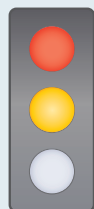


TEMAT KOMUNIKATU: Komisja chce, by: wszyscy konsumenci mieli prawo do posiadania podstawowego konta bankowego, przenoszenie rachunków było łatwiejsze, a opłaty za ich prowadzenie łatwiejsze do porównania.

STRONY ZAANGAŻOWANE: konsumenci i dostawcy usług płatniczych, w szczególności banki.



ZA:

- Zmniejszenie barier w przenoszeniu rachunków oraz łatwiejszy dostęp do informacji na temat wysokości opłat zwiększą konkurencję.

PRZECIW:

- Wprowadzenie prawa do rachunku podstawowego nie przyniesie korzyści ekonomicznych lub społeczno-politycznych, przynajmniej nie w skali ogólnoeuropejskiej. Zmiany te – jeśli w ogóle – powinny być wprowadzone na poziomie krajowym.
- Jest mało prawdopodobne, by istniejące zakłócenia konkurencji można było usunąć poprzez zapewnienie Państwom Członkowskim prawa do decydowania, czy rachunek podstawowy powinien być dostępny za darmo, czy też za „uzasadnioną” opłatą. Dlatego też można mieć wątpliwości, czy Unia Europejska ma kompetencje do przyjęcia omawianej dyrektywy.

TREŚĆ

Tytuł

Wniosek z 8 maja 2013 r. w sprawie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie porównywalności opłat za prowadzenie rachunku płatniczego, przenoszenia rachunku płatniczego oraz dostępu do podstawowego rachunku płatniczego. Sygnatura COM(2013) 266.

Streszczenie

› Tło i zakres obowiązywania

- Zdaniem Komisji Europejskiej [Memorandum Wyjaśniające s. 3, Ocena oddziaływania SWD(2013) 164, s. 33]:
 - około 58 milionów konsumentów w UE, czyli ok. 9 proc., nie posiada rachunku płatniczego, a 25 milionów z nich chciałoby taki rachunek otworzyć.
 - „zaledwie” 16 proc. konsumentów w UE w ciągu ostatnich pięciu lat przeniósł swój rachunek do innego banku.
 - 25 proc. konsumentów w UE nie czuje się wystarczająco dobrze poinformowanych o wysokości opłat.
- W związku z tym Komisja zamierza (art. 1 (1) i (2)):
 - wprowadzić prawo „dostępu do rachunku płatniczego” o podstawowych funkcjonalnościach („rachunku podstawowego”),
 - ułatwić przenoszenie rachunków bankowych – także do innych państw, oraz
 - zwiększyć „transparentność i porównywalność” opłat za prowadzenie rachunków.
- Dyrektywa obowiązywałaby wszystkie podmioty prowadzące rachunki płatnicze w UE (art. 1 (4)); czyli banki i instytucje obracające pieniądzem elektronicznym (dalej zwane bankami) (art. 2 e w powiązaniu z art. 4 (9) Dyrektywy 2007/64/EC).

› Prawo do rachunku podstawowego dla każdego

- Zgodnie z Dyrektywą każde Państwo Członkowskie będzie musiało zagwarantować, że rachunek podstawowy będzie oferowany przez co najmniej jeden bank (dalej zwany bankiem rachunku podstawowego). Instytucją tą nie może być bank oferujący swe usługi wyłącznie w internecie (art. 15 (1)).
- Każdy konsument mieszkający na terenie UE będzie miał prawo do otwarcia i korzystania z rachunku podstawowego w wybranym przez siebie banku rachunku podstawowego (art. 15 (2)). Klienci nie będą mogli być w tym zakresie dyskryminowani ze względu na narodowość lub miejsce zamieszkania (art. 14).
- Bank rachunku podstawowego będzie mógł odmówić otwarcia rachunku, jeśli konsument (art. 15 (3))
 - już posiada rachunek podstawowy w innym banku rachunku podstawowego w tym samym Państwie Członkowskim;
 - nie przestrzega przepisów dotyczących prania brudnych pieniędzy i finansowania terroryzmu.
- Otwarcie rachunku podstawowego nie może być uzależnione od zakupu jakichkolwiek dodatkowych płatnych usług (art. 15 (6)).
- Rachunek podstawowy nie może obejmować kredytu (limitu) w rachunku (art. 16 (4)).
- Rachunek podstawowy powinien obejmować następujące funkcjonalności (art. 16 (1)):
 - wpłaty i wypłaty na rachunek;
 - płatności przy użyciu kart płatniczych oraz płatności internetowe;
 - polecenia przelewu i polecenia zapłaty.
- Bank rachunku podstawowego musi oferować wspomniane usługi bezpłatnie lub za „rozsądną” opłatą. Każde Państwo Członkowskie określi minimalną liczbę operacji wykonywanych przez klienta, które bank będzie musiał zrealizować za darmo lub za „rozsądną” opłatą (art. 16 (2), art. 17 (1)).

Analiza z dnia 23 października 2013 r.

- Odpowiedni organ nadzoru bankowego opracuje kryteria oceny „rozsądnego” poziomu opłat, biorąc przy tym pod uwagę (art. 17 (3), art. 20 (1)):
 - poziom dochodów w danym kraju;
 - średni poziom opłat za rachunek w danym Państwie Członkowskim;
 - ogólne koszty związane z prowadzeniem rachunku podstawowego;
 - poziom cen konsumpcyjnych w danym kraju.

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA) opracuje niewiążące wskazówki pomocnicze dla odpowiednich [krajowych – przyp. tłum.] organów nadzoru (art. 17 (4)).

› Przenoszenie rachunków

- Każdy bank będzie musiał oferować klientom, którzy posiadają rachunek w UE, „usługę przeniesienia rachunku”. W szczególności obejmuje ona obowiązek informowania konsumentów o opłatach związanych z przeniesieniem rachunku (art. 9 i art. 13 (1)).
- Bank, do którego konsument ma zamiar przenieść swój rachunek (zwany dalej bankiem otrzymującym):
 - rozpoczyna procedurę przenoszenia rachunku (art. 10 (1) i (2)) oraz
 - w ciągu jednego dnia roboczego po otrzymaniu pełnomocnictwa zwraca się do banku, w którym konsument ma zamiar zamknąć rachunek (dalej: banku przekazującego) o nieodpłatne przekazanie w ciągu siedmiu dni kalendarzowych m.in. listy wszystkich istniejących poleceń przelewu i poleceń zapłaty oraz informacji o przychodzących na rachunek poleceniach przelewu lub wychodzących poleceniach zapłaty, zrealizowanych w ciągu poprzednich 13 miesięcy (art. 10 (3) a-c oraz (6) a, art. 11 (2)). Na żądanie konsumenta bank przekazujący musi też udostępnić konsumentowi informacje nt. stałych zleceń, poleceń przelewu i poleceń zapłaty (art. 10 (3) a i b, art. 11 (1)).
- Bank przekazujący:
 - musi anulować wszystkie zlecenia stałe i zaprzestać akceptowania poleceń przelewu od daty przeniesienia rachunku, o ile nie zapewnia automatycznego przekierowania ich na nowy rachunek (art. 10 (3) d i (6) b).
 - musi, o ile konsument każdorazowo wyrazi na to zgodę (art. 10 (3) e i f w powiązaniu z art. 11 (3), (6) c i d):
 - przelać dodatnie saldo pozostałe na starym rachunku na nowootwierane konto, oraz
 - zamknąć rachunek w dniu jego przeniesienia - „bezpłatnie” lub za „rozsądną opłatą”.
- Bank otrzymujący musi:
 - wykonywać zlecenia stałe i akceptować polecenia zapłaty od dnia przeniesienia rachunku (art. 10 (4) a i b).
 - gdy klient każdorazowo wyrazi na to zgodę – poinformować następujące podmioty o szczegółowych warunkach prowadzenia nowego rachunku (art. 10 (4) c i d):
 - płatników wykonujących regularne polecenia przelewu na rachunek konsumenta, oraz
 - odbiorców korzystających z polecenia zapłaty z rachunku konsumenta w celu pobierania środków pieniężnych.
- Przeniesienie rachunku w granicach Państwa Członkowskiego musi zostać zrealizowane w ciągu 15 dni, transgraniczne – w ciągu 30 dni (art. 10 (8) i (9)).

› Ujednolicona terminologia UE w zakresie usług płatniczych

- Każdy odpowiedni urząd nadzoru bankowego sporządzi listę co najmniej 20 usług płatniczych – takich jak np. polecenie zapłaty – stanowiących co najmniej 80 proc. najbardziej reprezentatywnych usług podlegających opłacie na szczeblu krajowym (art. 3 (1) i (2)).
- Komisja – w aktach delegowanych - opiszę kategorie i definicje wszystkich usług płatniczych wymienionych na co najmniej 15 listach krajowych. Wykaz Komisji zostanie włączony do list krajowych (art. 3 (4) i (5)).

› Opłaty za rachunek

- Każdy bank musi:
 - bezpłatnie, przed zawarciem umowy przedstawić klientowi „informację o opłatach” za usługi ujęte w krajowym wykazie (art. 4 (1) i (3) oraz (6)),
 - przedstawić konsumentowi bezpłatnie „jednoznaczny” słowniczek, obejmujący „co najmniej” usługi wymienione we wspomnianym wykazie (art. 4 (4)-(6)).
- Każdy bank musi przynajmniej raz do roku przedstawić swoim klientom „zestawienie opłat” obejmujące całkowitą wysokość opłat za rachunek oraz opłat za korzystanie z poszczególnych usług (art. 5 (1)-(3)).
- W aktach wdrażających Komisja określi treść informacji o opłatach oraz zestawienia opłat, a także kolejność, w jakiej usługi mają być przedstawiane (art. 4 (7), art. 5 (4)).
- Każde Państwo Członkowskie musi prowadzić „co najmniej” jedną stronę internetową umożliwiającą porównanie opłat za prowadzenie rachunku na poziomie krajowym („porównywarki internetowe”) (art. 7 (1)).
 - „Akredytację” do prowadzenia porównywarki może otrzymać każdy prywatny operator. By było to możliwe musi być niezależny od jakiegokolwiek banku.
 - W sytuacji, gdy żadna prywatna porównywarka nie uzyska „akredytacji”, urząd nadzoru bankowego – lub inny organ publiczny – musi uruchomić stronę samodzielnie (art. 7 (2) i (3)).

Zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

Obecnie nie istnieją jakiegokolwiek wiążące przepisy unijne dotyczące rachunków podstawowych lub przenoszenia rachunków oraz żadne szczegółowe wytyczne w sprawie porównywalności opłat za prowadzenie rachunku. Dyrektywa o usługach płatniczych (2007/64/EC) zawiera jedynie ogólne zasady dotyczące przejrzystości opłat za rachunki.

Analiza z dnia 23 października 2013 r.

Uwagi Komisji w sprawie zasady pomocniczości

Zdaniem Komisji, zróżnicowane przepisy regulacyjne lub luki w nich, stanowią bariery we wchodzeniu na rynki zagraniczne, powodują „niekonkurencyjność” rynków i nierówny poziom ochrony konsumentów.

Tło polityczne

W Akcie o Jednolitym Rynku [COM (2011) 206] z kwietnia 2011 r. Komisja wezwała do większej przejrzystości opłat bankowych. W lipcu 2011 r. opublikowała niewiążące zalecenia (2011/422/EU) w sprawie prawa do rachunku podstawowego. Zgodnie z nimi Państwa Członkowskie miały wprowadzić tego rodzaju rozwiązanie w ciągu sześciu miesięcy.

W sierpniu 2012 r. Komisja przedstawiła raport [SWD(2012) 249], zgodnie z którym tylko „kilka Państw Członkowskich” wdrożyło „najistotniejsze zasady”.

W 2008 r. Europejski Komitet Branży Bankowej (EBIC) opracował dobrowolny kodeks dobrych praktyk banków w zakresie przenoszenia rachunków. W maju 2011 r. zaproponował również dobrowolny kodeks dobrych praktyk w sprawie przejrzystości opłat za rachunki. W opinii Komisji oba te rozwiązania są „niewystarczające”.

Procedura legislacyjna

8 maja 2013 r.	Przyjęcie przez Komisję
Termin nieustalony	Przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Prowadząca dyrekcja generalna:	Dyrekcja generalna ds. rynku wewnętrznego
Prowadzące Komisje Parlamentu Europejskiego:	Komisja ds. gospodarczych i monetarnych, sprawozdawca Juergen Klute (Grupa Zjednoczona Lewica Europejska - Nordycka Zielona Lewica, Niemcy)
Sposób decydowania w Radzie UE:	Większość kwalifikowana (przyjęcie przez większość Państw Członkowskich, przy co najmniej 260 z 352 głosów w Radzie).

Szczegóły legislacyjne

Kompetencje prawne:	Art. 114 TFEU (rynek wewnętrzny)
Forma kompetencji prawnych:	Kompetencje dzielone (art. 114 TFEU w powiązaniu z art. 4 (2)) TFEU)
Procedura legislacyjna:	Art. 294 TFEU (zwykła procedura legislacyjna)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Unijny przepis, przyznający każdemu prawo do posiadania rachunku sprowadza się do stworzenia powszechnej usługi w postaci konta bankowego. Ma to zagwarantować, że wszystkie usługi płatnicze, uznawane za kluczowe, będą dostępne dla każdego konsumenta, nawet jeśli banki nie oferują ich z własnej woli. Z punktu widzenia banków prawo do rachunku podstawowego wiąże się z powstaniem kosztów netto – w innym wypadku takie konto byłoby oferowane. Wprowadzenie takiego prawa można co najwyżej uzasadnić tym, że przyniesie ono korzyści ekonomiczne lub społeczno-polityczne – takie jak uproszczenie transakcji biznesowych czy włączenie w rynek finansowy pewnych grup społecznych – których banki nie są w stanie w odpowiednim stopniu zapewnić w sytuacji pobierania opłat za prowadzenie rachunku. Prawo do rachunku powinno być wprowadzane na szczeblu krajowym: wystąpienie wspomnianych korzyści na poziomie UE – co uzasadniałoby wprowadzenie prawa do rachunku podstawowego w całej UE – jest bardzo wątpliwe.

Po pierwsze bowiem: w Państwach Członkowskich takich, jak Dania, Niemcy i Finlandia nie istnieje zjawisko ograniczonej dostępności rachunków, w związku z czym niemożliwe jest osiągnięcie praktycznie żadnych korzyści ekonomicznych. W innych Państwach Członkowskich, gdzie nasycenie rynku usług bankowych jest mniejsze, takich jak Rumunia (45 proc.) i Bułgaria (53 proc.) nie jest jasne, czy zjawisko to jest skutkiem niskiego popytu na rachunki bankowe czy też ich niskiej dostępności. Tam, gdzie popyt jest niski, wprowadzenie prawa do rachunku nie przyniesie jakichkolwiek korzyści ekonomicznych. Po drugie: nie ma w UE zgody co do tego, czy prawo do rachunku wiąże się z istotnymi korzyściami społeczno-politycznymi. Gdyby tak było, Państwa Członkowskie już dawno wprowadziłyby prawo do rachunku na szczeblu krajowym. Jak na razie zrobiło to jednak tylko pięć z 28 krajów.

Odrzucić należy też niektóre sformułowania zawarte w projekcie dyrektywy. Przepis, zgodnie z którym Państwo Członkowskie „zapewni”, że jeden lub więcej banków będzie musiał oferować rachunki podstawowe narusza zasadę swobody zawierania umów przez banki i zagraża swobodzie konkurencji. Lepiej byłoby, gdyby Państwa najpierw zaoferowały ogólną powszechną usługę konta płatniczego – na wzór usługi powszechnej w sektorze pocztowym, i – jeśli to konieczne – umożliwiły finansowanie jej przez wszystkich uczestników rynku z proporcjonalnych składek.

Usunięcie przeszkód w przenoszeniu rachunków bankowych – zarówno w granicach państw, jak i w skali międzynarodowej – istotnie zwiększy konkurencję i wesprze rozwój rynku wewnętrznego. Nawet jednak wtedy, gdy dyrektywa usunie przeszkody w przenoszeniu rachunków, zmiana konta wciąż będzie się wiązała z kosztami transakcyjnymi. W sytuacji nieelastycznego popytu – gdy skłonność konsumentów do przenoszenia rachunków jest ekstremalnie niska – nie jest jasne, do jakiego stopnia konsumenci będą w ogóle zainteresowani przenosinami. Potrzebę posiadania rachunków w różnych Państwach Członkowskich ogranicza przecież istnienie Europejskiej Przestrzeni Płatniczej (SEPA).

Analiza z dnia 23 października 2013 r.

Choć ujednoczenie w Unii kategorii i definicji usług bankowych zwiększy porównywalność opłat w skali ponadgranicznej, wątpliwe jest, czy konsument, który obecnie niechętnie przenosi rachunek w granicach własnego kraju, będzie zainteresowany taką informacją. Co więcej – porównywanie opłat wciąż utrudniać będzie bariera językowa.

Informowanie o szczegółach opłat przed zawarciem umowy oraz coroczne przedstawianie zestawienia opłat jest słuszne, przełamuje bowiem asymetrię informacji pomiędzy konsumentami i bankami oraz pobudza konkurencję. W przypadku opłat zryczałtowanych, korzyści wynikające z przedstawiania zestawienia opłat będą ograniczone. Internetowe porównywarki opłat bankowych również przyczynią się do obniżenia kosztów transakcyjnych i zmniejszenia asymetrii informacji, przez co wzmocnią konkurencję pomiędzy bankami. Interwencja państwa w postaci wprowadzenia systemów akredytacji dla operatorów porównywarek nie jest wskazana, gdyż rynek tego rodzaju prywatnych portali już działa. Jeśli klienci będą z danej porównywarki niezadowoleni – ze względu np. na brak obiektywizmu – dostępnych jest mnóstwo alternatyw; słabe strony znikną z rynku.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

UE nie ma kompetencji do wprowadzania rachunku podstawowego dla wszystkich obywateli jako rozwiązania o charakterze społeczno-politycznym, ponieważ w dziedzinie polityki społecznej UE posiada jedynie uprawnienia do podejmowania działań koordynujących (art. 5 (3) TFEU).

Jest wątpliwe, czy Dyrektywa może być oparta na kompetencjach w zakresie rynku wewnętrznego (art. 114 TFEU). Warunkiem do tego jest to, by zbliżenie przepisów owocowało likwidacją ważniejszych niż drugorzędne zakłóceń konkurencji. Chociaż sytuacja, w której Państwa Członkowskie mają zróżnicowane przepisy określające to, czy i w jakiej cenie banki muszą oferować rachunki podstawowe jest naruszeniem konkurencji, Komisja nie przedstawia żadnych dowodów na to, że to naruszenie ma charakter poważniejszy niż drugorzędny. Poza tym stwierdzić należy, że jest bardzo mało prawdopodobne, by istniejące zakłócenia konkurencji udało się usunąć, dając Państwom Członkowskim prawo do decydowania o tym, czy banki powinny mieć obowiązek oferować rachunek podstawowy za darmo czy za „rozsądną” opłatą – zapewne różną w różnych krajach. Z tego też względu wskazany przez Komisję cel regulacyjny nie zostanie osiągnięty.

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości, o ile uznamy kompetencje UE.

Proporcjonalność

Forma prawna dyrektywy jest proporcjonalna, ponieważ niewiążące zalecenia w sprawie prawa do rachunku płatniczego, opublikowane przez Komisję w 2012 r., nie wywołały reakcji w Państwach Członkowskich [zob. Tłó polityczne].

Zgodność z innymi aktami prawnymi UE

Nałożony na dostawców usług bankowych obowiązek zawierania umów narusza zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej [art. 16 Unijnej Karty Praw Podstawowych (CRFEU)], która chroni swobodę zawierania umów, a przez to również swobodę wyboru partnera do umowy (zob. ETS, sprawa 90/90 z 10 lipca 1991 r.). Obowiązek zawarcia umowy sam w sobie jest proporcjonalny, głównie jednak dlatego, że niedostępny jest żaden inny, łagodniejszy sposób realizacji celu, czyli gwarantowanego dostępu obywateli UE do podstawowych usług bankowych.

Jeśli Państwo Członkowskie, wprowadzając obowiązek zawierania umowy, powiąże go z zobowiązaniem dostawcy usług płatniczych do oferowania rachunku podstawowego bezpłatnie – będzie to rozwiązanie nieproporcjonalne, ponieważ do osiągnięcia celu legislacyjnego wystarczy zwiększenie dostępu do rachunku w zamian za „rozsądną” opłatę.

Wdrażając Dyrektywę, Państwa Członkowskie muszą również zapewnić, że będą przestrzegać zasady równego traktowania (art. 20 CFREU). Zgodnie z Dyrektywą, każde Państwo Członkowskie będzie musiało nałożyć obowiązek oferowania rachunków podstawowych tylko na jeden bank. Poszczególne banki nie mogą być – bez obiektywnego powodu – stawiane w pozycji mniej korzystnej od ich konkurentów.

WNIOSKI

Prawo do rachunku podstawowego można uzasadnić co najwyżej tym, że jego wprowadzenie przyniesie korzyści ekonomiczne i społeczno-polityczne. Jest jednak bardzo wątpliwe, czy tego rodzaju korzyści pojawiają się na poziomie całej Unii. Prawo do rachunku powinno być zatem wprowadzane na poziomie krajowym – jeśli w ogóle. Zmniejszenie barier w przenoszeniu rachunków i uzyskiwaniu informacji na temat opłat wzmocni konkurencję. Jest mało prawdopodobne, by istniejące zakłócenia konkurencji zostały usunięte w sytuacji, gdy Państwa Członkowskie zyskają prawo do decydowania o tym, czy zobowiązać banki do oferowania rachunków podstawowych bezpłatnie czy za „rozsądną” opłatą; z tego względu można mieć wątpliwości, czy Unia jest w ogóle kompetentna do przyjęcia omawianej Dyrektywy.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl