

Regulatorna složenost prava Europske unije u području platnih usluga i njezin utjecaj na pravnu sigurnost i učinkovitost funkcioniranja unutarnjeg tržišta

I Sažetak

Cilj rada je istražiti i argumentirati hipotezu o pretjeranoj pravnoj regulaciji na tržištu platnih usluga Europske unije (EU ili Unija) koja podrazumijeva brojnost, složenost i isprepletenost propisa različitih hijerarhijskih razina, čiju učinkovitost dovodi u pitanje složen i brzini promjena na tržištu neprilagođen zakonodavni postupak te izostanak značajnije aktivnosti Suda Europske Unije kao jedinog ovlaštenog tumača prava Unije. Rad se bavi utjecajem ovih pojava na pravnu sigurnost, dostupnost, financijsku prihvatljivost i jednostavnost usluga svim korisnicima na tržištu i istražuje moguće uzroke u različitostima naslijeđenih sustava i pravnih stečevina, u složenostima instrumenata i odnosa, utjecaju brzorastuće tehnologije na položaj i odnose na tržištu, položaj i utjecaj američkih kartičnih kuća na zakonodavnu aktivnost nadležnih institucija i odnose snaga na strani ponude te propituje aktivnost i učinkovitost postupaka i mjera nadležnih institucija EU u formiranju jedinstvenog tržišta platnih usluga čiji je cilj da svim sudionicima, kako na stani ponude, tako i na strani potražnje, omogućí zadovoljenje njihovih privatnih i poslovnih potreba, uvažavajući nedvojbenu činjenicu da niz privatnih i poslovnih odnosa zahtijeva brz i siguran prijenos novca. U zaključnom dijelu rada dani su određeni prijedlozi u pogledu aktivnosti i instrumenata kojima bi se stvorio učinkovitiji i pravno sigurniji okvir za sve sudionike.

Rad normativnom analizom primarnog i sekundarnog prava EU istražuje važeći pravni okvir unutarnjeg tržišta platnih usluga. U svrhu istraživanja uzroka i pozadine određenih normativnih rješenja analiziraju se institucionalni dokumenti Unije (dokumenti Europske komisije, Parlamenta, Europske središnje banke, Europskog nadzornika za zaštitu podataka itd.). Radi

prikaza razvoja pravnog okvira od Direktive 2007/64/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2007. o platnim uslugama na unutarnjem tržištu i o izmjeni direktiva 97/7/EZ, 2002/65/EZ, 2005/60/EZ i 2006/48/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 97/5/EZ (PSD1 ili Prva direktiva o platnim uslugama) do danas u radu se koristi povijesno-pravna metoda. Argumentacija se traži i analizom sudske prakse Suda EU, usporedbom i analizom dostupnih statističkih podataka koje su objavila ovlaštena nadzorna tijela i privatne institucije koje se bave statističkim analizama. U istu svrhu koriste se podaci i kritički uspoređuju teze iz objavljenih stručnih radova na povezane teme i dovode u vezu s aktualnim zakonodavnim aktivnostima ili njihovim najavama. U radu su dijelom korištene i stručne knjige iz kojih su primarno crpljene informacije vezane za povijesni razvoj određenih platnih instrumenata radi utvrđivanja razloga njihove dominacije na tržištu, te gospodarska i politička pozadina određenih povijesnih zakonodavnih pristupa. U radu je prikazan i pregled nadolazećih propisa i problema s kojima se institucije EU susreću pri iznalaženju optimalnih zakonodavnih rješenja, primarno uzrokovanih otvaranjem pristupa tržištu nebankovnim pružateljima platnih usluga i brzorastućom tehnologijom koja nosi nemale opasnosti za sve sudionike.

II Sadržaj:

I Sažetak.....	1
II Sadržaj.....	3
III Popis kratica	4
1. Uvod.....	6
2. Početci formiranja pravnog okvira unutarnjeg tržišta platnih usluga u EU.....	6
2.1. Povijesna i politička pozadina	6
2.2. Prva direktiva o platnim uslugama – PSD1.....	8
2.2.1. Novi pravni okvir, „platni promet“ i „platne usluge“	11
3. Konkurencija kartičnih plaćanja i SEPA platnih instrumenata.....	12
3.1. SEPA.....	12
3.2. Kartična plaćanja.....	15
3.2.1. Povijest kartičnih plaćanja	16
3.2.2. Propisi EU i kartična plaćanja.....	18
4. Dostupnost platnih usluga i usporedivost naknada – širenje zakonodavnog obuhvata i opravdanost donošenja novih propisa.....	21
5. Druga direktiva o platnim uslugama – PSD2.....	23
5.1. Open banking i utjecaj PSD2 na odnose na unutarnjem tržištu platnih usluga.....	27
5.2. Usluga iniciranja plaćanja kao konkurencija kartičnim platnim transakcijama.....	32
6. FinTech vs BigTech; BigTech vs banke; je li jedna „prijetnja“ tržišnom natjecanju zamijenjena većom?.....	35
7. FIDA – je li moguće uspostaviti ravnotežu između dostupnosti i zaštite financijskih podataka?.....	37
8. Instant kreditni transfer – nova era A2A plaćanja.....	40
9. Nejasna pravila u vezi prijevara povezanih s plaćanjem i praksa suda EU.....	43
10. Novi pravni okvir platnih usluga na unutarnjem tržištu – de lege ferenda.....	48
11. Pojednostavljenje pravnog okvira kao primarna pretpostavka učinkovitosti.....	54
12. Zaključak.....	59
IV Literatura.....	61
V Propisi.....	63

III Popis kratica

- **A2A** – *account to account* ili u prijevodu: s računa na račun, bez posredovanja kartice ili drugog platnog instrumenta
- **AISP** – *account information service provider* ili pružatelj usluga informiranja o računu
- **API** – *application programming interface* ili skup pravila i protokola za komunikaciju između softvera
- **BigTech** – tehnološki divovi koje čine Google, Amazon, Facebook, Apple, Alibaba, Microsoft i Tencent (GAFAAMT)
- **EBA** – *European Banking Authority* ili Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo
- **EBF** – *European Banking Federation* ili Europska udruga banaka
- **eIDAS** – Uredba (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ
- **EGP** – Europski gospodarski prostor
- **EmFi** – *embedded finance* ili ugrađene financijske usluge
- **EPC** – *European Payments Council* ili Europsko platno vijeće
- **EPRS** – *European Parliamentary Research Service*, istraživačko tijelo Europskog parlamenta koje za potrebe članova prikuplja informacije i radi analize
- **EU** – Europska unija ili Unija
- **FIDA** – buduća Uredba o pristupu financijskim podacima koja je za sada u fazi prijedloga objavljenog kao Prijedlog uredbe o okviru za pristup financijskim podacima i izmjeni uredbi (EU) br. 1093/2010, (EU) br. 1094/2010, (EU) br. 1095/2010 i (EU) 2022/2554
- **FinTech** – tehnološka rješenja u području platnih usluga, koristi se i kao naziv za TPP-ove kao pružatelje platnih usluga koji koriste takva rješenja
- **IKT** – informacijska i komunikacijska tehnologija
- **IPR** – Uredba (EU) 2024/886 o izmjeni uredbi (EU) br. 260/2012 i (EU) 2021/1230 i direktiva 98/26/EZ i (EU) 2015/2366 u pogledu instant kreditnih transfera u eurima
- **MIT** – *merchant initialized transaction* ili kartične transakcije koje inicira primatelj plaćanja temeljem suglasnosti korisnika kartice
- **MOTO** – *mail order / telephone order* – transakcije na daljinu kod kojih korisnik podatke o kartici kojom želi inicirati transakciju dostavlja trgovcu telefonom ili mailom
- **PayTech** – *payment technology*, podrazumijeva suvremena tehnološka rješenja u području platnih usluga
- **PISP** – *payment initiation service provider* ili pružatelj usluge iniciranja platnih transakcija
- **PPU** – pružatelj platnih usluga ili *payment service provider* (PSP)
- **PSD1** – Direktiva 2007/64/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2007. o platnim uslugama na unutarnjem tržištu i o izmjeni direktiva 97/7/EZ, 2002/65/EZ, 2005/60/EZ i 2006/48/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 97/5/EZ
- **PSD2** – Direktiva (EU) 2015/2366 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o platnim uslugama na unutarnjem tržištu, o izmjeni direktiva 2002/65/EZ, 2009/110/EZ i 2013/36/EU te Uredbe (EU) br. 1093/2010 i o stavljanju izvan snage Direktive 2007/64/EZ
- **PSD3** – buduća Treća direktiva o platnim uslugama, za sada u fazi prijedloga objavljenog kao Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o platnim uslugama i uslugama elektroničkog novca na unutarnjem tržištu, izmjenama Direktive 98/26/EZ i stavljanju izvan snage direktiva (EU) 2015/2366 i 2009/110/EZ
- **PSP** – *payment service provider*, pružatelj platnih usluga (hrv. PPU)

- **PSR** – *payment service regulation*, buduća Uredba o platnim uslugama, za sada u fazi prijedloga objavljenog kao Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o platnim uslugama na unutarnjem tržištu i izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010
- **RTS** – Delegirana uredba Komisije (EU) 2018/389 od 27. studenoga 2017. o dopuni Direktive (EU) 2015/2366 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu regulatornih tehničkih standarda za pouzdanu autentifikaciju klijenta i zajedničke i sigurne otvorene standarde komunikacije
- **SCA** – *strong customer authentication* ili sigurna autentifikacija koja prema važećim propisima podrazumijeva dvofaktorsku autentifikaciju
- **SEPA** – *Single Euro Payments Area* (Jedinstveno područje plaćanja u eurima)
- **Sud EU** – Sud Europske unije
- **TPP** – *third party provider* ili treća strana kao pružatelj platne usluge
- **XS2A** – *access to account rule* ili pravilo o pristupu računu za plaćanje
- **ZAP** – Zavod za platni promet

1. Uvod

Od donošenja PSD1 do danas proteklo je dvadesetak godina. U tom periodu platnoprmetna je regulativa narasla u tolikoj mjeri da se u njoj danas snalazi samo uski krug pravnih praktičara koji se bave uglavnom tim ili samo tim područjem. Ovakva situacija je izrazito nepovoljna za pružatelje platnih usluga koji se, kako u implementacijskim postupcima, tako i u postupcima koji proizlaze iz svakodnevnih odnosa s njihovih korisnicima povodom različitih zahtjeva ili prigovora, ponašaju uglavnom oportunistički, tako i za same korisnike kojima, unatoč gotovo grotesknim regulatornim zahtjevima za predugovornim, ugovornim i post ugovornim informiranjem, najčešće nisu poznata osnovna suštinska obilježja usluga koje koriste, a ni prava koja im s toga osnova pripadaju.

Platne usluge su u svojoj suštini vrlo jednostavne. Osnovna im je svrha omogućiti relativno siguran prijenos novca; složenost tehnologije i odnosa u pozadini ovih usluga ne bi trebali imati utjecaja na odnos pružatelj usluge-korisnik u smislu njihovih međusobnih prava i obveza. Međutim, praksa pokazuje da tome nije tako. Je li pravna nesigurnost obiju strana posljedica pretjerane, nedorečene, vrlo složene i isprepletene regulative, uz vrlo oskudnu praksu Suda Europske unije (Sud EU) kao institucije čija je zadaća kroz pravna tumačenja osigurati ujednačenu primjenu prava o ključnim pitanjima?

U kontekstu navedenoga, rad će pokušati odgovoriti na sljedeća pitanja:

1. Je li razvoj prava Europske unije (EU ili Unija) u području platnih usluga doveo do veće pravne sigurnosti ili samo do veće regulatorne složenosti bez osiguravanja odgovarajuće razine pravne sigurnosti?

2. U kojoj mjeri postojeći pravni okvir učinkovito odgovara na tehnološke promjene, nove pružatelje usluga i rizike prijevara?

3. Može li se učinkovitije unutarnje tržište platnih usluga postići jednostavnijim i koherentnijim regulatornim pristupom?

2. Početci formiranja pravnog okvira unutarnjeg tržišta platnih usluga u EU

2.1. Povijesni i politički kontekst

Uvažavajući činjenicu da koncept zajedničkog tržišta utemeljenog na tržišnim slobodama nužno podrazumijeva plaćanje kao dio tržišnog mehanizma, u najmanju je ruku neobično da se PSD1 kao prvi sveobuhvatni europski pravni akt kojim se regulira unutarnje tržište platnih usluga¹ pojavljuje pola stoljeća nakon osnivanja nesumnjivo ekonomski motiviranog udruženja

¹ Direktiva 97/5/EZ koja je Prvom direktivom o platnim uslugama stavljena van snage, uređivala je samo neke temeljne uvjete izvršenja prekograničnih kreditnih transfera i zaista minimum informacija koje bi pružatelji platnih usluga prethodno trebali dati korisniku i stoga je ne možemo smatrati ishodišnim pravnim okvirom kojim je uspostavljeno jedinstveno tržište platnih usluga

europskih država - Europske ekonomske zajednice². Naime, bez plaćanja u smislu ispunjenja novčane obveze nema zatvorene konstrukcije obvezno pravnog odnosa u koje ulaze sudionici na određenom tržištu.

Razlog ovome vjerojatno je nedostatak političke volje tadašnjih država članica, uslijed njihovih specifičnih monetarnih i deviznih politika koje su realizirane upravo putem banaka koje su držale novac i koje su, tadašnjom logikom, kao takve mogle jedine i pružati usluge koje uključuju prijenos novca, što uvelike pokazuje i razvojni regulatorni put koji je prošla Republika Hrvatska kao jedna od današnjih članica EU. Hrvatska gospodarska, politička i monetarna stvarnost od devedesetih godina naovamo u određenoj se mjeri podudara sa povijesnom stvarnošću nekih drugih današnjih članica koje su, kao i Hrvatska, prošle gospodarsku tranziciju iz politički dirigirane ekonomije u onu tržišno reguliranu, no puno je više toga što sve države članice međusobno povijesno razlikuje u svim ovim segmentima i što je svakako jedan od ključnih razloga kasne pravne regulacije ovog dijela tržišta.

EU se od osnivanja proširivala sedam puta s time da se najveće proširenje dogodilo 01.05.2004. godine kada je pristupilo deset novih, značajno povijesno-gospodarski različitih država u odnosu na dotadašnje članice: Cipar, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija. To je bilo najveće proširenje s obzirom na broj stanovnika i zemalja, a jedna od tih zemalja – Litva, postat će ubrzo, radi ekonomske politike tamošnje vlasti, inkubator fintech tvrtki³ koje su danas postale značajan tržišni takmac čiji se glas itekako čuje i sluša na hodnicima zakonodavnih tijela EU i koje su, iskoristivši ekonomsku i političku motiviranost Unije, uspjele srušiti monopol banaka na financijske usluge, koji je, negdje više, negdje manje, bio regulatorno podržan, a u svakom slučaju bio stvarnost u svim državama članicama.

U vrijeme PSD1 banke su bile jedine ovlaštene držati novac pojedinaca i tvrtki, a prema uvriježenom i logičkom rezoniranju – plaćanje se može izvršiti samo ako osoba ima novca na računu. A račun je - u banci! Drugim riječima, samo banka može izvršiti nalog za plaćanje za svog klijenta. Osim toga, banke su važan čimbenik ekonomske i monetarne stabilnosti određene države pa stoga i predmet političkog interesa te iste države pa je nedostatak političke volje država članica sigurno bio još jedan razlog kasnog usklađivanja nacionalnih prava država članica u ovom segmentu tržišta.

Zanimljivo je da pravna teorija – ne samo tada, nego čak pet godina kasnije – definira platni promet kao “obavljanje definiranih poslovnih naloga i poslovnih transakcija koje su podijeljene po kronološkom slijedu, počevši od otvaranja računa do izvješćivanja o

² Stupanjem na snagu Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice dana 01.01.1958. godine stvoren je formalnopravni temelj europske ekonomske integracije između, tada, šest zemalja sudionica: Belgije, Francuske, Italije, Luksemburga, Nizozemska i Njemačka. Ideja zajedničkog tržišta utemeljena je na slobodnom kretanju ljudi, robe/usluga i kapitala.

³ Prema podacima dostupnim na stranicama EMBANK, kreditne institucije specijalizirane za podršku poslovanju malim poduzetnicima i fintech tvrtkama, Litva je na dan 20.02.2025. godine, sjedište 270 fintech tvrtki, što je posljedica politike njihove vlade da, uslijed nedostatka drugih resursa, prilagođenim regulatornim okvirom, poreznom politikom i protočnim i pojednostavljenim postupkom licenciranja privuku kapital u svoju zemlju. Litva je, između ostalih, „domovina“ kod nas najpoznatijeg fintech pružatelja platnih usluga – Revoluta: <https://em.bank/blog/why-lithuania-is-emerging-as-a-financial-hub-for-smes-and-fintechs/>, 30.01.2026.

promjenama stanja na računima”,⁴ iako platne usluge, odnosno platni promet u to vrijeme nisu nužno regulatorno povezane s računom za plaćanje što je upravo promjena koju je donio PSD1 i koja je i omogućila nebankovnim institucijama ulazak na tržišta platnih usluga.

2.2. Prva direktiva o platnim uslugama – PSD1

U vrijeme donošenja PSD1 tržišta platnih usluga država članica zasebno su organizirana sukladno njihovim nacionalnim pravilima te je pravni okvir za platne usluge, unatoč nespornoj činjenici da je platni promet financijski krvotok gospodarskog sustava⁵ u tom trenutku bio razlomljen na 25 nacionalnih pravnih sustava (Hrvatska tada još nije bila članica EU), a jedinstveno područje plaćanja u eurima još je uvijek bilo na razini ideje institucija Unije.

Iako je PSD1 kao prvi sveobuhvatan akt kojim je uspostavljen pravni okvir za unutarnje tržište platnih usluga usvojen tek 2007. godine, regulatorne težnje za formiranjem zajedničkog tržišta platnih usluga na razini EU mogu se prepoznati već od uspostave monetarne unije, odnosno uvođenja eura kao zajedničke valute u EU od 01. siječnja 1999. godine, kao i posljedične uspostave tzv. jedinstvenog područja plaćanja u eurima (Single Euro Payments Area ili SEPA). Međutim, takva djelomična regulacija, uvažavajući činjenicu da euro ni danas nije službena valuta u svim državama članicama, nije mogla zadovoljiti potrebu za uspostavljanjem pravila igre na cijelom unutarnjem tržištu platnih usluga neovisno o valuti. U Izvješću Europske središnje banke iz rujna 1999. godine stoji da su učinkovite i pouzdane prekogranične platne usluge nužne za nesmetano funkcioniranje unutarnjeg tržišta te da građani i poslovni subjekti mogu imati koristi od načela slobodnog kretanja roba, usluga, osoba i kapitala jedino ako mogu prenijeti novac brzo, pouzdano i jeftino iz jednog dijela EU-a u drugi kao što to čine unutar svake države članice.⁶

Za vjerovati je da je i monetarna diverzifikacija unutarnjeg tržišta, mnogo veća krajem devedesetih nego danas, jedan od uzroka kasnijeg nerazmjernog rasta regulative. Naime, kako je detaljnije prikazano u nastavku rada, rast regulative se od donošenja PSD1 nastavio u dva smjera: jedan – koji je uređivao jedinstveno područje plaćanja u eurima i drugi koji je uređivao platne usluge općenito na unutarnjem tržištu. Pri tome je često dolazilo i dolazi do preklapanja pojmova odnosno definicija, ponavljanja pravila, upućivanja jednog propisa na drugi, što značajno komplicira snalaženje i praktičnu primjenu.⁷

⁴ Gregurek, M., Vidaković N. (2013). Bankarsko poslovanje. Zagreb: Visoko učilište EFFECTUS- visoka škola za financije i parvo, str. 103

⁵ Gregurek, M., Vidaković N. (2013). Bankarsko poslovanje. Zagreb: Visoko učilište EFFECTUS- visoka škola za financije i parvo, str. 103

⁶ IMPROVING CROSS-BORDER RETAIL PAYMENT SERVICES THE EUROSISTEM'S VIEW September 1999, Izvješće Europske središnje banke, str. 8., <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/retailpsen.pdf>, 30.01.2026.

⁷ Primjerice, i tzv. SEPA uredba (UREDBA (EU) br. 260/2012 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 14. ožujka 2012. o utvrđivanju tehničkih i poslovnih zahtjeva za kreditne transfere i izravna terećenja u eurima i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 924/2009 i PSD uredbe sadrže definicije istih pojmova: platitelj, primatelj, račun za plaćanje itd.

PSD1 direktiva označila je početak regulatorne ekspanzije na tržištu platnih usluga koja je upravo na svom vrhuncu i koja generira različite probleme u praksi o kojima će biti riječ u nastavku. PSD1 bio je prvi jedinstveni pravni akt koji je imao, gledajući iz tadašnje perspektive, pomalo nerealan cilj – uskladiti rascjepkana tržišta platnih usluga uvođenjem jedinstvenih pravila i novih pravnih pojmova kojima se formaliziraju i definiraju usluge, pružatelji i njihovi odnosi na tržištu tada već značajno proširene EU, u vrijeme kada pojedine države članice nisu imale jedinstven nacionalni akt kojim se regulira platni promet. U nekim državama bili su na snazi akti na razini preporuka ili se primjenjivao skup propisa iz različitih područja, pri čemu treba imati na umu da je veći broj članica neposredno prije prošao gospodarsku tranziciju iz socijalističke ekonomije, uključujući i Hrvatsku.

Republika Hrvatska jedna je od država članica EU koja je od svog osamostaljenja prošla dugotrajan i regulatorno, gospodarski, financijski, ali i svjetonazorski zahtjevan tranzicijski put od naslijeđene socijalističke ekonomije do tržišnog gospodarstva. Kako je plaćanje neodvojiv segment gospodarskih odnosa, zakonodavne promjene u području plaćanja nužno slijede promjene u gospodarskim odnosima, što se u Republici Hrvatskoj može pratiti od naslijeđenog Zakona o Službi društvenog knjigovodstva Republike Hrvatske (NN br. 11/86 i 53/90, 14/91) temeljem kojega je obavljanje domaćeg platnog prometa bilo centralizirano i državno kontrolirano kroz svojevrсну državnu agenciju (tadašnja Služba društvenog knjigovodstva) koja je jedina bila ovlaštena otvarati i voditi račune pravnih osoba preko kojih se odvijala gospodarska aktivnost.

Služba društvenog knjigovodstva je Zakonom o platnom prometu u zemlji iz 1993. godine (NN br. 27/1993) reorganizirana i preimenovana u Zavod za platni promet ili skraćeno i tada uvriježeno – ZAP, no i dalje je ostao državna agencija preko koje se odvijao (i kontrolirao!) sav gospodarski relevantan platni promet. Isključivo je ZAP, osim računa poslovnih subjekata, vodio i račune banaka (što je danas u nadležnosti Hrvatske narodne banke, temeljem odredbe čl. 34. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci, NN br. 75/08, 54/13, 47/20), račune tijela državne uprave i lokalne samouprave, račune svih korisnika javnih prihoda na koje, osim što ih je vodio, i raspoređivao javne prihode, evidentirao obračunska plaćanja na računima sudionika, prikupljao i obrađivao sve statističke podatke (ono što također danas radi Hrvatska narodna banka) i dr. Tek donošenjem Zakona o platnom prometu u zemlji 2001. godine (NN br. 117/2001), platni promet iz državne agencije prelazi u banke. Iako su banke pozdravile ovu zakonodavnu promjenu jer im je konačno dopušteno da se bave jednom od svojih osnovnih djelatnosti, Zakonom o platnom prometu u zemlji iz 2001. godine nije sveobuhvatno regulirano područje platnih usluga na način da se konačno odvoji ono što čini platni promet u komercijalnom smislu od drugih aktivnosti koje proizlaze iz primjene propisa koji reguliraju prisilnu naplatu tražbina, obračunska plaćanja, naplatu javnih davanja i sl. Umjesto da se bave samo svojom komercijalnom djelatnošću, banke su, osim obavljanja komercijalnih platnih usluga, provodile ovrhu na novčanim sredstvima, vodeći pri tome vlastite očevidnike redosljeda namirenja, evidentirale i pratile plaćanja javnih davanja i sl. Dakle, banke su indirektno pretvorene u servis koji je od 2002. godine do 1.1.2011. godine, kada je stupio na snagu Zakon o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima (NN br. 91/2010), potpuno besplatno radio te poslove za državu, što će se tek naknadno osvijestiti kao apsurd kada te

poslove preuzme Financijska agencija nastala transformacijom nekadašnje Službe društvenog knjigovodstva, odnosno kasnije ZAP-a, uz zakonski priznato pravo na naplatu naknade.

U Republici Hrvatskoj u vrijeme donošenja PSD1 nacionalni platni promet uređivao je Zakon o platnom prometu u zemlji (Narodne novine, broj 117/01, 132/2006, 91/2010, 133/2009), a platni promet s inozemstvom Zakon o deviznom poslovanju (NN br. 96/03, 140/05, 132/06, 150/08 i 92/09). Prema čl. 4. st. 1. Zakona o platnom prometu u zemlji poslove platnog prometa bile su ovlaštene obavljati samo banke, uz iznimku Hrvatske pošte koja je mogla obavljati gotovinske platne transakcije u ime i za račun Hrvatske poštanske banke. Taj Zakon, iako slijedom sadržaja svojih odredaba primjenjiv i na poslove platnog prometa s fizičkim osobama i s poslovnim subjektima, u praksi se primjenjivao na poslove platnog prometa s pravnim osobama jer se većina njegovih odredaba izravno ili neizravno ticala obveze poslovnih subjekata da platni promet obavljaju preko računa, a vezano uz to i načina postupanja u uvjetima nesolventnosti. Drugim riječima, svrha zakona nije bila omogućiti korisnicima određenu razinu kvalitete i dostupnosti jasno definirane platne usluge u uređenim uvjetima i osigurati zaštitu njihovih prava, što je predmet današnje platnoprometne regulative, već omogućiti kontrolu države nad gospodarskom aktivnošću.

Iz ove analize zakonodavnih promjena možemo primijetiti razliku između onoga što se povijesno u hrvatskoj nacionalnoj regulativi nazivalo platnim prometom i onoga što se danas, prema propisima EU naziva platnim uslugama. Naime, pojam “platni promet” koji se koristi u Republici Hrvatskoj i danas, povijesna je nacionalna zakonodavna tekovina proizašla iz povijesnih okolnosti i podrazumijeva “sva plaćanja obavljena između sudionika u platnom prometu”,⁸ čemu se pridodavalo još i “u nacionalnoj valuti”, s obzirom da je devizni platni promet bio posebna kategorija regulirana posebnim skupom propisa radi važnosti tog segmenta za tadašnje državne monetarne, ekonomske i političke interese i čime se ovaj rad neće baviti. Platni promet, i kao pojam i kao gospodarsko i pravno područje, dakle, nije obuhvaćao samo komercijalne platne usluge, već ukupnost tijeka novčanih sredstava između svih sudionika, neovisno o tome temeljem koje pravne osnove bi došlo do prijenosa novca s računa na račun ili plaćanja u gotovini. Naziv se, unatoč zakonodavnim promjenama uslijed prenošenja direktiva EU koje ne poznaju ovaj termin, već reguliraju “platne usluge”, zadržao i danas, kako u nacionalnim propisima, tako i u službenoj korespondenciji i komunikaciji nadležnih tijela (primjerice, Hrvatska narodna banka na svojim službenim internetskim stranicama koristi termin “platni promet” u različitim kontekstima⁹), iako taj termin zaista, ako ga tumačimo jezično i logički, podrazumijeva ukupan tijek novčanih sredstava, neovisno koja je pravna osnova pojedinih novčanih tokova (obuhvaćao bi, primjerice i novčane tokove temeljem provedbe rješenja o ovrsi ili temeljem instrumenta osiguranja plaćanja ili čeka ili mjenice, iako ove osnove ne pripadaju kategoriji platnih usluga).

Zahvaljujući opisanom povijesnom naslijeđu, Republika Hrvatska je u vrijeme donošenja PSD1 bila jedna od manjeg broja država s relativno visoko reguliranom razinom platnoprometne djelatnosti, za razliku od nekih država članica koje nisu imale nikakav poseban

⁸ Načini plaćanja i instrumenti osiguranja plaćanja“, Računovodstvo i financije, str. 3

⁹ <https://www.hnb.hr/temeljne-funkcije/platni-promet>, pristupljeno 09.09.2025.

propis koji bi uređivao to područje. Radi ove drastično različite razine i vrste regulacije u različitim državama članicama institucijama EU bilo je vrlo zahtjevno osmisлити i donijeti akt kojim će se ujednačiti pravni okvir platnih usluga na unutarnjem tržištu i radi čega se donošenje i transponiranje toga akta u nacionalna prava država članica činilo u najmanju ruku vrlo izazovnim.

Republika Hrvatska je PSD1 prenijela u nacionalno zakonodavstvo Zakonom o platnom prometu iz 2009. godine (NN br. 133/09, 136/12) koji je, dijelom svojih odredaba, stupio na snagu 01. siječnja 2011. godine, dakle prije primanja Republike Hrvatske u članstvo EU, radi usklađivanja pregovaračkog poglavlja 4. Sloboda kretanja kapitala s pravnom stečevinom EU, čime je i Republiku Hrvatsku zahvatio platnoprometni zakonodavni povjetarac koji će, kroz dva desetljeća, prerasti u pravu zakonodavnu oluju i donijeti potpuni preokret shvaćanja platnih usluga, kako od strane pružatelja, tako i od strane korisnika, regulatora, pravnih teoretičara, a platno prometno tržište postat će pravi mamac za informacijske i komunikacijske stručnjake za koje je ta niša postala meka za inovativne kreacije koje zakonodavac vrlo teško danas može pratiti.

Još prije no što je javno objavljen prvi nacrt budućeg zakona, na strani banaka kao budućih “pružatelja platnih usluga” pokrenut je složen, dugotrajan i skup proces prilagodbe koji je uključivao značajne materijalne i ljudske resurse i kontinuiran konzultativni, što formalni, što neformalni, postupak između svih relevantnih dionika na tržištu. Kako tijekom implementacije, tako i tijekom primjene praksa je iznjedrila mnoštvo dvojbi i nedoumica između ostalog i radi činjenice da je u zakon doslovce prepisana direktiva s institutima i uslugama koje domaće tržište nije poznavalo i o čijem se značenju moglo u to vrijeme samo nagađati iščitavanjem nepreglednih stranica dokumentacije iz zakonodavnog postupka same direktive i konzultaciju Hrvatske narodne banke.

2.2.1. Novi pravni okvir, „platni promet“ i „platne usluge“

PSD1 ne poznaje pojam „platni promet“, ali je uvela i definirala niz novih pojmova kao što su platitelj i primatelj plaćanja, korisnik platnih usluga, pružatelj platnih usluga, račun za plaćanje, izravno terećenje, okvirni ugovor, jednokratna platna transakcija i dr., precizno definirala platne usluge i pružatelje platnih usluga, detaljno propisala opseg informacija koje je pružatelj platnih usluga dužan dati korisniku stavljajući naglasak na zaštitu potrošača, te ostala prava i obveze u vezi pružanja i korištenja platnih usluga, uvela određena ograničenja u vezi naplate naknada, pravo na naknadu štete, uvela pravila o teretu dokazivanja i dr. Stvoren je pravni okvir za ulazak na tržište nove kategorije pružatelja platnih usluga i to primarno zahvaljujući zakonodavnom rješenju koje je odvojilo platne usluge od usluge vođenja računa za plaćanje – institucija za platni promet i institucija za elektronički novac uz jedinstveni sustav licenciranja koji nije povezan s primanjem depozita ili izdavanjem elektroničkog novca. Ovo je možda i najrevolucionarnija promjena koja je omogućila izdvajanje platnih usluga iz

bankarskog sektora i stavila bankovnu zajednicu pred ogromne izazove očuvanja konkurentnosti. Direktiva se, iako vrlo sramežljivo, dotakla i kartičnih transakcija, spominjući ih kroz odredbe o transakcijama iniciranim preko primatelja plaćanja, definiciju platne kartice i platnog instrumenta.

Ono što je do danas ostalo “kamen spoticanja” među pružateljima i korisnicima platnih usluga, ali i na razini institucija EU, uključivo i Suda EU, jest odgovornost za tzv. neautoriziranu platnu transakciju, koja, razvojem elektroničkih platnih usluga na daljinu, postaje sve značajnije pitanje koje je ostalo jedan od glavnih blokatora donošenja nove Uredbe o platnim uslugama koja bi, kao instrument izravne primjene, trebala zamijeniti sada važeću Direktivu (EU) 2015/2366 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o platnim uslugama na unutarnjem tržištu, o izmjeni direktiva 2002/65/EZ, 2009/110/EZ i 2013/36/EU te Uredbe (EU) br. 1093/2010 i o stavljanju izvan snage Direktive 2007/64/EZ (PSD2 ili Druga direktiva o platnim uslugama).

3. Konkurencija kartičnih plaćanja i SEPA platnih instrumenata

3.1. SEPA

Promatrajući zakonodavnu aktivnost institucija EU na području platnih usluga (rad se ne bavi pravnim okvirom elektroničkog poslovanja koji bi, osim platnoprometnih propisa, obuhvaćao i propise koji uređuju tehničke i sigurnosne preduvjete elektroničkog poslovanja i plaćanja), možemo prepoznati dvije usporedne zakonodavne linije:

- regulativa koja se odnosi na uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta platnih usluga neovisno o valuti,
- regulativa koja se odnosi na uspostavu i funkcioniranje jedinstvenog područja plaćanja u eurima i omogućuje automatizirano i standardizirano izvršavanje platnih transakcija (SEPA).

EU jedinstveno područje plaćanja u eurima izvorno uređuje uredbama, dok se za uspostavu jedinstvenog tržišta platnih usluga odlučila za direktivu kao instrument usklađivanja uvažavajući različitu razinu reguliranosti unutarnjih tržišta država članica i njihove specifičnosti. Ovakav paralelni put usklađivanja sigurno je jedan od razloga nerazmjernog rasta regulative koja uređuje platni promet, a koja istodobno „boluje“ od preklapanja, ponavljanja i općenito vrlo teške preglednosti za prosječnog pravnog stručnjaka koji se bavi ovim područjem.

Ishodišna ideja jedinstvenog područja plaćanjima u eurima nastala je još potkraj 60-ih godina prošlog stoljeća kada su tadašnje države članice zaključile da se zajedničko tržište platnih usluga neće moći praktično i univerzalno korisno ostvariti sve dok je budu opterećivali visoki troškovi konverzije valuta i rizici koji proizlaze iz nestabilnosti tečajeva. Međutim, tek Ugovorom iz Maastrichta iz 1992. godine koji je potpisalo tada 12 država članica (Ugovor o

Europskoj uniji potpisan je 07.02.1992. godine, a stupio na snagu 01.01.1993. godine¹⁰), uspostavljen je pravni okvir za uvođenje monetarne unije, osnovana je Europska središnja banka i Europski sustav središnjih banaka te definirane tri faze za realizaciju monetarne unije.

11

Euro je uveden 01.01.1999. godine, a euro gotovina 01.01.2002. godine. Službena je valuta u 20 od 27 država članica EU.¹² Sljedeći korak bio je uvođenje jedinstvenih pravila za tzv. mala plaćanja na unutarnjem tržištu, što je u svom uvodnom govoru na okruglom stolu o malim plaćanjima na unutarnjem tržištu održanom u Bruxellesu 09.11.2000. godine istaknuo g. Frits Bolkestein, član Komisije: “Politički cilj Komisije je upravo to: moderno jedinstveno tržište plaćanja za cijelu Uniju na koje neće utjecati nacionalne granice. Stoga Komisija usmjerava svoje napore prema tome cilju: kad financijska industrija dovrši i prezentira svoje prijedloge, Komisija će biti spremna obavijestiti sve europske građane o dostupnosti jeftinih i potpuno automatiziranih prekograničnih transakcija koje će biti temeljene na IBAN-u i BIC-u.

13

Donošenjem Uredbe 2560/2001 o prekograničnim plaćanjima u eurima od 19.12.2001. godine (Uredba 2560/2001) započela je zakonodavna aktivnost vezana za uspostavu i funkcioniranje jedinstvenog područja plaćanja u eurima. Uredba 2560/2001 je uspostavila pravila o jednakosti naknada za nacionalne i prekogranične kreditne transfere u eurima, te pravodobnost i transparentnost informacija o naknadama i tečajevima prema korisnicima, s time da je propisana primjena Uredbe na transakcije u iznosu do 50.000,00 EUR-a (do 12.500,00 eura u prijelaznom periodu do 2006. godine). Riječ je o iznosu do kojega su se u to vrijeme razumijevala tzv. “mala plaćanja”, termin koji se koristi i danas i to u službenim aktima, uključivo i onim zakonodavnima, iako niti u jednom važećem propisu nije moguće naći definiciju ili informaciju do kojega se iznosa danas plaćanje smatra malim iako o tome ovisi primjenjivost konkretnog propisa!¹⁴) Kao da se negdje po europskom zakonodavnom putu, slučajno ili namjerno, izgubila ova značajna definicija koja uvelike utječe na pravni položaj, kako pružatelja, tako i korisnika platnih usluga, iako se regulativa redovno koristi tim pojmom, što je još jedna „sitnica“ u prilog tezi da količina propisa ne jamči pravnu sigurnost.

Osim izjednačavanja naknada, Uredba 2560/2001 je nametnula obvezu standardizacije u provedbi prekograničnih i nacionalnih platnih transakcija što je stvorilo potrebu za tijelom koje će kreirati tehničke standarde i pravila i koja je ispunjena osnivanjem Europskog platnog

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>, pristupljeno 12.09.2025.

¹¹ Europska središnja banka: Pet činjenica koje treba znati o Ugovoru iz Maastrichta, https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/tell-me-more/html/maastricht_treaty.hr.html, pristupljeno 12.09.2025. godine

¹² Europska središnja banka: Naš novac; <https://www.ecb.europa.eu/euro/intro/html/index.hr.html>, pristupljeno 12.09.2025. g.

¹³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_00_424, 12.08.2025.

¹⁴ Primjerice, Uredba (EU) 2024/886 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. ožujka 2024.

o izmjeni uredaba (EU) br. 260/2012 i (EU) 2021/1230 i direktiva 98/26/EZ i (EU) 2015/2366 u pogledu instant kreditnih transfera u eurima definira „platni sustav za mala plaćanja” kao platni sustav čija je glavna svrha obrada, obračun ili namira kreditnih transfera ili izravnih terećenja pretežito malog iznosa, a koji nije sustav velikih plaćanja“; „velika plaćanja“ također nisu nigdje egzaktno definirana, op. a.

vijeća (eng. European payments council ili skraćeno EPC) 2002. godine.¹⁵ SEPA je zaživjela 2008. godine kada je postala operativna prva platna shema EPC-a za kreditne transfere u eurima koju je razvilo navedeno tijelo.

EPC nije formalno dio institucionalnog okvira EU, međutim možemo reći da je tijelo kroz koje institucije EU realiziraju političke, a potom i zakonodavne ciljeve vezane za uspostavu i funkcioniranje jedinstvenog tržišta platnih usluga, odnosno – konkretnije, jedinstvenog područja plaćanja u eurima. Iako je SEPA-u stvorio EPC kao udruženje pružatelja platnih usluga, ona je i službeno ušla u korpus prava EU i to donošenjem Uredbe (EZ) br. 924/2009 od 16. rujna 2009. o prekograničnim plaćanjima u Zajednici i stavljanju izvan snage naprijed spomenute Uredbe 2560/2001.

Važeća pravila i tehnički zahtjevi za transakcije kreditnog transfera i izravnog terećenja u eurima u okviru jedinstvenog područja plaćanja u eurima sadržana su danas u Uredbi br. 260/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2012. o utvrđivanju tehničkih i poslovnih zahtjeva za kreditne transfere i izravna terećenja u eurima i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 924/2009, koja, pored pravila, propisuje i rokove za obveznu primjenu novih standarda plaćanja i dostupnosti usluga u smislu slanja i izvršavanja svih kreditnih transfera i izravnih terećenja u eurima u istom formatu u državama članicama kojima je euro nacionalna valuta. Uredba je definirala datum 01.02.2014. godine kao krajnji rok za usklađenje za države članice čija je valuta euro te datum 31.10.2016. godine kao krajnji rok za države članice čija službena valuta nije euro, što znači da je do danas SEPA kao skup jedinstvenih pravila i standarda zaživjela na području cijele EU, neovisno o nacionalnim valutama pojedinih država članica.

EPC do danas je razvilo i upravlja s ukupno pet platnih shema¹⁶ za automatiziranu i standardiziranu obradu platnih transakcija kreditnog transfera i izravnog terećenja u eurima. Transakcije se izvršavaju temeljem broja računa za plaćanje u IBAN formatu i bankovnog identifikacijskog koda (BIC) između pružatelja platnih usluga u državama članicama EU i pridruženim zemljama ovom sustavu, za potrošače i nepotrošače. Godine 2017. postala je operabilna peta SEPA shema – za obradu i izvršenje instant platnih transakcija¹⁷) SEPA obuhvaća 38 država: sve članice EU-a, 3 članice Europskog gospodarskog prostora (EGP) te Island, Lihtenštajn, Norvešku, Švicarsku, Monako, San Marino, Crnu Goru i Albaniju.¹⁸

Opisana standardizacija i automatizacija bez sumnje je dovela i dovodi do sve većeg korištenja SEPA platnih instrumenata, međutim rast koji bilježe kartične platne transakcije koje su izvan dosega ove tzv. SEPA regulative i EPC-a čini se nemogućim dostići. U grafu niže vidljiv je usporedni prikaz kretanja broja kartičnih platnih transakcija, transakcija kreditnog transfera i transakcija izravnog terećenja od 2000. do 2018. godine:

¹⁵ <https://europeanpaymentscouncil.org/>, pristupljeno 03.02.2026.

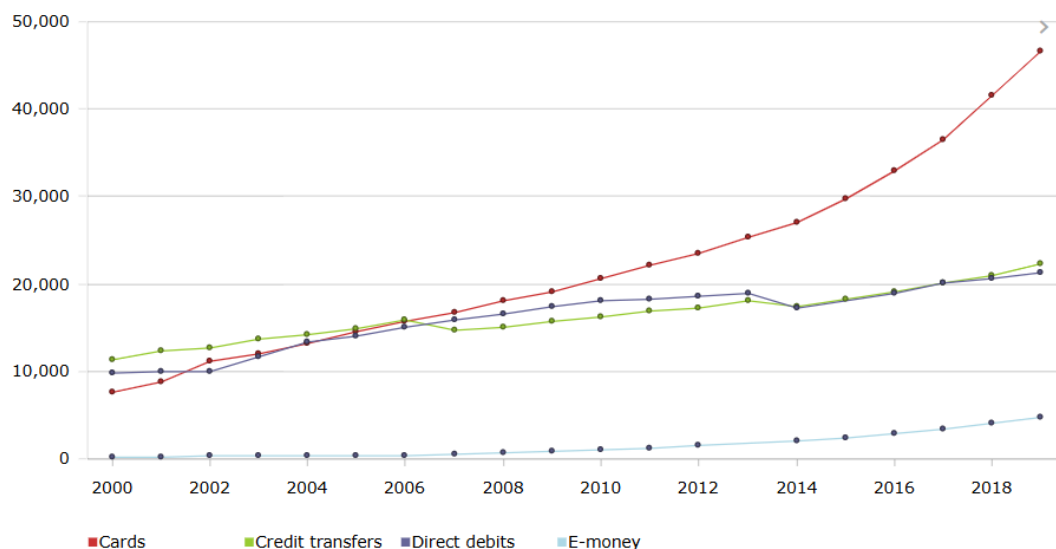
¹⁶ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/epc-payment-scheme-management/what-payment-scheme>, pristupljeno 03.02.2026.

¹⁷ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/sepa-instant-credit-transfer>, pristupljeno 03.02.2026.

¹⁸ <https://www.hub.hr/hr/sepa>, pristupljeno 03.10.2025. g.

Use of electronic payment instruments in the euro area

(number of transactions per year, in millions)



¹⁹Izvor

Od 2000. do 2006. godine možemo pratiti relativno paralelan rast broja kartičnih transakcija s jedne, i kreditnih transfera i izravnih terećenja kao SEPA platnih instrumenata s druge strane, no od tada broj kartičnih transakcija raste iz godine u godinu sve brže. Hoće li to i u kojoj mjeri izmijeniti Uredba (EU) 2024/886 o izmjeni uredaba (EU) br. 260/2012 i (EU) 2021/1230 i direktiva 98/26/EZ i (EU) 2015/2366 u pogledu instant kreditnih transfera u eurima (IPR), čija je puna primjena započela 09.10.2025. godine, ostaje tek za vidjeti.

Zaključno, SEPA regulatornim okvirom, pod kojim ovdje podrazumijevamo uredbe EU i pravila platnih shema EPC-a, stvoreni su formalni i funkcionalni preduvjeti za konkurenciju kartičnim transakcijama koje se pak procesiraju kroz sheme koje su stvorile i kojima upravljaju izvorno američke kartične kuće, no malo je vjerojatno da će to biti dovoljno da se korisnici, primarno potrošači, u budućnosti odreknu kartica i kartičnih transakcija s obzirom na njihovu duboku ukorijenjenost u korisničke navike i komparativnu povijesno stečenu prednost.

3.2. Kartična plaćanja

Ovisnost tržišta platnih usluga o izvorno američkim kartičnim kućama nije dugoročno prihvatljiva opcija institucijama EU, međutim unatoč zakonodavnoj i drugim oblicima borbe koja traje već desetljećima, situacija se nije, statistički gledano, puno izmijenila. Kreditni transferi i izravna terećenja kao oblici tzv. A2A plaćanja²⁰, prema podacima iz 2024. godine,

¹⁹ <https://www.ecb.europa.eu/paym/integration/retail/html/index.en.html>, pristupljeno 03.10.2025.

²⁰ Eng. „account to account“ ili u prijevodu: s računa na račun, bez posredovanja kartice ili drugog platnog instrumenta; kreditni transfer i izravna terećenja su oblici A2A plaćanja regulirani zakonodavstvom EU-a; op. a.

čine svega 17% ukupnog broja platnih transakcija na području EU. Ovakva statistički porazna situacija pokazuje da ni inovacije koje je donijela PSD2 kao sljednik PSD1, u vidu, za usporedbu s kartičnim e-commerce transakcijama, relevantne usluge iniciranja plaćanja, nije bitno popravila prihvaćenost A2A plaćanja, unatoč bombastičnim najavama medija, industrije i regulatora. Korisnici vole kartice, vole jednostavnost njihova korištenja i brzinu izvršenja transakcije, ali – ono što je korisnicima vrlo vjerojatno jako važno – korisnici ne vole dijeliti podatke o svojoj financijskoj imovini, a kada je kartično plaćanje u pitanju, ne moraju dijeliti ništa da bi platili, osim podataka na kartici. Da bi autorizirali transakciju, unose nepersonalizirani kod koji ništa ne govori o njima. Ako plaćaju kreditnim transferom, moraju imati račun, moraju omogućiti pristup tom računu, a time, neizravno, otkriti i podatak koja institucija taj račun vodi. Ako nema sredstava na računu (a što, barem u našoj zemlji, nije rijetko), transakcija će biti odbijena, dok kartična transakcija u pravilu neće biti. Tu je plaćanje na rate, odgode plaćanje, mjesečno terećenje i sl. Većina potrošača ima jedan račun na koji ostvaruje mjesečna primanja, dok kartica mogu imati više. Ako jedna “ne prođe”, možda će druga. Kartica je, barem donedavno, bila i znak određenog prestiža, pripadnosti određenoj financijskoj kategoriji, “klubu”, što dokazuje naziv mjesečne naknade koja se plaća za njezino korištenje, a koji su neki pružatelji platnih usluga zadržali – članarina. U konačnici, kartica je i nastala kao instrument koji omogućuje odgodu plaćanja i označava pripadnost “klubu” financijskih institucija – ovlaštenih izdavatelja i njihovih korisnika.

3.2.1. Povijest kartičnih plaćanja

Priča govori da je jednog dana 1950. godine Frank McNamara, veliki njujorški poduzetnik, odveo svoje goste na večeru u restoran. Kad je htio platiti, shvatio je da nema gotovine te je tada rođena zamisao o nastanku kartice i Diners Cluba (eng. “to dine” – večerati). McNamara je razmišljao da se u sličnoj situaciji vjerojatno često nađu brojni poslovni ljudi. Isprva je ta kartica članova kluba bila lokalnog karaktera, no za desetak godina proširila se u više od 180.000 zemalja i 3.300.000 prodajnih mjesta.²¹

I VISA je izvorno nastala u SAD-u, od kartice koju je 1958. godine izdala Bank of America – Bankamericard za područje Kalifornije. Desetak godina kasnije ta banka ustupa licenčna prava drugim bankama na cijelom području SAD-a. Te su kartice bile plave, bijele i zlatne boje (što simbolizira plavo nebo i zlatne brežuljke Kalifornije, op. a.), što je i danas zaštitni znak VISA-e.²²

Mastercard vuče korijene još iz kasnih 1940-ih kada su neke američke banke svojim klijentima izdavale potvrde koje su ovi mogli koristiti umjesto gotovine u lokalnim trgovinama. U sljedećih nekoliko desetljeća oblikovan je sustav prema kojem bi jedna banka u određenom gradu (današnjim rječnikom – banka prihvatitelj) prihvaćala te potvrde/kartice od određenih

²¹ Eduard Baričević i dr., *Plaćanje i osiguranje plaćanja*, Dopika, Zagreb 1997. godine, str. 431

²² Ibidem, str. 461.

trgovaca s kojima bi odlučila surađivati. Godine 1966. skupina banaka osnovala je Interbank Card Association (ICA), koja je kasnije postala MasterCard International.²³



Preuzeto sa: <https://www.mastercard.com/brandcenter/ca/en/brand-history.html>

Zanimljivosti i ilustracije radi, prva kartica ikada je bila mala metalna pločica koju je izdavala, opet, američka telegrafska kompanija Western Union, a ubrzo su slične “kartice” kojima je osnovna svrha bila – izbjeći rizike i troškove manipulacije gotovinom i omogućiti odgodu plaćanja, izdavali hoteli, robne kuće i željezničke kompanije.²⁴ Manipulacija gotovinom je osobito bila izazovna u tadašnjem SAD-u radi veličine, geografske, političke i društvene strukture teritorija.

American Express Company, američka je kompanija koja se od sredine 19. stoljeća bavila prijevozom gotovine i vrijednosnih papira od istočne do zapadne obale. Prema podacima s njihovih službenih internetskih stranica, do 1862. godine imali su 890 ureda, više od 1500 suradnika i mrežu od 10000 milja željezničkih i drugih ekspresnih puteva kojima su pružali svoje usluge. Godine 1958. počeli su izdavati American Express karticu. Upravo zahvaljujući razgranatoj infrastrukturnoj mreži i povjerenju koje su zadobili desetljećima ranije, uspjeh njihove kartice bio je zajamčen. Osim po kartici, postali su poznati po tzv. putničkim čekovima koji su i danas u uporabi. Širenje American Express kartice izravno je povezano sa širenjem turizma kao globalnog fenomena, kroz prihvaćenost od strane zrakoplovnih kompanija, hotela, trgovina.

Zaključno, kartica kao platni instrument američki je “izum”. Inovacija, jednostavnost, prihvaćenost, eliminiranje troškova i rizika prijenosa gotovine, odgoda plaćanja – sve su to prednosti koje su pridonijele njezinu globalnom širenju. U današnje vrijeme, kada je svijet postao globalno selo, a informacijska tehnologija omogućuje nevjerojatnu brzinu i automatiku obrade transakcija u stvarnom vremenu, prednosti kartice kao platnog instrumenta teško je nadići. Kartice su stvorile nedostižnu prednost već pukom činjenicom svoje gotovo stoljetne prisutnosti i stvaranja povjerenja trgovaca i korisnika. Kada tako gledamo na cijelu situaciju, današnja uvodno spomenuta statistika nimalo ne čudi. Kada tako gledamo, A2A plaćanja potpomognuta informacijskom tehnologijom koja omogućava automatiziranu obradu transakcija svoju komparativnu prednost ne mogu iskazati sve dok ne budu nudila kvalitativnu ili kvantitativnu prednost u odnosu na kartičnu transakciju.

²³ <https://www.mastercard.com/brandcenter/ca/en/brand-history.html>, pristupljeno 18.11.2025. g.

²⁴ E. Baričević, Plaćanje i osiguranje plaćanja, ibidem, str. 461.

3.2.2. Propisi EU i kartična plaćanja

U prvom izvješću Komisije Parlamentu²⁵ o učincima PSD1 iz 2013. godine detektiran je vrlo ograničen utjecaj ove direktive na tržište kartičnih, ali i internetskih i mobilnih plaćanja što predstavlja prepreku ambicioznom projektu integracije tržišta platnih usluga na razini EU u uvjetima rastuće potrebe za brzim i učinkovitim plaćanjima na daljinu. Ograničeni utjecaj PSD1 (čija se većina odredaba odnosi na kreditne transfere i izravna terećenja) na internetska i mobilna plaćanja izravna je posljedica činjenice da je plaćanje na internetu ili putem mobilnog uređaja u to vrijeme bilo moguće jedino karticom kao platnim instrumentom. Prijenos sredstava izravno s računa na račun (A2A, odnosno kreditni transfer) na e-commerce prodajnim mjestima nije bio moguć osim plaćanjem tzv. “općom uplatnicom” na nekom od kanala banke kao pružatelja platne usluge koji vodi račun platitelja, uz dostavu trgovcu dokaza o plaćanju, što nikako nije kompatibilno s prirodom internetske trgovine koja, osim brzog i pouzdanog prijenosa novca, zahtijeva trenutačnu (u realnom vremenu) i pouzdanu informaciju da je plaćanje izvršeno i da trgovac može isporučiti kupljenu robu/uslugu.

PSD1 bila je vrlo neutralna kada su u pitanju kartična plaćanja; spominje ih tek neizravno, u odredbama o plaćanjima iniciranim preko primatelja plaćanja, što zapravo kartične platne transakcije suštinski jesu. S druge strane, pored ovako sramežljivog regulatornog zahvata u kartična plaćanja i uz izričitu suzdržanost u odnosu na vrijeme primitka i rok izvršenja tako zadanog naloga²⁶ (za razliku od naloga kreditnog transfera za koji su izrijekom i uz prekršajnu odgovornosti regulirani rokovi izvršenja) na tržištu su već odavno zaživjela pravila sveprisutnih izvorno američkih kartičnih platnih shema koja imatelji licenci za izdavanje i prihvrat kartica moraju primjenjivati “na ugovornoj osnovi” (temeljem tzv. „licenčnih ugovora“) kako bi uopće mogli sudjelovati na tržištu s ponudom svojih kartičnih usluga. Nepridržavanje pravila shema za pružatelje platnih usluga ima vrlo praktične posljedice u vidu vrlo visokih financijskih “penala”. Kartične sheme, odnosno vlasnici licenci razvijaju, usporedo s kaskajućom EU regulativom, i “u suradnji” s različitim pružateljima usluga novčanika, svoje proizvode koji su privlačni korisnicima jer su praktični, “user friendly”, brzi i široko prihvaćeni, uslijed čega dolazi do ogromnog nesrazmjera između kaskajućeg EU zakonodavnog okvira i praktičnih problema koji nastaju uslijed primjene takvih inovacija. Kao dobar, jednostavan i životan primjer mogu poslužiti različite “pretplate” kod raznih internetskih pružatelja usluga koje se plaćaju karticama. Riječ je o tzv. MIT (ili “Merchant initialized transaction”) transakcijama kod kojih kupac “registira” karticu na takvom prodajnom mjestu (upisujući podatke s kartice) čime zapravo (iako u pravilu ne čita opće uvjete trgovca u kojima to piše) ovlasti trgovca da ga mjesečno ili u određenim intervalima ili kod kupnje određenog sadržaja, tereti za naknadu bez posebne suglasnosti za svaku tu transakciju. Ovakvih je transakcija bilo od kada je internetske kupnje, no nije ih regulirao niti PSD2, a kamoli njezin prethodnik. Koji je razlog ovakvim legislativnim prazninama, teško je reći, vjerojatno dublje involvirani „insajderi“ na hodnicima

²⁵ IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU o primjeni Direktive 2007/64/EZ o uslugama platnog prometa na unutarnjem tržištu i o Uredbi 924/2009 o prekograničnim plaćanjima u Zajednici /* COM/2013/0549 final */ 52013DC0549. Str 4., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0549&qid=1770123628412>, pristupljeno 03.02.2026.

²⁶ čl. 68. PSD1

zakonodavnih institucija EU znaju ili mogu pretpostaviti. Stoga nećemo ulaziti u razloge, zadržat ćemo se na razini konstatacije, koja je, u najmanju ruku, simptomatična.

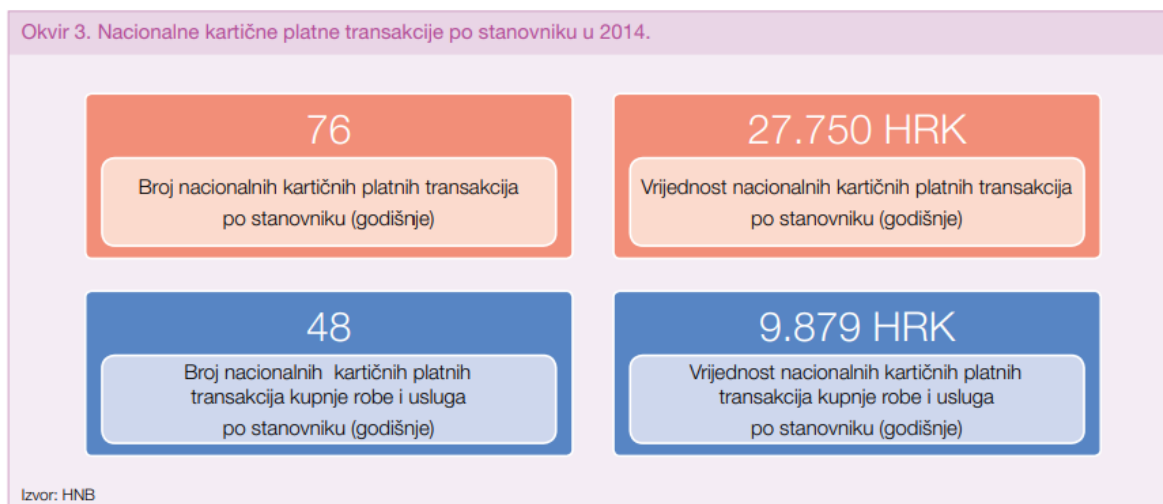
Višestranke kartične međubankovne naknade za koje je utvrđeno da izravno utječu na cijene roba i usluga koje se nude potrošačima²⁷, limitirane su tek osam godina nakon PSD1, Uredbom (EU) 2015/751 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2015. o međubankovnim naknadama za platne transakcije na temelju kartica²⁸, a tek šest godina nakon ove Uredbe uvedena je obveza obavješćavanja korisnika platnih usluga o naknadama, uključivo i onima za preračunavanje valuta za transakcije inicirane karticama, a koje se nude na bankomatu i POS uređaju, kroz Uredbu (EU) 2021/1230 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. srpnja 2021. o prekograničnim plaćanjima u Uniji.

Najznačajniji zakonodavni zahvat u samu suštinu kartičnog proizvoda kao platnog instrumenta izveden je PSD2 direktivom i Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2018/389 od 27. studenoga 2017. o dopuni Direktive (EU) 2015/2366 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu regulatornih tehničkih standarda za pouzdanu autentifikaciju klijenta i zajedničke i sigurne otvorene standarde komunikacije (RTS). Ovi su zakonodavni akti, između ostalog, postavili dodatne tehničke zahtjeve u pogledu načina autorizacije platnih transakcija iniciranih karticama, u svrhu povećanja razine sigurnosti ovih transakcija te propisali dopuštena izuzeća i određene, vrlo kompleksne obveze pružateljima platnih usluga glede praćenja transakcija, utvrđivanja i sprječavanja prijevara. Naime, prijekave povezane s plaćanjem, značajnim porastom udjela elektroničkih platnih transakcija, osobito elektroničkih platnih transakcija s udaljenosti, postale su ogroman izazov, kako pružateljima platnih usluga, tako i nadležnim institucijama EU, ali i nacionalnim nadzornim tijelima, što radi sve sofisticiranijih alata i metoda s jedne strane i sve veće dostupnosti različitih platnih instrumenata kojima se iniciraju elektroničke platne transakcije na daljinu, s druge strane. Kartica kao prvi platni instrument kojim je bilo moguće inicirati elektroničku platnu transakciju, odnosno elektroničku platnu transakciju na daljinu, iznimno je pogodna za različite vrste prijekava, s time da broj korisnika iz godine u godinu raste. Tako je, primjerice, u Republici Hrvatskoj, iako broj korisnika kartica nije značajno rastao, uvelike porastao broj kartičnih platnih transakcija, što nedvojbeno svjedoči o sve učestalijem korištenju kartice kao platnog instrumenta. Prema statističkim podacima Hrvatske narodne banke, broj kartičnih platnih transakcija je 2024. godine bio tri puta veći nego 2014. godine, odnosno dva i pol puta veći nego 2017. godine.

²⁷ Međubankovne naknade primjenjuju se između pružatelja platnih usluga – prihvatitelja kartice i pružatelja platnih usluga - izdavatelja kartice koji pripadaju određenoj kartičnoj platnoj shemi. Međubankovne naknade pružatelji platnih usluga prihvata kartica naplaćuju trgovcima za svaku platnu transakciju na temelju kartica. Trgovci pak te troškove, uključuju u cijene robe i usluga i tako prebacuju taj trošak na krajnjeg korisnika.

²⁸ Ovome je prethodila dugogodišnja sudska bitka između MasterCarda i njegova društva kćeri - MasterCarda Europa s jedne strane i Europske Komisije s druge strane, koju je MasterCard u konačnici izgubio (predmet C-382/12 P) radi utvrđene povrede tržišnog natjecanja radi međubankovnih naknada čije financijske posljedice u konačnici snose potrošači kroz više cijene proizvoda i usluga. Iako je MC godinama ranije postigao dogovor o ograničavanju tih naknada na 0,2 posto za transakcije po debitnim karticama, a 0,3 posto po kreditnim karticama, presuda je ipak donesena, a ovo je ujedno maksimalna visina naknada koja je u konačnici unesena u Uredbu (EU) 2015/751 kao takva.

Niže u tablici prikazani su podaci koje je objavila Hrvatska narodna banka u okviru svojih statističkih izvješća za 2014.²⁹, 2017³⁰. i 2024. godinu³¹:



²⁹ Hrvatska narodna banka, Platne kartice i kartične transakcije 2014. godina, Statistika platnog prometa, srpanj 2015., str. 16

³⁰ Hrvatska narodna banka, Platne kartice i kartične transakcije 2017. godina, Statistika platnog prometa lipanj 2018., str. 30

³¹ Hrvatska narodna banka, Platne kartice i kartične transakcije 2024. godina, Statistika platnog prometa srpanj 2025., str.

Okvir 3. Nacionalne kartične platne transakcije po stanovniku u 2024.



Izvor: HNB

Zaključno, što se kartičnih plaćanja tiče, možemo reći da je EU regulativa postigla „pravu mjeru“. Regulirana su ključna pitanja o kojima ovisi sigurnost korisnika, naknade koje izravno utječu na tržište, ne samo platnoprometno tržište, već i na tržište roba i usluga, regulirani su pružatelji i njihove obveze, kako u pogledu uvjeta za pružanje usluga na tržištu, tako i u pogledu odnosa prema korisnicima, iako je i u ovom području prisutna uobičajena boljka EU zakonodavstva, a to je nekonzistentnost i raspršenost pravila u velikom broju akata. Provedbeni detalji ostali su u domeni pravila platnih shema. Stoga se opravdano možemo zapitati je li doista potrebno materiju koja uređuje provedbena pravila određenih vrsta platnih instrumenata ili transakcija regulirati direktivama ili uredbama (kao što to čini EU u pogledu, primarno, kreditnih transfera i izravnih terećenja) ili bi se trebalo osloniti na manje formalne instrumente reguliranja. Kartična plaćanja funkcioniraju prema pravilima platnih shema koja „žive“ neovisno o pravu Unije, na ugovornoj osnovi između upravitelja sheme i izdavatelja kartica, no to ne znači da korisnici nisu jednako zaštićeni kao i kad koriste SEPA platne instrumente. Bi li institucije Unije trebale nešto „naučiti“ iz takve situacije i tehničke detalje tzv. „SEPA platnih instrumenata“ prepustiti manje formalnim aktima prava Unije i na taj način deformalizirati i olakšati njegovu primjenu. Je li doista potrebno da u direktivi ili uredbi stoji odredba da je pružatelj platnih usluga platitelja dužan u roku od deset sekundi od primitka naloga za plaćanje obavijestiti platitelja je li iznos sredstava stavljen na raspolaganje primatelju plaćanja ili je dovoljno navesti da se platne transakcije instant kreditnog transfera izvršavaju u roku od deset sekundi, a potom pravilima platnih shema opisati cijeli proces, komunikaciju među pružateljima usluga i njihove međusobne odgovornosti?

4. Dostupnost platnih usluga i usporedivost naknada – širenje zakonodavnog obuhvata i opravdanost donošenja novih propisa

Nedugo nakon stupanja na snagu PSD1 zaključeno je da sama Direktiva o platnim uslugama nije dovoljna za ostvarenje jednog od njezinih primarnih ciljeva – osiguranje

dostupnosti platnih usluga korisnicima pod jednakim transparentnim uvjetima i prihvatljivim cijenama pa su pokrenute aktivnosti u smjeru direktnije regulacije dostupnosti osnovnih usluga povezanih s računom za plaćanje potrošačima, pri čemu je zakonodavni instrument ostao isti – direktiva, kako bi se uvažile nacionalne specifičnosti država članica s jedne strane, a s druge strane omogućilo ostvarenje cilja koji se namjeravao postići – pojednostavljivanje prebacivanja računa za plaćanja od jednog pružatelja usluga do drugog, usporedivost naknada i dostupnost osnovnih platnih usluga korisnicima-potrošačima koji zakonito borave u EU. Iako je Komisija još 2010. godine pozvala EBIC³² da bankovna zajednica putem samoregulacije doprinese transparentnosti naknada, to nije urodilo plodom, kao niti Preporuke Komisije iz 2011. godine o pristupu računu za plaćanje s osnovnim uslugama).³³

Dana 17.09.2014. godine stupila je na snagu Direktiva 2014/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o usporedivosti naknada povezanih s računima za plaćanje, prebacivanju računa za plaćanje i pristupu računima za plaćanje s osnovnim uslugama koja je zajamčila pravo na račun za plaćanje s osnovnim uslugama, nametnula državama članicama obvezu uspostave popisa tzv. osnovnih usluga povezanih s računom za plaćanje, odredila pravila iskazivanja naknada u svrhu njihove usporedivosti, propisala obvezu izvješćivanja potrošača o ukupnom plaćenim naknadama, tzv. FID i SOF obrazac, zajamčila račun za plaćanje svakoj osobi koja zakonito boravi na području EU odnosno čije protjerivanje nije moguće iz pravnih ili stvarnih razloga te utvrdila uvjete za prebacivanje računa od jednog pružatelja usluge do drugog, iako samo u nacionalnim okvirima država članica.

U recitalu 9. Direktive navodi se: “...kako bi se dugoročno poduprla učinkovita i neometana financijska mobilnost, nužno je uspostaviti ujednačenu skupinu pravila radi rješavanja pitanja slabe mobilnosti potrošača, a posebno za poboljšanje usporedbe usluga računa za plaćanje i naknada, te potaknuti prebacivanje računa za plaćanje i izbjeći diskriminaciju na temelju boravišta prema korisnicima koji namjeravaju otvoriti i koristiti račun za plaćanje preko granice. Nadalje, ključno je donijeti prikladne mjere za poticanje sudjelovanja potrošača na tržištu računâ za plaćanje. Te će mjere potaknuti ulazak pružatelja platnih usluga na unutarnje tržište i osigurati ravnopravne uvjete, jačajući tako tržišno natjecanje i učinkovito raspoređivanje sredstava unutar tržišta Unije financijskih usluga stanovništvu u korist poduzeća i potrošača.”

Iz ovog recitala vidljivo je da, iako je PSD1 uspostavila ujednačen okvir za pružanje platnih usluga na unutarnjem tržištu (u pogledu pružatelja, transparentnosti uvjeta, obveza prethodnog informiranja, odgovornosti, minimuma prava korisnika, osobito potrošača), nije ostvarena namjeravana svrha – stvoreni su uvjeti, no sama PSD1 nije potaknula mobilnost potrošača. Možemo se pitati je li to radi njihove tradicionalne opredijeljenosti za određenog pružatelja u domicilnoj državi s kojim su, više/manje zadovoljni i čiji im opseg usluga omogućava i

³² European banking industry comity, tijelo osnovano 2004. godine kao svojevrsno neovisno tijelo putem kojega predstavnici bankovne zajednice razmjenjuju iskustva i ideje i čija je osnovna svrha dijalog s institucijama EU, uključivo i predlaganje zakonodavnih aktivnosti i izmjena, <https://uia.org/s/or/en/1100011064>, pristupljeno 15.09.2025.

³³ Prijedlog Direktive EU Parlamenta i Vijeća o usporedivosti naknada povezanih s računom za plaćanje, prebacivanju računa i pristupu računu za plaćanje s osnovnim uslugama /* COM/2013/0266 final - 2013/0139 (COD)

prekogranično korištenje u mjeri koja zadovoljava potrebe prosječnog potrošača, uvažavajući pri tome i razgranatu i široko dostupnu infrastrukturu kartičnih proizvoda, ili su vezani za takvog domicilnog pružatelja nedostupnošću i/ili netransparentnošću uvjeta i cijena usluga drugih, uključivo i prekograničnih pružatelja. Moguće je dijelom i jedno i drugo. Prosječni potrošač u pravilu nema potrebu za prekograničnim pružateljem usluga, on putuje uglavnom turistički i nema kapitalne imovine u državi osim domicilne pa stoga u pravilu nema niti potrebe za prekograničnim pružateljem usluga. S druge pak strane, možda bi i otvorio račun ili koristio usluge prekograničnog pružatelja da su mu dostupne, primjerice, na daljinu, ako su te usluge jednostavnije za korištenje i cjenovno povoljnije (što danas pokazuje primjer Revoluta). Kada stvari promatramo iz današnje perspektive prisutnosti on-line pružatelja usluga, razumljiva nam je intencija Direktive. Je li Direktiva pod “mobilnošću” podrazumijevala dostupnost prekograničnih pružatelja potrošačima ma gdje se oni unutar granica EU-a nalazili ili se pod mobilnošću podrazumijeva mobilnost potrošača? Teško je to sada reći, no smjer u kojem se razvilo tržište platnih usluga u smislu sve veće zastupljenosti on-line pružatelja usluga, osobito institucija za platni promet i raznih fin-tech hibridnih on-line pružatelja usluga, svjedoči da je regulativa doprinijela upravo tome – korisnik ne mora dalje od svoje fotelje, a usluge su mu dostupne na zaslonu računala ili mobilnog telefona. No takva “mobilnost”, kako je praksa pokazala i danas najzornije pokazuje, je dvosjekli mač čije rizike treba ravnopravno podijeliti među dionicima koji od nje imaju koristi, što se danas, u zakonodavnom postupku donošenja novih platnoprmetnih propisa pokazuje iznimno teškim.

Iz perspektive problematike kojom se ovaj rad primarno bavi, nameće se pitanje je li doista bilo nužno u opisanu svrhu donositi novu direktivu ili je bilo dovoljno dopuniti i u određenoj mjeri modificirati postojeći regulatorni akt koji bazno uređuje platne usluge? Izmjenom odnosno dopunom postojeće direktive platnoprmetna bi pravila ostala u okvirima jednog akta. Izbjeglo bi se ponavljanje, upućivanje akta na akt u određenim dijelovima, olakšalo snalaženje. Donošenjem nove direktive otvorena je nova „pukotina“ za neujednačenu praksu i nedosljedna tumačenja. Ta nova direktiva ne uređuje nove odnose, ne donosi nove platne instrumente niti općenito institute koje PSD1 odnosno kasnije PSD2 ne poznaje. Da apsurd bude veći, nastala je paralelno sa PSD2 i bilo bi zanimljivo čuti argumente zašto ovaj djelić materije kojemu je jedina svrha snažnija zaštita potrošača nije obuhvaćeno jedinstvenim pravnim aktom – PSD 2 direktivom. Tim više što i PSD2 već sadrži pravila veće pravne zaštite potrošača kao korisnika platnih usluga u odnosu na nepotrošače.³⁴

5. Druga direktiva o platnim uslugama – PSD2

Kao što je prethodno spomenuto, paralelno s postupkom koji je iznjedrio Direktivu 2014/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o usporedivosti naknada

³⁴ Primjerice, odredbom čl. 38. PSD2 propisana je mogućnost ugovaranja da se odredbe glave koja uređuje transparentnost uvjeta i zahtjeva obavješćivanja za platne usluge ne primjenjuje u cijelosti ili djelomice ako korisnik platnih usluga nije potrošač.

povezanih s računima za plaćanje, prebacivanju računa za plaćanje i pristupu računima za plaćanje s osnovnim uslugama, koja je formalnopravno zajamčila dostupnost minimalnog paketa platnoprmetnih usluga svim pojedincima s pravnom osnovom boravka u EU, odnosno svima onima čije protjerivanje iz EU-a nije moguće, podigla račun za plaćanje s osnovnim uslugama za čije je korištenje potreban uređaj s pristupom internetu i barem minimalno tehnološko predznanje, na razinu egzistencijalne potrebe, odvijale su se i aktivnosti u svrhu revidiranja PSD1.

Aktivnosti prema novoj direktivi o platnim uslugama započele su već 2012. godine objavom tzv. „Zelene knjige“ Europske komisije: “Towards an integrated European market for card, internet and mobile payments” čime je započeo konzultativni proces u svrhu revidiranja PSD1³⁵, a dana 24. srpnja 2013. godine Komisija EU je usvojila Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uslugama platnog prometa na unutarnjem tržištu i izmjeni direktiva 2002/65/EZ, 2013/36/EU i 2009/110/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 2007/64/EZ, odnosno prijedlog teksta buduće, uvriježeno nazvane PSD2 direktive. U obrazloženju prijedloga navodi se da su u proteklih 12 godina uočene: “određene praznine u trenutnom pravnom okviru za platni promet i tržišne manjkavosti na tržištu za kartična plaćanja te internetski i mobilni platni promet koje će se riješiti ovom inicijativom”³⁶, unatoč već izgrađenom i naprijed rekapituliranom dotadašnjem i ne tako sadržajno i opsegom beznačajnom pravnom okviru. Dakle, zakonodavna inicijativa izriekom spominje kao nedovoljno ili neadekvatno regulirano, područje kartičnog poslovanja i “internetski i mobilni platni promet”, iako je zapravo osnovni motiv i razlog donošenja PSD2 ono što se danas naziva “open banking”.

Direktivom se uspostavlja pravni okvir za obvezno otvaranje tržišta nebankovnim pružateljima usluga i reguliraju se i definiraju kao platne usluge tri nove usluge:

- usluga pružanja informacija o računu, koja korisnicima omogućava pregled stanja/prometa po njegovom računu koji se vodi u banci ili bankama u bilo kojem trenutku
- usluga iniciranja plaćanja kojom se inicira plaćanje kreditnim transferom s računa koji korisnik ima u banci ili kod drugog pružatelja platnih usluga
- usluga potvrde raspoloživosti sredstava na računu za plaćanje za transakcije inicirane karticom

Što su ove usluge u suštini i što se primjenom PSD2 promijenilo za prosječnog korisnika? Usluga iniciranja plaćanja omogućuje iniciranje plaćanja izravno s računa za plaćanje korisnika, bez posredovanja kartice ili drugog platnog instrumenta. Korisnik plaća robu/uslugu na daljinu izravno sa svoga računa, kreditnim transferom, autorizirajući transakciju vjerodajnicama koje mu je dodijelila njegova banka i koje inače koristi na njezinom on-line bankarstvu, trgovac dobiva povratnu informaciju o plaćanju i samim time potvrdu da može

³⁵GREEN PAPER Towards an integrated European market for card, internet and mobile payments
/* COM/2011/0941, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52011DC0941>,
pristupljeno 04.02.2026.

³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013PC0547>,
pristupljeno 13.10.2025.

isporučiti kupljeno. Usluga informiranja o računu omogućuje korisniku da na jednom mjestu (web mjesto odnosno aplikacija pružatelja ove usluge) dobije podatke o svim svojim računima (odnosno onima koje sam odredi) koji se vode kod različitih pružatelja. Ova je usluga podloga za razvoj drugih inovativnih usluga, uglavnom onih koje se temeljem ili su vezane uz utvrđivanje kreditne sposobnosti. Usluga potvrde raspoloživosti sredstava na računu za plaćanje za transakcije inicirane karticom trebala je poslužiti kao baza za razvoj odnosno izdavanje platnih instrumenata trećih pružatelja kojima bi korisnici inicirali platne transakcije koje bi se u konačnici naplatile s računa za plaćanje koji se vodi kod nekog trećeg, no takva usluga nije u praksi zaživjela.

Druga ključna izmjena u odnosu na PSD1, uvjetovana dijelom i uvođenjem ovih novih usluga, su značajno stroža pravila za iniciranje elektroničkih platnih transakcija, odnosno elektroničkih platnih transakcija s udaljenosti (uključivo i kartičnih platnih transakcija!), te uvođenje tehničkih i sigurnosnih pravila za komunikaciju pružatelja novih usluga s pružateljima usluga koji vode račun, te za pristup podacima o računu i drugim osjetljivim podacima s udaljenosti. PSD2 u svojim recitalima, (kojih ima 113, za razliku od PSD1 koja ih je imala 63!) najavljuje i potrebu donošenja regulatornih tehničkih standarda koji bi trebali osigurati interoperabilnost i sigurnost komunikacije, a koje bi trebala donijeti EBA.³⁷

PSD2 je stupila na snagu 12.01.2016. godine, a državama članicama ostavljen je rok za transponiranje u nacionalno zakonodavstvo do 13.01.2018. godine, odnosno rok od dvije godine. Odredbom čl. 98. st. 4. PSD2 EBA je obvezana nacrtati regulatornih tehničkih standarda podnijeti Komisiji do 13. siječnja 2017. godine. Regulatorni tehnički standardi doneseni su kao Delegirana uredba Komisije (EU) 2018/389 od 27. studenoga 2017. o dopuni Direktive (EU) 2015/2366 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu regulatornih tehničkih standarda za pouzdanu autentifikaciju klijenta i zajedničke i sigurne otvorene standarde komunikacije (RTS). RTS je objavljen u Službenom listu 13.03.2018. godine, s primjenom od 14.09.2019. godine. Unatoč ovom nepodudaranju u pogledu početka primjene RTS-a s PSD2 kao temeljnim aktom, pružatelji platnih usluga mogli su pružati usluge sukladno PSD2, uključivo i omogućiti pristup pružateljima novih usluga iz sfere tzv. "open bankinga", što je zapravo regulatorni oksimoron. Naime i prije PSD2 pružatelji usluga su, zapravo zlorabeći vjerodajnice samog klijenta, pristupali informacijama o klijentovim računima (tzv. Screenscraping), što je EU regulator ovakvim pristupom neizravno i dalje odobravao, s time da bi sva odgovornost, uvažavajući zakonodavno rješenje, trebala ostati na pružatelju usluge koji vodi račun. PSD2, kao i PSD1,

³⁷ recital 93, PSD2: *Pružatelji usluga iniciranja plaćanja i pružatelji usluga pružanja informacija o računu s jedne strane te pružatelj platnih usluga koji vodi račun, s druge strane, trebali bi poštovati potrebne zahtjeve za zaštitu podataka i sigurnosne zahtjeve koji su utvrđeni ovom Direktivom ili na koje se upućuje ovom Direktivom ili koji su uključeni u regulatorne tehničke standarde. Ti regulatorni tehnički standardi trebali bi biti u skladu s različitim dostupnim tehnološkim rješenjima. Kako bi se osigurala sigurna komunikacija između relevantnih aktera u odnosu na te usluge, EBA bi trebala utvrditi i zahtjeve za zajedničke i otvorene standarde komunikacije koje će provoditi svi pružatelji platnih usluga koji vode račune koji omogućuju pružanje internetskih platnih usluga. To znači da bi se tim otvorenim standardima trebala osigurati interoperabilnost različitih tehnoloških komunikacijskih rješenja. Tim zajedničkim i otvorenim standardima trebalo bi se osigurati i da je pružatelj platnih usluga koji vodi račun svjestan da ga kontaktira pružatelj usluga iniciranja plaćanja ili pružatelj usluga pružanja informacija o računu, a ne klijent osobno. Tim standardima trebalo bi se također osigurati da pružatelji usluga iniciranja plaćanja i pružatelji usluga pružanja informacija o računu na siguran način komuniciraju s pružateljem platnih usluga koji vodi račun i uključenim klijentima.*

izričito propisuje obveze korisnika platnih usluga u odnosu na postupanje s platnim instrumentom i sigurnosnim vjerodajnicama, uključivo i obvezu pružatelja platnih usluga da upozna korisnika kroz ugovornu dokumentaciju, odnosno opće uvjete s tim njegovim obvezama. Te su obveze, između ostalog, čuvati platne instrumente od doseg trećih osoba, ne dijeliti vjerodajnice s trećim osobama, odnosno ne činiti ih dostupnima trećim osobama, dok screenscraping, kao praksa prešutno podržana od regulatornih tijela sve do početka primjene odredaba o standardima sigurne komunikacije iz RTS-a, zahtijeva upravo to – dijeljenje sigurnosno osjetljivih podataka s trećim osobama kao bi nove platne usluge bile funkcionalne prije no što se za to steknu sigurnosni i tehnički uvjeti. Ovo je jedan praktičan detalj koji govori u prilog tezi da je osnovni motiv donošenja PSD2 bio upravo ono što se naziva “open bankingom”, što prije i gotovo “pod svaku cijenu”.

Za razliku od “screenscrapinga” kod kojega se pružatelj usluge informiranja o računu i/ili pružatelj usluge iniciranja plaćanja i/ili pružatelj usluge informacija o raspoloživosti sredstava „ilegalno“ služi vjerodajnicama korisnika kako bi “pokupio” podatke s ekrana pružatelja usluge koji vodi račun, od stupanja na snagu regulatornih sigurnosnih zahtjeva PSD2 i RTS-a nove platne usluge iz sfere “open bankinga” funkcioniraju preko tzv. API sučelja (*Application Programming Interface*) koja su uspostavili pružatelji usluga koji vode račune. Sučelja moraju ispunjavati sigurnosne zahtjeve PSD2 i RTS-a, pružatelji ovih usluga se na tim sučeljima identificiraju i komuniciraju na siguran način, kvalificiranim certifikatima usklađenim s odredbama Uredbe (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ (tzv. eIDAS Uredba), a korisnici dvofaktorskom autentifikacijom uz primjenu drugih regulatornih zahtjeva. Takva sučelja, ukratko, osiguravaju pouzdanu identifikaciju i komunikaciju svih uključenih strana.

Jačanje konkurentnosti i poticanje inovacija hvalevrijedni su ciljevi, no potrebno je naći adekvatnu ravnotežu između ovih ciljeva i zahtjeva sigurnosti korisnika i samih pružatelja usluga, uvažavajući pri tome činjenicu da je upravo PSD2 podigla standard sigurnosti platnih transakcija, ali i standard sigurnosti komunikacije koja uključuje osjetljive podatke. Iz dvostruko naraslog broja recitala PSD2 u odnosu na PSD1, uz samo dvadesetak članaka više, nameće se pitanje o jasnoći odredaba samog akta. Iako, osim udvostručenog broja recitala, PSD2 donosi samo dvadesetak članaka više, ne treba zaboraviti da iz njega proizlazi i RTS kao zaseban akt na koji se PSD2 izrijeком poziva u nekim odredbama, a njegovo nepoštivanje je propisano kao prekršaj. Iako je zapravo provedbeni akt, njegove odredbe imaju isti pravnu težinu kao i odredbe hijerarhijski višeg akta na kojem je utemeljen. Regulatoriva, dakle, raste, opterećena novim pravilima često nejasnog značenja, pri čemu dodatnu težinu ionako složenim pravnim odnosima daje činjenica da se tržište otvara novim pružateljima i uslugama, što će uroditi novim dvojabama, ali i dovesti do promjene odnosa na tržištu.

5.1. *Open banking* i utjecaj PSD2 na odnose na unutarnjem tržištu platnih usluga

Što su zapravo “open banking”, TPP, AISP, PISP, FinTech i drugi, prosječnom korisniku platnih usluga nerazumljivi izrazi koji su odjednom, netom nakon usvajanja PSD2 preplavili medije (a ubrzo ih je prihvatila i stručna literatura), sugerirajući korisnicima revolucionarne promjene na europskom platnom tržištu? Open banking u njegovoj suštini formalnopravno su omogućili propisi Europske unije, odnosno PSD2 i RTS kao provedbeni akt, a faktički - razvoj tehnologije: “Središnju ulogu u financijskim inovacijama u 21. stoljeću ima razvoj informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT). Tehnološki napredak je važan aspekt tržišnog natjecanja u području financijskih usluga (vlastiti prijevod.)”.³⁸

“Open banking” ili u prijevodu na hrvatski jezik - “otvoreno bankarstvo” je izraz povezan s novim naprijed spomenutim uslugama koje PSD2 regulira: uslugom informiranja o računu, uslugom iniciranja platnih transakcija i uslugom potvrde raspoloživosti sredstava, a koje imaju pravo pružati pružatelji platnih usluga koji ujedno ne vode račun za plaćanje u odnosu na koji se te usluge pružaju.

Iako spomenute usluge mogu pružati i banke, odnosno kreditne institucije kao pružatelji platnih usluga koji vode račune za plaćanje (jer im PSD2 izrijekom priznaje to pravo temeljem njihove registracije kao kreditnih institucija), “open banking” kao pojam izravno je povezan s ovima prvima jer je upravo “open banking”, odnosno otvaranje banaka i stavljanje na raspolaganje podataka koje one imaju o svojim klijentima pod određenim uvjetima - pretpostavka za njihovu aktivnost na tržištu. Open banking temelji se na pravilu o pristupu računu (tzv. XS2A rule ili “access to account rule”)³⁹. Ako nema računa za plaćanje, bilo koja od ovih usluga je suvišna. S obzirom da ne vode račune za plaćanje, ovim pružateljima usluga bilo je potrebno regulatorno omogućiti pristup računima koje vodi netko drugi, a to su kreditne institucije odnosno banke. Dakle, trebalo je “otvoriti” pristup bankovnim financijskim podacima, unatoč pravilima o zaštiti osobnih podataka i bankovnoj tajni, kako bi usluga bila moguća od strane nekog trećeg. Drugim riječima, bila je potrebna politička odluka na razini Unije. Formalni i javno komunicirani motiv takve odluke bila je potreba za povećanjem kompetitivnosti.

Sve tri ove usluge moguće su isključivo ako je račun za plaćanje u odnosu na koji se one nude ili pružaju „dostupan on-line“, što u praksi znači da je korisnik (vlasnik) računa ujedno korisnik on-line bankarstva kreditne institucije koja mu vodi račun. Ovo iz jednostavnog razloga jer se i ove usluge pružaju on-line.

³⁸ Inna Romānova, Simon Grima, Jonathan Spiteri, Marina Kudinska, The Payment Services Directive II and Competitiveness: The Perspective of European Fintech Companies, European Research Studies Journal Volume XXI, Issue 2, 2018, str. 6

³⁹ OPEN BANKING AND COMPETITION: AN INTRICATE RELATIONSHIP, Alessandro Palmieri, Blerina Nazeraj, EU AND COMPARATIVE LAW ISSUES AND CHALLENGES SERIES (ECLIC 5) – SPECIAL ISSUE, str. 219.

EU je prva u svijetu uspostavila regulatornu obvezu omogućavanja pristupa podacima o računu⁴⁰. Zakonodavni zahvat (drugim riječima – daljnja regulacija) u svrhu povećanja kompetitivnosti različito je komentiran od strane struke i znanstvene zajednice, od toga da su jedni postavljali pitanje čemu regulatorno uplitanje radi poticanja tržišnog natjecanja u uvjetima tržišne ekonomije i to u mjeri koja može ugroziti sigurnost osobnih i finansijskih podataka i izložiti korisnika različitim rizicima, do onih koji su smatrali da takvo rješenje neće ugroziti dominantnu poziciju najvećih banaka, a time niti ostvariti svoj cilj.⁴¹ U svakom slučaju, „regulatorno uplitanje“ generiralo je potrebu za rastom i širenjem regulative što je opet dovelo do manjka jasnoće u zakonodavnim rješenjima, potrebu za involviranjem institucija Unije u tumačenje u svrhu implementacije u vidu raznih „Q&A“-eva koji su možda i danas dostupni negdje u bespućima interneta ako se baš jako potrudite naći ih i znate što tražite. Naravno, ovi, da ih tako nazovemo, pomoćni alati nemaju značaj formalnog izvora prava, ali obveznicima primjene, uz određeni rizik koji se mora prihvatiti u svrhu implementacije izmjena - da će jednoga dana možda jedini pozvani i ovlašteni tumač prava Unije, a to je Sud Europske unije, o određenom pitanju, izravno ili neizravno, zauzeti potpuno drugačiji stav. U svrhu podržavanja jedne od teza ovoga rada, ta su regulatorna rješenja uglavnom tehničke, provedbene naravi, dodatno opteretila ionako već glomaznu regulativu i sigurno su mogla naći mjesto u aktima manje formalne naravi. Pitanje pristupa podacima kao temeljno pitanje moglo se riješiti jednom zakonskom odredbom.

Ovime su priliku da nađu svoje mjesto pod suncem platnoprmetnog tržišta, a time i priliku za tržišno natjecanje, dobili svi oni koji su, bilo razvili, bilo pribavili određena tehnološka inovativna rješenja koja omogućuju elektroničku daljinsku komunikaciju i pristup podacima.

Pored tržišnog natjecanja, drugi važan cilj ovih novina, a koji je PSD2 proklamirala, bio je da se korisnicima omoguće različita inovativna rješenja koja će im olakšati svakodnevni život na virtualnom zajedničkom tržištu EU-a.

U Prijedlogu PSD2 navodi se: *“Uz pomoć ove inicijative potrošači i trgovci imat će priliku u potpunosti iskoristiti pogodnosti unutarnjeg tržišta, posebno u pogledu e-trgovine. Cilj je ovim prijedlogom dalje razvijati tržište elektroničkog platnog prometa na razini cijele Europske unije, čime će se omogućiti potrošačima, trgovcima na malo i drugim sudionicima na tržištu da u potpunosti uživaju pogodnosti unutarnjeg tržišta EU-a, u skladu sa Strategijom 2020. i Digitalnom agendom.”.....te: “unaprijedit će se funkcioniranje unutarnjeg tržišta za usluge platnog prometa i, šire, za svu robu i usluge s obzirom na potrebu za inovativnim, učinkovitim i sigurnim sredstvima plaćanja.”*⁴²

⁴⁰ Hedwige Nuyens, Lisa Quest, Maria Jardim Fernandes: Big Banks Bigger Techs, Final Version, Oliver Wyman i International banking federation, 2020. g., str. 31., <https://www.ibfed.org.uk/wp-content/uploads/2020/07/Big-Banks-Bigger-Techs-How-policy-makers-could-respond-to-a-probable-discontinuity.pdf>

⁴¹ Ibid, str. 221

⁴² Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o uslugama platnog prometa na unutarnjem tržištu i izmjeni direktiva 2002/65/EZ, 2013/36/EU i 2009/110/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 2007/64/EZ /* COM/2013/0547 final - 2013/0264 (COD) */ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013PC0547>, 01.11.2025. g.

Prije početka njezine primjene nije bilo moguće predvidjeti posljedice koje će PSD2 donijeti na financijsko tržište, u prvom redu – na koji će način utjecati na položaj banaka kao tradicionalnih pružatelja platnih usluga. Unatoč njihovim komparativnim prednostima u smislu dugogodišnjeg iskustva na tržištu i povjerenja koje uživaju, izravnog kontakta s klijentima koji održavaju kroz mreže poslovnica, a ne samo on-line, široke lepeze usluga koje, pored platnoprometnih, pružaju svojim klijentima, ipak nije bilo moguće isključiti potencijalni negativni utjecaj novih konkurenata na banke s obzirom da im je omogućen ulazak na tržište u sferi u kojoj se može reći da su “doma”, a to je informacijska i komunikacijska tehnologija kao baza ovih usluga, dok su se banke, s druge strane, našle u situaciji u kojoj su morale podnijeti veliki financijski i druge povezane terete dodatnih ulaganja kako bi (p)ostale konkurentne unatoč bazi klijenata koju imaju.⁴³ Možemo to sažeti i na razinu apsurdna: da su banke morale platiti razvoj da bi podijelile ono što imaju s nekim tko ih izravno tržišno ugrožava.

Prenošenje PSD2 u nacionalno zakonodavstvo kasnilo je u većini država te je bilo povezano sa značajnim troškovima koje su podnijele primarno banke. Glavna uprava za financijsku stabilnost, financijske usluge i uniju tržišta kapitala EU (DG FISMA) izdala je studiju “A study on the application and impact of Directive (EU) 2015/2366 on Payment Services (PSD2) FISMA/2021/OP/0002” u kojoj je objavila da je, temeljeno na podacima prikupljenim iz literature, intervjuja i anketa, najveći dio troškova implementacije PSD2 povezan s:

- otvorenim bankarstvom, osobito razvojem sučelja za sigurnu komunikaciju (API)
- uvođenjem odnosno prilagodbom za tzv. sigurnu autentifikaciju (SCA)
- pravnom pomoći radi nejasnoća PSD2 i s njome povezane pravne nesigurnosti ⁴⁴

⁴³ Ibid, str. 9.

⁴⁴ A study on the application and impact of Directive (EU) 2015/2366 on Payment Services (PSD2) FISMA/2021/OP/0002, str. 154, https://www.researchgate.net/publication/368296435_A_study_on_the_application_and_impact_of_Directive_EU_20152366_on_Payment_Services_PSD2_A_study_on_the_application_and_impact_of_Directive_EU_20152366_on_Payment_Services_PSD2, pristupljeno 01.11.2025.

Table 9 Costs linked to PSD2²¹¹

Cost item	Stakeholders included in calculation	Value (if relevant, year)	Type
<i>Development of application programming interfaces</i>	Credit institutions	€2,200,000,000	One-off
<i>SCA implementation</i>	Credit institutions, TPPs, merchants	€5,000,000,000	One-off
<i>Development of products based on APIs</i>	TPPs	€140,000,000 to €285,000,000	One-off
<i>Business loss due to SCA implementation (friction and complexity of authentication method)</i>	Merchants	~ €33,500,000,000	One-off
<i>Registration costs for new TPPs</i>	TPPs	€10,000,000	One-off
<i>Maintaining legacy technologies due to APIs not working properly</i>	TPPs	~ €140,000,000	One-off
<i>Increased uncertainty about processing of payments</i>	TPPs	Too early to call	One-off
<i>Bank API maintenance</i>	Credit institutions	~ €278,000,000	Recurring
<i>Maintenance of API-based products</i>	TPPs	€53,000,000	Recurring
<i>Informing consumers about rights and obligations, improving financial knowledge necessary for PSD2-linked services</i>	Credit institutions	€123,000,000	Recurring
<i>Ongoing supervision fees for new TPPs</i>	TPPs	€3,000,000	Recurring
<i>Higher need for supervision in national administrations due to PSD2</i>	National administrations	~ €30,000,000	Recurring

Izvor: A study on the application and impact of Directive (EU) 2015/2366 on Payment Services (PSD2) FISMA/2021/OP/0002, str. 154

Danas, prema podacima EBA-inog registra koji objedinjava podatke o registriranim pružateljima platnih usluga u državama članicama na području EU, registriran je 281 pružatelj usluge iniciranja plaćanja i 425 pružatelja usluga informiranja o računu,⁴⁵ temeljem PSD2.

Statistika bazirana na podacima iz EBA-inog registra bilježi da je do kraja 2019. godine gotovo 75% svih PSD2 licenci dodijeljeno subjektima koji su osnovani prije usvajanja ove regulative na razini EU-a. Otprilike četvrtina svih novih PayTech licenci bila je povezana s novim osnivanjem i može se izravno povezati sa stimuliranjem poduzetništva putem PSD2.

⁴⁵ Izvor: EBA registar, 01.11.2025. godine

Zanimljivo je da je velika većina tih novoosnovanih PayTech start-upova nastala u razdoblju prije nacionalnih transpozicija PSD2 direktive. To može upućivati na zaključak da ulagači i inovatori u PayTech industriji predviđaju regulatorne promjene i pokreću nove tvrtke znatno unaprijed. Možemo se zapitati: je li doista riječ o predviđanju ili utjecanju? Nakon nacionalnih transpozicija PSD2, zamah za osnivanjem novih PayTech subjekata usporio je.⁴⁶

Po početku primjene transponirane PSD2 direktive započelo je ono što se često u teoriji i praksi naziva “digitalna transformacija”⁴⁷, kako u financijskom sektoru, tako i šire, što će značajno ubrzati i otvoriti nova pitanja i dvojbe uključivo i u odnosu na primjenu umjetne inteligencije u poslovanju i životu. Za zapitati se je, uvažavajući činjenicu da je upravo regulativa Unije omogućila ulazak PayTech pružatelja na tržište i posijala sjeme digitalizacije plaćanja, je li Unija time pustila duha iz boce kojega već neko vrijeme nije u mogućnosti kontrolirati? Jesu li institucije Unije u stanju i jesu li uopće politički voljne i imaju li snage držati ovaj sektor pod nadzorom kad uzmemo u obzir da su danas najveći i globalno prisutni pružatelji platnih usluga upravo veliki nadzornici pristupa⁴⁸ nad kojima nacionalna nadzorna tijela država članica nemaju nikakvu praktičnu mogućnost nadzora u tom dijelu. Promatrajući iz ovog kuta u najmanjem je sporna praktična mogućnost ostvarenja svrhe ovog rastućeg amalgama propisa. Nacionalna nadzorna tijela stvarni nadzor provode samo nad onim pružateljima koji u dotičnoj državi imaju svoje sjedište odnosno poslovni nastan, a čija je tržišna snaga zanemariva u odnosu na globalne igrače (usporedimo li, primjerice, Revolut koji prekogranično pruža usluge i na području RH i koji samo u Europi ima, kako sam na svojim stranicama piše, 40 milijuna korisnika platnih usluga i neku od domaćih banaka). Ako su najveći pružatelji, pri čemu imamo na umu one koji drže najveći dio, ne samo EU tržišta, već i globalnog, svjetskog tržišta, izvan kontrole nacionalnih nadzornih tijela i samih institucija EU, postavlja se pitanje koliko je pošteno tržišno natjecanje koje je ta ista regulativa omogućila političkom odlukom. Dakle, unatoč vrlo detaljnim, u velikoj mjeri i tehničkim regulatornim rješenjima koja su se mogla i trebala donijeti u vidu manje formalnih instrumenata prava Unije, ta se ista rješenja, osobito u dijelu zaštite korisnika i odgovornosti pružatelja u odnosu na velike igrače vrlo teško ili gotovo nikako ne provode osim ako se oni svojom odlukom odluče na primjenu ili im je primjena u određenoj mjeri korisna. Pri tome ne treba zanemariti činjenicu da su njihova financijska snaga i broj korisnika toliki da bez ikakvih poteškoća mogu podnijeti teret ne samo financijskog gubitka uslijed eventualnih prigovora korisnika, čak i u situacijama kada ti prigovori nisu utemeljeni (možemo se poslužiti primjerom PayPala koji je donedavno

⁴⁶ The impact of Payment Services Directive 2 on the PayTech sector development in Europe, Michał Polasik, Agnieszka Hutarska, Rehan Iftikhar, Štěpán Mikula, Journal of Economic Behavior & Organization Volume 178, October 2020, str. 385-401, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167268120302328>

⁴⁷ Alexander Diadiushkin, Kurt Sandkuhl, Alexander Maiatin: Fraud Detection in Payments Transactions: Overview of Existing Approaches and Usage for Instant Payments, Complex Systems Informatics and Modeling Quarterly, Listopad 2019, broj 20, str. 72-78, https://www.researchgate.net/publication/337164071_Fraud_Detection_in_Payments_Transactions_Overview_of_Existing_Approaches_and_Usage_for_Instant_Payments

⁴⁸ Nadzornik pristupa, sukladno Uredbi (EU) 2022/1925 o digitalnim tržištima (DMA) je subjekt koji pruža osnovnu uslugu platforme i koji je određen kao nadzornik pristupa u skladu s navedenom Uredbom te zbog svojeg utjecaja i snage ima određene posebne obveze.

svojim korisnicima vraćao sredstva na prvi prigovor koji čak nije trebalo posebno niti obrazložiti, sve u svrhu privlačenja korisnika i jačanja tržišnog položaja), već i financijski gubitak velikih kazni koje su institucije Unije u nekoliko navrata izrekle, a o čemu će više govora biti u nastavku. Financijska i tržišna snaga globalnih pružatelja platnih usluga na tržištu jedan je od razloga značajnog povećanja zapriječenih financijskih sankcija aktima Unije općenito, što ima određeni negativni učinak na pružatelje usluga čija se financijska snaga ne može uspoređivati s onom globalnih igrača i koji djeluju na lokalnim tržištima. Visoke sankcije formulirane u postocima od godišnjeg prometa vrlo često djeluju destimulirajuće na, uvjetno rečeno, male pružatelje usluga jer ne preuzimaju ni najmanji rizik ni kad je njihova pravna situacija relativno povoljna, ali od straha od moguće sankcije uslijed nejasnih i nedorečenih propisa ovisno o tumačenju nadležnih tijela ili sudova ne žele uopće doći u situaciju bilo kakvog postupka. To djeluje destimulirajuće i na potencijalne inovacije s njihove strane jer ne mogu biti sigurni da će rješenja, nakon što u njih ulože značajne resurse, zadovoljiti regulatorna očekivanja, a u konačnici, hoće li uopće biti konkurentna ponudi na tržištu nakon dugotrajnog i iscrpljujućeg postupka razvoja i usklađivanja. Proces razvoja novih usluga, uslijed rasta i usložnjavanja propisa postao je vrlo zahtjevan i dugotrajan, a time i skup, što izravno utječe na konkurentnost na tržištu.

5.2. Usluga iniciranja plaćanja kao konkurencija kartičnim platnim transakcijama

Na konferenciji u Parizu održanoj u rujnu 2025. godine jedan od izvršnih direktora EBA-e u svojem je govoru o učincima PSD2 izjavio: “Sedam godina kasnije vidljive su posljedice (primjene PSD2, op.a.) i one su pozitivne..... Ubrzane su inovacije u cijelom platnom ekosistemu, s novim rješenjima kao što je plaćanje s računa na račun, umjesto na kartičnoj infrastrukturi”. (vlastiti prijevod)⁴⁹

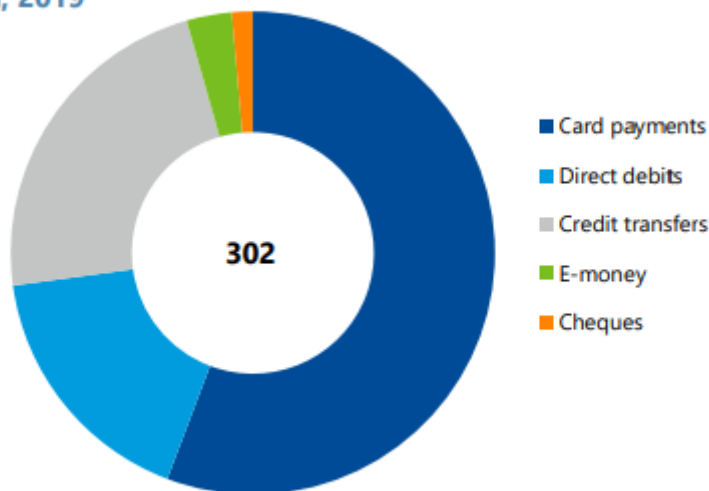
Upravo je konkuriranje kartičnim, izvorno američkim platnim shemama, bio, uz regulirani “open banking” i ono što je on trebao značiti u smislu konkurencije bankama, jedan od glavnih povoda i ciljeva regulatornog uvođenja usluge iniciranja plaćanja. Usluga iniciranja plaćanja omogućuje elektroničko plaćanje na daljinu (na *e—commerce* odnosno internetskom prodajnom mjestu) izravno s računa platitelja na račun primatelja plaćanja (najčešće trgovca), bez korištenja kartice. Kao što je već naprijed rečeno u poglavlju o kartičnim plaćanjima, kartična plaćanja ovise o velikim, izvorno američkim vlasnicima licenci i upraviteljima platnih shema preko kojih se kartične transakcije obrađuju i izvršavaju. Osim toga, kartična su plaćanja povezana s dodatnim troškovima, tzv. interchange fee-evima koje trgovac u konačnici, kroz cijenu robe odnosno usluge, prevaljuje na krajnjeg korisnika. Europska je unija ograničila visinu međubankovnih naknada Uredbom (EU) 2015/751 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2015. o međubankovnim naknadama za platne transakcije na temelju kartica,

⁴⁹ Payments Tomorrow Conference, Paris, 25-9- 2025: Innovation, competition and security: how regulation continues to shape the EU payments market, <https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/2025-09/f2a45cc0-e5ce-4539-a55c-af379e34eb7c/Innovation%20%20competition%20and%20security%20-%20Payments%20Tomorrow.pdf>, 02.11.2025. godine

nastojeći na ovaj način zaštititi korisnike, no nesporno je da Unija želi smanjiti ovisnost svog tržišta o kartičnim proizvodima i to je nesumnjivo jedan od generatora izmjene propisa.

Je li i u kojoj mjeri PSD2 bila uspješna u jednom od svojih temeljnih ciljeva neumitno govori statistika. Prema podacima ECB-a 2019. godine kartična su plaćanja dominantni način bezgotovinskog plaćanja u Europi.

Number of Cashless Payment Transactions in Europe per Capita, 2019



Sources: ECB Statistical Data Warehouse.

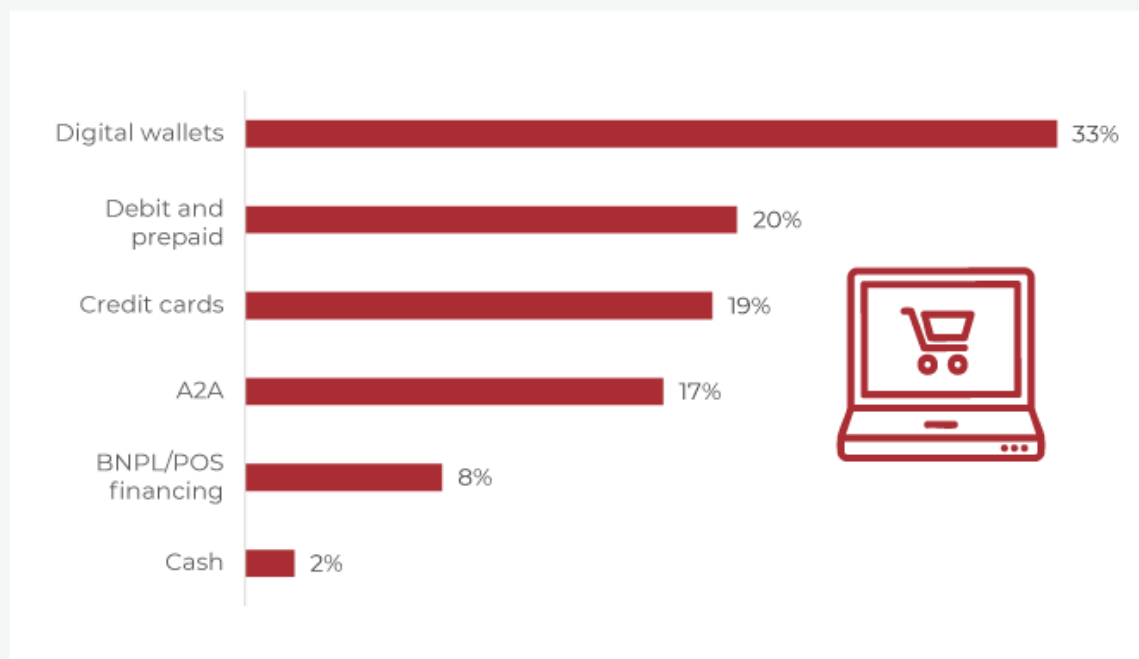
Preuzeto sa ⁵⁰

Prema podacima za 2024. godinu situacija se nije puno izmijenila. Kartična plaćanja i digitalni novčanici (u koje su pohranjene kartice) čine preko 70% svih bezgotovinskih plaćanja u Europi, dok su kreditni transferi i izravna terećenja kao A2A modeli plaćanja (izravan prijenos s računa na račun) zastupljeni sa svega 17%. U tih 17% je određeni udio kreditnih transfera koje iniciraju TPP-ovi putem usluge iniciranja plaćanja.

⁵⁰ Fintech in Europe: Promises and Threats by Chikako Baba, Cristina Batog, Enrique Flores, Borja Gracia, Izabela Karpowicz, Piotr Kopyrski, James Roaf, Anna Shabunina, Rachel van Elkan, Xin Cindy Xu; IMF working paper, <https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2020/english/wpica2020241-print-pdf.pdf>, pristupljeno 1.11.2025.

Top E-Commerce Payment Methods in Europe 2024

PCMI Payments & Commerce
Market Intelligence



Source: Worldpay. (2025). Global Payments Report 2025

Preuzeto sa⁵¹:

Iz ovih podataka nameće se zaključak da, unatoč zakonodavnom zahvatu u tržište radi njegova otvaranja digitalnim pružateljima usluga i propisivanju obveze kreditnim institucijama da otvore pristup svojim podacima u korist tih pružatelja kako bi oni uopće mogli ponuditi svoje usluge, sve s ciljem da se poveća zastupljenost kreditnog transfera u elektroničkim platnim transakcijama s udaljenosti, institucije EU nisu uspjele stvoriti ozbiljniju konkurenciju daleko manje reguliranom kartičnom proizvodu. Mogli bismo reći i da zakonodavni zahvat u tržišne odnose nije ili barem nije značajno urodio plodom. Rast opsega pravne regulacije u navedenu svrhu nije opravdao očekivanja glede tržišnog udjela SEPA platnih instrumenata. Pozitivni učinci su svakako oni vezani uz povećanu razinu sigurnosti koja se zahtijeva za platne transakcije na daljinu, uključivo i kartične platne transakcije, no sigurnosne zahtjeve koje propisuje EU regulativa veliki igrači na tržištu najčešće ne poštuju, a nadzorna tijela država članica su u odnosu na njih najčešće nemoćna ili pak odgovornost za te transakcije, što im je i najjednostavnije, prebacuju na pružatelje usluga koji vode račune.

⁵¹ <https://paymentscmi.com/insights/most-common-europe-payment-methods/>, pristupljeno 01.11.2025.

6. FinTech vs BigTech; BigTech vs banke; je li jedna „prijetnja“ tržišnom natjecanju zamijenjena većom?

Što su GAFAM, FANG, FAANG, MAMAA....u kontekstu tržišta platnih usluga?

Riječ je o akronimima koji označavaju najsnažnije i najveće predstavnike tehnološkog sektora i predvodnike digitalne revolucije, globalno prisutne, izvorno američke tehnološke divove. Riječ je o Google-u (kasnije Alphabetu), Amazonu, Facebooku - kasnije Meta-i, Microsoftu, Apple-u. Ponekad, ovisno o kontekstu, pridružuje im se i Netflix, Uber, Alipay (koji, iako iz Kine, mogu koristiti i stranci).... Svi oni, zahvaljujući svojoj financijskoj snazi i globalnoj prisutnosti, širokoj lepezi usluga koje nude i ogromnoj bazi svojih korisnika (što znači – ogromnoj riznici osobnih podataka, uključujući i podataka o navikama potrošnje svojih korisnika što je od krucijalne važnosti za niz financijskih usluga i koja neminovno generira mrežne učine na tržištu) predstavljaju prijetnju tržišnom natjecanju, kako u svijetu, tako i u Europi. Kako bi korisnicima omogućili brzu i jednostavnu kupnju i zadržali ih unutar vlastitih aplikacija, ovi su pružatelji, iako im to nije osnovna djelatnost, financijske usluge ugradili u svoje platforme odnosno aplikacije i to uglavnom na način da sami, odnosno njihova povezana društva, pružaju financijske usluge. Radi se o tzv. ugrađenim financijskim uslugama (eng. “embedded finance” ili EmFi) koje omogućavaju korisnicima plaćanje različitih sadržaja, ali i druge financijske usluge, na web mjestima i/ili mobilnim aplikacijama samih ovih pružatelja, bez potrebe korisnika da napuštaju aplikaciju ili web mjesto da bi izvršili plaćanje, a najčešće i bez potrebe autorizacije svake pojedinačne transakcije, zahvaljujući prethodno spremljenim kartičnim podacima, čime korisnici, najčešće da toga nisu niti svjesni, ovlašćuju samog pružatelja usluge da inicira transakciju za plaćanje naručenog sadržaja. EmFi nije isto što i open banking no upravo je regulativa koja uređuje open banking, u velikoj mjeri, barem u Europi, omogućila EmFi.

EmFi je integracija financijskih usluga u nefinancijske platforme. Postoje različiti oblici EmFi, ovisno o modelu i ovisno o uslugama koje se nude (osiguranje, krediti, plaćanje na rate....), no praksa pokazuje da postoje dva ključna modela:

- prvi – u kojem “trgovac” sam pruža i financijske usluge, bilo da se sam registrira kao pružatelj platnih usluga ili da osnuje društvo koje će registrirati kao pružatelja platne usluge u tu svrhu
- drugi – u kojem trgovac u svoju platformu integrira rješenje trećeg neovisnog FinTecha kao pružatelja platne usluge (npr. kao što su u Republici Hrvatskoj internetski trgovci koji koriste rješenja za plaćanje Corvus Pay-a).⁵²

Potencijalnu opasnost BigTech-a za tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu i same institucije EU dosta su rano prepoznale i reagirale određenim mjerama. Komisija je u lipnju 2017. kaznila Google novčanom kaznom od 2,42 milijarde EUR jer je zloupotrebljavao vodeći položaj svoje tražilice pružanjem nezakonite prednosti Googleovoj usluzi za uspoređivanje

⁵² Albion Murati, Oskar Skau, Arvid De Geer Embedded finance: How banks and customer platforms are converging, , dostupno na: <https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/embedded-finance-how-banks-and-customer-platforms-are-converging>, 03.11.2025. godine

cijena. Drugi puta Europska komisija kaznila je Google radi kršenja pravila o zaštiti prava tržišnog natjecanja u EU 2019. godine u području oglašavanja, kaznom od 1,49 milijardi eura⁵³, a treći puta 2025. godine kaznom od 2,95 milijardi eura za kršenje pravila tržišnog natjecanja, opet radi favoriziranja vlastitih oglašivačkih alata. Iako ove kazne nisu u izravnoj vezi s platnim uslugama, svakako su indikativne za veličinu i snagu ovog tehnološkog diva koji je preko povezanog društva Google Payment Lithuania UAB registriranog kao institucija za elektronički novac, licenciran za obje platne usluge koje je uvela PSD2: za uslugu iniciranja plaćanja i za uslugu pružanja informacija o računu.⁵⁴

Institucije EU, osim postupaka koji su na razini EU, ali i na području pojedinih država članica vođeni protiv ovih Big Tech, pokušavaju u novije vrijeme novim zakonodavnim mjerama staviti pod nadzor njihovu ekspanziju i spriječiti negativne posljedice po unutarnje tržište putem dviju uredbi:

- Uredbe EU) 2022/2065 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. Listopada 2022. O jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmjeni Direktive 2000/31/EZ (Akt o digitalnim uslugama), koja je u primjeni od 17.02.2024. godine i koja propisuje obveze za internetske posrednike (internetska tržišta, posrednike i platforme) razmjerno njihovoj veličini, vezano za transparentnost, zabranu oglašavanja usmjerenog na djecu, suzbijanje nezakonitog sadržaja i
- Uredbe (EU) 2022/1925 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2022. o pravednim tržištima s mogućnošću neograničenog tržišnog natjecanja u digitalnom sektoru i izmjeni Direktiva (EU) 2019/1937 i (EU) 2020/1828 (Akt o digitalnim tržištima) koja je stupila na snagu 11. studenoga 2023. godine, koja bi trebala osigurati jednake uvjete za sva digitalna poduzeća, neovisno o njihovoj veličini i koja je uvela dodatne obveze za tzv. velike platforme (tzv. nadzornici pristupa ili engl “gatekeepers”), a koji je Europska komisija za potrebe provedbe Uredbe utvrdila 7: Alphabet, Amazon, Apple, Booking, ByteDance, Meta i Microsoft.⁵⁵

Akt o digitalnim tržištima ne regulira društva, već usluge, a tek posredno – njihove pružatelje kombinirajući pri tome nekoliko kriterija za utvrđivanje tzv. nadzornika pristupa, koje, prema tim kriterijima i dostupnim joj podacima, utvrđuje Komisija. Te tzv. osnovne usluge platforme, sukladno odredbi čl. 2. Akta o digitalnim tržištima uključuju: internetske posredničke usluge, internetske tražilice, društvene mreže, platforme za dijeljenje videa, komunikacijske usluge neovisne o broju, operativne sustave, internetske preglednike, virtualne asistente, usluge internetskog oglašavanja i usluge računalstva u oblaku.

Što se tiče prisutnosti ovih nadzornika pristupa ili njihovih povezanih društava na tržištu platnih usluga u EU, kao registrirani pružatelj platnih usluga prisutan je Google Payment Lithuania UAB, povezano društvo nadzornika pristupa Alphabet, koji je registriran kao pružatelj usluge iniciranja plaćanja i kao pružatelj usluge informiranja o računu sukladno PSD2, Amazon Payments Europe S.C.A., povezano društvo nadzornika pristupa Amazon, Alipay

⁵³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_18_4581, 03.11.2025.

⁵⁴ <https://thebanks.eu/emis/google-payment-lithuania-354891>, 20.02.2026.

⁵⁵ <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/digital-markets-act/>, 07.11.2025.

(Europe) Limited S.A. (povezano društvo “vrlo velike internetske platforme” AliExpress sukladno Aktu o digitalnim uslugama, registriran kao institucija za elektronički novac, Facebook Payments International Limited, povezano društvo nadzornika pristupa Meta, registriran kao institucija za elektronički novac).

Apple nije registriran kao pružatelj platnih usluga u EU, no činjenica je da ih pruža i to temeljem posebnih ugovora koje sklapa sa bankama i drugim pružateljima platnih usluga koji izdaju platne instrumente na području EU, temeljem kojih omogućava korisnicima njihovih kartica registraciju u svoj e-novčanik: <https://support.apple.com/en-us/109516> (pristupljeno 07.11.2025.)

Iz navedenog zaključujemo da institucije Unije probleme uzrokovane širenjem primjenjive regulative pokušavaju rješavati novim propisima. Primarni ciljevi, ili se barem tako tumači, koji bi se ili su se već trebali ostvariti rastom opsega i broja propisa primjenjivih na platne usluge na unutarnjem tržištu trebali su biti: otvaranje tržišta, pojednostavljenje i veća dostupnost usluga i jasnoća međusobnih odnosa, odnosno prava i obveza sudionika. Međutim, čini se da se od svega nabrojanog dogodilo samo otvaranje tržišta. Propisi nisu omogućili jednostavnije usluge, štoviše – usluge se kompliciraju i postaju sve složenije, možda ne izravno iz pozicije korisnika jer se on ne opterećuje pozadinskim odnosima sve dok usluga funkcionira. Međutim, izvor problema je upravo to što je u tim uslugama vrlo teško razaznati tko ih pruža, čija infrastruktura iza njih stoji i tko je uslijed toga odgovoran korisniku. Korisnik koji je nezadovoljan uvijek će se obratiti onome tko mu vodi račun ili mu je izdao karticu kojom je inicirao transakciju. Kad uzmemo u obzir da prosječan zakonodavni postupak u EU traje minimalno tri godine naviše, a različita nova fintech rješenja se pojavljuju daleko intenzivnije, na mjestu je pitanje prate li usluge doista regulativu ili pak regulativa u unaprijed izgubljenoj utrci kaska za inovacijama i ispunjava li ona u takvoj situaciji svoju svrhu ili bi trebalo razmisliti o alternativnim načinima uređivanja odnosa na tržištu.

7. FIDA – je li moguće uspostaviti ravnotežu između dostupnosti usluga i zaštite financijskih podataka?

Zabrinutost radi potencijalnih negativnih posljedica otvaranja pristupa financijskim podacima koji je utemeljila PSD2 na financijskom tržištu u EU je dosegla vrhunac u postupku donošenja nove Uredbe o pristupu financijskim podacima (engleski uvriježeni skraćeni naziv: Financial Data Access Regulation ili skraćeno FIDA uredba ili samo FIDA). Europska komisija je 28. lipnja 2023. godine objavila Prijedlog uredbe o okviru za pristup financijskim podacima i izmjeni uredbi (EU) br. 1093/2010, (EU) br. 1094/2010, (EU) br. 1095/2010 i (EU) 2022/2554⁵⁶ koja bi bila svojevrsna, puno šira i sveobuhvatnija, nadogradnja na platnu uslugu informiranja o računu sukladno PSD2. Usluga informiranja o računu, kao što je naprijed pojašnjeno, omogućava, temeljem suglasnosti korisnika platne usluge-vlasnika podataka,

⁵⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0360>, 07.11.2025.

pružatelju te usluge da prikuplja podatke o računima za plaćanje toga klijenta, prometu i stanju po tim računima, dok bi nova Uredba omogućavala registriranim pružateljima tih usluga da, isto tako temeljem suglasnosti klijenta, prikupljaju i druge njegove financijske podatke, a koji mogu uključivati podatke o kreditima, štednji, osiguranju, uključivo i mirovinskom osiguranju, financijskim instrumentima, investicijskim proizvodima, kripto imovini, podacima kojima raspolažu društva koja se bave utvrđivanjem kreditne sposobnosti. Formalno obznanjeni i od zagovornika u teoriji i praksi oblikovani ciljevi FIDA-e su: bolja kontrola korisnika nad njihovim financijskim podacima, tehnička i operativna standardizacija pristupa radi manjih troškova i pojednostavljenog pristupa i kao treće i zapravo ono što je najzanimljivije tržištu na strani ponude – omogućavanje fin-tech društvima da dođu do podataka i na njima razvijaju svoja inovativna rješenja i nove financijske proizvode.⁵⁷ Dakle, pristup je sličan kao i kod PSD2 i usluge pristupa računu: tehnička i operativna standardizacija pristupa podacima (opet možemo očekivati svojevrzni RTS koji će uvesti tehničke i sigurnosne zahtjeve za povezivanje s izvorima podataka, kao i zahtjeve koji bi trebali osigurati sigurnu autentifikaciju korisnika) i istovrsni benefit za tzv. “nove igrače”, a navodno time i korisnike.

U postupku donošenja FIDA-e dosta je glasna inicijativa i zakonodavne rasprave da se tom Uredbom zabrani ili ograniči pristup financijskim podacima društvima koji su utvrđeni kao nadzornici pristupa temeljem naprijed već spomenutog Akta o digitalnim tržištima. Navodno je riječ o inicijativi same Komisije koju, doduše, nije nigdje na službenim internetskim stranicama moguće pronaći, no očito je izašla u javnost s obzirom da je izazvala i polemiku u znanstvenim, ali i krugovima struke i samih budućih pružatelja usluga.⁵⁸ I u ovom slučaju EU institucije su se našle u problemu radi potencijalnih negativnih učinaka otvaranja tržišta novom regulativom.

Prijedlozi izmjena Prijedloga FIDA-e u tom smislu se kreću od isključenja samo nadzornika pristupa od mogućnosti dobivanja licence za pružanje nove usluge informiranja prema FIDA uredbi do potpunog isključenja svih povezanih društava nadzornika pristupa čak i ako već posluju kao registrirani pružatelji financijskih usluga na unutarnjem tržištu. Ove inicijative potaknute su (osnovanom) bojazni da će ovakvi pružatelji zbog svoje tržišne snage, broja korisnika i samim time količine podataka kojom već raspolažu jednostavno istisnuti nove pružatelje koji bi se tek trebali etablirati na tržištu. S druge pak strane, javlja se i zabrinutost za sigurnost podataka iz kuta samih korisnika (sam Akt o digitalnim tržištima u čl. 5. sadrži prilično jasne i izričite odredbe koje reguliraju obveze nadzornika pristupa glede obrade podataka korisnika), strah od visokosofisticiranih razina profiliranja koje imatelji ovih podataka mogu poduzeti zahvaljujući količini i vrsti podataka kojima raspolažu o svojim korisnicima i time narušiti njihovu privatnost. Osim toga, po prvi puta javlja se i javno izrečena zabrinutost za budući položaj financijskih institucija koje drže ove podatke i kojima su financijske usluge temeljem kojih imaju te podatke tzv. “core business”. Naime, iako se, sada već možemo reći -

⁵⁷ Judith Arnal and Fredrik Andersson: Assessing regulatory approaches to gatekeeper participation in EU open finance, Centre for European Policy Studies, 08.10.2025., str. 3, , <https://cdn.ceps.eu/2025/10/FIDA-and-digital-gatekeepers-ECRI-In-Depth-Analysis.pdf>, 09.11.2025.

⁵⁸ Dopis Computer & Communications Industry Association (CCIA) Komisiji od dana 23.05.2025. godine; <https://ccianet.org/wp-content/uploads/2025/05/CCIA-Europe-Letter-Commission-services-non-paper-on-simplification-of-the-Regulation-on-Financial-Information-Data-Access-FiDA-limits-consumer-choice-hurts-competition-and-stifles-innovation.pdf>, 09.11.2025. godine

desetljećima, što u kuloarima, što u formalnim javnim raspravama, tvrdi da banke i druge financijske institucije imaju ekskluzivan položaj na tržištu koji nitko ne može poljuljati i da ovisnost svjetske, odnosno u kontekstu unutarnjeg tržišta – europske ekonomije isključivo o bankama nije dugoročno održiva i potencijalno je opasna radi cikličkih financijskih kriza koje potresaju ovaj sektor⁵⁹, konačno je i službeno osvijješćeno da je potencijalno opasno jednog velikog igrača istiskivati s tržišta drugim – puno većim, prilagodljivijim i svestranijim od njega. Naime, osim velike količine podataka koje nadzornicima pristupa omogućuju neviđeno profiliranje i kreiranje usluga ovisno o osobnim preferencijama, potrebama i navikama, tu su i tzv. mrežni učinci koji podrazumijevaju – veliki broj korisnika i veliki broj podataka, što rezultira velikim brojem trgovaca kojima je to privlačno, a ti veliki brojevi opet privlače još više korisnika, a potom i još više trgovaca što neminovno dovodi do rasta i jačanja tržišne pozicije. Ne treba zanemariti činjenicu da velike tehnološke firme nisu orijentirane isključivo na financijske usluge, financijske su usluge dio “servisnog paketa” koji oni nude korisnicima kako bi ojačale i proširile svoju temeljnu, platformsku funkciju. Njihova dominacija i u području financijskih usluga dovela bi do koncentracije tržišne snage i istiskivanja manjih pružatelja, a time i smanjenja izbora za potrošače.

S druge pak strane, kategoričko i neselektivno isključivanje nadzornika pristupa iz FIDA-e otvara, prema nekim pravno-teorijskim stavovima, pitanje sukladnosti takvog postupanja s pravnom stečevinom EU, ali i pitanje posljedica za same korisnike, u smislu hoće li na taj način biti lišeni inovativnih i kvalitetnih usluga. Međutim, što se tiče sukladnosti s pravom EU ovakvog pristupa, to ne bi bio prvi pravni akt EU u kojem su nadzornici pristupa isključeni iz usluga koje akt regulira. Naime, već ih je iz prava na pristup industrijskim podacima (u pravilu neosobnim podacima koje kreiraju tzv. povezani proizvodi i povezane usluge) isključila Uredba (EU) 2023/2854 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2023. o usklađenim pravilima za pravedan pristup podacima i njihovu uporabu i o izmjeni Uredbe (EU) 2017/2394 i Direktive (EU) 2020/1828 (tzv. Akt o podacima)⁶⁰, iako do tih podataka mogu doći na dobrovoljnoj, odnosno ugovornoj osnovi. Sličan pristup nove FIDA uredbe dakle, ako bi bio usvojen, ne bi bio presedan u pravu EU, iako ne treba smetnuti s uma da ovlasti iz FIDA uredbe upravo i počivaju na suglasnosti korisnika. Konkretno, ovakvim pristupom FIDA bi nadzornike pristupa isključila generalno, bez mogućnosti da uopće ponude ovakve usluge na tržištu, neovisno o tome je li određeni korisnik spreman i voljan dati suglasnost za takve usluge subjektu koji je ujedno i nadzornik pristupa.

Nije vjerojatno da će ovakav pristup biti prihvaćen jer predstavlja vrlo radikalno uskraćivanje pristupa tržištu određenoj kategoriji gospodarskih subjekata samo zato jer je, prema nekom drugom pravnom aktu koji uređuje sasvim različit set usluga, kategoriziran na određeni način. Takav pristup bio bi protivan odredbama čl. 49. i čl. 56. Ugovora o funkcioniranju Europske unije koje uređuju slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja

⁵⁹ Inna Romānova, Simon Grima, Jonathan Spiteri, Marina Kudinska: The Payment Services Directive II and Competitiveness: The Perspective of European Fintech Companies,; European Research Studies Journal Volume XXI, Issue 2, 2018, str. 6

⁶⁰ vidjeti recital 40. Akta o podacima, s obrazloženjem zakonodavnog rješenja o isključenju nadzornika pristupa od prava na pristup podacima

usluga⁶¹, ali i čl. 16. Povelje o temeljnim pravima⁶² koja uređuje slobodu obavljanja gospodarske djelatnosti. Međutim, uvažavajući tržišnu i financijsku snagu, teritorijalnu rasprostranjenost, utjecaj na globalna kretanja, ali i utjecaj na pojedinca i druge gospodarske subjekte, a najviše od svega – uvažavajući količinu i opseg podataka kojima već raspolažu, institucije Unije će morati poraditi na osmišljavanju i razradi suptilnijeg zakonodavnog, ali i provedbenog pristupa koji će ovakve divove držati, koliko je to moguće u okvirima tržišno dopuštenog gospodarstva uz istodobnu zaštitu temeljnih prava pojedinca.

Ovakva kolebanja i jesu razlog zašto zakonodavna aktivnost vezana za FIDA uredbu, sudeći prema podacima dostupnim na službenim internetskim stranicama koje osiguravaju pristup zakonodavstvu EU (EUR-Lex), od 30.08.2024. godine (od kada datira mišljenje Europske središnje banke) pa sve do danas nije zabilježila niti jedan službeni dokument).⁶³

8. Instant kreditni transfer – nova era A2A plaćanja

Ozbiljnija konkurencija „kartičarima“ koju je regulativa EU ponudila tržištu je instant kreditni transfer kojemu je kao “dodana vrijednost” pridružena usluga provjere primatelja plaćanja, kako bi se korisnicima ponudila mogućnost trenutnog i sigurnog izvršenja A2A platnih transakcija i njihova dostupnost 24/7/365.

Uredba (EU) 2024/886 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. ožujka 2024. o izmjeni uredaba (EU) br. 260/2012 i (EU) 2021/1230 i direktiva 98/26/EZ i (EU) 2015/2366 u pogledu instant kreditnih transfera u eurima (Instant payment regulation ili IPR) obvezuje sve pružatelje platnih usluga s poslovnim nastanom u EU da svojim korisnicima omoguće primanje instant kreditnih transfera u eurima od 05.01.2025. godine, a od 09.01.2025. godine i slanje instant kreditnih transfera u eurima na svim kanalima na kojima im je omogućeno slanje redovnog kreditnog transfera, uključujući i tzv. zbrojne naloge (više naloga u “paketu”; u praksi najčešće veliki poslovni korisnike koji imaju potrebu za većom količinom naloga, primjerice za isplatu plaća, plaćanja velikom broju dobavljača i sl.) i trajne naloge.

Instant kreditni transfer ili instant plaćanje platni je instrument koji omogućuje iniciranje i izvršenje platne transakcije s računa platitelja na račun primatelja plaćanja u roku od deset sekundi. Usluga provjere primatelja plaćanja koju su pružatelji platnih usluga temeljem iste Uredbe u obvezi izvršiti platitelju kako uz instant kreditni transfer, tako i uz redovni kreditni transfer, omogućuje platitelju da, prije no što autorizira platnu transakciju, dobije informaciju pripada li račun na koji namjerava platiti upravo namjeravanom primatelju plaćanja. Kreditni transfer s ovako podignutom razinom kvalitete koja podrazumijeva trenutno izvršenje, potvrdu o odobrenju računa primatelja i informaciju da je namjeravani primatelj doista dobio sredstva, uz prethodnu provjeru primatelja, mogao bi, kao A2A platni instrument, osigurati jednakovrijednu konkurenciju kartičnoj transakciji, međutim tek će praksa pokazati hoće li radi

⁶¹ Ugovor o funkcioniranju Europske unije, pročišćeni tekst, Službeni list EU, C 202/47 od 07.06.2016.

⁶² Povelja o temeljnim pravima EU, Službeni list EU, C202/397 od 07.06.2016.

⁶³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=celex:52023PC0360>, pristupljeno 17.06.2026.

toga udio kartičnih transakcija u praksi padati u korist kreditnih odnosno instant kreditnih transfera.

Činjenica je da su neki pružatelji platnih usluga i prije početka primjene IPR-a, na dobrovoljnoj osnovi, temeljem Pravila SEPA Instant sheme (SEPA Instant Credit transfer (SCT INST) Scheme Rulebook)⁶⁴ koju je razvilo i pravila donijelo Europsko platno vijeće, pružali uslugu instant kreditnog transfera, no sada je pružanje takve usluge obvezno temeljem odredaba navedene Uredbe, za sve pružatelje platnih usluga koji na području Europske unije nude uslugu kreditnog transfera i to na svim kanalima na kojima nude i uslugu kreditnog transfera i, a što je iz pozicije korisnika prilično važno, za istu cijenu za koju se nudi i redovni kreditni transfer. No da bi se utvrdili konkretni učinci na tržištu platnih usluga, nužan je protek određenog vremena koje će pokazati je li ovime stvoren platni instrument koji će donekle izmijeniti omjer korištenja platnih instrumenata u korist kreditnog transfera u odnosu na kartične platne transakcije. Da bi usluga instant kreditnog transfera doista, funkcionalno, zamijenila kartičnu transakciju, nužno ju je omogućiti preko pružatelja usluge iniciranja plaćanja (neovisno o tome tko pruža tu uslugu, bilo banka, bilo drugi registrirani pružatelj platne usluge) na internetskom prodajnom mjestu. Naime, osim kreditnog odnosno instant kreditnog transfera putem usluga on-line bankarstva za potrošače i nepotrošače kojim se korisnici služe u svrhu podmirivanja određenih obveza ili međusobnog prijenosa novca u određene svrhe, nužno je omogućiti dostupnost kreditnog transfera, odnosno instant kreditnog transfera na web mjestima kao A2A plaćanja za kupnju proizvoda i usluga, gdje upravo kartični proizvodi bilježe dominaciju. Da bi uslugu instant kreditnog transfera “doveli” do web mjesta, nužna je platna usluga iniciranja plaćanja koja će omogućiti korisniku da izvrši plaćanje sa svojega računa, ne napuštajući pri tome stranice trgovca sve dok ovaj ne dobije potvrdu da je transakcija izvršena, a to je kod instant kreditnog transfera, najdulje 10 sekundi. Pri tome će korisnik autorizirati platnu transakciju na siguran način, vjerodajnicama koje mu je izdao njegov pružatelj platne usluge koji vodi račun, u njegovom sigurnom okruženju koje ispunjava sve propisane uvjete. Korisniku ne treba kartica niti bilo kakav drugi platni instrument, ne treba mu ni mobitel ni drugi uređaj, osim ako je u njemu pohranjena aplikacija za autorizaciju/autentifikaciju koju mu je povjerio onaj tko mu vodi račun sa kojega plaća.

⁶⁴ U Republici Hrvatskoj usluga instant kreditnog transfera omogućena je već od 29.10.2020. godine, temeljem Pravila HRK SCTInst sheme, usvojenih od strane Nacionalnog odbora za platni promet. Radi se o tzv. „SEPA like“ pravilima za platne transakcije u kunama, po uzoru na Pravila SEPA InstSct EPC-a preko NKSInst platnog sustava koji vodi Financijska agencija. Banke su, temeljem svojih poslovnih odluka, mogle pristupiti ovoj Shemi i pružati uslugu instant kreditnog transfera kao dodanu vrijednost svojim uslugama. Na dan 09.10.2025. godine, kada je počela obvezna primjena Uredbe (EU) 2024/886 u dijelu pružanja usluge instant kreditnog transfera u Republici Hrvatskoj. Nakon uvođenja eura kao službene valute u RH, od 24.06.2023. godine kada je EuroNKSInst pristupio TIPS-u (platni sustav za prekograničnu namiru instant transakcija u eurima – TARGET Instant Payment Settlement)), omogućena je i usluga prekograničnog slanja i primanja transakcija instant kreditnog transfera na dobrovoljnoj osnovi za banke u RH (Izvor: Hrvatska narodna banka; www.hnb.hr). Do kraja 2024. godine gotovo polovina banaka u RH imala je već implementiranu uslugu instant kreditnog transfera na dobrovoljnoj osnovi (Izvor: <https://www.fina.hr/novosti/sve-hrvatske-banke-pristupile-sustavu-instant-placanja>)

IPR je, nakon PSD1 kojim je svojedobno započeo proces formiranja uređenog unutarnjeg tržišta platnih usluga, do sada najvrjedniji zakonodavni doprinos učinkovitosti platnog prometa na tom tržištu putem kreditnih transfera jer doista stvara okvir za platni instrument koji formalno zadovoljava sve uvjete da u praksi zaista i konkurira kartičnom plaćanju. Međutim, i IPR, kao i većina EU propisa na ovom području, pati od ozbiljne opterećenosti detaljima, nejasnim i nedorečenim odredbama, a konceptualno značajno doprinosi daljnjoj nepreglednosti i normativnoj rascjepkanosti. Već sam naziv Uredbe - Uredba (EU) 2024/886 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. ožujka 2024. o izmjeni uredaba (EU) br. 260/2012 i (EU) 2021/1230 i direktiva 98/26/EZ i (EU) 2015/2366 u pogledu instant kreditnih transfera u eurima i neupućenog čitatelja navodi na pomisao da se radi o složenom i nomotehnički u najmanju ruku neobičnom propisu. Uredbom se mijenjaju tzv. SEPA uredbe i PSD2 direktiva, dakle aktom neposredne primjene mijenjaju se druga dva akta neposredne primjene i jedan koji je potrebno transponirati u nacionalna zakonodavstva! Je li takav zakonodavni zahvat zaista bio nužan ili bi institucije EU trebale imati sustavniji pristup? Je li Uredba trebala i mogla biti jednostavnija? Većina odredaba Uredbe sadrži detalje kakvima nije mjesto u uredbi, već eventualno u provedbenom aktu, dok, s druge strane, PSD2 ne sadrži takve tehničke detalje iako oba akta reguliraju istovrsnu materiju.⁶⁵ Pojedine odredbe, iako pune detalja, nisu dorečene niti jasne u pogledu obveza i odgovornosti pružatelja i korisnika platnih usluga i određena tumačenja koja se nameću iz teksta takvog kakav jest izlažu pružatelje usluga nerazmjernom financijskom riziku kojim je u određenim okolnostima nemoguće upravljati.⁶⁶ Za zapitati se je – je li bilo dovoljno propisati obvezu pružateljima da ponude ovakvu uslugu i propisati obvezu izvršenja u deset sekundi, a provedbene detalje prepustiti nekom provedbenom tehničkom standardu ili pravilima SEPA sheme? Ako pogledamo - možemo slobodno reći – paralelni normativni sustav u kojem žive kartični platni instrumenti - vidimo da su njihova pravila sadržana u pravilima shema koje EU institucije moraju tolerirati radi tržišnih razloga i snage kartičnih kuća koje njima upravljaju, no sve dok su pravila shema u okvirima osnovnih pravila prisilnih propisa, nema rizika, ni za pružatelje ni za korisnike. Nije moguće ne zapitati se nisu li se mogle iz toga modela preuzeti određene dobre prakse, umjesto hiperprodukcije formalnih propisa više hijerarhijske razine. Osim toga, u određenim situacijama kazna za prekršaj i nije najbolji ili barem nije konstruktivan motivator implementacije novina; ponekad je financijski benefit od novih usluga na tržištu bolji motivator, što upravo kartične kuće koriste kod plasiranja svojih inovacija putem izdavatelja platnih kartica. Izdavatelji su motivirani ponuditi te inovacije jer one daju novu vrijednost proizvodima koje same nude, a osim toga od samih vlasnika licenci su financijski poticane za njihovo uvođenje kroz licenčne ugovore.

⁶⁵ Vidjeti na stranici 26. ovog rada, kao primjer.

⁶⁶ Primjerice, odredba čl. 5a st. 4. e u odnosu na obveze PPU platitelja da oslobodi rezervirana sredstva na računu platitelja ako u roku od deset sekundi ne primi poruku da je PPU primatelja odobrio račun primatelja, iako je sama dužna namiriti tu transakciju neovisno o kašnjenju PPU primatelja ili upravitelja platnog sustava.

9. Nejasna pravila u vezi prijave povezanih s plaćanjem i praksa Suda EU

Prijave povezane s plaćanjem posebna su tema koja sve više zaokuplja i nacionalne i EU institucije, kako one koje sudjeluju u stvaranju propisa, tako i one koji nadziru njihovu provedbu, ali i same pružatelje platnih usluga, primarno one iz bankovnog sektora koji vode račune za plaćanje, uvažavajući važeću regulativu koja odgovornost za tzv. “neautorizirane” platne transakcije u suštini prebacuje na njih.

Od stupanja na snagu PSD1, odnosno od njezina transponiranja u nacionalna zakonodavstva država članica, pa sve do danas odgovornost za neautorizirane platne transakcije ostala je na pružateljima platnih usluga koji vode račun. Odredbe čl. 58. do 61. PSD1 propisuju odgovornost pružatelja platnih usluga za transakcije za koje platitelj tvrdi da ih nije autorizirao, osim ako pružatelj platnih usluga dokaže suprotno⁶⁷, uz obvezu da “odmah” vrati iznos takve transakcije platitelju odnosno da dovede njegov račun u stanje u kojem bi bio da takva transakcija nije izvršena.

Iznimka su transakcije kada platitelj namjerno ili radi krajnje nepažnje nije ispunio jednu ili više svojih obveza iz čl. 56. PSD1, a koje se odnose na način postupanja s platnim instrumentom i na obvezu prijavljivanja gubitka, krađe ili zlouporabe.

PSD2 je zadržala navedeni pristup glede odgovornosti za neautorizirane platne transakcije, s time da je, postroživši pravila, i vremenski limitirala pružatelje platne usluge u pogledu obveze povrata na način da je propisala da je pružatelj platne usluge dužan vratiti korisniku platne usluge iznos neautorizirane platne transakcije najkasnije do kraja sljedećeg radnog dana od kada je korisnik prijavio transakciju ili je pružatelj platne usluge za nju saznao na neki drugi način, čime su pružatelji platnih usluga maksimalno, kako vremenski⁶⁸, tako i metodama i izvorima informacija, ograničeni u mogućnosti da utvrde relevantne okolnosti konkretnog slučaja u svrhu utvrđivanja eventualne odgovornosti platitelja. U praksi se to uglavnom svodi na informacije koje su dobivene od samog platitelja prilikom prijave ili neposredno nakon prijave, tijekom komunikacije s njime vezano za odnosni događaj.

PSD1 i njezinim sljednikom – PSD2, kako je ustvrdio nezavisni odvjetnik M. Campos Sánchez-Bordona od 30. studenoga 2023. u predmetu UA protiv « Eurobank Bulgaria (C-409/22), uvedeno je načelo „prvo plati, a onda raspravljaj” u pogledu odgovornosti pružatelja platnih usluga, kako bi se povećala zaštita korisnikâ platnih usluga.

⁶⁷ Uz propisanu iznimku iz čl. 51. PSD1 da države članice mogu odstupiti od ovog pravila za nepotrošače, što je RH iskoristila i propisala kroz odredbe Zakona o platnom prometu da se s platiteljem nepotrošačem teret dokaza može urediti drugačije.

⁶⁸ Odredbom čl. 73. PSD2 propisano je: „1. Ne dovodeći u pitanje članak 71., države članice osiguravaju da u slučaju neautorizirane platne transakcije pružatelj platnih usluga platitelja nadoknađuje platitelju iznos neautorizirane platne transakcije odmah, a u svakom slučaju najkasnije do kraja sljedećeg radnog dana, nakon što je saznao za transakciju ili nakon što je obaviješten o njoj, osim ako pružatelj platnih usluga platitelja ima opravdane razloge sumnjati u prijevaru i navedene razloge priopći odgovarajućem nacionalnom tijelu u pisanom obliku.“

Upravo je “krajnja nepažnja” u postupanju korisnika s platnim instrumentima, koja je kriterij za njegovu odgovornost, “kamen spoticanja” u tumačenju propisa, u odnosu na koje ni Sud EU nije dao praktično koristan doprinos. Oko tog instituta obveznog prava dugo se “lome koplja” zakonodavca i nadzornih tijela s tendencijom vrlo uskog tumačenja u korist potrošača, ali u posljednje vrijeme i nepotrošača. Činjenica da je riječ o krivnji kao institutu nacionalnih obveznih prava, njezinom stupnjevanju i utjecaju na odgovornost prema odredbama nacionalnih prava država članica, javno je deklarirani razlog što, kako Sud EU, tako druga nadležna tijela EU, izbjegavaju davati tumačenja vezano za ovu temu, međutim činjenica jest da i PSD1 i PSD2 izrijeком povezuju upravo određene stupnjeve krivnje s odgovornošću za neautorizirane platne transakcije, što dovodi do apsurdnih situacija u praksi (osobit su kuriozitet različiti slučajevi socijalnog inženjeringa u kojima treće osobe vještima ili manje vještima pričama navode korisnike platnih usluga da im povjere ili negdje na nekom virtualnom mjestu upišu strogo personalizirane sigurnosne vjerodajnice za iniciranje platnih transakcija, a ovi to učine unatoč uglavnom životno nevjerojatnim i neuvjerljivim razlozima prevaranata i gdje korisnike uglavnom vodi subjektivna i na životnim okolnostima neutemeljena želja za „zaradom“, a ne zdravorazumska objektivna i životno logična pomisao da se radi o prijevari, uvažavajući konkretne okolnosti konkretnog korisnika koje su njemu samom ne samo najbolje, nego i najčešće – jedino poznate).

Definirati stupanj pažnje koja bi se u pravnom prometu zahtijevala od prosječnog korisnika platnih usluga u visoko digitaliziranom svijetu današnjice vrlo je teško i problematično, uvažavajući, ako ništa drugo, raznolikost informatičke pismenosti na razini jedne države članice, a kamoli na razini cijele EU koju, koliko god mi inzistirali na ideji europskog jedinstva, čini skup država koje se, ili barem neke od njih, međusobno, svjetonazorski, povijesno, gospodarski, razvojno, običajno i na mnoge druge načine, vrlo, vrlo razlikuju. Prosječan korisnik platnih usluga u jednoj visokorazvijenoj zapadnoeuropskoj državi u kojoj udio stanovništva s tzv. “osnovnim digitalnim vještinama” (koje obuhvaćaju najmanje informacijsku pismenost - pretraživanje i procjenu izvora, komunikaciju: e-mail, društvene mreže, online komunikacija; stvaranje digitalnog sadržaja; sigurnost na internetu - upravljanje lozinkama, privatnost, sigurnosne postavke i rješavanje problema: korištenje e-usluga, instalacija aplikacija itd.)⁶⁹ iznosi 83% sigurno se razlikuje od prosječnog korisnika platnih usluga u drugoj državi članici u kojoj je postotak stanovništva s osnovnim digitalnim vještinama 28%.⁷⁰

Prema zaključcima EBA-e od 29.04.2024. godine:⁷¹ “...nedostatak jasnog razgraničenja između autoriziranih i neautoriziranih transakcija u PSD2, što dovodi do

⁶⁹ Eurostat utvrđuje tzv. DSI ili Digital Skills Indicator koji čini pet osnovnih digitalnih vještina: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/isoc_sk_dskl_i21_esmsip2.htm, 06.01.2026. godine

⁷⁰ Prema podacima EUROSTAT-a za 2023. godinu, najviši postotak stanovništva s DSI je u Nizozemskoj, skandinavskim zemljama i Danskoj i to od 70 do 83%. Najniži postotak imaju Bugarska i Rumunjska – 31% i 28%. Hrvatske je negdje u sredini tablice, s 52%: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=685132&utm_source=copilot.com, 06.01.2026.

⁷¹ EBA Opinion ON NEW TYPES OF PAYMENT FRAUD AND POSSIBLE MITIGANTS od 29.04.2024, EBA-Op/2024/01: “...razine prijevara kod kreditnih transfera zadržane su na 0,0008 % ukupne vrijednosti kreditnih transfera (tj. 8 eura prijevara na 1 milijun eura prenesenih), a na 0,0020 % kod izravnih terećenja u 2022. godini. Kod kartičnih plaćanja, iako je apsolutna stopa prijevara viša, tj. 0,029 % vrijednosti (prema

različite primjene relevantnih pravila o odgovornosti među državama članicama, kao i široko tumačenje pojma „krajnje nepažnje“ u nekim državama članicama, također može djelomično objasniti zašto veliki dio gubitaka u slučaju prijevornih kreditnih transfera snosi PSU (“korisnik platnih usluga”, op.a.). U tom pogledu, EBA je uočila praksu PSP-ova (“pružatelja platnih usluga”, op.a.), uobičajenu u nekim državama članicama, da sve transakcije autentificirane SCA-om (sigurna ili dvofaktorska autentifikacija, op.a.) smatraju autoriziranima, čak i u slučajevima prijevara putem socijalnog inženjeringa.”.

Jedan od ključnih izvora poteškoća izgradnje jedinstvenog tržišta platnih usluga, s ujednačenim pravnim pristupom istovrsnim situacijama (a što je ključno za pravnu sigurnost, osobito kod prekograničnih platnih transakcija koje i jesu jedini stvarni pokazatelj funkcioniranja takvog “zajedničkog” tržišta), nije u različitosti pravnih poredaka država članica (ovdje ne mislimo samo na pozitivne propise obveznog prava, već i na ukupnu pravnu tradiciju i praksu), već leži u suštinskoj povijesnoj različitosti koja je rezultirala različitom razinom, ne samo digitalnih vještina, već i određene životne kritičnosti i svijesti o opasnostima povezanim sa svakodobnom i sveobuhvatnom digitalnom prisutnošću (ovdje osobito mislimo na opće rašireno, sveobuhvatno i prilično lakonsko dijeljenje osobnih podataka na različitim web mjestima u različite, uglavnom neosvijestene, svrhe). Opći modeli postupanja u određenoj državi značajno ovise o stavovima nadležnih nadzornih tijela i to bi upravo bio prostor u kojem bi moglo doći do približavanja načina postupanja u državama članicama, uz koordinaciju na razini EBA-e.

Ovo je zasigurno prostor u kojem je bilo za očekivati da će svoj doprinos konzistentnosti i jasnoći regulative dati Sud EU, no njegova je aktivnost u pogledu ove teme izostala. Presuda koja se tiče neautoriziranih platnih transakcija, ali ujedno ne govori ništa o krajnjoj nepažnji korisnika platnih usluga niti je to primarni predmet spora između stranaka, je presuda u predmetu C-409/22, povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Apelativni sud – Sofija (Žalbeni sud u Sofiji, Bugarska), u postupku fizičke osobe UA protiv „Eurobank Bulgaria” AD, koji je vođen povodom prigovora neautoriziranih platnih transakcija izvršenih od strane tuženika na temelju naloga punomoćnika po računu. Predmet spora je upravo punomoć koja je formalno potpuno ispravna i u skladu s Haškom konvencijom o ukidanju potrebe legalizacije stranih javnih isprava iz 1961.

Na pitanje, kada je platna transakcija izvršena na temelju punomoći vlasnika bankovnog računa koja je formalizirana kao javnobilježnički dokument i ima apostilu, a vlasnik računa osporava valjanost te punomoći i, prema tome i da je dao suglasnost za tu platnu transakciju, je li činjenica da se navedena punomoć čini pravilnom s formalnog stajališta dovoljna za

podacima koje je dostavio PPU platitelja), prosječna prijevorna transakcija ograničena je na 80 eura, u usporedbi s odgovarajućom vrijednošću od 2.252 eura za kreditne transfere. Već u razdoblju 2020. – 2021., tijekom migracije na SCA, EBA je uočila smanjenje prosječne stope prijevara u vrijednosti između 40 % i 60 % samo kod kartičnih plaćanja. Slično tome, nedavno objavljena statistika ECB-a o kartičnim prijevarama iz svibnja 2023. pokazuje da je provedba SCA od strane PPU-ova i trgovaca u 2021. bila popraćena značajnim padom prijevara kod udaljenih kartičnih plaćanja.” <https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/2024-04/363649ff-27b4-4210-95a6-0a87c9e21272/Opinion%20on%20new%20types%20of%20payment%20fraud%20and%20possible%20mitigations.pdf>, 05.01.2026. godine.

zaključak da je navedena platna transakcija odobrena, Sud odgovara da NIJE. Sud zauzima stajalište da je skup postupaka koji je ugovoren između korisnika platnih usluga i pružatelja platnih usluga u svrhu iniciranja platnih transakcija – platni instrument i da je u skladu s time skup postupaka za iniciranje platnih transakcija putem punomoćnika također platni instrument (što je svakako i nesumnjivo vrijedna sudska praksa iz pozicije svakodnevice u kojoj se značajan udio transakcija izvršava upravo po nalogu punomoćnika, sukladno općim uvjetima pružatelja platnih usluga), no Sud u ovoj presudi izvodi popriličnu pravnu akrobaciju u pogledu vrijednosti samog dokumenta punomoći koji, promatrajući ga iz kuta njegove formalne valjanosti temeljem važećeg međunarodnog ugovora – Haške konvencije, nema nikakav nedostatak i u čiju se javnu vjeru pružatelj platne usluge u konkretnom slučaju pouzdao. Sud naime ustvrđuje da to nije dovoljno da bi se platna transakcija smatrala autoriziranom, ako sam korisnik tvrdi da je neautorizirana ((?!). Sud zaključuje, s obzirom na odredbu čl. 59. st. 1. PSD1, da je na pružatelju platnih usluga da dokaže da je platna transakcija autentična, točno zabilježena i proknjižena te da korištenje platnog instrumenta, kako ga je registrirao pružatelj platnih usluga (u ovom konkretnom slučaju transakcija inicirana i autorizirana od strane punomoćnika temeljem prezentirane formalno valjane punomoći i odredaba okvirnog ugovora), kao takvo nije nužno dovoljno kako bi se dokazalo da je tu platnu transakciju odobrio platitelj. Drugim riječima, kada je platna transakcija izvršena na temelju punomoći vlasnika bankovnog računa koja je formalizirana kao javnobilježnički dokument i ima apostilu, a vlasnik računa osporava valjanost te punomoći i, prema tome, to da je dao suglasnost za tu platnu transakciju, činjenica da je ta punomoć pravilna s formalnog stajališta nije dovoljna za zaključak da je ta platna transakcija odobrena jer pružatelj platnih usluga mora dokazati da je korisnik platnih usluga, u skladu s postupkom za davanje suglasnosti koji je dogovorio s njim, putem navedene punomoći uredno dao svoju suglasnost za predmetnu platnu transakciju. Što to konkretno u praksi znači, teško je reći. Znači li to da pružatelj platnih usluga treba za svaku platnu transakciju kontaktirati vlasnika računa i osigurati dokazivost te komunikacije (što dovodi u pitanje praktičnu vrijednost punomoći u tom slučaju), iako nezavisni odvjetnik navodi upravo to kao način provjere vjerodostojnosti⁷²? Osim toga, nezavisni odvjetnik navodi da, u kontekstu odredaba konkretnog okvirnog ugovora prema kojima je punomoćnik dužan prezentirati izvornik punomoći, je nedostatak u konkretnom slučaju činjenica da je ovdje prezentirana ovjerena preslika koja je, doduše, potvrđena apostille-om u skladu s Haškom konvencijom.

Ovo je, dakle, jedna od malobrojnih presuda Suda EU⁷³ vezano za neautorizirane platne transakcije, ima ih još svega nekoliko, s time da se referiraju još na PSD1, što pokazuje značajnu

⁷²“ Nije utvrđeno ni da se Eurobank koristio drugim alternativnim sredstvima (primjerice snimljenim telefonskim pozivom) kako bi se uvjerio da je osoba UA dala suglasnost za izvršenje naloga za prijenos koje je izdala osoba MK”, mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Camposa Sánchez-Bordone od 30. studenoga 2023.

UA protiv « Eurobank Bulgaria » AD, C- 409/22

⁷³ Možemo istaknuti još presude u predmetima: C-351/21 prema kojoj članak 47. stavak 1. točku (a) Direktive 2007/64 treba tumačiti na način da je pružatelj platnih usluga platitelja dužan tom platitelju pružiti informacije koje omogućavaju identifikaciju fizičke ili pravne osobe koja je primila platnu transakciju za koju je terećen račun tog platitelja, a ne samo informacije kojima taj pružatelj, nakon što je uložio maksimalne napore, raspolaže u pogledu te platne transakcije, predmet C-245/18Članak 74. stavak 2. Direktive 2007/64/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2007. o platnim uslugama na unutarnjem tržištu i o izmjeni direktiva 97/7/EZ, 2002/65/EZ, 2005/60/EZ i 2006/48/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 97/5/EZ treba tumačiti na način da, kad je nalog za plaćanje izvršen u skladu s jedinstvenom identifikacijskom oznakom koju je naveo korisnik platnih

asinkronost između sudbene s jedne strane i normativne aktivnosti s druge strane na ovom području, dakle – asinkronost u radu institucija EU koja u svakom slučaju neće pomoći funkcioniranju jedinstvenog tržišta plaćanja, dok, s druge strane opasnost od prijevara konstantno raste, pojavljuju se novi oblici, sve sofisticiraniji, što socijalno, što tehnološki, a kojima su građani Unije sa, s jedne strane - svojom razinom digitalne pismenosti, a s druge strane uljuljkani sve raširenijom praksom bezuvjetnih povrata takvih transakcija od strane pružatelja platnih usluga čija je praksa i način postupanja uglavnom motivirana namjerom izbjegavanja prekršajne odgovornosti i pritiska regulatora, sve češće podliježu.

Vrijedno je spomenuti još jedan predmet pred Sudom EU, pod brojem C-448/21, za koji je na službenim Eur-Lex stranicama evidentirano da je sud koji je uputio zahtjev (Tribunal Judicial da Comarca do Porto – Juízo Central Cível), zahtjev povukao, no ne navode se razlozi.⁷⁴ Bilo bi vrlo korisno za vidjeti na koji bi način Sud EU protumačio odredbe PSD2 u ovom predmetu s obzirom na njihov značaj za praksu. Naime, radi se o postupanju korisnika platnih usluga - poslovnog subjekta za koji PSD2 dopušta izuzimanje od pravila o teretu dokazivanja, gdje korisnik platne usluge i pružatelj mogu ugovoriti drugačija pravila o teretu dokazivanja od pravila koje uspostavlja PSD2, a to je da je teret dokaza za neautoriziranu platnu transakciju uvijek na pružatelju platne usluge. S obzirom da nacionalni sudovi po ovoj temi prilično lutaju, a postupci se vode godinama, - što ne koristi ni pružateljima platnih usluga, a ni korisnicima, bilo bi više nego dobrodošlo da je odluka u ovom predmetu donesena.

Sve veća automatizacija u provedbi platnih transakcija i težnja ka skraćivanju vremena izvršenja koja kulminirala je početkom primjene već spominjanog IPR-a (Uredbe (EU) 2024/886 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. ožujka 2024. o izmjeni uredaba (EU) br. 260/2012 i (EU) 2021/1230 i direktiva 98/26/EZ i (EU) 2015/2366 u pogledu instant kreditnih transfera u eurima IPR je uvela obvezu⁷⁵ pružateljima platnih usluga da svim svojim korisnicima platnih usluga kojima nudi uslugu kreditnog transfera, na svim kanalima ponudi i uslugu tzv. instant kreditnog transfera. Instant kreditni transfer pružatelji platnih usluga dužni su izvršiti u roku od maksimalno deset sekundi, odnosno do isteka deset sekundi od zaprimanja naloga od strane pružatelja platne usluge platitelja sredstva moraju biti na računu primatelja plaćanja i platitelj o tome mora biti obaviješten. Do isteka ovog superkratkog roka izvršenja potrebno je izvršiti sve potrebe provjere, a poseban izazov u takvoj situaciji predstavljaju provjere vezano za potencijalne prijevare. Ovakav rok izvršenja i potpuno automatiziran tijekom

usluga, a koja ne odgovara imenu primatelja plaćanja koje je naveo taj isti korisnik, ograničenje odgovornosti pružatelja platnih usluga, predviđeno tom odredbom, primjenjuje se kako na pružatelja platnih usluga platitelja tako i na pružatelja platnih usluga primatelja plaćanja. predmetu C-409/22. Zanimljivo će biti vidjeti I odluku Suda u predmetu C-70/25, u kojem je poljski sud postavio pitanje treba li odredbe članka 73. stavka 1. u vezi s člankom 74. stavkom 1. Direktive (EU) 2015/2366 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o platnim uslugama na unutarnjem tržištu tumačiti na način da pružatelj platnih usluga može odbiti odmah nadoknaditi platitelju iznos neautorizirane platne transakcije ako je platitelj pretrpio gubitak povezan s neautoriziranom platnom transakcijom koji je prouzročio neispunjenjem obveza iz članka 69. krajnjom nepažnjom.

⁷⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A62021CN0448&qid=1767861545265>, 08.01.2026.

⁷⁵ Do početka primjene IPR-a, banke su mogle na dobrovoljnoj osnovi, sukladno pravilima instant platne sheme koja je donijelo Europsko platno vijeće, ponuditi uslugu instant plaćanja. Karakteristike usluge uvelike su bile određene upravo pravilima sheme kojoj su pružatelji usluga pristupali i time preuzimali ugovornu obvezu primjene pravila, uključivo i izvršavanja transakcija u maksimalnom roku koji je bio definiran na 25 sekundi.

obrade transakcije ne dopuštaju ljudske provjere, jedini način je implementacija softvera koji rade na unaprijed definiranim parametrima i reagiraju slijedom definiranih algoritama, poštujući pri tome relevantnu regulativu iz ovog specifičnog područja, primarno Provedbenu uredbu Komisije (EU) 2018/389 koja propisuje kriterije koje je pružatelj platnih usluga u postupcima sprječavanja prijevara dužan uzeti u obzir. Ovo je područje u kojem će sigurno umjetna inteligencija naći svoju praktičnu i korisnu primjenu⁷⁶, međutim ono što otvara nova pitanja, ali i nove bojišnice između različitih područja sve brojnije regulative i stavlja obveznike primjene pred nove izazove u tom smislu jest sukob između zahtjeva platnoprometne regulative u kontekstu borbe protiv prijevara i regulative koja uređuje zaštitu osobnih podataka.⁷⁷ Dakle, ovo je još jedan primjer u kojem se odredbe propisa kojima je i jednom i drugom cilj zaštita pojedinca, sukobljavaju radi njihove upitne jasnoće i razgraničenja.

Ostaje tek za vidjeti hoće li i u kojoj mjeri uvođenje instant plaćanja povećati broj prijevratnih transakcija i tko će u konačnici snositi najveći financijski teret takvih transakcija, a što je naglasila i EBA⁷⁸ u svojem dokumentu EBA OPINION ON NEW TYPES OF PAYMENT FRAUD AND POSSIBLE MITIGANTS, iz travnja 2024, broj EBA-Op/2024/01.⁷⁹

10. Novi pravni okvir platnih usluga na unutarnjem tržištu – de lege ferenda

Dana 28.06.2023. godine, dakle prije gotovo tri godine, Europska komisija predstavila je novi zakonodavni paket u području platnih usluga koji čine:

⁷⁶ A. Diadiushkin i dr., Fraud Detection in Payments Transactions: Overview of Existing Approaches and Usage for Instant Payments, https://www.researchgate.net/publication/337164071_Fraud_Detection_in_Payments_Transactions_Overview_of_Existing_Approaches_and_Usage_for_Instant_Payments, 06.01.2026

⁷⁷ Najnovija odluka Agencije za zaštitu osobnih podataka kojom je jednoj od najvećih banaka u Hrvatskoj izrečena kazna od 1,5 milijuna eura radi obrade podataka o aplikacijama koje korisnici usluge on-line bankarstva imaju instaliranu na svojim mobilnim uređajima, unatoč obvezi pružatelja platnih usluga da, sukladno odredbi čl. 2. RTS-a, prate, između ostalog, i potencijalnu zarazu malicioznim softverom na uređajima za autentifikaciju i autorizaciju svojih korisnika. <https://azop.hr/banci-izrecena-upravna-novcana-kazna-u-iznosu-od-15-milijuna-eura/>, 08.01.2026. g.

⁷⁸ “Second, the EBA observed that fraud rates for cross-border transactions are much higher than for domestic ones (i.e. transactions where the payer’s PSP and the payee’s PSP are located in the same MS), across all payment instruments included in the payment fraud reporting framework under the PSD2. This applies to both cross-border transactions among countries in the Economic European Area (EEA) and cross-border transactions between an EEA country and an extra-EEA country. For example, the EBA’s analysis of the aggregate data at EEA level for 2022 suggests that, for both cards and credit transfers, cross-border fraud rates in volume are about 9 times higher than for domestic transactions.”, https://eba.europa.eu/sites/default/files/2024-04/363649ff-27b4-4210-95a6-0a87c9e21272/Opinion%20on%20new%20types%20of%20payment%20fraud%20and%20possible%20mitigations.pdf?utm_source=copilot.com, 08.01.2026.

⁷⁹ dostupno na: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/2024-04/363649ff-27b4-4210-95a6-0a87c9e21272/Opinion%20on%20new%20types%20of%20payment%20fraud%20and%20possible%20mitigations.pdf>, 08.01.2026.

1. Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o platnim uslugama na unutarnjem tržištu i izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 (za koju se već uvriježio skraćeni naziv „Payment service regulation“ ili skraćeno PSR) predmet koje su platne usluge, prava i obveze pružatelja i korisnika te sigurnosni zahtjevi za pristup računu i druge radnje s udaljenosti i
2. Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o platnim uslugama i uslugama elektroničkog novca na unutarnjem tržištu, izmjenama Direktive 98/26/EZ i stavljanju izvan snage direktiva (EU) 2015/2366 i 2009/110/EZ (PSD3) u kojoj je fokus na odobrenju i nadzoru institucija za platni promet i institucija za elektronički novac.

U dokumentu koji je sastavio European Parliamentary Research Service, istraživačko tijelo Europskog parlamenta koje za potrebe članova prikuplja informacije i radi analize⁸⁰, na tragu elaboriranog u ovom radu, navodi se da PSD2 nije u potpunosti ostvarila svoje ciljeve te su identificirana četiri ključna problema:

- a) potrošači su i dalje izloženi riziku od prijevara, a mnogi i dalje preferiraju gotovinska plaćanja u odnosu na druge načine,
- b) tzv. “otvoreno bankarstvo” ne funkcionira sukladno planiranom, osobito u pogledu učinkovitosti sučelja za pristup podacima,
- c) nadzorna tijela u državama članicama EU imaju neujednačene ovlasti i obveze,
- d) postoji neravnotežan položaj među pružateljima platnih usluga (PSP-ovima), djelomično zbog nedostatka izravnog pristupa određenim ključnim platnim sustavima.⁸¹

Kao što je iz naprijed navedenog vidljivo, umjesto kao do sada direktivom, platne usluge u budućnosti bit će uređene uredbom kao aktom izravne primjene u državama članicama kako bi se doprinijelo ujednačenom pristupu na unutarnjem tržištu, što možda i jest ispravan pristup koji je trebalo primijeniti još u vrijeme donošenja PSD2 i što bi bilo značajno pojednostavilo i reguliranje instant plaćanja deset godina kasnije.

Od objave ovih prijedloga prošlo je više od tri godine. U dosadašnjem zakonodavnom postupku generirano je preko 1500 stranica raznih dokumenata koji su dostupni na službenim Eur Lex stranicama u dijelu prikaza tijeka i sadržaja zakonodavne procedure, no osnovni prijevori i točke razilaženja ključnih dionika još nisu razriješeni.

Temeljne razlike između PSR-a i PSD2 uzrokovane nastojanjem zakonodavca da poboljšanja u odnosu na identificirane nedostatke PSD2 su:

- zahtjevi vezani za dedikirana sučelja preko kojih pružatelji platnih usluga koji vode račune za plaćanje dopuštaju pristup podacima o računima TPP-ovima, koji se iz RTS-a prenose u PSR, precizniji su i stroži za pružatelje platnih usluga

⁸⁰<https://www.europarl.europa.eu/EPRS/services/en>,
09.01.2026. g.

⁸¹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775891/EPRS_BRI\(2025\)775891_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775891/EPRS_BRI(2025)775891_EN.pdf),
09.01.2026.

- zahtjevi vezani za SCA (sigurnu ili dvofaktorsku autentifikaciju) – ova tema je još uvijek predmetom rasprava pred tijelima zakonodavnog postupka⁸²
- zahtjevi vezani za odgovornost za neautorizirane platne transakcije – ovo je područje s najviše otvorenih pitanja u kojem se još “lome koplja” na osnovama - tko bi sve trebao snositi odgovornost i bi li, osim pružatelja platnih usluga, određene obveze, a i odgovornosti, trebali snositi i operateri telekomunikacija; jedino oko čega, izgleda, nema rasprava jest da korisnik ne bi trebao snositi odgovornost niti za tzv. spoofing, odnosno situacije u kojima je transakcija formalno autorizirana, no korisnik platnih usluga doveden je u zabludu od strane prevaranta koji se, u pravilu, predstavlja kao korisnikov pružatelj platnih usluga fingirajući “stvarnu” mail adresu, web stranicu, sms poruku ili identitet zaposlenika banke odnosno pružatelja platnih usluga .

Što se tiče prijedloga reguliranja suodgovornosti pružatelja usluga telekomunikacija za prijevare povezane s plaćanjem, snažna su lobiranja da se to izbjegne. Iako su javno dostupni “stručni” članci na tu temu, teško je ocijeniti objektivnost takvih argumenata, uvažavajući tržišnu snagu koju uživaju sami teleoperateri pojedinačno, a kamoli ako imaju određeni zajednički interes. Tako se primjerice u radu objavljenom na stranicama društva Copenhagen Economics, privatne konzultantske tvrtke koja na svojim stranicama navodi da, između ostalog, pruža usluge analiza i savjetovanje telekom operaterima, autora Dr Federica De Michielae, Dr Brune Basalisca, Tuomasa Haanperäe i Jonathana Ramshawa, vrlo detaljno obrazlaže zašto nema mjesta odgovornosti telekoma za neautorizirane platne transakcije. Primarno se naglašava da telekomi nemaju informacija o sadržaju poruka niti imaju financijske podatke o transakcijama i da je to razlog zašto nije osnovano regulirati njihovu odgovornost⁸³, međutim, kako neke analize govore, ne moraju ih niti imati da bi detektirali potencijalnu prijevaru. Nije sporno, i o tome se u posljednje vrijeme sve više piše i to u kontekstu primjene umjetne inteligencije u borbi protiv prijevara, da telekomi imaju tzv. metapodatke analizom kojih u realnom vremenu mogu detektirati potencijalnu prijevaru, pri čemu se misli primarno upravo na spoofing⁸⁴. Potrebno je samo obvezati ih da uspostave sustave praćenja i analize tih podataka kako bi temeljem njih mogli poduzeti određene aktivnosti.

⁸² Tako se, primjerice, u dokumentu Parlamenta od 11.11.2025. godine, WK 15277/2025 INIT, kao pripremnom dokumentu za raspravu koja se trebala održati 26.11.2025. godine, otvara pitanje obveznosti primjene SCA u svakoj situaciji pristupa računu za plaćanje, kao i pitanje što bi sve trebalo obuhvatiti kategorijom svojstvenosti osobe. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/WK-15277-2025-INIT/en/pdf>, 09.01.2026.

⁸³ Dr Federico De Michielae, Dr Bruno Basalisco, Tuomas Haanperä i Jonathan Ramshaw: “The economic implications of introducing shared liability for payment fraud”, 04.12.2024. godine, dostupno na linku: https://copenhageneconomics.com/publication/digital-ecosystem-payment-frauds/?utm_source=copilot.com, 09.01.2026.g.

⁸⁴ Takve, vrlo detaljne i tehnički argumentirane analize mogu se naći u članku “Telecom Fraud Detection & Prevention: The Ultimate Guide (2026)“, na poveznici https://www.avoxi.com/blog/telecom-fraud-detection-prevention/?utm_source=copilot.com, 09.01.2026., u članku „Top Telecom Fraud Trends in 2025: Evolving Threats & Solutions“, od 07.03.2025. godine, dostupnog na poveznici https://www.subex.com/blog/top-telecom-fraud-trends-in-2025-evolving-threats-solutions/?utm_source=copilot.com, 09.01.2026., u članku: „Caller ID Spoofing: A Growing Threat to Telecom Security“, dostupnom na poveznici: https://www.neuralt.com/news-insights/detecting-caller-id-spoofing-with-ai-in-modern-telecom-networks?utm_source=copilot.com, 09.01.2026. g.

Najsadržajnija rasprava, barem dostupna u javnom prostoru, vezano za potencijalno reguliranje (su)odgovornosti telekoma i internetskih platformi za neautorizirane platne transakcije odvijala se tijekom 2024. godine. Europska udruga banaka (European bank federation, EBF) objavila je dokument u kojem je vrlo detaljno i argumentirano kritizirala postojeći prijedlog zakonodavnog rješenja prema kojemu bi i nadalje banke ostale jedine odgovorne za potencijalne prijevarene transakcije, te predložila konkretne amandmane na prijedlog PSR-a, ističući pri tome i svoje protivljenje rješenju iz čl. 59. Prijedloga prema kojemu i u slučaju prijevara tzv. lažnim predstavljanjem (tzv. "spoofing" - gdje treća osoba, skrivajući se iza poruke ili telefona ili stranice za koju lažno tvrdi da je bančina, navede korisnika da autorizira platnu transakciju), banka ima obvezu odmah vratiti sredstva. EBF tvrdi da prijevare nisu samo problem pružatelja platnih usluga, već opći društveni problem u rješavanje kojega se trebaju uključiti svi relevantni dionici u lancu vrijednosti: države, banke, telekomi, digitalne platforme i potrošači jer da sadašnje, a i buduće zakonodavno rješenje nije održivo i smanjuje poticaj i pritisak na druge aktere u lancu da pomognu u rješavanju problema te proširuje prostor za djelovanje prevaranata. Osim toga, proširenje obveze povrata za pružatelje platnih usluga podržalo bi 'kriminalni poslovni model' i time učinila građane EU-a još ranjivijima na prijevare putem lažnog predstavljanja. Takva bi politika pridonijela povećanju razine prijevara i moralnog hazarda, jer potrošači više ne bi imali poticaj biti oprezni te bi postupno sve manje obraćali pozornost na znakove lažnog predstavljanja (kao dokaz se navodi primjer Nizozemske 2022. godine u kojoj je takvo postupanje dovelo do toga da se od tada broj žrtava utrostručio, a iznos štete udvostručio.⁸⁵

Javno je dostupan i tzv. "Joint industry letter for Effective and Efficient Fraud Prevention in Europe", iza kojega stoje određeni veliki pružatelji platnih usluga izvan bankarskog sektora, u kojem se također zagovaraju slične teze.⁸⁶

Najnoviji dostupni dokument u kojem se zagovara pristup proširenja odgovornosti i na druge dionike je otvoreno pismo European fintech association (EFA) i The European digital payments industry alliance (EDPIA), od 21.11.2025. godine u kojem se iznose slični argumenti i ističe da preko 50% prijevara počinje na društvenim mrežama, online platformama, telekom kanalima (pozivi, SMS) i aplikacijama za razmjenu poruka.⁸⁷

U konačnici, i sam Parlament je u prvom čitanju usvojio Stajalište od 23. travnja 2024. prema kojemu je potrebno regulirati odgovornost i za pružatelje usluga elektroničkih

⁸⁵ EBF position paper on the Commission Proposal for Payment Services Regulation, EBF_046389, <https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2024/03/FINAL-EBF-position-paper-on-Payment-Services-Regulation.pdf>, 14.01.2026. g.

⁸⁶ Joint Industry Letter for Effective and Efficient Fraud Prevention in Europe; <https://www.openfinanceassociation.org/publications/joint-industry-letter-for-effective-and-efficient-fraud-prevention-in-europe/>, 14.01.2026. g.

⁸⁷ Strengthening consumer protection and competition through a shared liability regime in the PSR, 21.11.2025., <https://eufintechs.com/wp-content/uploads/2025/12/Strengthening-consumer-protection-and-competition-through-a-shared-liability-regime-in-the-PSR.pdf>, 14.01.2026.

komunikacija i internetske platforme te je u tom smislu dao prijedlog dopune odredbe čl. 59. Prijedloga PSR-a koja regulira odgovornost za „spoofing“. ⁸⁸

Dva su još vrlo važna područja koja se namjeravaju urediti kroz PSR, a koja su do sada bila neregulirana iako se radi o iznimno važnim pitanjima koja, ako se urede na adekvatan način, mogu doprinijeti pravnoj jasnoći, a time i pravnoj sigurnosti svih dionika na tržištu plaćanja.

Prvo su tzv. MOTO i MIT transakcije koje nisu regulirane u PSD2. Prvo su transakcije inicirane putem telefona ili pošte, a drugo transakcije koje iniciraju trgovci temeljem suglasnosti korisnika. MIT transakcije su zapravo kartične transakcije i kao takve se spominju u pravilima kartičnih platnih shema, uz tzv. CIT (“customer initialized transaction” ili klasične transakcije koje iniciraju i autoriziraju sami korisnici). Radi se o raznim pretplatama gdje korisnici, najčešće ne razmišljajući previše o tome, ostavljaju podatke svojih kartica na internetskim prodajnim mjestima, za razne ponavljajuće transakcije, najčešće razne pretplate za internetske sadržaje, iako to nije jedina situacija. Korisnici ne čitaju uvjete trgovca i nisu svjesni da su registracijom kartice zapravo dali suglasnost trgovcu da periodično ili na neki drugi način, terete njegov račun. Iako su ovo po svojoj suštini transakcije inicirane od strane primatelja plaćanja (najpoznatija vrsta ovih transakcija je tzv. direct debit, ili izravno terećenje koje se na području EU provodi prema pravilima SEPA sheme za izravno terećenje⁸⁹), vrsta transakcija koju poznaje i regulira i PSD2, u praksi se te odredbe iz PSD2 nisu aktivno primjenjivale i na ove transakcije ili barem takva primjena nije bila javno podržana od strane nadzornih tijela. Zašto je tome tako, ostaje nepoznato, vjerojatno je riječ o usklađenom djelovanju nadzornih tijela na unutarnjem tržištu u svrhu zaštite potrošača, uvažavajući da bi drugačijim pristupom veliki financijski teret ovih transakcija pao na korisnike. Uglavnom, PSR uvodi pravila za ove transakcije od kojih je najvažnije ono da prva transakcija, gdje korisnik zapravo daje suglasnost trgovcu da inicira buduće transakcije, mora biti autorizirana uz primjenu tzv. dvofaktorske autentifikacije (SCA).

Još jedna novina u odnosu na PSD2, a izravno se tiče sigurnosti platnih usluga na unutarnjem tržištu, je planirana razmjena podataka o prijevarama između pružatelja platnih usluga. Ova razmjena, prema onome što je dostupno u samom tekstu prijedloga PSR-a, sadržana u čl. 83. Prijedloga PSR-a, odnosi se na mogućnost razmjene informacija o prijevarama između pružatelja platnih usluga, temeljem ugovora o razmjeni informacija. Radi se o mogućnosti, ne i o obvezi, i ovime se zapravo pružateljima platnih usluga nastoji dati pravna osnova za razmjenu informacija koja bi im, barem sudeći iz perspektive dosadašnje prakse, bila dobrodošla i koje do sada, barem jasno stipulirane, nije bilo. ⁹⁰Pružatelji platnih usluga trebali

⁸⁸ Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta od 23. travnja 2024. o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od o platnim uslugama na unutarnjem tržištu i izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 (COM(2023)0367 – C9-0217/2023 – 2023/0210(COD)), prvo čitanje, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A52024AP0298>, 14.01.2026.

⁸⁹ <https://sepa.hr/upute-za-korisnike/sheme-za-sepa-izravno-terecenje/>, 09.01.2026.

⁹⁰ Sadašnja odredba čl. 94. st. 1. PSD2 koja glasi: „Države članice dopuštaju obradu osobnih podataka u platnim sustavima te pružateljima platnih usluga kada je to potrebno za zaštitu, sprječavanje, istraživanje i otkrivanje prijevara u platnom prometu. Pružanje informacija pojedincima o obradi osobnih podataka i obrada takvih osobnih podataka te svaka druga vrsta obrade osobnih podataka za potrebe ove Direktive izvršavaju se u skladu s Direktivom 95/46/EZ, nacionalnim pravilima kojima se prenosi Direktiva 95/46/EZ i Uredbom (EZ) br. 45/2001.“, a temeljem koje pružatelji platnih usluga međusobno nisu ovlašteni razmjenjivati podatke, već im je dopušteno

bi podatke o prijevarama povezanim s plaćanjima, a koji se razmjenjuju u okviru višestranog ugovora o razmjeni informacija i s kojima može biti povezano otkrivanje osobnih podataka, uključujući jedinstvene identifikacijske oznake primatelja plaćanja koji možda sudjeluju u prijevarama s kreditnim transferima, koristiti samo za potrebe unapređenja praćenja transakcija, kako stoji u recitalu 103. Prijedloga, u smislu kreiranja pravila za otkrivanje novih prijevernih scenarija.

Prijedlog Uredbe ima 147 recitala, a PSD2 ih ima 113, s time da je, načelno, materija sadašnjeg PSD2 podijeljena u prijedloge dvaju budućih akata. Osim PSR-a, drugi akt je PSD3 koji ih pak ima 77. Ako se osvrnemo i na PSD1 (koja je imala 63 recitala), jasno je vidljivo da svaki daljnji, noviji akt ima sve više recitala što može upućivati na dvojaki zaključak: da zakonodavac nastoji postići više jasnoće u odredbama, pružajući u recitalima smjernice za tumačenje, ali i da je regulativa sve kompleksnija i da ju je sve teže tumačiti, osobito u kontekstu različitih situacija iz prakse koje evoluiraju, kako u pogledu složenosti odnosa, tako i u pogledu novih prijevernih scenarija koji se kreiraju.

Kako bilo, od objave prijedloga prošlo je više od tri godine, no ne nazire se skori dovršetak zakonodavnog postupka, uvažavajući informacije dostupne na službenim Eur Lex stranicama, unatoč nekim optimističnim prognozama da bi akti trebali biti usvojeni tijekom 2026. godine.

Ilustracije radi, usporedba trajanja zakonodavnog postupka za PSD1, PSD2 i novog paketa PSD3/PSR prikazana je niže u tablici:

Akt	Prijedlog	Usvajanje	Primjena	Status
PSD1	2005	2007	2009	završeno
PSD2	2013	2015	2018	završeno
PSD3 / PSR	2023	?	?	u tijeku

Iz navedenog proizlazi da je za donošenje PSD1 i PSD2 trebalo otprilike dvije godine, odnosno toliko je trajao postupak od objave prijedloga do usvajanja, a koliko će biti potrebno za dva nova akta, tek će se vidjeti.

obrađivati ih interno u navedenu svrhu. Ta je odredba prenesena u čl 66. Zakona o platnom prometu (NN br. 66/2018., 114/2022. i 136/2024). Unatoč pokušajima da se ta odredba protumači na način da bi PPU-ovi mogli i međusobno razmjenjivati podatke u navedenu svrhu, takvi stavovi nemaju temelj u samom tekstu odredbe, a ne bi bili u skladu niti s odredbama Opće uredbe o zaštiti podataka. To podržava i tekst prijedloga PSR-a koji i prema sadržaj odredbe i prema recitalu 103., zapravo tek sada uvodi takvu mogućnost s obzirom da se izrijeком navodi da do sada takve pravne osnove nije bilo.

11. Pojednostavljenje pravnog okvira kao primarna pretpostavka učinkovitosti

EBF (Europska udruga banaka⁹¹) koja zastupa interese banaka pred institucijama EU, javno je 18.07.2026. godine, pozvala Europsku komisiju i druge kreatore politika u EU da “pojednostavljenje učine ključnim strateškim prioritetom i u području financijskih usluga” te je upozorila da “regulatorna složenost narušava konkurentnost EU-a i usporava sposobnost financijskog sektora da podupire kućanstva, poduzeća i ključna ulaganja koja su Europi hitno potrebna”⁹² i objavila dokument “Simply Competitive, EBF proposals for a simplified European framework”⁹³ u kojem je dala konkretne primjedbe na proliferaciju regulative koja obvezuje banke u posljednjih pet godina, kao i prijedloge u smislu pojednostavljenja, kako same regulative, tako i postupaka izvješćivanja i supervizije kreditnih institucija kao tradicionalnih pružatelja platnih usluga te klasičnih bankovnih usluga (kredit i depoziti). U dokumentu se ne obrađuju posebno platne usluge, već “digitalno financijsko tržište” koje predstavlja eklatantni primjer nekonzistentnog i fragmentiranog reguliranja. Naime, iako je europska zakonodavna aktivnost ispravno krenula u smjeru reguliranja pravnog okvira platnih usluga na unutarnjem tržištu, kroz PSD1 kao prvi sveeuropski značajni platnoprmetni akt kojem je primarni cilj bio usmjeriti razvoj ključnih platnih instrumenata na do tada posve fragmentiranom europskom tržištu (ili možda bolje reći – tada nepostojećem unutarnjem tržištu) platnih usluga, uspostaviti jedinstvene minimalne obveze informiranja korisnika, zaštititi ih od nepredvidivih izmjena uvjeta njihovih banaka te započeti borbu protiv neujednačenih, nedefiniranih i u konačnici – neizvjesnih i nepredvidivih platnoprmetnih naknada, na samom putu reguliranja od tada do danas došlo je do stvaranja prekomjernog broja različitih pravnih akata čiji učinci dovode u pitanje primarne ciljeve. Iz pozicije pružatelja platnih usluga, započet je proces formiranja jedinstvenog tržišta kroz pravila prekograničnog pružanja usluga čime su zaista stvoreni preduvjeti za jedan ujednačen i uredan razvojni put koji je trebao uslijediti. Međutim, gotovo istovremeno je zasijano i sjeme buduće fragmentacije i nekonzistentnosti s obzirom da je, uz PSD1, otvoren i zasebni zakonodavni kolosijek u cilju reguliranja jedinstvenog područja plaćanja u eurima kao novoj jedinstvenoj EU valuti koja je u EU koegzistirala s nacionalnim valutama država članica. Potom je niknuo i izdanak dijelom odvojene regulacije kartičnih platnih usluga, uvjetovana nastojanjem da se zauzda autonomija vlasnika licenci i kartičnih platnih shema koji su praktički na tržištu djelovali posve nezavisno, krojeći samostalno pravila i namećući ih bankama koje su izdavale takve licencirane platne instrumente.

Digitalizacija društva i potreba, a često i želja, da se većina životnih i poslovnih aktivnosti obavlja na daljinu, dovela je do razvoja novih platnih instrumenata i kanala, povezala ljude mimo državnih granica, ubrzala aktivnosti do maksimuma. Teško je ovdje reći što je bilo prije – kokoš ili jaje. Jesu li digitalne tehnologije naviknule ljude na brzinu i automatizam ili je njihov razvoj i prodor u sve sfere života bio rezultat potrebe suvremenog čovjeka? Kako bilo,

⁹¹ prijevod autora

⁹² <https://www.ebf.eu/ebf-media-centre/updates/simply-competitive/>, 16.01.2026.

⁹³ Simply Competitive, EBF proposals for a simplified European framework, <https://www.ebf.eu/ebf-media-centre/updates/simply-competitive/>, 16.01.2026.

digitalizacija je zahvatila i prostor platnih usluga i to brzinom koju EU regulator, budimo iskreni, ne može stizati. Razvoj tehnologije je sve brži, zakonodavna aktivnost sve sporija, konsenzus svih relevantnih dionika, a kojih je sve više upravo zahvaljujući otvaranju tržišta na subjektivnoj razini kroz odredbe PSD2, a regulativa sve kompleksnija i brojnija, razjedinjena i razlistana po raznim područjima koja se, izravno ili neizravno, značajno tiču tržišta platnih usluga. Jer, ono što je zapravo danas vrlo važno, najmanje je sporno kada korisnik dođe u poslovnicu svoje banke i inicira nalog za plaćanje, no takvih je naloga sve manje i nove generacije korisnika na takvo poslovanje gledaju s podsmijehom.

No, kreatori EU poslovnih politika koje utječu i diktiraju razvoj regulative doista će morati povesti računa o učinkovitosti važećeg zakonodavnog procesa i učinkovitosti takvog glomaznog korpusa propisa koje je u praksi vrlo teško slijediti i jedva uspijevaju oni koji se bave vrlo uskim, specijalističkim područjima.

Vezano za tržište platnih usluga, dodatni je problem što je, osim regulative koja uređuje same platne usluge, odnosno tržište platnih usluga (uvažavajući “zakonske” definicije tih usluga), na snazi amalgam propisa koji su izravno primjenjivi na njihove pružatelje i kanale. Na službenim stranicama <https://eur-lex.europa.eu/> u odnosu na platne usluge i s njima povezane propise primijenjena je sljedeća sistematizacija akata po područjima:

- naknade za platne transakcije temeljem kartica:

Uredba (EU) 2015/751 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2015. o međubankovnim naknadama za platne transakcije na temelju kartica

- transeuropski automatizirani sustav ekspresnih novčanih transakcija u realnom vremenu na bruto načelu (sustav TARGET):

Smjernica (EU) 2022/912 Europske središnje banke od 24. veljače 2022. o Transeuropskom automatiziranom sustavu ekspresnih novčanih transakcija u realnom vremenu na bruto načelu nove generacije (sustav TARGET) i stavljanju izvan snage Smjernice 2013/47/EU (ESB/2012/27) (ESB/2022/8)

Direktiva 98/26/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. svibnja 1998. o konačnosti namire u platnim sustavima i sustavima za namiru vrijednosnih papira

Odluka (EU) 2025/222 Europske središnje banke od 27. siječnja 2025. o pristupu nebankovnih pružatelja platnih usluga platnim sustavima kojima upravljaju središnje banke Eurosustava i računima središnje banke (ESB/2025/2) kojom je omogućen izravan pristup nebankovnih pružatelja platnih usluga (institucije za elektronički novac i institucije za platni promet) platnim sustavima

- otvaranje/prebacivanje bankovnih računa i informacije o naknadama:

Direktiva 2014/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o usporedivosti naknada povezanih s računima za plaćanje, prebacivanju računa za plaćanje i pristupu računima za plaćanje s osnovnim uslugama

- revidirana pravila za platne usluge u EU-u:

Direktiva (EU) 2015/2366 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o platnim uslugama na unutarnjem tržištu, o izmjeni direktiva 2002/65/EZ, 2009/110/EZ i 2013/36/EU te Uredbe (EU) br. 1093/2010 i o stavljanju izvan snage Direktive 2007/64/EZ (PSD2) i temeljem iste doneseni provedbeni akti:

Delegirana uredba (EU) 2017/2055 o suradnji i razmjeni informacija između nadležnih tijela koji se odnose na ostvarivanje prava poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga institucija za platni promet

Delegirana uredba (EU) 2018/389 (kako je izmijenjena Delegiranom uredbom (EU) 2022/2360) o autentifikaciji klijenta i zajedničkim i sigurnim otvorenim standardima komunikacije

Provedbena uredba (EU) 2019/410 o detaljima i strukturi informacija u području platnih usluga koje nadležna tijela dostavljaju Europskom nadzornom tijelu za bankarstvo

Delegirana uredba (EU) 2019/411 o izradi i održavanju elektroničkog središnjeg registra i upravljanju njime u području platnih usluga i za pristup informacijama koje su u njemu sadržane

Delegirana uredba (EU) 2020/1423 o kriterijima za imenovanje središnjih kontaktnih točaka u području platnih usluga i o funkcijama tih središnjih kontaktnih točaka

Delegirana uredba (EU) 2021/1722 o okviru za suradnju i razmjenu informacija između nadležnih tijela država članica u kontekstu prekograničnog pružanja platnih usluga.

- Jedinstveno područje plaćanja u eurima:

Uredba (EU) br. 260/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2012. o utvrđivanju tehničkih i poslovnih zahtjeva za kreditne transfere i izravna terećenja u eurima i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 924/2009

Uredba (EU) 2024/886 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. ožujka 2024. o izmjeni uredbi (EU) br. 260/2012 i (EU) 2021/1230 i direktiva 98/26/EZ i (EU) 2015/2366 u pogledu instant kreditnih transfera u eurima

- prekogranična plaćanja u Europskoj uniji:

Uredba (EU) 2021/1230 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. srpnja 2021. o prekograničnim plaćanjima u Uniji – kodificirani tekst

- elektronički novac: poslovanje i bonitetni nadzor:

Direktiva 2009/110/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o osnivanju, obavljanju djelatnosti i bonitetnom nadzoru poslovanja institucija za elektronički novac te o izmjeni direktiva 2005/60/EZ i 2006/48/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2000/46/EZ

Iako nije dio sistematizacije koja se veže za platne usluge, ovdje bi svakako trebalo spomenuti propise iz područja sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma koji se beziznimno primjenjuju kada su u pitanju platne usluge i njihovi pružatelji, pri čemu treba istaknuti

minimalno Uredbu (EU) 2023/1113 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2023. o informacijama koje se prilažu prijenosima novčanih sredstava i određene kriptovalute i o izmjeni Direktive (EU) 2015/849.

Ovaj popis akata ni u kojem slučaju ne predstavlja konačan popis primjenjive regulative. Riječ je samo o ključnim i najčešće spominjanim aktima, s time da se na pojedine kategorije pružatelja platnih usluga primjenjuje i regulativa koja uređuje njihovo poslovanje (primjerice, na kreditne institucije kao pružatelje platnih usluga primjenjuju i propisi koji uređuju kreditne institucije, primarno Uredba (EU) br. 575/2013 koja je temeljni akt za poslovanje kreditnih institucija).

Osim ove platnoprjetne regulative u užem smislu, koegzistira niz akata koji uređuju zaštitu osobnih podataka, digitalna tržišta, digitalne usluge, zaštitu potrošača, niz akata koji su doneseni vezano za primjenu mjera ograničavanja koje izravno utječu na tržište platnih usluga, kibernetičku sigurnost, sprječavanje pranja novca, nadzor itd.

U svemu ovome vrlo se teško snalaziti i još teže pratiti sve relevantne izmjene. Iz prikazanog u ovom radu možemo zaključiti da je regulativa teška i komplicirana za tumačenje, premrežena ponekad kontradiktornim pravilima, a praksa suda EU kao ključne institucije za tumačenje prava EU vrlo oskudna kada je u pitanju ovaj dio unutarnjeg tržišta. Kazne za prekršitelje su velike s tendencijom postrožavanja. Proces donošenja novih akata je spor, vrlo opsežno dokumentiran i uključuje preveliki broj dionika s vrlo često nepodudarnim interesima, što se može vrlo zorno vidjeti na primjerima PSD1, PSD2 i najnovijeg akta koji je još uvijek u zakonodavnom postupku radi, primarno, nemogućnosti postizanja konsenzusa oko nekih ključnih pitanja. Jednaki primjer pokazuje i zakonodavni postupak FIDA uredbe koji je također spomenut u radu.

Nije sporno da je formiranje unutarnjeg tržišta platnih usluga olakšalo život gospodarskim subjektima i potrošačima, kako radi uspostave jedinstvenih transparentnih pravila, tako i radi jasnog definiranja usluga i njihovih osnovnih karakteristika i “zaustavljanja” i ujednačavanja naknada, što je osiguralo određeni standard po prihvatljivoj cijeni. Tome je svakako pridonijelo i regulatorno otvaranje tržišta nebankovnim pružateljima – institucijama za platni promet i institucijama za elektronički novac. Konkurencija poboljšava kvalitetu usluga i uvijek je poticaj napretku. Međutim, činjenica je da je brzina razvoja tehničkih rješenja obrnuto proporcionalna brzini njihova reguliranja. Uvođenje novih, kako ih popularno zovu, “igrača” na tržište platnih usluga dovelo je do umnožavanja zainteresiranih dionika i borbe različitih lobija za određena zakonodavna rješenja, što dodatno usporava sam proces donošenja odnosno izmjene akata, dok za to vrijeme tehnologija i modeli zlouporaba napreduju. Da bi se tome na neki način “doskočilo” nužno je provesti određene promjene, kako u samom zakonodavnom postupku u proceduralnom smislu, tako i pristup u smislu razine reguliranja određenih pitanja. Općenito je, što se tiče tržišta platnih usluga, prisutan zakonodavni trend zamjene direktiva uredbama i sve konkretnijeg reguliranja sve šireg spektra pitanja, no je li predetaljna regulacija dobar i učinkovit način, uvažavajući raznolikost tržišta po državama članicama po svim njegovim obilježjima – kako na strani ponude, tako i na strani potražnje ili bi trebalo provedbena pravila ostaviti nekim manje formalnim aktima? Je li zaista nužno, nakon što je

uspostavljen pravni okvir za prekogranično pružanje jednoznačno definiranih usluga u reguliranim uvjetima što se tiče transparentnosti i naknada, dodatno detaljno raspisivati pravila koja su po svojoj svrsi zapravo provedbene naravi (jedan dio tih pravila sada je sadržan u određenim provedbenim aktima, primjerice RTS-u). Jedan od najčešćih argumenata za to je tvrdnja da su se ta pravila u različitim državama članicama različito tumačila, no takav argument ne bi bio dovoljan razlog za ovakvu promjenu. Naime, različitosti u tumačenju moguće je riješiti na međuinstitucionalnoj razini u samoj EU, ali i na razini koordinacije među nacionalnim nadzornim tijelima koja su ionako prva kontaktna točka pružateljima platnih usluga, ali i korisnicima koji se upravo njima u slučaju bilo kakve neusklađenosti ili nezadovoljstva obraćaju. To možemo vidjeti u novijoj praksi gdje se Komisija aktivno uključila u tumačenje odredaba IPR-a i na taj način nesumnjivo doprinijela njenoj ujednačenoj primjeni, iako uz ogradu da njihovo tumačenje nije mjerodavno, odnosno da je mjerodavno isključivo tumačenje Suda EU. Ali takva proaktivna uloga institucije u provedbenom smislu ključna je da bi propis zaživio. Takav pristup i aktivno uključivanje institucija kad je propis već u primjeni ili je donesen, a primjena se očekuje, neophodan je za ostvarenje svrhe radi koje je donesen. Isto tako, aktivna uloga nadzornih tijela, njihova suradnja s institucijama EU, kao i njihova međusobna suradnja i razmjena informacija, mogu zamijeniti prereguliranje koje dovodi u pitanje učinkovitost propisa. U konačnici i zamjena direktiva ili uredaba smjernicama nadležnih institucija oko pitanja provedbene ili tehničke naravi bila bi dobrodošla i korisna promjena, uz tumačenje da smjernice predstavljaju dobru praksu za koju se očekuje da je savjesni pružatelj usluga kao profesionalac i primijeni, uz pravne posljedice drugačijeg postupanja u pogledu odgovornosti.

Od PSD1 kao direktive minimalnog usklađenja, preko PSD2 kao direktive koja uvodi područja maksimalnog usklađenja, do buduće Uredbe o platnim uslugama kao akta koji će uspostaviti jednaka izravno primjenjiva pravila na cijelom unutarnjem tržištu, tendencija je očita, no hoće li takva regulativa ispuniti očekivanja i otkloniti različitosti u primjeni ili će produbiti nezadovoljstvo, ostaje tek za vidjeti. No s obzirom na trajanje cijelog postupka donošenja nove Uredbe i teško predvidivi trenutak njegova okončanja s obzirom na još uvijek otvorena ključna pitanja, nije izvjesno da ćemo tome uskoro svjedočiti, unatoč najavama za 2026. godinu.

Osim brojnosti i složenosti akata, dodatan problem predstavlja njihova premreženost što dovodi do poteškoća u razumijevanju njihova međusobnog odnosa, a posljedično i poteškoća u tumačenju. Još jedan ilustrativan primjer su podaci naloga za plaćanje koje uređuje nekoliko u tom dijelu nekonzistentnih akata PSD2, Uredba (EU) 260/2012 i pravila platnih shema, Uredba (EU) 2023/1113, a primjenjiva je, naravno, i Opća uredba o zaštiti podataka, a u RH i Odluka HNB-a o nalogima za plaćanje.

Ostaje za nadati se da će institucije EU pravovremeno prepoznati potencijalne negativne učinke određenih praksi i adekvatno reagirati upravo u cilju očuvanja i razvoja tržišta koje su stvorile, kako se ne bi dogodilo da to tržište postane žrtvom vlastitog stvaratelja ili, kako kaže izreka: “Nema gore pogreške od one učinjene iz najbolje namjere.”.

12. Zaključak

Europska unija kroz vrlo bogatu zakonodavnu aktivnost u posljednjih 20 godina stvorila je funkcionalno i u određenoj mjeri konkurentno unutarnje tržište platnih usluga, uspostavivši tehničke uvjete i pravni okvir koji omogućava jednoznačne i učinkovite usluge s jedinstvenim osnovnim obilježjima, konkurenciju tradicionalnih bankovnih i novih nebankovnih pružatelja, uz mogućnost izbora korisnika temeljem obvezno transparentnih i sveobuhvatnih, razumljivih i dostupnih informacija te usporedivu i u određenoj mjeri reguliranu cijenu u smislu što se može naplatiti, čak i do koje mjere (primjer međubankovnih naknada kod kartičnih platnih transakcija), jednako za prekogranične i nacionalne transakcije, što ovo tržište i formalno i praktično objedinjuje, uvelike zahvaljujući i sve bržem tehnološkom razvoju koji omogućava pristup uslugama na daljinu. Kako je tržište platnih usluga zapravo sekundarno tržište s obzirom da plaćanja u pozadini imaju određenu gospodarsku aktivnost, iz praktičnog formiranja i razine funkcioniranja tržišta platnih usluga indirektno možemo pratiti i razvoj i rast gospodarske aktivnosti koja mu je u podlozi.

Osim ovih nedvojbeno pozitivnih trendova koji su posljedica regulatorne aktivnosti institucija EU, istovremeno je, osobito u posljednjih desetak godina, prisutan trend rasta i širenja regulative koja, osim što postaje sve brojnija, postaje sve teža za tumačenje, sve teže je pratiti promjene, a regulirana područja se šire. Ovakvo bujanje regulative potencijalno je opasno za unutarnje tržište, osobito ako Sud EU ne bude dobivao priliku aktivno preuzeti ulogu tumača propisa EU na ovom području. Jedan od razloga zašto je tome tako je i taj što vrlo malo predmeta završava pred nacionalnim sudovima jer se uglavnom, i kada dođe do prijepora, riješe dogovorno, a pružatelji usluga slijede uglavnom neformalne smjernice i preporuke nacionalnog nadzornog tijela kako bi izbjegli postupke.

Potencijalni izvor problema na unutarnjem tržištu, osobito za tržišno natjecanje, je to što je potpuno otvaranje tržišta i dostupnost financijskih podataka omogućilo izvaneuropskim pružateljima koji imaju neusporedivu tržišnu snagu, financijsku moć i bazu korisnika, da preuzmu ulogu primarnih pružatelja i platnih usluga. Institucije EU kod novih zakonodavnih rješenja moraju voditi računa o ovome jer se, uvažavajući sadašnje okolnosti, čini da je bojazan od ovisnosti gospodarstva isključivo o bankarskom sektoru dovela do potencijalne opasnosti od nekontroliranog utjecaja još većih i snažnijih igrača koje je već sada vrlo teško nadzirati. Činjenica da s vremena na vrijeme plate pokoju financijsku kaznu ne utječe značajno na njihovo ponašanje niti takve kazne imaju na njih odvrćajući učinak. Postupci koje Komisija s vremena na vrijeme pokrene predugo traju, a u međuvremenu njihova tržišna pozicija sve više jača.

Umjesto gomilajuće regulative, veliki broj pitanja mogao bi se riješiti kroz, provedbene akte, preporuke ili formalizirane smjernice koje bi mogla koordinirati EBA zajedno odnosno u suradnji s nacionalnim nadzornim tijelima. Tzv. „soft law“ instrumenti možda su bolje rješenje od čvrstog i nefleksibilnog pravnog okvira za zdravu tržišnu utakmicu od koje bi trebali profitirati i pružatelji i potrošači. Dostupnost i otvorenost institucija EU u svrhu pojašnjenja određenih spornih pitanja, fleksibilnost u pristupu i spremnost na dijalog ključni su za uspjeh

zajedničkog tržišta. Osim toga, institucije Unije trebale bi kroz zakonodavna rješenja zaštititi i podržati europske tradicionalne tržišne navike i uvriježene poslovne odnose, te omogućiti izvorno europskim pružateljima usluga da se bez nerazmjernih troškova uklape u nova rješenja. Povjerenje stjecano desetljećima ne bi se smjelo dovoditi u pitanje marketinški obojanim porukama konkurentskih lobija jer bez raznolikog tržišta velikih i malih nema istinske konkurencije i prednosti za korisnike.

IV Literatura:

1. Ivica Crnić i dr.: Načini plaćanja i instrumenti osiguranja plaćanja, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Dopika, Zagreb, 2000.
2. E. Baričević i dr.: Plaćanje i osiguranje plaćanja, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb, 1997.
3. Hrvatski financijski propisi, Faber i Zgombić, Zagreb 2000.
4. I. Obadić, M. Marelja: Europska zajednica za ugljen i čelik kao prvi i presudni korak ka europskim integracijama: pravnopovijesni aspekti nastanka Zajednice, Zavod za znanstveni rad HAZU Varaždin; br. 33, 2022, str. 377
5. M. Gregurek, N. Vidaković: Bankarsko poslovanje, Visoko učilište EFFECTUS-visoka škola za financije i pravo, Zagreb 2013.
6. IMPROVING CROSS-BORDER RETAIL PAYMENT SERVICES THE EUROSISTEM'S VIEW, izvješće Europske središnje banke, rujan 1999. dostupno na: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/retailpsen.pdf>, 30.01.2026.
7. Europska središnja banka: Pet činjenica koje treba znati o Ugovoru iz Maastrichta, https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/tell-me-more/html/maastricht_treaty.hr.html
8. Europska središnja banka: Naš novac; <https://www.ecb.europa.eu/euro/intro/html/index.hr.html>
9. IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU o primjeni Direktive 2007/64/EZ o uslugama platnog prometa na unutarnjem tržištu i o Uredbi 924/2009 o prekograničnim plaćanjima u Zajednici /* COM/2013/0549 final */ 52013DC0549. dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0549&qid=1770123628412>, pristupljeno 03.02.2026.
10. Hrvatska narodna banka, Platne kartice i kartične transakcije, Statistika platnog prometa, srpanj 2015., lipanj 2018., srpanj 2025.
11. GREEN PAPER Towards an integrated European market for card, internet and mobile payments, COM/2011/0941, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52011DC0941>, pristupljeno 04.02.2026.
12. GREEN PAPER Towards an integrated European market for card, internet and mobile payments/* COM/2011/0941, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52011DC0941>, pristupljeno 04.02.2026.
13. Inna Romānova, Simon Grima, Jonathan Spiteri, Marina Kudinska, The Payment Services Directive II and Competitiveness: The Perspective of European Fintech Companies, European Research Studies Journal Volume XXI, Issue 2, 2018, https://www.ersj.eu/dmdocuments/01.GRIMA%20ET%20AL_XXI_2_18.pdf
14. OPEN BANKING AND COMPETITION: AN INTRICATE RELATIONSHIP, Alessandro Palmieri, Blerina Nazeraaj, EU AND COMPARATIVE LAW ISSUES AND CHALLENGES SERIES (ECLIC 5) – SPECIAL ISSUE, <https://ojs.srce.hr/eclic/issue/view/863/237>
15. Hedwige Nuyens, Lisa Quest, Maria Jardim Fernandes: Big Banks Bigger Techs, Final Version, Oliver Wyman i International banking federation, 2020. g., <https://www.ibfed.org.uk/wp-content/uploads/2020/07/Big-Banks-Bigger-Techs-How-policy-makers-could-respond-to-a-probable-discontinuity.pdf>
16. A study on the application and impact of Directive (EU) 2015/2366 on Payment Services (PSD2) FISMA/2021/OP/0002, str. 154, https://www.researchgate.net/publication/368296435_A_study_on_the_application_and_impact_of_Directive_EU_20152366_on_Payment_Services_PSD2_A_study

- [on the application and impact of Directive EU 20152366 on Payment Services PSD2](#), pristupljeno 01.11.2025
17. Agnieszka Hutterska, Rehan Iftikhar, Štěpán Mikula, Michał Polasik: The impact of Payment Services Directive 2 on the PayTech sector development in Europe, Journal of Economic Behavior & Organization, Volume 178, October 2020., <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167268120302328>, pristupljeno 01.11.2025.
 18. Alexander Diadiushkin, Kurt Sandkuhl, Alexander Maiatin: Fraud Detection in Payments Transactions: Overview of Existing Approaches and Usage for Instant Payments, Complex Systems Informatics and Modeling Quarterly, Listopad 2019, broj 20, https://www.researchgate.net/publication/337164071_Fraud_Detection_in_Payments_Transactions_Overview_of_Existing_Approaches_and_Usage_for_Instant_Payments, pristupljeno 01.11.2025.
 19. Chikako Baba, Cristina Batog, Enrique Flores, Borja Gracia, Izabela Karpowicz, Piotr Kopyrski, James Roaf, Anna Shabunina, Rachel van Elkan, Xin Cindy Xu, Fintech in Europe: Promises and Threats; IMF working paper, <https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2020/english/wpica2020241-print-pdf.pdf>, pristupljeno 01.11.2025.
 20. Albion Murati, Oskar Skau, Arvid De Geer, Embedded finance: How banks and customer platforms are converging, <https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/embedded-finance-how-banks-and-customer-platforms-are-converging>, 03.11.2025. godine
 21. Judith Arnal and Fredrik Andersson: Assessing regulatory approaches to gatekeeper participation in EU open finance, Centre for European Policy Studies, 08.10.2025., <https://cdn.ceps.eu/2025/10/FIDA-and-digital-gatekeepers-ECRI-In-Depth-Analysis.pdf>, 09.11.2025
 22. Inna Romānova, Simon Grima, Jonathan Spiteri, Marina Kudinska: The Payment Services Directive II and Competitiveness: The Perspective of European Fintech Companies, European Research Studies Journal Volume XXI, Issue 2, 2018
 23. EBA OPINION ON NEW TYPES OF PAYMENT FRAUD AND POSSIBLE MITIGANTS, iz travnja 2024, broj EBA-Op/2024/01, <https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/2024-04/363649ff-27b4-4210-95a6-0a87c9e21272/Opinion%20on%20new%20types%20of%20payment%20fraud%20and%20possible%20mitigations.pdf>, 10.01.2026.
 24. Dr Federico De Michielae, Dr Bruno Basalisco, Tuomas Haanperä i Jonathan Ramshaw: “The economic implications of introducing shared liability for payment fraud”, 04.12.2024. godine: https://copenhageneconomics.com/publication/digital-ecosystem-payment-frauds/?utm_source=copilot.com, 09.01.2026.

V Propisi

Propisi Europske unije:

- Direktiva 97/5/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. siječnja 1997. o prekograničnim kreditnim transferima
- Direktiva 2007/64/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2007. o platnim uslugama na unutarnjem tržištu i o izmjeni direktiva 97/7/EZ, 2002/65/EZ, 2005/60/EZ i 2006/48/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 97/5/EZ
- Uredba (EZ) 2560/2001 o prekograničnim plaćanjima u eurima
- Uredba (EZ) br. 924/2009 od 16. rujna 2009. o prekograničnim plaćanjima u Zajednici i stavljanju izvan snage naprijed Uredbe (EZ) 2560/2001
- Uredba (EU) 260/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2012. o utvrđivanju tehničkih i poslovnih zahtjeva za kreditne transfere i izravna terećenja u eurima i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 924/2009
- Uredba (EU) 2015/751 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2015. o međubankovnim naknadama za platne transakcije na temelju kartica
- Uredba (EU) 2021/1230 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. srpnja 2021. o prekograničnim plaćanjima u Uniji
- Direktiva (EU) 2015/2366 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o platnim uslugama na unutarnjem tržištu, o izmjeni direktiva 2002/65/EZ, 2009/110/EZ i 2013/36/EU te Uredbe (EU) br. 1093/2010 i o stavljanju izvan snage Direktive 2007/64/EZ
- Delegirana uredba Komisije (EU) 2018/389 od 27. studenoga 2017. o dopuni Direktive (EU) 2015/2366 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu regulatornih tehničkih standarda za pouzdanu autentifikaciju klijenta i zajedničke i sigurne otvorene standarde komunikacije
- Direktiva 2014/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o usporedivosti naknada povezanih s računima za plaćanje, prebacivanju računa za plaćanje i pristupu računima za plaćanje s osnovnim uslugama
- Uredba (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ
- Uredba (EU) 2022/2065 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. listopada 2022. o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmjeni Direktive 2000/31/EZ
- Uredba (EU) 2022/1925 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2022. o pravednim tržištima s mogućnošću neograničenog tržišnog natjecanja u digitalnom sektoru i izmjeni DIREKTIVA (EU) 2019/1937 i (EU) 2020/1828
- Uredba (EU) 2023/2854 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2023. o usklađenim pravilima za pravedan pristup podacima i njihovu uporabu i o izmjeni Uredbe (EU) 2017/2394 i Direktive (EU) 2020/1828
- Ugovor o funkcioniranju Europske unije, pročišćeni tekst, Službeni list EU, C 202/47 od 07.06.2016
- Povelja o temeljnim pravima EU, Službeni list EU, C202/397 od 07.06.2016
- Uredba (EU) 2024/886 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. ožujka 2024. o izmjeni uredaba (EU) br. 260/2012 i (EU) 2021/1230 i direktiva 98/26/EZ i (EU) 2015/2366 u pogledu instant kreditnih transfera u eurima

Propisi Republike Hrvatske

1. Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci (NN, br. 75/2008., 54/2013. i 47/2020)
2. Zakon o Službi društvenog knjigovodstva Republike Hrvatske (NN br. 11/86 i 53/90, 14/91)
3. Zakon o platnom prometu u zemlji (NN br. 27/1993)
4. Zakon o platnom prometu u zemlji (Narodne novine, broj 117/01, 132/2006, 91/2010, 133/2009)
5. Zakon o deviznom poslovanju (Narodne novine, broj 96/03, 140/05, 132/06, 150/08 i 92/09)
6. Zakon o platnom prometu (NN br. 133/09, 136/12)
7. Zakon o platnom prometu (NN br. NN, br. 66/2018., 114/2022. i 136/2024.)
8. Zakon o provedbi uredbi Europske unije iz područja platnog prometa (NN br. 136/2024)