C/2024/3869

19.6.2024

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 30. aprila 2024

o predlagani Uredbi in Direktivi o plačilnih storitvah in storitvah elektronskega denarja

(CON/2024/13)

(C/2024/3869)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je 18. septembra 2023 in 14. marca 2024 prejela zahtevi Evropskega parlamenta in Sveta za mnenje o predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o plačilnih storitvah na notranjem trgu in spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 ([1]) (v nadaljnjem besedilu: predlagana uredba) ter za mnenje o predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o plačilnih storitvah in storitvah elektronskega denarja na notranjem trgu, spremembi Direktive 98/26/ES ter razveljavitvi direktiv (EU) 2015/2366 in 2009/110/ES ([2]) (v nadaljnjem besedilu: predlagana direktiva; skupaj s predlagano uredbo: predlagana akta).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije, saj predlagana akta vsebujeta določbe, ki sodijo na področja iz njene pristojnosti, zlasti (1) opredelitev in izvajanje denarne politike v skladu s členom 127(2), prva alinea, Pogodbe; (2) podpiranje nemotenega delovanja plačilnih sistemov v skladu s členom 127(2), četrta alinea, Pogodbe; (3) prispevanje k nemotenemu vodenju politik pristojnih organov med drugim glede stabilnosti finančnega sistema v skladu s členom 127(5) Pogodbe; (4) na ECB prenesene naloge, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, v skladu s členom 127(6) Pogodbe in (5) pravica ECB, da odobri izdajo eurobankovcev, v skladu s členom 128(1) Pogodbe. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

1. Splošne pripombe

1.1. ECB pozdravlja predlagana akta, katerih cilj je prispevati k nadaljnjemu razvoju trga plačilnih storitev na ravni Unije, s čimer bi se potrošnikom in udeležencem na trgu omogočilo, da v celoti izkoristijo prednosti notranjega trga, tudi ob upoštevanju hitro razvijajočega se področja plačil malih vrednosti.

1.2. ECB pozdravlja cilje predlaganih aktov, ki so (1) okrepiti pravice uporabnikov in zaščito pred goljufijami; (2) povečati konkurenčnost storitev odprtega bančništva; (3) izboljšati izvrševanje in izvajanje v državah članicah ter (4) izboljšati dostop do plačilnih sistemov in bančnih računov za nebančne ponudnike plačilnih storitev. ECB pozdravlja tudi to, da predlagana akta prispevata k upravni poenostavitvi, saj združujeta ureditvi za dve vrsti nebančnih ponudnikov plačilnih storitev (plačilne institucije in institucije za izdajo elektronskega denarja), ki sta bili doslej vsebovani v različnih zakonodajnih aktih. Poleg tega ECB pozdravlja to, da predlagana akta vsebujeta ukrepe za izboljšanje pravic potrošnikov in informacij za potrošnike ter za finančno vključenost invalidnih oseb in drugih, ki imajo težave pri uporabi močne avtentikacije strank. ECB pozdravlja tudi to, da predlagana akta vsebujeta ukrepe za večjo razpoložljivost gotovine.

1.3. Poleg tega ECB odločno podpira zlasti naslednje cilje predlaganih aktov: (1) večjo uporabo močne avtentikacije strank in razširitev preverjanja mednarodne številke bančnega računa (IBAN)/imena prejemnika plačila na vsa kreditna plačila (to je bilo prvotno predvideno samo za takojšnja plačila); (2) uvedbo obveznosti za ponudnike plačilnih storitev, ki vodijo račune, da vzpostavijo namenski vmesnik za dostop do podatkov; (3) večjo harmonizacijo in izvrševanje nekaterih obstoječih določb Direktive (EU) 2015/2366 Evropskega parlamenta in

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

Sveta ([3]) (v nadaljnjem besedilu: revidirana direktiva o plačilnih storitvah ali direktiva PSD2) z uvedbo uredbe, ki se neposredno uporablja, ter (4) predlagano združitev ureditev izdajanja dovoljenj za plačilne institucije in institucije za izdajo elektronskega denarja.

1.4. Opozoriti je treba, da sta sozakonodajalca Unije nedavno sprejela Uredbo (EU) 2024/886 Evropskega parlamenta in Sveta ([4]), o kateri je ECB predhodno sprejela mnenje kot odziv na ločeno zahtevo Parlamenta za mnenje ([5]), in da je ta uredba pomembna za nekatere elemente iz predlagane direktive. Zlasti Uredba (EU) 2024/886 spreminja Direktivo 98/26/ES Evropskega parlamenta in Sveta ([6]) (v nadaljnjem besedilu: direktiva o dokončnosti poravnave ali direktiva SFD) tako, da kategorije udeležencev v sistemih v skladu z direktivo SFD ([7]) razširja na plačilne institucije ([8]) in institucije za izdajo elektronskega denarja ([9]). V predlagano direktivo je vključena primerljiva, čeprav drugače ubesedena sprememba direktive SFD, katere jasen namen je razširiti kategorije institucij, ki so primerne za udeležbo v plačilnih sistemih ([10]). Ker je bila ECB zaprošena za mnenje o tem predlogu v okviru predlagane direktive, bo to konkretno vprašanje obravnavala v okviru tega mnenja.

1.5. ECB pozdravlja določbe predlagane direktive, ki spreminjajo direktivo SFD in katerih namen je razširiti kategorije udeležencev, ki so primerni za udeležbo v plačilnih sistemih, določenih za namene direktive SFD. ECB zlasti pozdravlja prizadevanja za vzpostavitev enakih konkurenčnih pogojev med bankami in nebančnimi ponudniki plačilnih storitev, tako da lahko slednji ponujajo vse plačilne storitve, ne da bi bili pri obdelavi in poravnavi plačilnih transakcij odvisni od bank. Prav tako ECB načeloma podpira potrebo, da imajo vsi upravljavci plačilnih sistemov vzpostavljena objektivna, nediskriminatorna, pregledna in sorazmerna pravila o dostopu do plačilnih sistemov, skupaj s pojasnili glede postopkov za sprejem v sistem in ocenjevanje tveganja. V zvezi s tem je pomembno, da se dostop do plačilnih sistemov odobri le, če so izpolnjene vse potrebne zahteve za zmanjševanje tveganja, ob upoštevanju načela sorazmernosti. S tem bi se zagotovilo, da širši neposredni dostop ne bo imel učinkov v zvezi s tveganjem in odpornostjo plačilnih sistemov in sistemov poravnave. Poleg tega je treba izpostaviti, da Eurosistem razvija merila za dostop do sistema TARGET, ki ga upravlja Eurosistem. ECB se je tudi seznanila z možnostjo zaščite s prenosom na račun centralne banke, odvisno od presoje centralne banke, katere uvedba se predlaga, da se v zvezi s tem razširijo možnosti za ponudnike plačilnih storitev. ECB ob upoštevanju svojih pripomb v odstavkih 2.1.6, 2.2.1 in 2.2.2 pozdravlja priznanje diskrecijske pravice centralnih bank, ki so del Evropskega sistema centralnih bank (ESCB), da se odločijo, ali bodo ponujale storitve za zaščito denarnih sredstev uporabnikov in drugih določenih denarnih sredstev.

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

([4]) Uredba (EU) 2024/886 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. marca 2024 o spremembi uredb (EU) št. 260/2012 in (EU) 2021/1230 ter direktiv 98/26/ES in (EU) 2015/2366 glede takojšnjih kreditnih prenosov v eurih (UL L, 2024/886, 19.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/886/oj).

([5]) Glej Mnenje Evropske centralne banke CON/2023/4 z dne 1. februarja 2023 o predlogu uredbe o spremembi uredb (EU) št. 260/2012 in (EU) 2021/1230 glede takojšnjih kreditnih prenosov v eurih (UL C 106, 22.3.2023, str. 2). Vsa mnenja ECB so objavljena na spletišču EUR-Lex.

([6]) Direktiva 98/26/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. maja 1998 o dokončnosti poravnave pri plačilih in sistemih poravnave vrednostnih papirjev (UL L 166, 11.6.1998, str. 45).

([7]) Glej sporočilo za javnost Sveta Evropske unije z dne 7. novembra 2023 z naslovom Takojšnja plačila: Svet in Parlament dosegla začasni dogovor, ki je dostopno na spletišču Sveta Evropske unije na naslovu www.consilium.europa.eu.

([8]) Glej člen 4, točka 4, direktive PSD2.

([9]) Glej člen 2, točka 1, Direktive 2009/110/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti ter nadzoru skrbnega in varnega poslovanja institucij za izdajo elektronskega denarja ter o spremembah direktiv 2005/60/ES in 2006/48/ES in razveljavitvi Direktive 2000/46/ES (UL L 267, 10.10.2009, str. 7).

([10]) Glej člen 46 predlagane direktive.

1.6. ECB pozdravlja večjo jasnost pravil o odprtem bančništvu, katerih namen je izboljšati okvir odprtega bančništva, vendar želi v zvezi s tem podati več posebnih pripomb.

1.7. ECB pozdravlja izvzetje zahtev za izdajo dovoljenj za upravljavce plačilnih sistemov in plačilnih shem s področja uporabe predlaganih aktov in podpira potrditev tega izvzetja v okviru prihodnjih pregledov teh aktov.

1.8. ECB meni, da bi bilo pomembno, da zakonodajalec Unije razmisli o medsebojnem vplivanju predlaganih aktov in Uredbe (EU) 2023/1114 Evropskega parlamenta in Sveta ([11]). V tem okviru je razmerje med e-denarnimi žetoni v smislu Uredbe (EU) 2023/1114 in običajnim elektronskim denarjem vprašanje, ki si zasluži posebno pozornost. E-denarni žetoni bi se morali šteti za elektronski denar in bi jih bilo treba kot take obravnavati, kar pomeni, da bi se morale zanje uporabljati veljavne bonitetne zahteve iz predlagane direktive, prav tako pa tudi zaščita iz predlagane uredbe v korist potrošnikov. Poleg tega je pomembno razmisliti o sprejetju dodatnih ukrepov, s katerimi bi se ocenil učinek opravljanja storitev v zvezi z dajanjem posojil v kriptosredstvih po vsej Uniji, ki trenutno niso vključene na seznam storitev v zvezi s kriptosredstvi v skladu z Uredbo (EU) 2023/1114 niti niso urejene z nobeno drugo zakonodajo Unije.

1.9. ECB ugotavlja, da velike nebančne skupine, vključno s tistimi, ki zagotavljajo finančno tehnologijo (t. i. finančnotehnološke družbe), in tistimi, ki se lahko štejejo za najbolj prevladujoče in največje tehnološke družbe v svojih sektorjih (t. i. tehnološki velikani), povečujejo svoje finančne dejavnosti v Uniji, običajno začenši z opravljanjem plačilnih storitev. Njihove dejavnosti so prepletene s finančnimi institucijami in lahko tudi pomembno vplivajo na kreditne institucije: lahko ponujajo konkurenčne storitve, postanejo zunanji ponudniki storitev, zagotavljajo kreditnim institucijam zaledne storitve, delujejo kot agenti v imenu kreditnih institucij, so stranke, ki deponirajo denarna sredstva ali najemajo posojila, delujejo kot partnerji pri inovativnih poslovnih modelih ali so del konsolidirane skupine kreditne institucije. V nekaterih primerih te nebančne skupine delujejo v številnih državah članicah prek mreže različnih pravnih subjektov z dovoljenjem, tudi plačilnih institucij in institucij za izdajo elektronskega denarja. Še bolj kompleksni primeri so tisti, kadar skupina opravlja tudi druge regulirane finančne storitve, na primer tako, da deluje kot agent ali posrednik nadzorovanih subjektov, ali kadar je skupina dejavna na področju finančnih in nefinančnih storitev (skupina z mešanimi dejavnostmi), saj se lahko tveganja, ki izhajajo iz nefinančnih dejavnosti, prelijejo na plačilno institucijo/institucijo za izdajo elektronskega denarja ali na druge regulirane finančne subjekte. V primeru plačilnih institucij/institucij za izdajo elektronskega denarja se lahko tveganja prelivanja pojavijo, kadar se na primer plačilna institucija zanaša na infrastrukturo informacijske tehnologije, ki jo ima skupina, ali če vprašanja ugleda vplivajo na celotno skupino. Skupine z mešanimi dejavnostmi lahko zasebnim strankam in drugim udeležencem na finančnem trgu, vključno s kreditnimi institucijami, ponujajo vrsto različnih storitev in lahko zaradi svoje tržne kapitalizacije, obstoječe velike baze uporabnikov in mreže zlahka razširijo svoje dejavnosti, povezane s finančnimi storitvami. V zvezi s tem ECB pozdravlja ugotovitve, ki so jih evropski nadzorni organi navedli v svojem poročilu o neposrednem opravljanju finančnih storitev v Uniji s strani tehnoloških velikanov ([12]). Poleg tega lahko dejavnosti tehnoloških velikanov, kot so poudarili evropski nadzorni organi, povzročijo tveganja koncentracije za finančni trg, ki presegajo področje uporabe Uredbe (EU) 2022/2554 Evropskega parlamenta in Sveta ([13]), v kateri je poudarjen pomen varnosti omrežnih in informacijskih sistemov, ki podpirajo poslovne procese finančnih subjektov ([14]).

([11]) Uredba (EU) 2023/1114 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. maja 2023 o trgih kriptosredstev in spremembi uredb (EU) št. 1093/2010 in (EU) št. 1095/2010 ter direktiv 2013/36/EU in (EU) 2019/1937 (UL L 150, 9.6.2023, str. 40). Glej tudi odstavek 2.2.4 Mnenja Evropske centralne banke CON/2021/4 z dne 19. februarja 2021 o predlogu uredbe o trgih kriptoimetij in spremembi Direktive (EU) 2019/1937 (UL C 152, 29.4.2021).

([12]) Glej skupno poročilo evropskih nadzornih organov z naslovom *Report on 2023 stocktaking of BigTech direct financial services provision in the EU*, 1. februar 2024, ki je dostopno na spletišču Evropskega organa za vrednostne papirje in trge (ESMA) na naslovu www.esma.europa.eu.

([13]) Uredba (EU) 2022/2554 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2022 o digitalni operativni odpornosti za finančni sektor in spremembi uredb (ES) št. 1060/2009, (EU) št. 648/2012, (EU) št. 600/2014, (EU) št. 909/2014 in (EU) 2016/1011 (UL L 333, 27.12.2022, str. 1).

([14]) Glej poročilo *Report on 2023 stocktaking of BigTech direct financial services provision in the EU*, odstavek 34, stran 14.

1.10. Zakonodajalec Unije bi lahko o teh tveganjih in vprašanju enakih konkurenčnih pogojev razmislil, kadar obravnava področje uporabe različnih dovoljenj, tudi na področju plačil. Z vidika plačil bi bilo priporočljivo zagotoviti enake konkurenčne pogoje glede uporabe in izmenjave podatkov, še posebej kadar se subjektu omogoči, da svojemu obstoječemu poslovanju doda novo vlogo ponudnika plačilnih storitev. ECB je kot bančni nadzornik zaskrbljena zaradi dejstva, da obstoječi bonitetni in konsolidacijski okvir nista bila nujno zasnovana ob upoštevanju takega razvoja dogodkov. Tako bi lahko velike in kompleksne nebančne skupine opravljale storitve, ki so na prvi pogled podobne storitvam, ki jih opravljajo kreditne institucije, vendar pa zanje ne bi veljale enake bonitetne zahteve. Čeprav ne gre za usklajeno prakso po vsej Uniji, ECB pozdravlja to, da v različnih državah članicah že veljajo nekatere bonitetne zahteve za plačilne institucije, ki opravljajo bančnim storitvam podobne storitve. Tako je na primer v Franciji, kjer morajo plačilne institucije, ki odobravajo posojila kot pomožno storitev opravljanja plačilnih storitev, v zvezi s skupnim zneskom odobrenih posojil kapitalske zahteve izračunati v skladu s standardiziranim pristopom za kreditno tveganje v skladu z Uredbo (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ([15]) ([16]). Vendar pa tudi v teh primerih pomanjkanje usklajenega pristopa po vsej Uniji pomeni, da lahko pride do tega, da se pomembna bonitetna tveganja ne bodo obravnavala, saj zadevni nadzorni organi nimajo ustreznih pooblastil za dejavnosti na ravni skupine in čezmejne dejavnosti. To vzbuja pomisleke glede enakih konkurenčnih pogojev in regulativne arbitraže. Zato ECB zakonodajalca Unije poziva, naj najprej preuči, kako najbolje zagotoviti, da so pristojni organi ustrezno obveščeni o vseh neposrednih in posrednih (npr. agentovih, posrednikovih) finančnih dejavnostih, ki jih izvajajo velike in kompleksne nebančne skupine, in da si ustrezno izmenjajo relevantne informacije. Šele nato bo mogoče združiti informacije ter s tem pridobiti celovit pregled nad finančnimi dejavnostmi takih skupin v Uniji in zagotoviti, da te skupine delujejo v mejah regulativnega okvira. Če bi se ugotovilo, da kompleksne nebančne skupine v Uniji opravljajo širok nabor pomembnih finančnih storitev ter pri tem presegajo določene pragove in opravljajo storitve, ki so zelo podobne storitvam, ki jih opravljajo kreditne institucije, bi zakonodajalec Unije lahko razmislil o uvedbi strožjega in celovitejšega nadzora na ravni skupine ([17]). ECB zakonodajalca Unije poziva, naj razmisli tudi o tem, da se v predlagani direktivi razširijo (1) obseg in uporaba nadzornih orodij, vključno z možnostjo uvedbe zahtev glede bonitetne konsolidacije za skupine plačilnih institucij in uvedbe likvidacije plačilnih institucij, ter (2) bonitetna ureditev, ki se uporablja za take plačilne institucije. Ukrepi, ki jih je treba uporabiti, bi morali vključevati standardizirano poročanje o tveganjih, ustrezne kapitalske zahteve, ki temeljijo na tveganju, zahteve za likvidnost, načrtovanje sanacije in stresno testiranje, zaščito pred nefinančnimi tveganji ter okrepljeno sodelovanje in izmenjavo informacij med ustreznimi pristojnimi organi.

1.11. ECB izpostavlja, da to mnenje ne posega v predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi digitalnega eura ([18]) in predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o opravljanju storitev z digitalnim eurom s strani ponudnikov plačilnih storitev s sedežem v državah članicah, katerih valuta ni euro, in o spremembi Uredbe (EU) 2021/1230 Evropskega parlamenta in Sveta ([19]), v zvezi s katerima je ECB sprejela ločeno mnenje ([20]).

([15]) Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL L 176, 27.6.2013, str. 1).

([16]) Glej *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]) Glej dokument *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), ki je dostopen na spletišču ESMA na naslovu www.esma.europa.eu.

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

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

([20]) Glej Mnenje Evropske centralne banke z dne 31. oktobra 2023 o digitalnem euru (UL C, C/2024/669, 12.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/669/oj).

1.12. ECB želi biti skupaj s Komisijo in organom EBA obveščena o previdnostnih ukrepih, ki jih sprejmejo države članice gostiteljice v nujnih primerih ([21]).

1.13. Nazadnje, v skladu s predlaganima aktoma ([22]) plačilne storitve, ki bi jih lahko opravljale ECB in centralne banke ESCB, kadar delujejo kot monetarni organ ali drugi javni organi, še naprej ne bi bile zajete ([23]).

2. **Plačilni sistemi in zaščita denarnih sredstev**

2.1. *Dostop do plačilnih sistemov*

2.1.1. Pogodba in Protokol (št. 4) o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke k Pogodbi (v nadaljnjem besedilu: Statut ESCB) določata, da Eurosistem v okviru svojih nalog izvaja pregled klirinških in plačilnih sistemov, kar je tesno povezano z njegovimi temeljnimi nalogami na področju denarne politike. V skladu s členom 127(2), četrta alinea, Pogodbe, ki se ponovi v členu 3(1) Statuta ESCB, je ena od temeljnih nalog ESCB podpirati nemoteno delovanje plačilnih sistemov. Pri izvajanju te temeljne naloge lahko ECB in NCB ustvarijo možnosti in ECB lahko sprejme predpise za zagotovitev učinkovitih in zanesljivih klirinških in plačilnih sistemov znotraj Unije in z drugimi državami ([24]).

2.1.2. ECB je v skladu s svojo pregledniško vlogo sprejela Uredbo Evropske centralne banke (EU) št. 795/2014 (ECB/2014/28) ([25]). Ta uredba uresničuje načela za infrastrukture finančnega trga, ki sta jih izdala Odbor za plačila in tržno infrastrukturo ter Mednarodno združenje nadzornikov trga vrednostnih papirjev ([26]), in zajema sistemsko pomembne sisteme za plačila velikih vrednosti in za plačila malih vrednosti, ki jih upravlja centralna banka Eurosistema ali zasebni subjekt. Poleg tega se plačilni sistemi, ki niso sistemsko pomembni, pregledujejo na podlagi okvira za pregled sistemov za plačila malih vrednosti ([27]). Nadalje, okvir politike pregleda Eurosistema ([28]) opredeljuje plačilne instrumente kot sestavni del plačilnih sistemov in jih zato vključuje v okvir pregleda, skupaj s plačilnimi sistemi, plačilnimi shemami in plačilnimi ureditvami ([29]). ECB lahko v okviru svojih nalog sprejme dodatne predpise in izvaja pogoste preglede, da preveri, ali obseg pregleda zajema vse pomembne funkcije in subjekte v plačilnem ekosistemu. Doslej se je vloga primarnega preglednika za Eurosistem določala glede na nacionalno zasidranost plačilne sheme in pravno registriranost njenega organa upravljanja. Pri vseevropskih plačilnih sistemih, shemah ali ureditvah ima vlogo primarnega preglednika na splošno ECB. Za ponudnike plačilnih storitev, vključno s kreditnimi institucijami, plačilnimi institucijami in institucijami za izdajo elektronskega denarja, velja direktiva PSD2. Okviri pregleda Eurosistema dopolnjujejo nadzor ponudnikov plačilnih storitev, kadar so ti tudi upravljavec plačilnega sistema ali organ upravljanja plačilne sheme ali ureditve plačil.

2.1.3. Glede na vlogo plačilnih institucij in institucij za izdajo elektronskega denarja pri opravljanju plačilnih storitev ECB pozdravlja določbe predlagane direktive, ki spreminjajo direktivo SFD ([30]) in katerih namen je razširiti kategorije udeležencev v plačilnem sistemu, določenem za namene direktive SFD ([31]).

([21]) Glej člen 32(4) predlagane direktive.
([22]) Glej člen 2(1), točka (d), in člen 2(2), točka (g), predlagane uredbe ter člen 2(12) predlagane direktive.
([23]) Glej člen 1(1), točka (e), direktive PSD2.
([24]) Glej člen 22 Statuta ESCB.
([25]) Uredba Evropske centralne banke (EU) št. 795/2014 z dne 3. julija 2014 o pregledniških zahtevah za sistemsko pomembne plačilne sisteme (ECB/2014/28) (UL L 217, 23.7.2014, str. 16).
([26]) Dostopen na spletišču Banke za mednarodne poravnave na naslovu www.bis.org.
([27]) Dostopno na spletišču ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.
([28]) Dostopno na spletišču ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.
([29]) Glej revidirani in konsolidirani okvir *Eurosystem oversight framework for electronic payment instruments, schemes and arrangements* (okvir PISA), ki je dostopen na spletišču ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.
([30]) Glej člen 46 predlagane direktive (ki spreminja člen 2, točki (b) in (f), direktive SFD).
([31]) Predlagane spremembe so v skladu z odstavkom 7 strategije Eurosistema za plačila malih vrednosti (2021).

2.1.4. Predlagane spremembe direktive SFD lajšajo udeležbo plačilnih institucij in institucij za izdajo elektronskega denarja (v besedilu predlaganih aktov skupaj: plačilne institucije) v določenih plačilnih sistemih, saj se spreminja opredelitev pojma „institucija“ ([32]), ki je tudi del opredelitve pojma „udeleženec“ v direktivi SFD ([33]). V tej zvezi predlagana direktiva vzpostavlja dve kategoriji „institucij“: prva kategorija so kreditne institucije, investicijska podjetja, državni organi in podjetja z javnim jamstvom ter podjetja s sedežem zunaj Unije in nalogami, ki ustrezajo nalogam kreditnih institucij ali investicijskih podjetij; druga kategorija pa so plačilne institucije, ki so udeležene v sistemu, katerega poslovanje obsega izvrševanje nalogov za prenos, kar zajema navodila udeleženca, da se prejemniku da na razpolago znesek denarja z vknjižbo na računih kreditne institucije, NCB, centralne nasprotne stranke ali posrednika za poravnavo, ali navodila, ki povzročijo izpolnitev plačilne obveznosti, ne zajema pa navodil udeleženca za prenos lastništva ali deleža vrednostnih papirjev z vknjižbo v register ali kako drugače. ECB v tej razčlenjeni opredelitvi pojma „institucija“ v skladu s spremembami direktive SFD zaznava jasno namero zakonodajalca Unije, da udeležbo plačilnih institucij omeji le na plačilne sisteme in je ne razširi na druge sisteme. Zaradi pravne jasnosti bi bilo v skladu s to jasno namero koristno izrecno pojasniti, da udeležba plačilnih institucij ne zajema njihove udeležbe v centralnih nasprotnih strankah.

2.1.5. Poleg tega ECB ugotavlja, da se predlaga, da bi morala opredelitev pojma „udeleženec“ v skladu s spremembami direktive SFD med drugim vključevati upravljavca plačilnega sistema ([34]). Ta opredelitev bi morala načeloma zajemati vse upravljavce sistema in ne bi smela biti omejena le na upravljavce plačilnih sistemov. Sedanje besedilo bi lahko imelo nenamerno posledico, da upravljavci sistemov poravnave vrednostnih papirjev ne bi smeli biti udeleženi v drugih „sistemih“.

2.1.6. ECB načeloma pozdravlja namero zakonodajalca Unije, da bi morali upravljavci plačilnih sistemov zagotoviti enake konkurenčne pogoje za vse ponudnike plačilnih storitev, ki imajo dostop do plačilnih sistemov ([35]). ECB zlasti pozdravlja zahtevo, da imajo upravljavci plačilnih sistemov po vsej Uniji vzpostavljena objektivna, nediskriminatorna, pregledna in sorazmerna pravila o dostopu do plačilnega sistema, skupaj s pojasnili glede postopkov za sprejem v sistem in ocenjevanje tveganja. Vendar pa bi v zvezi z euroobmočjem morala biti ECB tista, ki sprejme merila za dostop do plačilnih sistemov, ki jih upravlja Eurosistem, ter ustrezne pogoje, vključno z obrestovanjem, in omejitve. Poleg tega ECB meni, da se glede na neodvisno opravljanje temeljnih nalog ESCB v zvezi z denarno politiko in plačilnimi sistemi v skladu s členom 130 Pogodbe predlagane zahteve ne bi smele uporabljati za plačilne sisteme, ki jih pregledujejo centralne banke ESCB. Razlog za to je, da okviri pregleda centralnih bank ESCB, ki se trenutno uporabljajo za plačilne sisteme, že zagotavljajo med drugim nediskriminatoren dostop do plačilnih sistemov.

2.1.7. V zvezi z uvedbo zahtev, ki se uporabljajo za plačilne sisteme ([36]), ECB pozdravlja priznanje pristojnosti Eurosistema na področju pregleda sistemsko pomembnih plačilnih sistemov. Vendar predlagana uredba predvideva, da bi v zvezi z drugimi plačilnimi sistemi morale države članice imenovati pristojne nacionalne organe, ki bi zagotovili, da upravljavci plačilnih sistemov in udeleženci spoštujejo take zahteve. V tej zvezi je treba opozoriti, da pristojnosti centralnih bank ESCB na področju pregleda niso omejene na sistemsko pomembne plačilne sisteme, ki jih pregleduje Eurosistem v skladu z Uredbo (EU) št. 795/2014 (ECB/2014/28). Kot je navedeno v odstavku 2.1.1, je podpiranje nemotenega delovanja plačilnih sistemov temeljna naloga ESCB v skladu s členom 127(2) Pogodbe. ECB lahko v skladu s členom 22 Statuta ESCB sprejme predpise za zagotovitev učinkovitih in zanesljivih klirinških in plačilnih sistemov znotraj Unije in z drugimi državami. Kot je navedeno v odstavku 2.1.2, je Eurosistem sprejel okvir za pregled sistemov za plačila malih vrednosti, plačilne sheme in ureditve pa spadajo v okvir funkcije pregleda Eurosistema. Centralne banke ESCB so zato odgovorne za pregled plačilnih sistemov v Uniji, ki niso sistemsko pomembni. Zato se ne zdi potrebno, da predlagana uredba zahteva, da države članice imenujejo pristojne

([32]) Glej člen 46(1) predlagane direktive (ki spreminja člen 2, točka (b), direktive SFD).
([33]) Glej člen 46(2) predlagane direktive (ki spreminja člen 2, točka (f), direktive SFD).
([34]) Glej člen 46(2) predlagane direktive (ki spreminja člen 2, točka (f), direktive SFD).
([35]) Glej člen 31 predlagane uredbe.
([36]) Glej uvodno izjavo 32 in člen 31(7) predlagane uredbe.

nacionalne organe, ki lahko vključujejo organe, ki niso centralne banke ESCB, kot organe, odgovorne za pregled skladnosti plačilnih sistemov z zahtevami glede dostopa.

2.2. *Zaščita denarnih sredstev uporabnikov pri centralnih bankah ESCB*

2.2.1. Predlagana direktiva vsebuje določbe o zaščitnih ukrepih, ki jih morajo plačilne institucije vzpostaviti v zvezi z denarnimi sredstvi uporabnikov in drugimi določenimi denarnimi sredstvi, kadar opravljajo plačilne storitve in storitve elektronskega denarja ([37]). Za zaščito denarnih sredstev uporabnikov morajo plačilne institucije ta denarna sredstva položiti na ločen račun pri kreditni instituciji, ki ima dovoljenje v državi članici, ali pri centralni banki po presoji te centralne banke ali ta denarna sredstva vložiti v varna, likvidna sredstva z nizkim tveganjem, kot jih določijo pristojni organi matične države članice. Tako storitev, ki jo ponuja zadevna centralna banka, je treba razumeti kot dodatno možnost za zaščito denarnih sredstev uporabnikov. Ta dodatna možnost ne bi vključevala kreditnega tveganja in bi načeloma lahko zmanjšala tveganje koncentracije. Vendar je treba opozoriti, da lahko zaščita dela ali celo vseh denarnih sredstev strank pri centralnih bankah vpliva tudi na finančno stabilnost in transmisijo denarne politike, če so sicer denarna sredstva uporabnikov položena pri eni sami kreditni instituciji ali vložena v en sam razred sredstev. Natančneje, položitev denarnih sredstev pri centralnih bankah namesto pri kreditnih institucijah lahko poleg drugih potencialnih posledic za finančno stabilnost privede do zmanjšanja vlog pri kreditnih institucijah, kar lahko negativno vpliva na njihovo financiranje in tako povzroči krčenje ponudbe kreditov gospodarstvu. Prerazporeditev denarnih sredstev v centralno banko bi lahko negativno vplivala tudi na eursko kratkoročno obrestno mero (€STR) in s tem učinkovala na najpomembnejšo referenčno obrestno mero za transmisijo denarne politike. ECB zato pozdravlja to, da zakonodajalec priznava diskrecijsko pravico centralne banke, da take storitve ne ponuja, na podlagi njenega sistemskega zakona. Ob upoštevanju pripomb ECB v odstavku 2.1.6 bi bilo treba pojasniti, da lahko za morebitno ponujanje take storitve veljajo nekateri pogoji in omejitve, vključno s stopnjo obrestovanja, ki jih določi centralna banka v skladu s svojim sistemskim zakonom.

2.2.2. ECB poudarja, da dostop kreditnih institucij do računov pri centralnih banki v okviru operacij denarne politike Eurosistema ali za poravnavo transakcij podsistemov v okviru storitev TARGET temelji na merilih primernosti in pogojih, določenih v Smernici Evropske centralne banke (EU) 2022/912 (ECB/2022/8) ([38]). Plačilne institucije morajo biti trenutno primerne nasprotne stranke Eurosistema ali poslovati prek korespondenčne banke z računom pri zadevni centralni banki Eurosistema. ECB zato pozdravlja navedbo diskrecijske pravice centralne banke v predlagani direktivi.

2.3. *Zaščita denarnih sredstev uporabnikov pri kreditnih institucijah ali prek naložb v varna sredstva*

2.3.1. Ustrezna zaščita denarnih sredstev strank je ključna za ohranjanje zaupanja v plačilne storitve. Kadar je zaščita denarnih sredstev urejena z zavarovalno pogodbo ali drugim primerljivim jamstvom, ki ga zagotavlja zavarovalnica ali kreditna institucija, bo pomembno zagotoviti, da so ponudniki zavarovalnih pogodb ali kreditne institucije v praksi zmožni dostaviti zavarovani ali zajamčeni znesek.

2.3.2. ECB priznava, da predlagana uredba uvaja omejitve, s katerimi se preprečuje možna koncentracija denarnih sredstev uporabnikov, in zahteva, da se plačilne institucije v največji možni meri izognejo tveganju koncentracije tako, da zagotovijo, da se ne uporablja za vsa njihova zaščitena denarna sredstva ista metoda zaščite. ECB to načeloma podpira, vendar ne meni, da je uporaba enotne metode zaščite sama po sebi problematična; namesto tega bi se bilo treba osredotočiti na razpršitev razmerij z nasprotnimi strankami in razredov sredstev. Glavna problematična področja so zlasti zanašanje na eno samo nasprotno stranko, ki zagotavlja zaščito (tj. na eno samo kreditno institucijo), ali omejitev izpostavljenosti na en sam razred sredstev. ECB močno priporoča, da se to v predlagani

([37]) Glej uvodno izjavo 31 in člen 9 predlagane direktive.

([38]) Smernica Evropske centralne banke (EU) 2022/912 z dne 24. februarja 2022 o novi generaciji transevropskega sistema bruto poravnave v realnem času (TARGET) in razveljavitvi Smernice ECB/2012/27 (ECB/2022/8) (UL L 163, 17.6.2022, str. 84).

uredbi ustrezno pojasni in zagotovi, da bodo plačilne institucije poskrbele za razpršitev (1) po različnih metodah zaščite in/ali (2) znotraj posamezne metode. Vendar lahko države članice za zmanjšanje vpliva na manjše nebančne ponudnike plačilnih storitev razmislijo o uporabi možnosti izvzetja iz člena 34(1) v zvezi z razpršitvijo metod zaščite. Za denarna sredstva, ki bi bila morda zaščitena pri centralni banki, razpršitev znotraj te metode ni potrebna, saj centralne banke ne predstavljajo tveganja koncentracije.

2.3.3. V ta namen ECB pozdravlja dejstvo, da je Evropski bančni organ (EBA) zadolžen za pripravo regulativnih tehničnih standardov za izogibanje tveganju pri zaščiti denarnih sredstev strank. Osnutek regulativnih tehničnih standardov bi bilo treba pripraviti v tesnem sodelovanju z ECB, da se uveljavijo najboljše prakse, s katerimi se uravnotežita tveganje koncentracije in kreditno tveganje. Ker vidiki kreditnega tveganja prevladajo nad vidiki tveganja koncentracije, bi bilo morda bolje, da se v nekaterih primerih omogoči zaščita pri eni sami kreditni instituciji namesto pri dveh kreditnih institucijah z nižjimi bonitetnimi ocenami. Zaradi jasnosti bi bilo treba določiti, da se regulativni tehnični standardi nanašajo le na zaščito denarnih sredstev pri kreditnih institucijah in prek naložb v varna sredstva, ne pa na zaščito pri centralnih bankah.

2.3.4. ECB se je seznanila z zahtevami iz predlagane uredbe, ki omejujejo razloge, na podlagi katerih lahko kreditna institucija zavrne odprtje plačilnega računa ali zapre plačilni račun za plačilno institucijo, njene zastopnike ali distributerje ali za vložnika vloge za izdajo dovoljenja za poslovanje kot plačilna institucija. V tej zvezi je treba zagotoviti, da imajo kreditne institucije na voljo dovolj orodij za ugotavljanje, upravljanje, spremljanje in poročanje tveganj, ki so jim ali bi jim lahko bile izpostavljene v povezavi s to zahtevo, vključno s tveganjem koncentracije ter tveganjem pranja denarja in financiranja terorizma. Zahteve, da kreditne institucije upravljajo tveganja, bo treba ustrezno upoštevati tudi takrat, ko bo organ EBA pripravljal osnutek tehničnih standardov, v katerih bo določil informacije, ki morajo biti sestavni del obrazložitve odločitve kreditne institucije o zavrnitvi odprtja ali zaprtju plačilnega računa.

3. **Spremljanje goljufij in poročanje o goljufijah, močna avtentikacija strank, odprto bančništvo, pooblastila organa EBA za začasno posredovanje ter regulativni tehnični standardi na področju avtentikacije, komunikacije in mehanizmov za spremljanje transakcij**

3.1. *Spremljanje goljufij in poročanje o goljufijah*

3.1.1. Prizadevanja za spremljanje goljufij pri plačilih so zelo pomembna ([39]). Razmisliti bi bilo treba tudi o tem, da se v mehanizme za spremljanje transakcij vključi tudi stran prejemnika plačila. V zvezi s tem ni jasno, ali se predvideva, da bo mehanizem za spremljanje transakcij deloval v realnem času, kar bi ECB načeloma podprla. Poleg tega bi lahko zakonodajalec Unije po opravljeni oceni učinka razmislil o uvedbi obveznosti obveščanja za ponudnike plačilnih storitev v zvezi s transakcijami, ki jih je odredil prejemnik plačila, da bi med drugim uporabnike plačilnih storitev zaščitili pred goljufivimi transakcijami.

3.1.2. ECB podpira dodatne zahteve za izmenjavo podatkov po izvršitvi transakcije, ki se uporabljajo za ponudnike plačilnih storitev, potem ko so ti obveščeni o goljufivih plačilnih transakcijah ([40]). Smiselno bi bilo razmisliti o dodatni zahtevi, ki bi olajšala izmenjavo ustreznih podatkov med zadevnimi ponudniki plačilnih storitev v primeru nenamernih kreditnih plačil.

3.1.3. ECB se je seznanila z ureditvijo odgovornosti za goljufijo na podlagi izdajanja za nekoga drugega, ki se vzpostavlja s predlagano uredbo ([41]). Da se zagotovi, da so ponudniki plačilnih storitev za to vrsto goljufij odgovorni le sorazmerno glede na svojo raven nadzora, ECB razume, da je predlagana ureditev predvidena le za kompleksne in izpopolnjene primere goljufij, pri katerih še tako obsežno izobraževanje strank s strani ponudnikov plačilnih storitev ali skrbnost dobrovernih uporabnikov plačilnih storitev ne bi zadostovala za odkritje goljufij na podlagi izdajanja za nekoga drugega, in da predlagana ureditev zajema samo goljufije na podlagi izdajanja za bančnega uslužbenca, ne pa tudi za kako drugo osebo.

([39]) Glej člen 83(1) in (2) predlagane uredbe.
([40]) Glej člen 83(3) predlagane uredbe.
([41]) Glej člen 59 predlagane uredbe.

3.1.4. ECB je sklenila memorandum o soglasju z organom EBA, zadevnimi pristojnimi nacionalnimi organi in nacionalnimi centralnimi bankami (v nadaljnjem besedilu: memorandum o soglasju), da bi poenostavila poročanje podatkov o plačilnih goljufijah, ki jih morajo pristojni nacionalni organi poslati ECB in organu EBA v skladu z direktivo PSD2 ([42]), in sicer tako, da se podatki o plačilnih goljufijah samo enkrat poročajo ECB (ki jih nato posreduje organu EBA). To ureditev je bilo mogoče vzpostaviti zaradi usklajenosti podrobnih zahtev glede poročanja, ki se uporabljajo za podatke o plačilnih goljufijah, v Smernicah EBA o zahtevah poročanja o goljufijah iz člena 96(6) direktive PSD2 (EBA/GL/2018/05) ([43]) in Uredbi (EU) št. 1409/2013 Evropske centralne banke (ECB/2013/43) ([44]) (v nadaljnjem besedilu: uredba ECB o statistiki plačil). Zato ECB močno priporoča, da se osnutek regulativnih tehničnih standardov in osnutek izvedbenih tehničnih standardov, ki ju je treba pripraviti v skladu s predlagano uredbo, v največji možni meri uskladita z zahtevami iz uredbe ECB o statistiki plačil. Poleg tega ECB priporoča, da bi morali ponudniki plačilnih storitev obveznosti poročanja iz predlagane uredbe ([45]) in po potrebi dopolnilnih izvedbenih tehničnih standardov izpolnjevati z uporabo okvira in infrastrukture za poročanje, vzpostavljenih z uredbo ECB o statistiki plačil in memorandumom o soglasju. ECB predlaga tudi, naj se od organa EBA zahteva, da izvedbene tehnične standarde pripravi v tesnem sodelovanju z ECB.

3.2. *Močna avtentikacija strank*

3.2.1. V skladu s predlagano uredbo za dva ali več elementov, ki spadajo v kategorijo znanja, posedovanja in inherence, na katerih temelji močna avtentikacija strank, ni nujno, da spadajo v različne kategorije, dokler je v celoti ohranjena njihova neodvisnost ([46]). V zvezi s tem ECB poudarja, da je v mnenju organa EBA o izvajanju regulativnih tehničnih standardov o močni avtentikaciji strank ter skupni in varni komunikaciji (EBA-Op-2018–04) ([47]) (v nadaljnjem besedilu: mnenje organa EBA) predlagan drugačen pristop k močni avtentikaciji strank, v skladu s katerim morajo avtentikacijski elementi spadati v dve različni kategoriji ([48]). Ta pristop prispeva k višji stopnji zaščite pred goljufijami. Nasprotno pa bi določbe iz predlagane uredbe privedle do manj strogih varnostnih zahtev in s tem negativno vplivale na zaščito strank ponudnikov plačilnih storitev pred goljufijami. ECB zato priporoča spremembo predlagane uredbe, da se razjasni, da bi morali ponudniki plačilnih storitev uporabljati močno avtentikacijo strank z uporabo vsaj dveh neodvisnih elementov iz različnih kategorij.

3.2.2. ECB na splošno podpira skrb, ki jo predlagana uredba namenja interesom najranljivejših posameznikov v družbi, in zahteve predlagane uredbe glede dostopnosti, ki se nanašajo na močno avtentikacijo strank, vendar bi pozdravila to, da se posebnim potrebam teh posameznikov nameni več pozornosti in da se njihove potrebe dodatno razjasnijo, da bi jim s tem olajšali uporabo močne avtentikacije strank.

3.3. *Odprto bančništvo*

3.3.1. ECB pozdravlja prizadevanja za zmanjšanje negotovosti na trgu glede tega, kaj so „prepovedane ovire“ za opravljanje storitev odreditve plačil in storitev zagotavljanja informacij o računih. Natančneje, predlagana uredba vsebuje neizčrpni seznam ovir za dostop do podatkov, ki je daljši od seznama iz prejšnjih instrumentov EBA ([49]).

([42]) Glej člen 96(6) direktive PSD2.
([43]) Dostopno na spletišču organa EBA na naslovu www.eba.europa.eu.
([44]) Glej člen 3 in Prilogo I, del 1.1, tabeli 5a in 5b, del 2.4.1 in del 2.4.2, ter Prilogo III, tabeli 5a in 5b, Uredbe (EU) št. 1409/2013 Evropske centralne banke z dne 28. novembra 2013 o statistiki plačil (ECB/2013/43) (UL L 352, 24.12.2013, str. 18).
([45]) Glej člen 82 predlagane uredbe.
([46]) Glej člena 3(35) in 85(12) predlagane uredbe.
([47]) Dostopno na spletišču organa EBA na naslovu www.eba.europa.eu.
([48]) Glej odstavka 33 in 34 mnenja organa EBA.
([49]) Glej člen 44 predlagane uredbe.

3.3.2. Vendar zahteva, da ponudniki storitev odreditve plačil in ponudniki storitev zagotavljanja informacij o računih predhodno registrirajo svoje kontaktne podatke, ne šteje za prepovedano oviro, kadar je predhodna registracija nujna, zlasti za posodobitev „nadzorne strani“. Ker je verjetno, da bi ponudnik storitev odreditve plačil in ponudnik storitev zagotavljanja informacij o računih izmenjala posodobljene informacije s ponudnikom plačilnih storitev, ki vodi račune, ko bi komunicirala s tem ponudnikom, tj. med strankino transakcijo s tem ponudnikom plačilnih storitev, ki vodi račune, bi moral ponudnik plačilnih storitev, ki vodi račune, postopek zasnovati tako, da stranke ne ovira pri uveljavljanju njene pravice do uporabe ponudnika storitev odreditve plačil ali ponudnika storitev zagotavljanja informacij o računih. Zato ECB predlaga, naj se zadevna določba ([50]) spremeni tako, da se predhodna registracija za namen nadzorne strani opravi brez prekinitve postopka stranke.

3.3.3. ECB tudi pozdravlja predlagane spremembe glede podatkov o dostopu ponudnikov storitev odreditve plačil in storitev zagotavljanja informacij o računih do plačilnih računov ([51]). Vendar pa je zbiranje podatkov o plačilnih storitvah, vključno storitvami odreditve plačil in storitvami zagotavljanja informacij o računih, urejeno tudi v uredbi ECB o statistiki plačil. Za zagotovitev usklajenosti med zadevnima okviroma ECB predlaga spremembo predlagane uredbe na način, da se od organa EBA zahteva, da osnutek regulativnih tehničnih standardov o podatkih o odprtem bančništvu, ki jih je treba predložiti pristojnim organom, pripravi v tesnem sodelovanju z ECB.

3.3.4. ECB pozdravlja osredotočenost na namenske vmesnike za dostop do plačilnih računov, saj je dostop, ki temelji na vmesniku za aplikacijsko programiranje, najbolj prilagojen, varen in zanesljiv način dostopa. ECB ugotavlja, da se predlagajo različni ciljno usmerjeni ukrepi za sorazmernost, kot je odstopanje od zahteve po vzpostavitvi namenskega vmesnika v skladu s predlagano uredbo ([52]), na primer za zelo majhne ponudnike plačilnih storitev, ki vodijo račune, ali za ponudnike plačilnih storitev, ki vodijo račune, s posebnim poslovnim modelom za neplačila ([53]). V zvezi s tem ECB razume, da bi moral ponudnik plačilnih storitev, ki vodi račun, v primeru, ko zanj velja odstopanje od zahteve po vzpostavitvi namenskega vmesnika, ne pa popolno odstopanje od zahteve po zagotovitvi dostopa do podatkov o plačilnih računih, zagotoviti dostop prek enega od vmesnikov za stranke pod pogoji iz predlagane uredbe ([54]). ECB bi pozdravila podrobnejšo določbo v predlagani uredbi in predlaga, naj se doda obveznost za ponudnike plačilnih storitev, ki vodijo račune, da dajo na voljo tehnično dokumentacijo vmesnika za stranke in testno platformo. ECB prav tako predlaga, naj se od organa EBA zahteva, da ustrezne regulativne tehnične standarde pripravi v tesnem sodelovanju z ECB ([55]), da se zagotovita jasna opredelitev posledic odobritve odstopanja in ustrezna zaščita interesov uporabnikov plačilnih storitev v vsakem trenutku.

3.3.5. V zvezi z zahtevami za vmesnike ([56]), zlasti zahtevami glede njihove zmogljivosti, ECB predlaga, da se za izboljšanje funkcionalnosti vmesnikov za zagotavljanje učinkovitih in varnih plačilnih storitev dodajo naslednje zahteve: (1) na seznam minimalnih zahtevanih funkcionalnosti za vmesnike v skladu s predlagano uredbo ([57]) naj se doda zagotovitev možnosti, da lahko tretji ponudnik plačilnih storitev in plačnik identificirata in izbereta želeni plačilni račun, kadar je pri ponudniku plačilnih storitev, ki vodi račune, več plačilnih računov; in (2) v predlagani uredbi ([58]) naj se razjasni obseg informacij, ki so na voljo prek storitev zagotavljanja informacij o računih, po analogiji z jasnostjo, ki je zagotovljena pri storitvah odreditve plačil v skladu s predlagano uredbo ([59]). Poleg tega bi lahko razmislili o panožnih specifikacijah za bolj usklajeno izvajanje standardov Evropskega odbora za standardizacijo in Mednarodne organizacije za standardizacijo ([60]), ki v času sprejetja direktive PSD2 niso bile na voljo, da bi se povečala stopnja usklajenosti namenskih vmesnikov. Ta poudarek bi lahko dodali med uvodne izjave predlagane uredbe ([61]).

([50]) Glej člen 44(1), točka (e), predlagane uredbe.
([51]) Glej člen 48(7) predlagane uredbe.
([52]) Glej člen 39 predlagane uredbe.
([53]) Glej uvodno izjavo 62 predlagane uredbe.
([54]) Glej člen 45 predlagane uredbe.
([55]) Glej člen 39(2) predlagane uredbe.
([56]) Glej zlasti člena 35 in 36 predlagane uredbe.
([57]) Glej člen 36(4) predlagane uredbe.
([58]) Glej člen 36(3) predlagane uredbe.
([59]) Glej člen 36(4), točke (a) do (e), predlagane uredbe.
([60]) Glej člen 35(3) predlagane uredbe.
([61]) Glej uvodno izjavo 58 predlagane uredbe.

3.3.6. ECB podpira odpravo zahteve za potrditev razpoložljivosti denarnih sredstev, ki je bila določena v direktivi PSD2, saj je udeleženci na trgu niso uporabljali. V zvezi s tem določbe predlagane uredbe o storitvah odreditve plačil priznavajo obliko potrditve razpoložljivosti denarnih sredstev. Če to ni utemeljeno z obveznostmi ponudnikov plačilnih storitev glede skladnosti z zakonodajo (npr. varstvo podatkov), ECB predlaga ponovno preučitev vključitve te določbe, ki ni nujno element storitev odreditve plačil.

3.3.7. Nazadnje ECB pozdravlja dejstvo, da je register plačilnih institucij, ki ga vodi organ EBA, elektronski register, ki se posodablja in je enostavno dostopen prek uradnega spletišča organa EBA, kar uporabnikom lajša dostop in iskanje informacij.

3.4. *Pooblastila organa EBA za začasno posredovanje*

3.4.1. V skladu s predlagano uredbo lahko organ EBA, kadar so izpolnjeni nekateri pogoji, v Uniji začasno prepove ali omeji določeno vrsto ali posebno značilnost plačilne storitve ali instrumenta ali storitve ali instrumenta elektronskega denarja ([62]). Predvideno je tudi, da bo organ EBA, preden sprejme ukrep v skladu s predlagano uredbo, o predlaganem ukrepu uradno obvestil pristojne organe. Glede na pristojnost ECB na področju pregleda, ki zajema plačilne sisteme, plačilne instrumente (ki so sestavni del plačilnih sistemov), plačilne sheme in plačilne ureditve ([63]), ECB predlaga spremembo predlagane uredbe na način, da se je treba o vseh predvidenih odločitvah posvetovati z ECB.

3.5. *Regulativni tehnični standardi na področju avtentikacije, komunikacije in mehanizmov za spremljanje transakcij*

3.5.1. Iz predlagane uredbe izhaja, da mora organ EBA pripraviti osnutek regulativnih tehničnih standardov, ki se nanašajo na zahteve za močno avtentikacijo strank, tehnične zahteve za mehanizme za spremljanje transakcij ter zahteve za skupne in varne odprte standarde komuniciranja za namen identifikacije, avtentikacije, obveščanja in sporočanja informacij ter za izvajanje varnostnih ukrepov med ponudniki plačilnih storitev, ki vodijo račun, ponudniki storitev odreditve plačil, ponudniki storitev zagotavljanja informacij o računih, plačniki, prejemniki plačil in drugimi ponudniki plačilnih storitev ([64]). Koristno bi bilo določiti obseg tega osnutka regulativnih tehničnih standardov v zvezi z zahtevami za skupne in varne odprte standarde komuniciranja, saj so različne določbe neposredno vključene v predlagano uredbo. Glede na pristojnost ECB na področju pregleda in tesno sodelovanje med ECB in organom EBA na področju plačil in goljufij ECB predlaga, da organ EBA osnutek regulativnih tehničnih standardov pripravi v tesnem sodelovanju z ECB.

4. **Upravljanje deviznih tečajev**

4.1. Cilj predlagane uredbe je doseči primerljivost nadomestil za pretvorbo valute ([65]). V zvezi s tem predlagana uredba določa, da bi bilo treba ocenjena nadomestila za pretvorbo valute pri kreditnih plačilih in denarnih nakazilih, ki se izvajajo znotraj Unije in iz Unije v tretjo državo, izraziti enako, in sicer kot odstotni pribitek na zadnji razpoložljivi referenčni devizni tečaj eura, ki ga je izdala ECB ali ustrezna centralna banka. Poleg tega predlagana uredba določa, da kadar se sklicuje na „nadomestila“, bi morala ta po potrebi vključevati tudi nadomestila za „pretvorbo valute“.

([62]) Glej člen 104(4) predlagane uredbe.

([63]) Glej revidirani in konsolidirani okvir *Eurosystem oversight framework for electronic payment instruments, schemes and arrangements*, november 2021, ki je dostopen na spletišču ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

([64]) Glej člen 89 predlagane uredbe.

([65]) Glej uvodno izjavo 50 in člen 13(1), točka (f), predlagane uredbe.

4.2. Kot je ECB že izpostavila ([66]), ECB od leta 1998 objavlja referenčne devizne tečaje eura (v nadaljnjem besedilu: ECBRR) na podlagi okvira, ki ga je odobril Svet ECB leta 1998 in ki je bil spremenjen leta 2015 ([67]) (v nadaljnjem besedilu: okvir ECBRR). ECBRR se zagotavljajo kot javno dobro za posamezne državljane in institucije ([68]), uporabljajo pa jih številne institucije. Cilj okvira ECBRR je ohraniti celovitost ECBRR na način, da se (1) odsvetuje njihova uporaba za transakcije in (2) omejuje njihova uporaba v referenčne namene. Uporaba ECBRR za transakcije se močno odsvetuje, ECBRR pa se objavlja samo v informativne namene ([69]). V tem pogledu je okvir ECBRR namenjen okrepitvi razlikovanja med ECBRR in referenčnimi deviznimi tečaji, ki so namenjeni za transakcije.

4.3. Sklicevanje na ECBRR v predlagani uredbi bi lahko v nasprotju s cilji ECBRR ustvarilo vzpodbude za nekatere udeležence na trgu, da trgujejo po ECBRR. Zato ECB priporoča, da se v predlagani uredbi črta sklicevanje na ECBRR ali devizni tečaj, ki ga izda ustrezna centralna banka ([70]), in se nadomesti z ustreznim sklicevanjem na referenčni devizni tečaj, ki spada na področje uporabe Uredbe (EU) 2016/1011 Evropskega parlamenta in Sveta ([71]) in se lahko uporablja v okviru nadomestil za pretvorbo valut. Točnost in celovitost takih referenčnih vrednosti, ki ju zagotavlja režim za upravljavce referenčnih vrednosti, uveden z Uredbo (EU) 2016/1011, ščitita interese strank ponudnikov plačilnih storitev in pogodbenih strank, ki zagotavljajo storitve pretvorbe valut.

5. **Vidiki v zvezi z bankovci**

5.1. *Razpoložljivost gotovine v trgovinah na drobno (brez nakupa)*

5.1.1. ECB razume, da so storitve, pri katerih se gotovina zagotovi v trgovinah na drobno na podlagi izrecne zahteve uporabnika plačilnih storitev, vendar neodvisno od izvršitve plačilne transakcije in brez obveznosti nakupa blaga ali storitev, izključene s področja uporabe predlagane uredbe ([72]). Poleg tega predlagana direktiva omogoča zagotavljanje gotovine v trgovinah na drobno neodvisno od nakupa, vendar predvideva zgornjo mejo v višini 50 EUR na transakcijo dviga ([73]).

5.1.2. ECB ne razume popolnoma, na kateri podlagi je bil izbran prag 50 EUR. Zlasti ta omejitev predstavlja najnižji prag, ki je naveden v oceni učinka, priloženi predlaganima aktoma ([74]). Taka omejitev lahko ovira zagotavljanje teh storitev v primerjavi z zagotavljanjem storitev „cash-back“, ki običajno omogočajo dvig višje vrednosti.

([66]) Glej Mnenje Evropske centralne banke CON/2021/3 z dne 25. januarja 2021 o predlogu uredbe o čezmejnih plačilih v Uniji (UL C 65, 25.2.2021, str. 4).

([67]) Glej okvir ECB za referenčne devizne tečaje eura, ki je dostopen na spletišču ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

([68]) Glej sporočilo za javnost ECB z dne 7. decembra 2015, ECB uvaja spremembe pri referenčnih deviznih tečajih eura, ki je dostopno na spletišču ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

([69]) Okvir ECBRR izrecno določa, da „izraz ‚referenčni tečaj‘ […] pomeni devizni tečaj, ki ni namenjen uporabi v tržnih transakcijah, in sicer niti neposredno niti posredno (kot temeljna referenčna vrednost). Namen tečajev je izključno informativen.“

([70]) Glej uvodno izjavo 50, člen 5(2), člen 7, člen 13(1), točka (f), člen 20, točka (c)(v), in člen 24, točka (b), predlagane uredbe.

([71]) Uredba (EU) 2016/1011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2016 o indeksih, ki se uporabljajo kot referenčne vrednosti v finančnih instrumentih in finančnih pogodbah ali za merjenje uspešnosti investicijskih skladov, in spremembi direktiv 2008/48/ES in 2014/17/EU ter Uredbe (EU) št. 596/2014 (UL L 171, 29.6.2016, str. 1). Glej tudi Mnenje Evropske centralne banke CON/2021/3 z dne 25. januarja 2021 o predlogu uredbe o čezmejnih plačilih v Uniji (UL C 65, 25.2.2021, str. 4).

([72]) Glej člen 2(2), točka (e), predlagane uredbe.

([73]) Glej člen 37(1), točka (b), predlagane direktive.

([74]) Glej Prilogo 9, oddelek 3, k oceni učinka, priloženi predlaganim aktom.

5.1.3. Treba je pojasniti, kakšna ureditev se uporablja za storitve zagotavljanja gotovine v trgovinah na drobno brez nakupa in nad pragom 50 EUR. Pojasniti bi bilo treba zlasti naslednje: (1) ali bi se zahteve za opravljanje storitev zagotavljanja gotovine uporabljale za ponudnike plačilnih storitev, ki s trgovci sklenejo pogodbe za izvrševanje dvigov gotovine, in (2) ali bi bilo treba te trgovce obravnavati kot zastopnike ponudnika plačilnih storitev, kadar sodelujejo pri opravljanju storitev zagotavljanja gotovine, če zgolj fizično distribuirajo gotovino v imenu ponudnika plačilnih storitev. Ta pojasnila so pomembna tudi v zvezi z določbami o ročnem preverjanju pristnosti in primernosti eurobankovcev, ki jih trgovci v imenu ponudnikov plačilnih storitev distribuirajo potrošnikom ([75]). Pojasniti bi bilo treba tudi, ali bi bilo treba te storitve zagotavljanja gotovine v trgovinah na drobno brez nakupa in nad zgornjo mejo v višini 50 EUR opredeliti kot eno od plačilnih storitev, ki so trenutno navedene v predlagani uredbi ([76]), ali pa bi bilo treba uvesti *ad hoc* plačilno storitev. Zgoraj navedene ugotovitve v zvezi z dvigi gotovine v trgovinah na drobno nad zgornjo mejo v višini 50 EUR bi se morale smiselno uporabljati za vse pologe gotovine v trgovinah na drobno.

5.2. *Neodvisni ponudniki storitev na bankomatih*

5.2.1. Da se zagotovi ustrezen dostop do gotovine in dopolnijo tradicionalne točke dostopa do gotovine, ki jih zagotavlja omrežje bankomatov, ki ga upravljajo kreditne institucije, bi morali biti neodvisni ponudniki storitev na bankomatih še naprej izvzeti s področja uporabe predlagane uredbe, če ne vodijo plačilnega računa ali opravljajo dodatne plačilne storitve iz predlagane uredbe ([77]). Vendar pa ECB razume, da bo morda potrebna bolj preudarna obravnava neodvisnih ponudnikov storitev na bankomatih z vidika pregleda in poročanja, kar bi pristojnim nacionalnim organom omogočilo nadzor nad dejavnostmi ponudnikov storitev na bankomatih.

5.2.2. V izogib dvomu se neodvisni ponudniki storitev na bankomatih obravnavajo kot ponudniki plačilnih storitev (ki ne potrebujejo dovoljenja), za katere veljajo ukrepi, potrebni za zaščito eura pred ponarejanjem, v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1338/2001 ([78]) in drugi ukrepi, ki se uporabljajo za ponudnike plačilnih storitev (npr. okvir za preprečevanje pranja denarja).

5.3. *Družbe za prevoz gotovine in družbe za upravljanje gotovine*

5.3.1. Predlagana akta s svojega področja uporabe izrecno ne izključujeta družb, ki fizično prevažajo gotovino, medtem ko je taka izključitev določena v direktivi PSD2 ([79]).

5.3.2. Ker večina družb za prevoz gotovine in družb za upravljanje gotovine nima dovoljenja kot plačilna institucija, bi s tem, če bi se morda registrirale kot plačilne institucije, lahko vplivali na sektor družb za prevoz gotovine/družb za upravljanje gotovine ter na njihovo poslovanje. Ker ni dodatnih določb v zvezi s poslovanjem družb za prevoz gotovine/družb za upravljanje gotovine, ECB razume, da te storitve ostajajo zunaj področja uporabe predlaganih aktov. Da pa bi bolje pojasnili personalno področje uporabe predlaganih aktov, ECB predlaga, da se v predlagani direktivi ohrani izjema, ki jo določa direktiva PSD2 za profesionalni fizični prevoz bankovcev in kovancev, vključno z njihovim zbiranjem, obdelavo in dostavo.

6. **Opredelitev pojmov in druge določbe**

6.1.1. ECB podpira opredelitev določenih pojmov v predlaganih aktih in razjasnitev nekaterih drugih pojmov, ki so že opredeljeni v direktivi PSD2 ([80]). Hkrati bi bilo treba spremeniti opredelitev „storitev elektronskega denarja“, da bi vključevala dvig in unovčenje elektronskega denarja, vendar le, če ti dve storitvi nista del same plačilne transakcije.

([75]) Glej Sklep Evropske centralne banke ECB/2010/14 z dne 16. septembra 2010 o preverjanju pristnosti in primernosti eurobankovcev ter njihovem ponovnem dajanju v obtok (UL L 267, 9.10.2010, str. 1).

([76]) Glej Prilogo 1 k predlagani uredbi.

([77]) Glej Prilogo 1 k predlagani uredbi.

([78]) Glej člen 6 Uredbe Sveta (ES) št. 1338/2001 z dne 28. junija 2001 o določitvi ukrepov, potrebnih za zaščito eura pred ponarejanjem (UL L 181, 4.7.2001, str. 6).

([79]) Glej člen 3, točka (c), direktive PSD2.

([80]) Z vključitvijo opredelitve „pooblastila“ se na primer razjasnjuje razlikovanje med direktnimi obremenitvami in takojšnjimi plačili na stičnih točkah, tj. na fizičnih in spletnih prodajnih mestih.

6.1.2. Poleg tega bi zakonodajalec Unije lahko razmislil o uvedbi določbe, v skladu s katero bi se plačniku in prejemniku plačila dodelile pravice in obveznosti, sorazmerne z njunima vlogama pri obdelavi kreditnih plačil.

6.1.3. ECB pozdravlja opredelitev „takojšnje kreditno plačilo“, za katero pa bi bila koristna nadaljnja uskladitev z opredelitvijo iz člena 2, točka (1a), Uredbe (EU) št. 260/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ([81]). Poleg tega bi ECB pozdravila dodatna pojasnila o tem, kako v praksi razlikovati med takojšnjimi kreditnimi plačili in drugimi kreditnimi plačili, ter o njihovih pogojih. Bistveno je, da ponudniki plačilnih storitev zagotovijo, da so uporabniki plačilnih storitev vedno seznanjeni z dejstvom, da odrejajo takojšnje kreditno plačilo, kar uporabnikom plačilnih storitev pomaga razlikovati med temi in drugimi kreditnimi plačili.

6.1.4. ECB močno podpira določbo v predlagani uredbi, da ponudniki plačilnih storitev v izpiske plačilnih računov vključijo informacije, ki so potrebne za nedvoumno identifikacijo prejemnika plačila, vključno z navedbo poslovnega imena prejemnika plačila ([82]). V zvezi s tem bi bilo treba uvesti spremembo, ki bi določala, da je treba datum prejema plačilnega naloga dodatno nadgraditi, in sicer tako, da bi se v primeru, ko sta datum valute bremenitve in datum prejema plačilnega naloga različna, plačniku zagotovila oba datuma. V zvezi s potrebo po zagotovitvi varnosti in učinkovitosti novih plačilnih instrumentov, ki postopoma postajajo vsesplošno uporabljani, ECB predlaga, da zakonodajalec Unije dodatno preuči primere, v katerih bi bila predlagana uredba strogo omejena na kartične plačilne transakcije. Sedanje besedilo predlagane uredbe ([83]) na primer predvideva, da se mehanizem, s katerim lahko plačnikov ponudnik plačilnih storitev plačnika blokira znesek denarnih sredstev na plačnikovem plačilnem računu, ki je sorazmeren z zneskom plačilnih transakcij, ki ga plačnik razumno pričakuje (kadar je plačnik soglašal z blokiranjem tega zneska), uporablja samo za kartične plačilne transakcije. ECB meni, da je treba izboljšati ubeseditev te zahteve in uvesti dodatne zahteve, da se zajamejo primeri, ko plačilni instrument ni kartica, temveč drug plačilni instrument. ECB bi zato pozdravila spremembe predlagane uredbe, s katerimi bi se zagotovila uporaba zahtev iz predlagane uredbe tudi za plačilne instrumente, ki niso kartice, v skladu z razvojem načinov plačevanja.

Kadar ECB priporoča, da se predlagana uredba spremeni, so konkretni predlogi sprememb besedila s pripadajočimi pojasnili navedeni v ločenem tehničnem delovnem dokumentu. Tehnični delovni dokument je dostopen v angleščini na spletišču EUR-Lex.

V Frankfurtu na Majni, 30. aprila 2024

Predsednica ECB
Christine LAGARDE

([81]) Uredba (EU) št. 260/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2012 o uvajanju tehničnih in poslovnih zahtev za kreditne prenose in direktne obremenitve v eurih in o spremembi Uredbe (ES) št. 924/2009 (UL L 94, 30.3.2012, str. 22).

([82]) Glej člen 16 predlagane uredbe. Onkraj področja uporabe predlaganih aktov bi zakonodajalec Unije lahko razmislil, kako zagotoviti, da trgovci svojim ponudnikom plačilnih storitev zagotovijo poslovno ime in poslovno lokacijo ter so odgovorni za njuno posodabljanje.

([83]) Glej člen 61 predlagane uredbe.