1997 o svobodi opravljanja storitev za banke. Skupni nadzorniki menijo, da bi bilo treba v sporočilu Komisije za ugotavljanje, kdaj neka digitalna dejavnost pomeni čezmejno opravljanje storitev (npr. internet, mobilno bančništvo), upoštevati tehnološki razvoj <sup>78</sup> .
EBA	januar 2023	Organ EBA je predlagal, naj Komisija pojasni ureditve upravljanja, merila za primernost uprave in zahteve, ki jih morajo izpolnjevati vložniki vlog za izdajo dovoljenj, da se zagotovi, da imajo plačilne institucije zadostno lokalno vsebino <sup>79</sup> .

<sup>77</sup> FISMA 2021/OP/0002, ESA 2022 01 in JC 2024 02.

<sup>78</sup> ESA 2022 01 in EBA report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services.

<sup>79</sup> JC 2024 02; na podlagi določbe o lokalni vsebini se zahteva, da morajo imeti plačilne institucije „sedež“ v državi članici registracije in da tam opravljajo vsaj del svojih plačilnih storitev (PSD2, člen 11).



Deležnik	Datum	Vsebina priporočila
Pristojni nacionalni organi	februar 2024	Pristojni nacionalni organi so kot problem opredelili nekakovostna obvestila o čezmejnih storitvah. Poročali so o hčerinskih družbah ponudnikov plačilnih storitev, ki so organe matične države obvestile o nameri, da bodo enake storitve opravljali v vseh državah članicah, čeprav so jih na koncu opravljali le v peščici držav članic. V drugih primerih so se storitve opravljale v več državah članicah, kot je bilo sporočeno organu matične države <sup>80</sup> .

---

<sup>80</sup> FISMA 2021/OP/0002, str. 110 in 163; JC 2024 02.

## Kratice

<b>EBA:</b>	Evropski bančni organ
<b>ECB:</b>	Evropska centralna banka
<b>G20:</b>	skupina dvajsetih
<b>ISO:</b>	Mednarodna organizacija za standardizacijo
<b>Koda QR:</b>	hitroodzivna koda
<b>PSD2:</b>	direktiva o plačilnih storitvah iz leta 2015
<b>PSD3:</b>	direktiva o plačilnih storitvah (zakonodajni predlog iz leta 2023)
<b>PSR:</b>	uredba o plačilnih storitvah (zakonodajni predlog iz leta 2023)
<b>SEPA:</b>	enotno območje plačil v eurih
<b>Številka IBAN:</b>	mednarodna številka bančnega računa

# Glosar

**Digitalna denarnica:** varna digitalna platforma, ki uporabnikom omogoča upravljanje finančnih transakcij, vključno s shranjevanjem, pošiljanjem ali prejemanjem sredstev prek spleta.

**Diskriminacija na podlagi številke IBAN:** plačila v enotnem območju plačil v eurih, ki se lahko izvedejo le iz nacionalnega plačilnega računa ali na nacionalni plačilni račun v eurih.

**G20:** mednarodni forum, ki ga sestavlja 19 držav, EU in Afriška unija, in predstavlja največja svetovna gospodarstva.

**Goljufija z odobritvijo plačila na podlagi manipulacije:** oseba se zavede tako, da odobri plačilo goljufu.

**Goljufije na podlagi izdajanja za nekoga drugega:** podkategorija goljufij z odobritvijo plačil na podlagi manipulacije. Goljufi se izdajo za znane in zaupanja vredne subjekte, da bi osebo preslepili, da bi odobrila neko plačilo.

**Velika informacijska podjetja (BigTech):** velika informacijska podjetja z obsežnimi omrežji strank.

## Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2025-01>

## Časovnica

<https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2025-01>

## Revizijska ekipa

Sodišče v posebnih poročilih predstavlja rezultate svojih revizij politik in programov EU ali tem upravljanja, ki se nanašajo na posamezna področja proračuna. Te revizijske naloge izbere in oblikuje tako, da imajo kar največji možni učinek, pri čemer upošteva tveganja za smotrnost poslovanja ali skladnost, višino zadevnih prihodkov ali porabe, pričakovan razvoj dogodkov ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat IV – regulacija trgov in konkurenčno gospodarstvo, ki ga vodi član Sodišča Mihails Kozlovs. Revizijo je vodila članica Sodišča Ildikó Gáll-Pelcz, pri njej pa so sodelovali vodja njenega kabineta Claudia Kinga Bara in ataše v njenem kabinetu Zsolt Varga, vodilna upravna uslužbenka Kamila Lepkowska, vodja naloge Helmut Kern ter revizorji Armin Hosp, Ioannis Sterpis, Ezio Guglielmi in Shane Enright. Grafično podporo je zagotovila Alexandra Damir-Binzaru, jezikovno pa Michael Pyper.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



Kamila Lepkowska



Helmut Kern



Armin Hosp



Ioannis Sterpis



Ezio Guglielmi

# AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2025

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane fizične osebe, ki jih je mogoče prepoznati, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

## Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

HTML	ISBN 978-92-849-3635-9	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/4586467	QJ-01-24-039-SL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3636-6	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/7192368	QJ-01-24-039-SL-N

## CITIRANJE TE PUBLIKACIJE:

Evropsko računsko sodišče, [Posebno poročilo 01/2025](#): Digitalna plačila v EU: kljub nekaterim pomanjkljivostim so zdaj varnejša, hitrejša in cenejša, Urad za publikacije Evropske unije, 2025.

**Digitalna plačila – elektronska izmenjava sredstev, pogosto prek mobilnih naprav – prispevajo h gospodarski rasti. Samo v letu 2023 je vrednost digitalnih plačil pri prodaji na drobno v EU preseгла 1 bilijon EUR. Sodišče je preučilo pristop EU na področju digitalnih plačil, zlasti to, ali so bili z regulativnim okvirom določeni pravi pogoji za varnejša, hitrejša in cenejša digitalna plačila. Ugotovilo je, da je EU s svojim pristopom prispevala k izboljšanju pogojev za digitalna plačila, čeprav bo okvir na nekaterih področjih treba še izboljšati, zlasti glede cenovnih intervencij in deljenja podatkov o računih. Sodišče daje Komisiji več priporočil, med drugim naj določi jasna merila za cenovne intervencije na področju digitalnih plačil, opravlja redne preglede ter pripravi in izvaja strategijo za spremljanje podatkov.**

**Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.**



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE



Urad za publikacije  
Evropske unije

**EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: [eca.europa.eu/sl/contact](https://eca.europa.eu/sl/contact)

Spletišče: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors