C/2024/3869

19.6.2024

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 30 april 2024

ECB:s yttrande om ett förslag till Förordning och Direktiv om betaltjänster och tjänster avseende elektroniska pengar

(CON/2024/13)

(C/2024/3869)

Inledning och rättslig grund

Den 18 september 2023 respektive den 14 mars 2024 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från Europaparlamentet och Europeiska unionens råd om ett yttrande över ett förslag till Europaparlamentets och rådets Förordning om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av Förordning (EU) nr 1093/2010 ([1]) (nedan kallat *förslaget till förordning*) och ett yttrande över ett förslag till Europaparlamentets och rådets Direktiv om betaltjänster och e-penningtjänster på den inre marknaden, om ändring av Direktiv 98/26/EG och om upphävande av direktiven (EU) 2015/2366 och 2009/110/EG ([2]) (nedan kallat *direktivförslaget* och, tillsammans med förslaget till förordning, *förslagen till rättsakter*).

ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artiklarna 127.4 och 282.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eftersom förslagen till rättsakter innehåller bestämmelser som berör ECB:s behörighetsområden, särskilt att 1. utforma och genomföra den monetära politiken i enlighet med artikel 127.2 första strecksatsen i fördraget, 2. främja väl fungerande betalningssystem i enlighet med artikel 127.2 fjärde strecksatsen i fördraget, 3. medverka till de behöriga myndigheternas smidiga genomförande av riktlinjerna för bl.a. det finansiella systemets stabilitet i enlighet med artikel 127.5 i fördraget, 4. de uppgifter som ECB tilldelats i fråga om tillsyn över kreditinstitut i enlighet med artikel 127.6 i fördraget, samt 5. ECB:s ensamrätt att tillåta utgivning av eurosedlar i enlighet med artikel 128.1 i fördraget. I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken har detta yttrande antagits av ECB-rådet.

1. Allmänna kommentarer

1.1. ECB välkomnar förslagen till rättsakter vars syfte är att bidra till att utveckla en EU-omfattande marknad för betaltjänster för att konsumenter och marknadsaktörer ska kunna dra full nytta av den inre marknaden, där hänsyn också tas till den snabbt framväxande marknaden för massbetalningar.

1.2. ECB välkomnar även målet med förslagen till rättsakter som ska 1. stärka användarens rättigheter och skyddet mot bedrägerier, 2. förbättra konkurrenskraften för öppna banktjänster, 3. förbättra efterlevnaden och genomförandet i medlemsstaterna samt 4. förbättra tillgången till betalningssystem och bankkonton för betaltjänstleverantörer som inte är banker. ECB välkomnar också att de föreslagna rättsakterna bidrar till administrativ förenkling genom att sammanföra reglerna för två typer av betaltjänstleverantörer som inte är banker (betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar) som hittills har omfattats av olika lagstiftning. ECB välkomnar dessutom att förslagen till rättsakter omfattar åtgärder för att förbättra konsumenternas rättigheter och information, samt den finansiella inkluderingen av personer med funktionsnedsättning och andra som har svårt att använda stark kundautentisering. ECB välkomnar också att förslagen till rättsakter innehåller åtgärder för att förbättra tillgången till kontanter.

1.3. ECB stöder dessutom fullt ut följande syften med förslagen till rättsakter: 1. en ökad tillämpning av stränga kundautentisering och att alla betalningar ska omfattas av IBAN-nummer/betalningsmottagarens namn (ursprungligen endast planerat för direktbetalningar), 2. införandet av ett krav på att kontoförvaltande betaltjänstleverantörer ska inrätta ett särskilt gränssnitt för dataåtkomst, 3. bättre harmonisering och efterlevnad av vissa

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

existerande bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 ([3]) (nedan kallat *det andra betaltjänstdirektivet* eller *PSD2*) genom införande av en direkt tillämplig förordning, samt 4 att man föreslår en integrering av tillståndssystemen för betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar.

1.4. Man bör beakta att unionens medlagstiftare nyligen antog Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/886 ([4]) avseende vilken ECB tidigare har antagit ett yttrande som svar på en separat begäran om samråd från EU-parlamentet ([5]), och att denna förordning har betydelse för vissa delar av direktivförslaget. Genom förordning (EU) 2024/886 ändras Europaparlamentets och rådets direktiv 98/26/EG ([6]) (nedan kallat *direktivet om slutgiltig avveckling* eller *SFD*) genom att kategorierna av deltagare i system enligt SFD ([7]) utvidgas till att omfatta betalningsinstitut ([8]) och institut för elektroniska pengar ([9]). En jämförbar, om än annorlunda formulerad, ändring av SFD ingår i direktivförslaget, vars tydliga avsikt är att bredda kategorierna av institut som är berättigade att delta i betalningssystem ([10]). Eftersom samråd med ECB om detta förslag skett inom ramen för direktivförslaget, kommer ECB att kommentera denna speciella punkt inom ramen för detta yttrande.

