C/2024/3869

19.6.2024

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 30. april 2024

om et forslag til Forordning og Direktiv om betalingstjenester og elektroniske pengetjenester

(CON/2024/13)

(C/2024/3869)

Indledning og retsgrundlag

Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 18. september 2023 og den 14. marts 2024 anmodninger fra Europa-Parlamentet og Rådet om en udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets Forordning om betalingstjenester i det indre marked og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 ([1])herefter »forordningsforslaget«) og om en udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv om betalingstjenester og elektroniske pengetjenester i det indre marked, om ændring af direktiv 98/26/EF og om ophævelse af direktiv (EU) 2015/2366 og 2009/110/EF ([2])herefter »direktivforslaget«, sammen med forordningsforslaget »lovforslagene«).

ECB's kompetence til at afgive udtalelse er baseret på artikel 127, stk. 4, og artikel 282, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, da lovforslagene indeholder bestemmelser, der henhører under ECB's kompetenceområder, navnlig (1) formuleringen og gennemførelsen af den monetære politik i henhold til traktatens artikel 127, stk .2, første led, (2) fremme af betalingssystemernes smidige funktion i henhold til traktatens artikel 127, stk. 2, fjerde led, (3) bidraget til en smidig gennemførelse af de kompetente myndigheders politikker vedrørende blandt andet det finansielle markedssystems stabilitet i henhold til traktatens artikel 127, stk. 5, og (4) opgaver overdraget til ECB vedrørende politikker med hensyn til tilsyn med kreditinstitutter i henhold til traktatens artikel 127, stk. 6, og (5) ECB's ret til at bemyndige udstedelse af eurosedler i henhold til traktatens artikel 128, stk. 1. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

1. Generelle bemærkninger

1.1. ECB glæder sig over lovforslagene, der har til formål at bidrage til yderligere at udvikle et marked for betalingstjenester i Unionen og dermed gøre det muligt for forbrugere og markedsdeltagere fuldt ud at drage fordel af det indre marked, også under hensyn til det hastigt voksende detailbetalingslandskab.

1.2. ECB glæder sig over lovforslagenes mål om at 1) styrke brugernes rettigheder og beskyttelsen mod svig, 2) forbedre de åbne banktjenesters konkurrenceevne, 3) forbedre håndhævelsen og gennemførelsen i medlemsstaterne og 4) forbedre adgangen til betalingssystemer og bankkonti for betalingstjenesteudbydere, der ikke er banker. ECB glæder sig også over, at lovforslagene bidrager til administrativ forenkling ved at samle ordningerne for to typer af betalingstjenesteudbydere uden for banksektoren (betalingsinstitutter og e-pengeinstitutter), som hidtil har eksisteret i forskellige retsakter. Desuden glæder ECB sig over, at lovforslagene indeholder foranstaltninger til forbedring af forbrugerrettigheder og -information og finansiel inklusion af handicappede og andre, der oplever vanskeligheder med at anvende stærk kundeautentifikation. ECB glæder sig også over, at lovforslagene indeholder foranstaltninger til at forbedre tilgængeligheden af kontanter.

1.3. Desuden støtter ECB kraftigt følgende mål med lovforslagene: 1) mere anvendelse af stærk kundeautentifikation og udvidelse af det internationale bankkontonummer (IBAN)/betalingsmodtagerens navn til at omfatte alle kreditoverførsler (oprindeligt kun påtænkt for straksbetalinger), 2) indførelse af en forpligtelse for kontoførende betalingstjenesteudbydere til at etablere en særlig grænseflade for dataadgang, 3) større harmonisering og

([1]) COM(2023) 367 final.
([2]) COM(2023) 366 final.

håndhævelse af visse eksisterende bestemmelser i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366 ([3]) (herefter »det andet betalingstjenestedirektiv« eller »PSD2«) ved at indføre en umiddelbart gældende forordning og 4) den foreslåede integration af licensordningerne for betalingsinstitutter og e-pengeinstitutter.

1.4. Det skal bemærkes, at EU-medlovgiverne for nylig vedtog Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/886 ([4]),som ECB tidligere havde vedtaget en udtalelse om som svar på en særskilt høringsanmodning fra Parlamentet ([5]), og at denne forordning er relevant for visse elementer i direktivforslaget. Forordning (EU) 2024/886 ændrer navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/26/EF ([6]) (herefter »direktivet om endelig afregning« eller »SFD«) ved at udvide kategorierne af deltagere i systemer i henhold til SFD ([7]) til at omfatte betalingsinstitutter ([8]) og e-pengeinstitutter ([9]). En sammenlignelig, om end forskelligt formuleret, ændring af SFD er medtaget i direktivforslaget, hvis klare hensigt er at udvide de kategorier af institutter, der kan deltage i betalingssystemer ([10]). Da ECB er blevet hørt om dette forslag i forbindelse med direktivforslaget, vil ECB kommentere dette særlige punkt inden for rammerne af denne udtalelse.

1.5. ECB glæder sig over direktivforslagets ændringer af SFD, der har til formål at udvide de kategorier af deltagere, der kan deltage i betalingssystemer, der er udpeget med henblik på SFD. ECB glæder sig navnlig over bestræbelserne på at opnå lige konkurrencevilkår mellem banker og betalingstjenesteudbydere, der ikke er banker, ved at sikre, at sidstnævnte tilbyder en bred vifte af betalingstjenester uden afhængighed af banker i forbindelse med behandling og afvikling af betalingstransaktioner. På samme måde støtter ECB i princippet behovet for, at alle operatører af betalingssystemer har objektive, ikkediskriminerende, gennemsigtige og forholdsmæssige regler om adgang til betalingssystemer kombineret med præciseringer af godkendelses- og risikovurderingsprocedurer. I den forbindelse er det vigtigt, at der kun gives adgang til betalingssystemer, hvis alle de nødvendige krav til risikoreduktion er opfyldt, under hensyn til proportionalitetsprincippet. Dette vil sikre, at bredere direkte adgang ikke skaber virkninger i forhold til betalings- og afviklingssystemernes risiko og modstandsdygtighed. Det skal desuden bemærkes, at Eurosystemet udvikler kriterierne for adgang til det TARGET-system, der drives af Eurosystemet. ECB noterer sig endvidere muligheden for at beskytte en centralbanks konto efter centralbankens skøn, hvilket foreslås indført for at udvide betalingstjenesteudbydernes muligheder i denne henseende. Med forbehold af bemærkningerne i punkt 2.1.6, 2.2.1 og 2.2.2 glæder ECB sig over anerkendelsen af den skønsbeføjelse, som de centralbanker, der tilhører Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB), har til at beslutte, om de vil tilbyde (eller ikke tilbyde) tjenester til beskyttelse af brugernes og andre specificerede midler.

([3]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366 af 25. november 2015 om betalingstjenester i det indre marked, og om ændring af direktiv 2002/65/EF, 2009/110/EF og 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 1093/2010 og om ophævelse af direktiv 2007/64/EF (EUT L 337 af 23.12.2015, s. 35).

([4]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/886 af 13. marts 2024 om ændring af forordning (EU) nr. 260/2012 og (EU) 2021/1230 og direktiv 98/26/EF og (EU) 2015/2366 for så vidt angår strakskreditoverførsler i euro (EUT L 2024/886 af 19.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/886/oj).

([5]) Jf. Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2023/4 af 1. februar 2023 om et forslag til forordning om ændring af forordning (EU) nr. 260/2012 og (EU) 2021/1230 for så vidt angår strakskreditoverførsler i euro (EUT C 106 af 22.3.2023, s. 2). Alle ECB's udtalelser offentliggøres i EUR-Lex.

([6]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/26/EF af 19. maj 1998 om endelig afregning i betalingssystemer og værdipapirafviklingssystemer (EFT L 166 af 11.6.1998, s. 45).

([7]) Jf. pressemeddelelse fra Rådet for Den Europæiske Union af 7. november 2023 »Straksbetalinger: Rådet og Parlamentet når til foreløbig enighed«, som findes på Rådet for Den Europæiske Unions websted www.consilium.europa.eu

([8]) Jf. artikel 4, nr. 4, i direktivet om betalingstjenester.

([9]) Jf. artikel 2, litra 1), i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2009/110/EF af 16. september 2009 om adgang til at optage og udøve virksomhed som udsteder af elektroniske penge og tilsyn med en sådan virksomhed, ændring af direktiv 2005/60/EF og 2006/48/EF og ophævelse af direktiv 2000/46/EF (EUT L 267 af 10.10.2009, s. 7).

([10]) Jf. direktivforslagets artikel 46.

1.6. ECB glæder sig over den øgede klarhed i reglerne om »åben bankvirksomhed«, der har til formål at forbedre rammerne for åben bankvirksomhed, men ønsker at fremsætte en række specifikke bemærkninger i denne henseende.

1.7. ECB glæder sig over udelukkelsen af licenskrav til operatører af betalingssystemer og betalingsordninger fra lovforslagenes anvendelsesområde og støtter bekræftelsen af denne udelukkelse i forbindelse med fremtidige revisioner heraf.

1.8. ECB er af den opfattelse, at det vil være vigtigt for EU-lovgiver at overveje samspillet mellem lovforslagene og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/1114 ([11]). I denne forbindelse er forholdet mellem e-pengetokens som omhandlet i forordning (EU) 2023/1114 og konventionelle e-penge et spørgsmål, der fortjener opmærksomhed. E-pengetokens bør anses for at være e-penge og bør behandles som sådan, hvilket betyder, at de gældende tilsynskrav i direktivforslaget bør finde anvendelse på dem, og det samme gælder forordningsforslagets garantier til gavn for forbrugerne. Det er desuden vigtigt at overveje de yderligere foranstaltninger, der skal træffes for at vurdere virkningen af leveringen i hele Unionen af kryptoaktivudlånstjenester, som i øjeblikket ikke er opført på listen over kryptoaktivtjenester i henhold til forordning (EU) 2023/1114, og som heller ikke er omfattet af anden EU-lovgivning.

1.9. ECB bemærker, at store ikke-bankkoncerner, herunder de, der udbyder finansiel teknologi (»FinTech«), og de, der kan anses for at være blandt de mest dominerende og største teknologivirksomheder i deres respektive sektorer (»BigTech«), øger deres finansielle aktiviteter i Unionen, typisk begyndende med at udbyde betalingstjenester. Deres aktiviteter hænger sammen med finansielle institutioner og kan også have stor betydning for kreditinstitutterne: De kan tilbyde konkurrerende tjenester, blive outsourcende tjenesteydere, levere backoffice-tjenester til kreditinstitutter, fungere som agenter på vegne af kreditinstitutter, være kunder ved at deponere midler eller tage lån, fungere som partnere for innovative forretningsmodeller eller være en del af et kreditinstituts konsoliderede koncern. I nogle tilfælde opererer disse ikke-bankkoncerner via et netværk af forskellige autoriserede juridiske enheder, herunder betalingsinstitutter og e-pengeinstitutter, på tværs af medlemsstaterne. Der opstår yderligere kompleksitet, når en koncern også leverer andre regulerede finansielle tjenesteydelser, f.eks. ved at fungere som agent for eller mægler for enheder under tilsyn, eller når en koncern er aktiv inden for både finansielle og ikkefinansielle tjenesteydelser (koncern med blandede aktiviteter), da risici hidrørende fra ikkefinansielle aktiviteter kan få afsmittende virkninger på betalingsinstituttet/e-pengeinstituttet eller andre regulerede finansielle enheder. Hvad angår betalingsinstitutter/e-pengeinstitutter kan der opstå risici for afsmittende virkninger, f.eks. når betalingsinstituttet er afhængig af koncernens IT-infrastruktur, eller hvis omdømmemæssige problemer påvirker hele koncernen. Koncerner med blandede aktiviteter kan tilbyde en række forskellige tjenester til private kunder og andre deltagere på det finansielle marked, herunder kreditinstitutter, og har på grund af deres markedskapitalisering og eksisterende store brugergrundlag og netværk potentiale til let at opskalere deres aktiviteter i forbindelse med finansielle tjenesteydelser. I den forbindelse glæder ECB sig over de overvejelser, som de europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'er) har fremsat i deres rapport om direkte levering af finansielle tjenesteydelser inden for BigTech i Unionen ([12]). Som skitseret af ESA'erne) kan BigTech-aktiviteter desuden medføre koncentrationsrisici for det finansielle marked uden for anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2554, ([13])som understreger betydningen af sikkerheden i net- og informationssystemer, der understøtter finansielle enheders forretningsprocesser ([14]).

([11]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/1114 af 31. maj 2023 om markeder for kryptoaktiver og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 1095/2010 og direktiv 2013/36/EU og (EU) 2019/1937 (EUT L 150 af 9.6.2023, s. 40). Jf. også afsnit 2.2 i Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2021/4 af 19. februar 2021 om et forslag til forordning om markeder for kryptoaktiver og om ændring af direktiv (EU) 2019/1937 (EUT C 152 af 29.4.2021, s. 1).

([12]) Jf. »Report on 2023 stocktaking of BigTech direct financial services provision in the EU«, fælles rapport fra ESA, 1. februar 2024, som findes på webstedet for Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA) på www.esma.europa.eu

([13]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2554 af 14. december 2022 om digital operationel modstandsdygtighed i den finansielle sektor og om ændring af forordning (EF) nr. 1060/2009, (EU) nr. 648/2012, (EU) nr. 600/2014, (EU) nr. 909/2014 og (EU) 2016/1011 (EUT L 333 af 27.12.2022, s. 1).

([14]) Jf. »Report on 2023 stocktaking of BigTech direct financial services provision in the EU«, afsnit 34, s. 14.

1.10. EU-lovgiver kan ønske at overveje disse risici og overvejelser om lige vilkår, når der tages hensyn til omfanget af forskellige licenser, herunder på betalingsområdet. Ud fra et betalingsperspektiv vil det navnlig være tilrådeligt at sikre lige vilkår med hensyn til anvendelse og deling af data, navnlig når en enhed får mulighed for at tilføje en ny rolle som betalingstjenesteudbyder til sin eksisterende virksomhed. Som banktilsynsmyndighed er ECB bekymret over, at de eksisterende rammer for tilsyn og konsolidering ikke nødvendigvis blev udformet med tanke på denne udvikling. Store og komplekse koncerner, der ikke er banker, kan således levere tjenesteydelser, der umiddelbart synes at ligne de tjenesteydelser, der leveres af kreditinstitutter, uden at være underlagt de samme tilsynsmæssige krav. Selv om det ikke er harmoniseret praksis i hele Unionen, glæder ECB sig over, at forskellige medlemsstater allerede pålægger betalingsinstitutter, der leverer banklignende tjenesteydelser, visse tilsynsmæssige krav. Dette er f.eks. tilfældet i Frankrig, hvor betalingsinstitutter, der yder lån i tilknytning til levering af betalingstjenester, skal beregne kapitalgrundlagskravene i overensstemmelse med standardmetoden for kreditrisiko i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 ([15]) for så vidt angår det samlede kreditbeløb ([16]). Selv i disse tilfælde betyder manglen på en harmoniseret tilgang i hele Unionen ikke desto mindre, at der fortsat ikke tages hånd om vigtige tilsynsmæssige risici, da de relevante tilsynsmyndigheder mangler et passende mandat til koncerndækkende og grænseoverskridende aktiviteter. Dette skaber bekymringer hvad angår lige vilkår og regelarbitrage. ECB opfordrer derfor EU-lovgiver til først at overveje, hvordan det bedst kan sikres, at de kompetente myndigheder informeres tilstrækkeligt om alle direkte og indirekte (f.eks. agent- og mægleraktiviteter), der udføres af store og komplekse ikke-bankkoncerner, og at de relevante oplysninger udveksles korrekt mellem de kompetente myndigheder. Først da vil det være muligt at samle oplysninger for at skabe et samlet overblik over sådanne koncerners finansielle aktiviteter i Unionen og sikre, at de opererer inden for de lovgivningsmæssige rammer. Hvis det blev konstateret, at komplekse koncerner, der ikke er banker, leverer en bred vifte af væsentlige finansielle tjenesteydelser i Unionen, som overstiger visse tærskler og leverer tjenesteydelser, der meget svarer til dem, der leveres af kreditinstitutter, kan EU-lovgiver overveje at indføre et strengere og mere omfattende tilsyn på koncernplan ([17]). ECB opfordrer EU-lovgiver til for det andet at overveje i direktivforslaget 1) at udvide omfanget og anvendelsen af tilsynsværktøjer, herunder muligheden for at pålægge koncerner af betalingsinstitutter tilsynsmæssige konsolideringskrav og afvikle betalingsinstitutter, og 2) den tilsynsordning, der gælder for sådanne betalingsinstitutter. De foranstaltninger, der skal anvendes, bør omfatte standardiseret risikorapportering; passende risikobaserede kapitalgrundlagskrav krav til likviditet, genopretningsplanlægning og stresstest beskyttelse mod ikkefinansielle risici samt øget samarbejde og udveksling af oplysninger mellem de relevante kompetente myndigheder.

1.11. ECB bemærker, at denne udtalelse ikke berører forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af den digitale euro ([18]) og forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om udbud af digitale eurotjenester fra betalingstjenesteudbydere, der er etableret i medlemsstater, der ikke har euroen som valuta, og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1230, ([19]) hvorom ECB har vedtaget en særskilt udtalelse ([20]).

([15]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 1).

([16]) Jf. Arrêté du 29 octobre 2009 portant sur la réglementation prudentielle des établissements de paiement, titre II, chapitre 1er, section 2 (Fonds propres relatifs aux opérations de crédit), article 33, tel que modifié, JORF n° 0253 du 31 octobre 2009, texte n° 10.

([17]) Jf. »Joint European Supervisory Authority response to the European Commission's February 2021 Call for Advice on digital finance and related issues: regulation and supervision of more fragmented or non-integrated value chains, platforms and bundling of various financial services, and risks of groups combining different activities«, 31. januar 2022 (ESA 2022 01), som findes på ESMA's websted www.esma.europa.eu

([18]) COM(2023) 369 final.

([19]) COM(2023) 368 final.

([20]) Jf. Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2023/34 af 31. oktober 2023 om den digitale euro (EUT C, C/2024/669, 12.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/669/oj).

1.12. ECB ønsker sammen med Kommissionen og EBA at blive underrettet om de forebyggende foranstaltninger, som værtslandene har truffet i forbindelse med nødsituationer ([21]).

1.13. Endelig vil betalingstjenester ([22]), der eventuelt leveres af ECB og ESCB's centralbanker, når de handler i deres egenskab af monetær myndighed eller andre offentlige myndigheder, i henhold til de foreslåede retsakter fortsat ikke være omfattet ([23]).

2. **Betalingssystemer og beskyttelse af midler**

2.1. *Adgang til betalingssystemer*

2.1.1. Traktaten og protokol nr. 4 til statutten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (herefter »ESCB-statutten«) indeholder bestemmelser om, at Eurosystemet overvåger clearing- og betalingssystemer i tæt tilknytning til dens grundlæggende pengepolitiske opgaver som en del af sit mandat. I henhold til traktatens artikel 127, stk. 2, fjerde led, som afspejlet i ESCB-statuttens artikel 3, stk. 1, er en af de grundlæggende opgaver, der skal udføres gennem ESCB, at fremme betalingssystemernes smidige funktion. Med henblik på at sikre effektive og pålidelige clearing- og betalingssystemer inden for Unionen og over for tredjelande kan ECB og de nationale centralbanker tilbyde faciliteter, og ECB kan udstede forordninger, for at udføre denne grundlæggende opgave ([24]).

2.1.2. ECB har i kraft af sin tilsynsrolle vedtaget Den Europæiske Centralbanks forordning (EU) nr. 795/2014 (ECB/2014/28) ([25]). Denne forordning gennemfører de principper for finansielle markedsinfrastrukturer, der er udstedt af Udvalget om Betalings- og Markedsinfrastrukturer og Den Internationale Børstilsynsorganisation ([26]), og omfatter både detailbetalingssystemer af stor værdi og detailbetalingssystemer af systemisk betydning, der drives af enten en centralbank i Eurosystemet eller en privat enhed. Desuden overvåges ikke-systemiske betalingssystemer på grundlag af en tilsynsramme for detailbetalingssystemer ([27]). Eurosystemets politiske rammer for overvågning ([28]) identificerer desuden betalingsinstrumenter som en »integreret del af betalingssystemer« og omfatter således sådanne instrumenter inden for rammerne af dets overvågning sammen med betalingssystemer, betalingsordninger og betalingsordninger ([29]). I lyset af sit mandat kan ECB foretage yderligere regulering og foretage hyppige revisioner for at kontrollere, om omfanget af tilsynet omfatter alle relevante funktioner og enheder i betalingsøkosystemet. Indtil videre er rollen som primær tilsynsførende for Eurosystemet tildelt ved henvisning til det nationale anker for betalingsordningen og den juridiske integration af dens ledelsesorgan. For fælleseuropæiske betalingssystemer, -ordninger eller -ordninger har ECB generelt den primære tilsynsrolle. Betalingstjenesteudbydere, herunder kreditinstitutter, betalingsinstitutter og e-pengeinstitutter, er omfattet af PSD2. Eurosystemets overvågningsrammer supplerer tilsynet med betalingstjenesteudbydere, hvor de også er operatører af betalingssystemer, betalingsordninger eller betalingsordninger eller betalingsordninger.

2.1.3. I betragtning af den rolle, som betalingsinstitutter og e-pengeinstitutter spiller i forbindelse med udbud af betalingstjenester, glæder ECB sig over det foreslåede direktivs ændringer af SFD ([30]), som har til formål at udvide kategorierne af deltagere i et betalingssystem, der er udpeget til SFD's formål ([31]).

([21]) Jf. direktivforslagets artikel 32, stk. 4.
([22]) Jf. forordningsforslagets artikel 2, stk. 1, litra d), og artikel 2, stk. 2, litra g), og direktivforslagets artikel 2, stk. 12.
([23]) Jf. artikel 1, stk. 1, lira e), i direktivet om betalingstjenester.
([24]) Jf. artikel 22 i ESCB-statutten .
([25]) Den Europæiske Centralbanks forordning (EU) nr. 795/2014 af 3. juli 2014 om overvågningskrav for systemisk vigtige betalingssystemer (ECB/2014/28) (EUT L 217 af 23.7.2014, s. 16).
([26]) Findes på Den Internationale Betalingsbanks websted www.bis.org
([27]) Findes på ECB's websted www.ecb.europa.eu
([28]) Findes på ECB's websted www.ecb.europa.eu
([29]) Jf. den reviderede og konsoliderede ramme for eurosystemets overvågning af elektroniske betalingsinstrumenter, -ordninger og -aftaler (PISA-rammen), som findes på ECB's websted www.ecb.europa.eu
([30]) Jf. direktivforslagets artikel 46 (om ændring af artikel 2, litra b) og f), i SFD).
([31]) De foreslåede ændringer er i overensstemmelse med punkt 7 i Eurosystemets strategi for detailbetalinger (2021).

2.1.4. De foreslåede ændringer i SFD letter betalingsinstitutters og e-pengeinstitutters deltagelse (samlet herefter »betalingsingsinstitutter« i lovforslagene) i udpegede betalingssystemer ved at ændre det definerede begreb »institut« ([32]), som igen er en del af definitionen af en »deltager« i SFD ([33]). I den forbindelse indfører direktivforslaget to kategorier af »institut«: for det første kreditinstitutter, investeringsselskaber, offentlige myndigheder og offentligt garanterede virksomheder samt virksomheder, der har hovedsæde uden for Unionen, og hvis opgaver svarer til de funktioner, som udøves af kreditinstitutter eller investeringsselskaber i Unionen og for det andet betalingsinstitutter, der deltager i et system, hvis virksomhed består i at udføre overførselsordrer, der omfatter instrukser fra en deltager om at stille et pengebeløb til rådighed for en modtager ved en postering på et kreditinstituts, en national centralbanks, en central modparts eller et afregningsfirmas konto, eller instrukser, som fører til opfyldelse af betalingsforpligtelser, men ikke instrukser fra deltagerne om at overføre adkomsten til eller interesse i værdipapirer ved en postering i et register eller på anden måde. Ud fra denne bilagte definition af »institut« i henhold til ændringerne af SFD ser ECB en klar hensigt fra EU-lovgivers side om at begrænse betalingsinstitutters deltagelse til kun at omfatte »betalingsingssystemer« og ikke at udvide denne deltagelse til andre systemer. Af hensyn til retlig klarhed vil det i overensstemmelse med denne klare hensigt være nyttigt udtrykkeligt at præcisere, at betalingsinstitutters deltagelse ikke omfatter deres deltagelse i centrale modparter.

2.1.5. ECB bemærker desuden, at det foreslås, at definitionen af »deltager« i SFD-ændringerne bl.a. bør omfatte en »betalingssystemoperatør« ([34]). Denne definition bør i princippet omfatte alle systemoperatører og bør ikke begrænses til »betalingssystemoperatører«. Den nuværende affattelse kan have den utilsigtede konsekvens, at operatører af værdipapirafviklingssystemer udelukkes fra at deltage i andre »systemer«.

2.1.6. I princippet glæder ECB sig over EU-lovgivers hensigt om, at operatører af betalingssystemer skal sikre lige vilkår for alle betalingstjenesteudbydere, der har adgang til betalingssystemer ([35]). ECB glæder sig navnlig over kravet om, at betalingssystemoperatører i hele Unionen skal have objektive, ikkediskriminerende, gennemsigtige og forholdsmæssige regler om adgang til et betalingssystem kombineret med præciseringer af godkendelses- og risikovurderingsprocedurer. For så vidt angår euroområdet bør det imidlertid være ECB, der skal vedtage adgangskriterier for betalingssystemer, der drives af eurosystemet, samt de relevante betingelser, herunder aflønning, og grænser. ECB mener desuden, at de foreslåede krav i betragtning af ESCB's uafhængige udførelse af sine grundlæggende pengepolitiske opgaver og opgaver i forbindelse med betalingssystemet i henhold til traktatens artikel 130 ikke bør finde anvendelse på betalingssystemer, der overvåges af ESCB-centralbankerne. Grunden hertil er, at ESCB-centralbankernes tilsynsrammer, som i øjeblikket finder anvendelse på betalingssystemer, allerede tager højde for bl.a. ikke-diskriminerende adgang til betalingssystemer.

2.1.7. Med hensyn til indførelsen af krav til betalingssystemer ([36]) glæder ECB sig over anerkendelsen af Eurosystemets overvågningsbeføjelser for systemisk vigtige betalingssystemer. I forordningsforslaget fastsættes det imidlertid, at medlemsstaterne for så vidt angår andre betalingssystemer bør udpege nationale kompetente myndigheder for at sikre, at betalingssystemoperatører og deltagere overholder sådanne krav. I den forbindelse skal det bemærkes, at ESCB-centralbankernes tilsynsbeføjelser ikke er begrænset til systemisk vigtige betalingssystemer, som Eurosystemet fører tilsyn med i henhold til forordning (EU) nr. 795/2014 (ECB/2014/28). Som anført i stk. 2.1.1 er fremme af betalingssystemernes smidige funktion i henhold til traktatens artikel 127, stk. 2, en grundlæggende opgave, der skal udføres gennem ESCB. ECB kan i henhold til ESCB-statuttens artikel 22 udstede forordninger for at sikre effektive og forsvarlige clearing- og betalingssystemer inden for Unionen og med andre lande. Som anført i punkt 2.1.2 har Eurosystemet vedtaget en overvågningsramme for detailbetalingssystemer, og betalingsordninger og -ordninger er omfattet af Eurosystemets overvågningsfunktion. ESCB-centralbankerne er således ansvarlige for overvågningen af ikke-systemisk vigtige betalingssystemer i Unionen. Det forekommer derfor ikke nødvendigt, at

([32]) Jf. direktivforslagets artikel 46, stk. 1, (om ændring af artikel 2, litra b), i SFD).
([33]) Jf. direktivforslagets artikel 46, stk. 2, (om ændring af artikel 2, litra f), i SFD).
([34]) Jf. direktivforslagets artikel 46, stk. 2, (om ændring af artikel 2, litra f), i SFD).
([35]) Jf. forordningsforslagets artikel 31.
([36]) Jf. betragtning 32 til og artikel 31, stk. 7, i forordningsforslaget.

forordningsforslaget pålægger medlemsstaterne at udpege kompetente nationale myndigheder, eventuelt andre myndigheder end ESCB-centralbankerne, som de myndigheder, der er ansvarlige for at føre tilsyn med betalingssystemernes overholdelse af adgangskravene.

2.2. *Beskyttelse af brugernes midler i ESCB's centralbanker*

2.2.1. Direktivforslaget indeholder bestemmelser om de beskyttelsesordninger, som betalingsinstitutter skal indføre for så vidt angår brugernes midler og andre specificerede midler, når de leverer betalings- og e-pengetjenester ([37]). For at beskytte brugernes midler skal betalingsinstitutter enten deponere disse midler på en særskilt konto i et kreditinstitut, der er meddelt tilladelse i en medlemsstat, eller hos en centralbank efter denne centralbanks skøn eller investere disse midler i sikre, likvide aktiver med lav risiko som fastsat af de kompetente myndigheder i hjemlandet. Den relevante centralbanks udbud af en sådan tjeneste skal forstås som en yderligere mulighed for at beskytte brugernes midler. Denne yderligere mulighed vil være fri for kreditrisiko og kan i princippet reducere koncentrationsrisikoen. Det er imidlertid vigtigt at bemærke, at beskyttelse af en del af eller endog alle kunders midler i centralbanker også kan have potentielle konsekvenser for den finansielle stabilitet og den pengepolitiske transmission, hvis brugernes midler ellers deponeres i et enkelt kreditinstitut eller investeres i en enkelt aktivklasse. Mere specifikt kan indsættelse af midler i centralbanker i stedet for kreditinstitutter blandt andre potentielle konsekvenser for den finansielle stabilitet føre til en reduktion af indskuddene i kreditinstitutter, hvilket igen kan have en negativ indvirkning på deres finansiering og dermed føre til en nedgang i kreditudbuddet til økonomien. Omfordeling af midler til centralbanken kan også have en negativ indvirkning på den korte eurorente (EURSTR) og dermed påvirke den vigtigste toneangivende rente for pengepolitikkens transmission. ECB glæder sig derfor over, at lovgiveren anerkender en centralbanks skønsbeføjelse til ikke at tilbyde en sådan tjeneste på grundlag af dens organiske lovgivning. Med forbehold af ECB's bemærkninger i punkt 2.1.6 bør det præciseres, at det potentielle udbud af en sådan tjeneste kan være underlagt visse betingelser og begrænsninger, herunder aflønningssatsen, som fastsættes af centralbanken i overensstemmelse med dens organiske lovgivning.

2.2.2. ECB fremhæver, at kreditinstitutters adgang til centralbankkonti i forbindelse med Eurosystemets pengepolitiske operationer eller afviklingssystemernes afvikling af transaktioner i forbindelse med TARGET-tjenester er baseret på belånbarhedskriterierne og betingelserne i Den Europæiske Centralbanks retningslinje (EU) 2022/912 (ECB/2022/8) ([38]). På nuværende tidspunkt skal betalingsinstitutter enten være godkendte modparter i Eurosystemet eller operere gennem en korrespondentbank med en konto i den relevante centralbank i Eurosystemet. ECB glæder sig derfor over henvisningen i direktivforslaget til centralbankens skønsbeføjelse.

2.3. *Beskyttelse af brugernes midler i kreditinstitutter eller gennem investeringer i sikre aktiver*

2.3.1. Passende beskyttelse af kundemidler er afgørende for at bevare tilliden til betalingstjenester. Hvis sikringen af midler er dækket af en forsikringspolice eller en anden tilsvarende garanti fra et forsikringsselskab eller et kreditinstitut, vil det være vigtigt at sikre, at disse udbydere af forsikringspolicer eller kreditinstitutter i praksis er i stand til at levere det forsikrede eller garanterede beløb.