1.5. ECB välkomnar direktivförslagets ändringar av direktivet om slutgiltig avveckling (SFD) som syftar till att bredda kategorierna av deltagare som får delta i betalningssystem som utsetts inom ramen för SFD. ECB välkomnar särskilt arbetet för att uppnå konkurrens lika villkor mellan banker och betaltjänstleverantörer som inte är banker genom att säkerställa att de senare erbjuder ett fullständigt utbud av betaltjänster utan att vara beroende av banker för behandling och avveckling av betalningstransaktioner. På samma sätt stöder ECB i princip behovet att alla operatörer av betalningssystem ska ha objektiva, icke-diskriminerande, transparenta och proportionella regler för tillgången till betalningssystem, med förtydliganden om förfaranden för godkännande och riskbedömning. I detta avseende är det viktigt att tillgången till betalningssystem endast beviljas om alla nödvändiga riskreduceringskrav finns på plats, med beaktande av proportionalitetsprincipen. Detta skulle säkerställa att bredare direkt tillgång inte negativt påverkar riskerna och motståndskraften i betalnings- och avvecklingssystemen. Man bör dessutom notera att Eurosystemet tar fram kriterierna för tillträde till det Target-system som bedrivs av Eurosystemet. ECB noterar dessutom reglerna som ger betalningsinstitut möjlighet att skydda medel på ett konto hos en centralbank (enligt den senares gottfinnande) som föreslås för att utöka betaltjänstleverantörernas möjligheter i detta avseende. Med beaktande av sina anmärkningar i punkterna 2.1.6, 2.2.1 och 2.2.2 välkomnar ECB att man erkänner det utrymme för skönsmässig bedömning som centralbankerna inom Europeiska centralbankssystemet (ECBS) har när det gäller att själva besluta huruvida de erbjuder tjänster för att skydda användarna och andra specifika medel.

([3]) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG (EUT L 337, 23.12.2015, s. 35).

([4]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/886 av den 13 mars 2024 om ändring av förordningarna (EU) nr 260/2012 och (EU) 2021/1230 och direktiven 98/26/EG och (EU) 2015/2366 vad gäller omedelbara betalningar i euro (EUT L, 2024/886, 19.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/886/oj).

([5]) Se Europeiska centralbankens yttrande CON/2023/4 av den 1 februari 2023 om ett förslag till förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 260/2012 och (EU) 2021/1230 vad gäller omedelbara betalningar i euro (EUT C 106, 22.3.2023, s. 2). Alla ECB:s yttranden publiceras i EUR-Lex.

([6]) Europaparlamentets och rådets direktiv 98/26/EG av den 19 maj 1998 om slutgiltig avveckling i system för överföring av betalningar och värdepapper (EGT L 166, 11.6.1998, s. 45).

([7]) Se pressmeddelande från Europeiska unionens råd av den 7 november 2023 *Instant payments: Council and Parliament reach provisional agreement*, finns på rådets webbplats www.consilium.europa.eu.

([8]) Se artikel 4.4 i PSD2.

([9]) Se artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/110/EG av den 16 september 2009 om rätten att starta och driva affärsverksamhet i institut för elektroniska pengar samt om tillsyn av sådan verksamhet, om ändring av direktiven 2005/60/EG och 2006/48/EG och om upphävande av direktiv 2000/46/EG (EUT L 267, 10.10.2009, s. 7).

([10]) Se artikel 46 i direktivförslaget.

1.6. ECB välkomnar att man förtydligar reglerna om ”öppna banktjänster” med målet att förbättra ramverket för öppna banktjänster, men har flera specifika kommentarer avseende detta.

1.7. ECB välkomnar att förslagen till rättsakter inte omfattar tillståndskraven för operatörer av betalningssystem och betalningsordningar och stöder att man bekräftar detta undantag i samband med framtida översyner av dem.

1.8. ECB anser att det skulle vara viktigt att unionslagstiftaren reflekterar över samspelet mellan förslagen till rättsakter och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1114 ([11]). I detta sammanhang är förhållandet mellan e-pengartoken, i den mening som avses i förordning (EU) 2023/1114, och konventionella elektroniska pengar en fråga som förtjänar uppmärksamhet. E-pengartoken bör betraktas som elektroniska pengar och bör behandlas som sådana, vilket innebär att de tillämpliga tillsynskraven i direktivförslaget bör gälla för dem, och detsamma gäller för skyddsåtgärderna för konsumenter enligt i förslaget till förordning. Dessutom är det viktigt att överväga de ytterligare åtgärder som ska vidtas för att bedöma effekterna av tillhandahållandet i hela unionen av utlåning avseende kryptotillgångar, som för närvarande inte ingår i förteckningen över kryptotillgångstjänster enligt förordning (EU) 2023/1114, och inte heller omfattas av någon annan unionslagstiftning.