2.3.2. ECB anerkender, at forordningsforslaget indfører begrænsninger for at forhindre en mulig koncentration af brugernes midler, idet betalingsinstitutterne så vidt muligt skal undgå koncentrationsrisici ved at sikre, at den samme beskyttelsesmetode ikke anvendes til alle deres sikrede midler. I princippet støtter ECB dette, men anser det ikke i sagens natur for problematisk at anvende en enkelt beskyttelsesmetode. I stedet bør der fokuseres på at diversificere modpartsforhold og aktivklasser. Navnlig er afhængighed af en enkelt beskyttelsesmodpart (dvs. et enkelt kreditinstitut) eller begrænsning af eksponeringen til en enkelt aktivklasse vigtige områder. ECB anbefaler på det kraftigste at præcisere forordningsforslaget i overensstemmelse hermed for at sikre, at betalingsinstitutterne

([37]) Jf. betragtning nr. 31 til og artikel 9 i direktivforslaget.

([38]) Den Europæiske Centralbanks retningslinje (EU) 2022/912 af 24. februar 2022 om en ny generation af TARGET (Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system) og om ophævelse af retningslinje ECB/2012/27 (ECB/2022/8) (EUT L 163 af 17.6.2022, s. 84).

diversificerer 1) på tværs af beskyttelsesmetoder og/eller 2) inden for en given metode. For at mindske indvirkningen på mindre betalingstjenesteudbydere, der ikke er banker, kan medlemsstaterne imidlertid overveje at anvende de fakultative undtagelser, der er fastsat i artikel 34, stk. 1, med hensyn til diversificering af beskyttelsesmetoder. For de midler, der potentielt kan beskyttes i en centralbank, er der ikke behov for diversificering inden for denne metode, da centralbankerne ikke udgør en koncentrationsrisiko.

2.3.3. Med henblik herpå glæder ECB sig over, at Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) har mandat til at udarbejde reguleringsmæssige tekniske standarder for risikoundgåelse i forbindelse med beskyttelse af kundemidler. Udkastet til reguleringsmæssige tekniske standarder bør udarbejdes i tæt samarbejde med ECB for at opnå bedste praksis, der skaber balance mellem koncentrationsrisiko og kreditrisiko. Da kreditrisikoovervejelser vejer tungere end koncentrationsrisikoovervejelser, kan det i nogle tilfælde være at foretrække at give mulighed for at beskytte et enkelt kreditinstitut frem for to kreditinstitutter med lavere kreditvurderinger. Af hensyn til klarhed bør det præciseres, at de reguleringsmæssige tekniske standarder kun vedrører beskyttelse af midler i kreditinstitutter og i sikre aktiver og ikke beskyttelse i centralbanker.

2.3.4. ECB noterer sig de krav, der er fastsat i forordningsforslaget, og som begrænser grundene til, at et kreditinstitut kan nægte at åbne eller få lov til at lukke en betalingskonto for et betalingsinstitut, for dets agenter eller distributører eller for en ansøger om en licens som betalingsinstitut. I den forbindelse skal det sikres, at kreditinstitutterne har tilstrækkelige redskaber til rådighed til at identificere, styre, overvåge og indberette de risici, som de er eller kan blive udsat for i forbindelse med dette krav, herunder koncentrationsrisiko og risiko for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Kravene til kreditinstitutternes risikostyring skal også tages behørigt i betragtning, når EBA udarbejder udkast til tekniske standarder, der præciserer de oplysninger, der skal indgå i begrundelsen for et kreditinstituts beslutning om at afvise at åbne eller lukke en betalingskonto.

3. **Overvågning og indberetning af svig, stærk kundeautentifikation, åben bankvirksomhed, EBA's midlertidige interventionsbeføjelser og reguleringsmæssige tekniske standarder for autentifikation, kommunikation og transaktionsovervågningsmekanismer**

3.1. *Overvågning og rapportering af svig*

3.1.1. Det er af stor betydning, at der gøres en indsats for at overvåge betalingssvig ([39]). Det bør også overvejes at inddrage betalingsmodtageren i transaktionsovervågningsmekanismerne. I denne henseende er det ikke klart, om mekanismen til overvågning af transaktioner skal fungere i realtid, hvilket ECB i princippet støtter. Desuden kan EU-lovgiveren efter en konsekvensanalyse overveje at indføre et underretningskrav for betalingstjenesteudbydere i forbindelse med betalingsinitierede transaktioner med henblik på bl.a. at beskytte betalingstjenestebrugere mod svigagtige transaktioner.

3.1.2. ECB støtter de ekstra krav om udveksling af data efter gennemførelsen for betalingstjenesteudbydere efter anmeldelsen af svigagtige betalingstransaktioner ([40]). Det kan være hensigtsmæssigt at overveje et yderligere krav for at lette udvekslingen af relevante data mellem betalingstjenesteudbydere, der er involveret i tilfælde af utilsigtede kreditoverførsler.

3.1.3. ECB noterer sig ansvaret for svindel, hvor nogen udgiver sig for en anden, der indføres i henhold til forordningsforslaget ([41]). For at sikre, at betalingstjenesteudbydere kun er ansvarlige i forhold til deres kontrolniveau for denne type svig, forstår ECB, at den foreslåede ordning kun har til formål at dække komplekse og sofistikerede tilfælde af svig, hvor ingen kundeoplysning fra betalingstjenesteudbyderne eller due diligence fra brugere i god tro ville være tilstrækkelig til at afsløre svig, hvor nogen udgiver sig for en anden, og ikke dækker andre former for sådan svig ud over banksvindel.

([39]) Jf. forordningsforslagets artikel 83, stk. 1 og 2.
([40]) Jf. forordningsforslagets artikel 83, stk. 3.
([41]) Jf. forordningsforslagets artikel 59.

3.1.4. Som baggrund har ECB indgået et aftalememorandum med EBA, de relevante kompetente nationale myndigheder og de nationale centralbanker (herefter »aftalememorandummet«) for at strømline indberetningen af data om betalingssvig, som de kompetente nationale myndigheder skal indberette til ECB og EBA i overensstemmelse med PSD2 ([42]), ved hjælp af en enkelt indberetning af data om betalingssvig til ECB (som derefter videresender dem til EBA). Denne ordning er blevet muliggjort, fordi de detaljerede indberetningskrav, der gælder for data om betalingssvig i henhold til EBA's retningslinjer for indberetningskrav for data om svig i henhold til artikel 96, stk. 6, i PSD2 (EBA/GL/2018/05) ([43]) og Den Europæiske Centralbanks forordning (EU) nr. 1409/2013 (ECB/2013/43) ([44]) (i det følgende benævnt »ECB's forordning om betalingsstatistik«), er konsekvente. ECB anbefaler derfor kraftigt, at de udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder og udkast til gennemførelsesmæssige tekniske standarder (ITS), der skal udarbejdes i henhold til den foreslåede forordning, i videst muligt omfang bringes i overensstemmelse med kravene i ECB's forordning om betalingsstatistik. Desuden anbefaler ECB, at betalingstjenesteudbyderne overholder rapporteringsforpligtelserne i henhold til forordningsforslaget ([45]) og, hvor det er relevant, de supplerende ITS ved at udnytte den rapporteringsramme og infrastruktur, der er oprettet i henhold til ECB's forordning om betalingsstatistik og aftalememorandummet. ECB foreslår også, at EBA forpligtes til at udvikle ITS i tæt samarbejde med ECB.

3.2. *Stærk kundeautentifikation*

3.2.1. I henhold til forordningsforslaget behøver to eller flere elementer, der kategoriseres som viden, besiddelse og iboende karakter, som stærk kundeautentifikation skal baseres på, ikke nødvendigvis at tilhøre forskellige kategorier, så længe deres uafhængighed fuldt ud bevares ([46]). I denne forbindelse fremhæver ECB, at EBA's udtalelse om gennemførelsen af de reguleringsmæssige tekniske standarder for stærk kundeautentifikation og CSC (EBA-Op-2018-04) ([47]) (herefter »EBA's udtalelse«) foreslår en anden tilgang til stærk kundeautentifikation, i henhold til hvilken autentificeringselementerne skal tilhøre to forskellige kategorier ([48]). Denne tilgang støtter en højere grad af beskyttelse mod svig. Omvendt vil bestemmelserne i forordningsforslaget føre til mindre strenge sikkerhedskrav og dermed have en negativ indvirkning på betalingstjenesteudbydernes beskyttelse mod svig. ECB anbefaler derfor en ændring af forordningsforslaget for at præcisere, at betalingstjenesteudbydere bør anvende stærk kundeautentifikation ved at anvende mindst to uafhængige elementer fra forskellige kategorier.

3.2.2. ECB støtter generelt den betragtning, at forordningsforslaget giver de mest sårbare personers interesser i samfundet samt de heri fastsatte strenge tilgængelighedskrav til kundeautentifikation, men ser gerne, at der lægges større vægt på og præciseres yderligere med hensyn til deres særlige behov for at gøre det lettere for sådanne personer at anvende stærk kundeautentifikation.

3.3. *Åben bankvirksomhed*

3.3.1. ECB glæder sig over bestræbelserne på at mindske usikkerheden på markedet om, hvad der udgør en »forbudt hindring« for levering af betalingsinitieringstjenester (PIS) og kontooplysningstjenester (AIS). Forordningsforslaget indeholder specifikt en ikke-udtømmende liste over hindringer for dataadgang, som er længere end dem, der er indeholdt i tidligere EBA-instrumenter ([49]).

([42]) Jf. artikel 96, nr. 6), i PSD2.
([43]) Findes på EBA's websted www.eba.europa.eu
([44]) Se artikel 3 og bilag I, del 1.1, tabel 5a og 5b, del 2.4.1, del 2.4.2 og bilag III, tabel 5a og 5b i Den Europæiske Centralbanks forordning (EU) nr. 1409/2013 af 28. november 2013 om betalingsstatistik (ECB/2013/43) (EUT L 352 af 24.12.2013, s. 18).
([45]) Jf. forordningsforslagets artikel 82.
([46]) Jf. forordningsforslagets artikel 3, stk. 35, og artikel 85, stk. 12.
([47]) Findes på EBA's websted www.eba.europa.eu
([48]) Se afsnit 33 og 34 i EBA's udtalelse.
([49]) Jf. forordningsforslagets artikel 44.

3.3.2. Krav om, at udbydere af tjenesteydelser af offentlig interesse og AIS-udbydere skal forhåndsregistrere deres kontaktoplysninger, tæller imidlertid ikke som en forbudt hindring i forbindelse med forhåndsregistrering, navnlig for at ajourføre »dashboardet«. Da det er sandsynligt, at en udbyder af tjenesteydelser af offentlig interesse og en AIS-udbyder vil udveksle ajourførte oplysninger med en ASPSP ved interaktion med den pågældende ASPSP, dvs. i forbindelse med en kundetransaktion med den pågældende ASPSP, bør processen udformes af ASPSP'en på en måde, der ikke hindrer kunden i at gøre brug af sin ret til at anvende en PIS-udbyder eller AIS-udbyder. ECB foreslår derfor at ændre den relevante bestemmelse, ([50]) således at forhåndsregistreringen med henblik på dashboardet sker uden at afbryde kunderejsen.

3.3.3. ECB glæder sig endvidere over de foreslåede ændringer vedrørende adgang til data for udbydere af offentlig service og AIS-udbydere til betalingskonti, som de betjener ([51]). Indsamlingen af data om betalingstjenester, herunder tjenesteydelser af offentlig interesse i elektricitetssektoren og AIS, er imidlertid også reguleret i ECB's forordning om betalingsstatistik. For at sikre overensstemmelse mellem de relevante rammer foreslår ECB derfor at ændre forordningsforslaget med henblik på at kræve, at EBA udarbejder udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder for data om åben bankvirksomhed, der skal fremsendes til de kompetente myndigheder i tæt samarbejde med ECB.

3.3.4. ECB glæder sig over, at der fokuseres på særlige grænseflader for adgang til betalingskonti, da adgang baseret på en applikationsprogrammeringsgrænseflade er den mest skræddersyede, sikre og pålidelige metode til at opnå adgang. ECB bemærker, at der foreslås forskellige målrettede proportionalitetsforanstaltninger, såsom undtagelsen i henhold til forordningsforslaget ([52]), f.eks. for meget små udbydere af lufttrafiktjenester eller for udbydere af betalingstjenester med en specifik forretningsmodel, der ikke vedrører betalinger ([53]), fra forpligtelsen til at have en særlig grænseflade. I den forbindelse forstår ECB, at hvis en ASPSP er omfattet af en undtagelse fra kravet om at stille en særlig grænseflade til rådighed, men ikke en fuldstændig undtagelse fra kravet om at give adgang til betalingskontodata, bør den give adgang via en af kundegrænsefladerne på de betingelser, der er fastsat i forordningsforslaget ([54]). ECB ser gerne, at der gives yderligere detaljer i forordningsforslaget, og foreslår at tilføje en forpligtelse for betalingstjenesteudbyderne til at stille den tekniske dokumentation for kundegrænsefladen samt en testfacilitet til rådighed. ECB foreslår også, at EBA bør forpligtes til at udarbejde de relevante reguleringsmæssige tekniske standarder i tæt samarbejde med ECB ([55]) for at sikre, at konsekvenserne af at indrømme en undtagelse præciseres klart, og at brugernes interesser til enhver tid beskyttes behørigt.

3.3.5. For så vidt angår kravene til grænseflader ([56]), navnlig præstationskrav, foreslår ECB at tilføje følgende krav for at forbedre grænsefladernes funktionalitet med henblik på levering af effektive og sikre betalingstjenester: 1) tilføjelse til listen over minimumsfunktionaliteter for grænseflader i henhold til forordningsforslaget ([57]) for at sikre, at en tredjepartsudbyder af betalingstjenester (TPP) og en betaler har mulighed for at identificere og vælge den ønskede betalingskonto i tilfælde af, at flere betalingskonti føres hos en ASPSP og 2) præcisering af bredden af de oplysninger, der er tilgængelige via kontooplysningstjenester i forordningsforslaget ([58]), analogt med den klarhed, der er fastsat for betalingsinitieringstjenester i henhold til forordningsforslaget ([59]). Desuden kan branchedrevne specifikationer for yderligere harmonisering af gennemførelsen af Den Europæiske Standardiseringsorganisation og Den Internationale Standardiseringsorganisations standarder ([60]), som ikke forelå på tidspunktet for vedtagelsen af PSD2, overvejes med henblik på at øge harmoniseringsniveauet for særlige grænseflader. Dette punkt kan føjes til betragtningerne forordningsforslaget ([61]).

([50]) Jf. forordningsforslagets artikel 44, stk. 1, litra e).
([51]) Jf. forordningsforslagets artikel 48, stk. 8.
([52]) Jf. forordningsforslagets artikel 39.
([53]) Jf. betragtning 62 til forordningsforslaget.
([54]) Jf. forordningsforslagets artikel 45.
([55]) Jf. forordningsforslagets artikel 39, stk. 2.
([56]) Jf. navnlig betragtning 35 og 36 til forordningsforslaget.
([57]) Jf. forordningsforslagets artikel 36, stk. 4.
([58]) Jf. forordningsforslagets artikel 36, stk. 3.
([59]) Jf. forordningsforslagets artikel 36, stk. 4, litra a)-e).
([60]) Jf. forordningsforslagets artikel 35, stk. 3.
([61]) Jf. betragtning 58 til forordningsforslaget.

3.3.6. ECB støtter fjernelsen af det krav, der tidligere var fastsat i PSD2, om bekræftelse af, at der er midler til rådighed, da markedsdeltagerne ikke gjorde brug af det. I den forbindelse anerkender bestemmelserne i forordningsforslaget om betalingsinitieringstjenester en form for bekræftelse af, at der er midler til rådighed. I det omfang det ikke er begrundet i betalingstjenesteudbydernes forpligtelser til at overholde lovgivningen (f.eks. databeskyttelse), foreslår ECB, at det overvejes at medtage denne bestemmelse, som ikke behøver at være et element i tjenesteydelserne af offentlig interesse.

3.3.7. Endelig glæder ECB sig over, at EBA's register over betalingsinstitutter er et elektronisk register, som kan opdateres og er let tilgængeligt via EBA's officielle websted, hvilket gør det lettere for brugerne at få adgang til og søge efter oplysninger.

3.4. *EBA's midlertidige interventionsbeføjelser*

3.4.1. I henhold til forordningsforslaget kan EBA, når visse betingelser er opfyldt, midlertidigt forbyde eller begrænse en bestemt type eller en bestemt egenskab ved en betalingstjeneste eller et betalingsinstrument eller en betalingstjeneste eller et elektronisk pengeinstrument i Unionen ([62]). Inden EBA beslutter at træffe foranstaltninger i henhold til forordningsforslaget, forventes det også, at EBA underretter de kompetente myndigheder om de foranstaltninger, den foreslår. I betragtning af ECB's tilsynskompetence, der omfatter betalingssystemer, betalingsinstrumenter (som er en integreret del af betalingssystemer), betalingsordninger og betalingsordninger, foreslår ECB en ændring af forordningsforslaget ([63]), så den kommer til at omfatte et krav om at høre ECB om enhver påtænkt afgørelse.

3.5. *Reguleringsmæssige tekniske standarder for autentificerings-, kommunikations- og transaktionsovervågningsmekanismer*

3.5.1. Det følger af forordningsforslaget, at EBA skal udarbejde udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder for så vidt angår kravene om stærk kundeautentifikation, de tekniske krav til transaktionsovervågningsmekanismer og kravene til fælles og sikre åbne standarder for kommunikation med henblik på identifikation, autentifikation, anmeldelse og information samt til gennemførelse af sikkerhedsforanstaltninger mellem luftfartstjenesteudbydere, udbydere af tjenesteydelser af offentlig interesse, AIS-udbydere, betalere, betalingsmodtagere og andre betalingstjenesteudbydere ([64]). Det kan være hensigtsmæssigt at præcisere anvendelsesområdet for dette udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder for så vidt angår kravene til fælles og sikre åbne kommunikationsstandarder, eftersom forskellige bestemmelser er direkte medtaget i forordningsforslaget. I betragtning af ECB's tilsynskompetence og det stærke samarbejde mellem ECB og EBA på områderne betalinger og svig foreslår ECB, at udkastet til reguleringsmæssige tekniske standarder udarbejdes af EBA i tæt samarbejde med ECB.

4. **Valutaforvaltning**

4.1. Forordningsforslaget har til formål at opnå sammenlignelighed med hensyn til vekselgebyrer ([65]). I den forbindelse fastsættes det i forordningsforslaget, at de anslåede vekselgebyrer for kreditoverførsler og pengeoverførsler, der foretages inden for Unionen og fra Unionen til et tredjeland, bør udtrykkes på samme måde, nemlig som en procentvis avance i forhold til de seneste tilgængelige referencekurser for euro, der er udstedt af ECB eller den relevante centralbank. Desuden fastsættes det i forordningsforslaget, at når der henvises til »gebyrer«, bør den, hvor det er relevant, også omfatte »vekselgebyrer«.

([62]) Jf. forordningsforslagets artikel 104, stk. 4.
([63]) Jf. den reviderede og konsoliderede ramme for eurosystemets overvågning af elektroniske betalingsinstrumenter, -ordninger og -aftaler, november 2021, som findes på ECB's websted www.ecb.europa.eu
([64]) Jf. forordningsforslagets artikel 89.
([65]) Jf. betragtning 50 til og artikel 13, stk. 1, litra f), i forordningsforslaget.

4.2. Som tidligere bemærket af ECB ([66]) har ECB siden 1998 fastsat vekselkurser for euro ud fra rammerne for fastsættelsen af euroreferencekurser, der blev godkendt af ECB's Styrelsesråd i 1998 og efterfølgende ændret i 2015 ([67]) (herefter »rammer for ECB's referencekurser«). ECB's referencekurser stilles i offentlighedens interesse til rådighed for borgere og institutioner ([68]) og anvendes af en lang række institutioner. Formålet med ECBRR-rammen er at bevare ECBRRs integritet ved 1) at modvirke deres anvendelse til transaktionsformål og 2) begrænse deres anvendelse til referenceformål. Det frarådes i høj grad, at ECB's referencekurser anvendes i transaktionsøjemed, og EBC's referencekurser offentliggøres udelukkende til orientering ([69]). Derfor har ECB's referencekurser til formål at styrke forskellen mellem ECB's referencekurser og valutabenchmarks, der er beregnet til at blive anvendt til markedstransaktioner.

4.3. Henvisningen til ECB's referencekurser i forordningsforslaget kan i modstrid med formålet med ECB's referencekurser, skabe incitament til, at visse markedsdeltagere handler til ECB's referencekurser. ECB anbefaler derfor, at henvisningen i forordningsforslaget til ECBRRs eller en valutakurs udstedt af den relevante centralbank ([70]) fjernes og erstattes af en passende henvisning til en referencekurs for udenlandsk valuta, der er omfattet af anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1011, og ([71]) som kan anvendes i forbindelse med vekselgebyrer. Sådanne benchmarks nøjagtighed og integritet, der sikres af de rammer, der er indført ved forordning (EU) 2016/1011 for benchmarkadministratorer, beskytter betalingstjenesteudbyderes kunders interesser samt interesser for kunder hos parter, der udbyder valutaomregningstjenester.

5. **Aspekter vedrørende sedler**

5.1. *Adgang til kontanter i detailforretninger (uden køb)*

5.1.1. ECB forstår, at tjenesteydelser, hvor kontanter leveres i detailforretninger efter udtrykkelig anmodning fra brugeren, men uafhængigt af gennemførelsen af en betalingstransaktion og uden nogen forpligtelse til at foretage et køb af varer eller tjenesteydelser, er udelukket fra forordningsforslagets anvendelsesområde ([72]). Desuden giver direktivforslaget mulighed for at stille kontanter til rådighed i detailforretninger uafhængigt af ethvert køb, men der fastsættes et loft på 50 EUR pr. fortrydelsesforretning ([73]).

5.1.2. ECB forstår ikke fuldt ud grundlaget for valget af en tærskel på 50 EUR. Denne grænse udgør navnlig den laveste tærskel i den konsekvensanalyse, der ledsager lovforslagene ([74]). En sådan grænse kan hæmme leveringen af disse tjenester sammenlignet med leveringen af tilbagebetalingstjenester, som typisk gør det muligt at trække en højere værdi tilbage.

([66]) Jf. Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2021/3 af 25. januar 2021 om et forslag til en forordning om grænseoverskridende betalinger i Unionen (EUT C 65 af 25.2.2021, s. 4).

([67]) Jf. ECB's rammer for fastsættelsen af euroreferencekurser, der findes på ECB's websted www.ecb.europa.eu

([68]) Se ECB's pressemeddelelse af 7. december 2015, »ECB introducing changes to euro currency reference rates«, som findes på ECB's websted www.ecb.europa.eu

([69]) Rammerne for ECB's referencekurser fastsætter udtrykkeligt, at "'referencekurs' forstås som envalutakurs, der ikke er beregnet til at blive anvendt til markedstransaktioner, hverkendirekte eller indirekte (som en underliggende benchmark). Kurserne offentliggøres udelukkende til orientering.

([70]) Jf. betragtning 50, artikel 5, stk. 2, artikel 7, artikel 13, stk. 1, litra f), artikel 20, litra c), nr. v), og artikel 24, litra b), til forordningsforslaget.

([71]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1011 af 8. juni 2016 om indeks, der bruges som benchmarks i finansielle instrumenter og finansielle kontrakter eller med henblik på at måle investeringsfondes økonomiske resultater, og om ændring af direktiv 2008/48/EF og 2014/17/EU samt forordning (EU) nr. 596/2014 (EUT L 171 af 29.6.2016, s. 1). Jf. Den Europæiske Centralbanks udtalelse af 25. januar 2021 om et forslag til en forordning om grænseoverskridende betalinger i Unionen (CON/2021/3) 2021/C 65/04 (EUT C 65 af 25.2.2021, s. 4).

([72]) Jf. forordningsforslagets artikel 2, stk. 2, litra e).

([73]) Jf. forordningsforslagets artikel 37, stk. 1, litra b).

([74]) Se bilag 9, afsnit 3, til den konsekvensanalyse, der ledsager lovforslagene.

5.1.3. Der er behov for en præcisering af den ordning, der gælder for kontantydelser i detailforretninger uden køb og over tærsklen på 50 EUR. Navnlig bør følgende præciseres: 1) hvorvidt kravene til levering af kontanttjenester finder anvendelse på betalingstjenesteudbydere, der indgår kontraktlige aftaler med forretningsdrivende om at udføre kontanthævninger og 2) hvorvidt disse forretningsdrivende bør behandles som agenter for en betalingstjenesteudbyder, når de deltager i kontantydelser, i det omfang de kun fysisk distribuerer kontanter på vegne af en betalingstjenesteudbyder. Disse præciseringer er også vigtige i forbindelse med bestemmelserne om manuel kontrol af eurosedlers ægthed og kvalitet, som de handlende på vegne af betalingstjenesteudbyderne distribuerer til forbrugerne ([75]). Det bør også præciseres, om disse kontanttjenester i detailforretninger uden køb og over loftet på 50 EUR bør karakteriseres som en af de betalingstjenester, der i øjeblikket er opført i forordningsforslaget, ([76]) eller om der bør indføres en ad hoc-betalingstjeneste. Ovenstående betragtninger vedrørende hævning af kontanter i detailforretninger på over 50 EUR bør finde tilsvarende anvendelse på eventuelle kontante indskud i detailforretninger.

5.2. *Uafhængige ATM-udbredere*

5.2.1. For at sikre tilstrækkelig adgang til kontanter og supplere traditionelle adgangspunkter med kontanter, der leveres af det ATM-net, der drives af kreditinstitutter, bør uafhængige pengeautomatudbredere fortsat være undtaget fra forordningsforslagets anvendelsesområde, for så vidt som de ikke betjener en betalingskonto eller udbyder en yderligere betalingstjeneste, der er anført i forordningsforslaget ([77]). ECB forstår imidlertid, at der kan være behov for en mere forsigtig behandling af IAD'er ud fra et tilsyns- og rapporteringsperspektiv, hvilket gør det muligt for de kompetente nationale myndigheder at føre tilsyn med IAD'ernes aktiviteter.

5.2.2. For at undgå tvivl betragtes IDD'er desuden som betalingstjenesteudbydere (som ikke kræver tilladelse) med forbehold af de foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte euroen mod falskmøntneri i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1338/2001, ([78])samt andre foranstaltninger, der finder anvendelse på betalingstjenesteudbydere (f.eks. rammen for bekæmpelse af hvidvask af penge).

5.3. *Pengetransportvirksomheder og kontanthåndteringsselskaber (CMC'er)*

5.3.1. Lovforslagene udelukker ikke udtrykkeligt fjernsynsenheder, der fysisk transporterer kontanter, fra deres anvendelsesområde, mens en sådan undtagelse er fastsat i PSD2 ([79]).

5.3.2. Da de fleste uafhængige transaktionsregistre og CMC'er ikke er i besiddelse af en licens som betalingsinstitut, kan deres potentielle registrering som betalingsinstitutter påvirke pengeinstitutsektoren og deres forretningsaktiviteter. I mangel af yderligere bestemmelser vedrørende pengetransport/CMC's aktiviteter forstår ECB, at sådanne tjenester fortsat ikke er omfattet af lovforslagenes anvendelsesområde. For bedre at præcisere det personelle anvendelsesområde for lovforslagene foreslår ECB imidlertid, at den undtagelse, der er fastsat i PSD2, bibeholdes i det foreslåede direktiv for erhvervsmæssig fysisk transport af pengesedler og mønter, herunder indsamling, behandling og levering heraf.

6. **Definitioner og andre bestemmelser**

6.1.1. ECB støtter definitionen af visse udtryk i forordningsforslagene samt præciseringen af visse andre begreber, der allerede er defineret i PSD2 ([80]). Samtidig bør definitionen af »elektroniske pengetjenester« revideres, så den omfatter hævning og indløsning af elektroniske penge, men kun i det omfang disse ikke er en del af selve betalingstransaktionen.

([75]) Jf. Den Europæiske Centralbanks afgørelse ECB/2010/14 af 16. september 2010 om kontrol af eurosedlers ægthed og kvalitet og om recirkulering af eurosedler (EUT L 267 af 9.10.2010, s. 1).
([76]) Jf. bilag 1 til forordningsforslaget.
([77]) Jf. bilag 1 til forordningsforslaget.
([78]) Jf. artikel 6 i Rådets forordning (EF) nr. 1338/2001 af 28. juni 2001 om fastlæggelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte euroen mod falskmøntneri (EFT L 181 af 4.7.2001, s. 6).
([79]) Jf. artikel 3, litra c), i direktivet om betalingstjenester.
([80]) Medtagelsen af definitionen af »mandat« præciserer f.eks. sondringen mellem direkte debiteringer og straksbetalinger på interaktionsstedet, dvs. både på det fysiske salgssted og inden for e-handel.

6.1.2. Desuden kan EU-lovgiveren overveje at indføre en bestemmelse, i henhold til hvilken betaleren og betalingsmodtageren tildeles rettigheder og forpligtelser, der står i et rimeligt forhold til deres rolle i behandlingen af kreditoverførsler.

6.1.3. ECB glæder sig over definitionen af »strakskreditoverførsel«, som imidlertid vil drage fordel af en yderligere tilpasning til definitionen i artikel 2, nr. 1a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 260/2012 ([81]). Desuden ser ECB gerne en yderligere præcisering af, hvordan der i praksis kan skelnes mellem »strakskreditoverførsler« og andre kreditoverførsler og deres respektive betingelser. Det er afgørende for betalingstjenesteudbyderne at sikre, at brugerne til enhver tid gøres opmærksomme på, når de iværksætter en strakskreditoverførsel, og dermed hjælpe brugerne med at skelne mellem disse og andre kreditoverførsler.

6.1.4. ECB støtter kraftigt bestemmelsen i forordningsforslaget om betalingstjenesteudbydere, herunder i betalingskontoudtog de oplysninger, der er nødvendige for entydigt at identificere betalingsmodtageren, herunder en henvisning til betalingsmodtagerens handelsnavn ([82]). I denne forbindelse bør der indføjes en ændring med henblik på at fastsætte, at datoen for modtagelse af betalingsordren bør øges yderligere, således at når debetvalørdatoen er forskellig fra datoen for modtagelse af betalingsordren, bør begge datoer meddeles betaleren. Endelig foreslår ECB med hensyn til behovet for at sikre sikkerheden og effektiviteten af nye betalingsinstrumenter, der gradvist bliver alment anvendt, at EU-lovgiveren bør overveje yderligere tilfælde, hvor forordningsforslaget vil være strengt begrænset til kortbaserede betalingstransaktioner. Forordningsforslagets nuværende ordlyd ([83]) fastsætter f.eks., at den mekanisme, hvorigennem betalerens betalingstjenesteudbyder kan blokere et beløb på betalerens betalingskonto i forhold til det betalingstransaktionsbeløb, som betaleren med rimelighed kan forvente (hvis betaleren har givet sit samtykke til blokering af dette beløb), kun finder anvendelse på kortbaserede betalingstransaktioner. ECB mener, at der er behov for at forbedre formuleringen af dette krav og indføre yderligere krav for at omfatte tilfælde, hvor betalingsinstrumentet ikke er et kort, men et andet betalingsinstrument. ECB ser derfor gerne ændringer af forordningsforslaget for at sikre, at dens krav også gælder for andre betalingsinstrumenter end kort i overensstemmelse med udviklingen i betalingsmetoderne.

Hvor ECB foreslår ændringer af forordningsforslaget, vedlægges som bilag ændringsforslag med en begrundelse herfor i et separat teknisk arbejdsdokument. Det tekniske arbejdsdokument er tilgængeligt på engelsk i EUR-Lex.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 30. april 2024.

Christine LAGARDE
Formand for ECB

([81]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 260/2012 af 14. marts 2012 om tekniske og forretningsmæssige krav til kreditoverførsler og direkte debiteringer i euro og om ændring af forordning (EF) nr. 924/2009 (EUT L 94 af 30.3.2012, s. 22).

([82]) Jf. forordningsforslagets artikel 16. Ud over anvendelsesområdet for lovforslagene kan EU-lovgiver overveje, hvordan det kan sikres, at de handlende giver deres betalingstjenesteudbyder og er ansvarlige for at holde deres handelsnavn og handelssted ajour.

([83]) Jf. forordningsforslagets artikel 61.