1.9. ECB konstaterar att stora koncerner som inte är banker, däribland sådana som tillhandahåller tekniska innovationer inom finanssektorn (FinTech), och sådana som kan anses höra till de mest dominerande och största teknikföretagen inom sina respektive sektorer (nedan kallade *BigTech*), ökar sin finansiella verksamhet inom unionen, oftast genom att tillhandahålla betaltjänster. Deras verksamhet är sammanflätad med finansinstitut och kan också ha stor betydelse för kreditinstitut: de kan erbjuda konkurrerande tjänster, fungera som underleverantörer för tjänster, erbjuda back-office tjänster för kreditinstitut, agera som ombud för kreditinstitut, vara kunder i form av insättningar eller krediter, agera som partner i innovativa affärsmodeller eller utgöra en del av ett kreditinstituts konsoliderade grupp, I vissa fall agerar dessa koncerner som inte är banker via ett nätverk av olika licensierade juridiska personer, däribland betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar, i medlemsstaterna. Ytterligare komplexitet uppstår när en koncern också tillhandahåller andra reglerade finansiella tjänster, t.ex. genom att agera som ombud eller mäklare för enheter som står under tillsyn, eller om en koncern är verksam inom både finansiella och icke-finansiella tjänster (koncern med blandad verksamhet), eftersom risker som härrör från icke-finansiell verksamhet kan sprida sig till ett betalningsinstitut/ institut för elektroniska pengar eller andra reglerade finansiella enheter. När det gäller betalningsinstitut/ institut för elektroniska pengar kan spridningseffekter uppstå, t.ex. om ett betalningsinstitut förlitar sig på koncernens it-infrastruktur eller om renommérelaterade problem påverkar hela koncernen. Grupper med blandad verksamhet kan erbjuda en rad olika tjänster till privata kunder och andra finansmarknadsaktörer, inklusive kreditinstitut, och har, på grund av sitt marknadsvärde och befintliga stora användarbas och nätverk, möjlighet att enkelt utöka den verksamhetsdel som har anknytning till finansiella tjänster. I detta avseende välkomnar ECB de överväganden som de europeiska tillsynsmyndigheterna lagt fram i sin rapport om de finansiella tjänster som BigTech tillhandahåller i unionen ([12]). Såsom de europeiska tillsynsmyndigheterna beskriver kan BigTech-verksamhet leda till koncentrationsrisker för den finansiella marknaden som faller utanför tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2554 ([13]), vilket understryker betydelsen av säkerhet i nätverks- och informationssystem som stöder finansiella enheters affärsprocesser ([14]).

([11]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1114 av den 31 maj 2023 om marknader för kryptotillgångar och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 1095/2010 samt direktiven 2013/36/EU och (EU) 2019/1937 (EUT L 150, 9.6.2023, s. 40). Se punkt 2.2.4 i Europeiska centralbanken yttrande CON/2021/4 av 19 februari 2021 om ett förslag till förordning om marknader för kryptotillgångar och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 (EUT C 152, 29.4.2021, s. 1).

([12]) Se *Report on 2023 stocktaking of BigTech direct financial services provision in the EU*, Joint-ESA Report, 1 februari 2024, finns på Europeiska värdepappers- och marknadsmyndighetens (Esma) webbplats www.esma.europa.eu.

([13]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2554 av den 14 december 2022 om digital operativ motståndskraft för finanssektorn och om ändring av förordningarna (EG) nr 1060/2009, (EU) nr 648/2012, (EU) nr 600/2014, (EU) nr 909/2014 och (EU) 2016/1011 (EUT L 333, 27.12.2022, s. 1).

([14]) Se *Report on 2023 stocktaking of BigTech direct financial services provision in the EU*, s. 14, punkt 34.

1.10. Unionslagstiftaren kan behöva granska dessa risker och överväganden om konkurrens på lika villkor när denne granskar tillståndsgivningens omfattning, bl.a. på betalningsområdet. Ur ett betalningsperspektiv vore det särskilt tillrådligt att säkerställa konkurrens på lika villkor när det gäller användning och delning av data, särskilt när en enhet tillåts lägga till en ny roll som betaltjänstleverantör för ett befintligt företag. I egenskap av tillsynsmyndighet är ECB oroad över att de befintliga ramarna för tillsyn och konsolidering inte nödvändigtvis utformades med tanke på en sådan utveckling. Stora och komplexa koncerner som inte är banker kan alltså tillhandahålla tjänster som vid första påseende förefaller likna de tjänster som tillhandahålls av kreditinstitut utan att omfattas av samma tillsynskrav. Även om det inte finns någon harmoniserad praxis i hela unionen välkomnar ECB att olika medlemsstater redan ställer vissa tillsynskrav på betalningsinstitut som tillhandahåller ”bankliknande” tjänster. Detta är t.ex. fallet i Frankrike, där betalningsinstitut som beviljar lån som är knutna till tillhandahållandet av betaltjänster måste beräkna kapitalbaskraven för kreditrisk enligt schablonmetoden för kreditrisk enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 ([15]) vad gäller det totala beloppet för beviljade krediter ([16]). Även i dessa fall innebär dock avsaknaden av ett harmoniserat tillvägagångssätt i hela unionen att viktiga tillsynsrisker eventuellt inte åtgärdas, eftersom de berörda tillsynsmyndigheterna saknar ett lämpligt mandat för verksamhet inom koncerner eller över landsgränser. Detta kan medföra att konkurrensen snedvrids och leda till regelarbitrage. ECB uppmanar därför unionslagstiftaren att först och främst överväga hur man bäst kan säkerställa att behöriga myndigheter får tillräcklig information om all direkt och indirekt (t.ex. ombud, mäklare) finansiell verksamhet som bedrivs av stora och komplexa koncerner som inte är banker, och att relevant information delas på ett lämpligt sätt mellan behöriga myndigheter. Först då blir det möjligt att aggregera information för att få en heltäckande överblick över sådana koncerners finansiella verksamhet i unionen och säkerställa att de bedriver sin verksamhet inom ramen för regelverket. Om det skulle visa sig att komplexa koncerner som inte är banker tillhandahåller ett brett spektrum av viktiga finansiella tjänster i unionen, som överskrider vissa tröskelvärden och tillhandahåller tjänster som i hög grad liknar dem som tillhandahålls av kreditinstitut, kan unionslagstiftaren behöva överväga att införa strängare och mer omfattande tillsyn på gruppnivå ([17]). ECB uppmanar unionslagstiftaren att också överväga att i direktivförslaget utvidga 1. omfattningen och användningen av tillsynsverktyg, inbegripet möjligheten att införa konsolideringskrav för grupper av betalningsinstitut och försätta betalningsinstitut i likvidation, samt 2. tillsynsordningen för sådana betalningsinstitut. De åtgärder som ska användas bör omfatta standardiserad riskrapportering, lämpliga riskbaserade kapitalbaskrav, krav på likviditet, återhämtningsplanering och stresstester, skydd mot icke-finansiella risker samt ökat samarbete och informationsutbyte mellan de relevanta behöriga myndigheterna.

1.11. ECB noterar att detta yttrande inte påverkar förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättandet av den digitala euron ([18]) och förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om tillhandahållande av tjänster i digital euro av betaltjänstleverantörer registrerade i medlemsstater som inte har euron som valuta och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1230 ([19]) avseende vilka ECB har antagit ett separat yttrande ([20]).

([15]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och om ändring av förordning (EU) 648/2012 (EUT L 176, 27.6.2013, s. 1).

([16]) Se *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, 31 oktober 2009, text nr°10.

([17]) Se *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 januari 2022 (ESA 2022 01), finns på Esma:s webbplats www.esma.europa.eu.

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

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

([20]) Se Europeiska Centralbankens yttrande CON/2023/34 av den 31 oktober 2023 om den digitala euron (EUT C, C/2024/669, 12.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/669/oj).

1.12. ECB önskar, tillsammans med kommissionen och EBA, informeras om de säkerhetsåtgärder som värdmedlemsstaterna kan vidta i krissituationer ([21]).

1.13. Enligt förslagen till rättsakter ([22]) kan sådana betaltjänster som ECB och centralbankerna inom ECBS potentiellt kan tillhandahålla när de agerar i egenskap av monetär myndighet eller andra offentliga myndigheter inte heller i framtiden att omfattas ([23]).

2. **Betalningssystem och skydd av medel**

2.1. *Tillträde till betalningssystem*

2.1.1. I fördraget och protokoll (nr 4) om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (nedan kallad *ECBS-stadgan*) föreskrivs bl.a. att Eurosystemet ska övervaka clearing- och betalningssystemen. Av artikel 127.2 fjärde strecksatsen i fördraget, samt artikel 3.1 i ECBS-stadgan, framgår att en annan grundläggande uppgift för ECBS är att främja väl fungerande betalningssystem. När denna grundläggande uppgift utförs får ECB och de nationella centralbankerna ställa anordningar till förfogande och ECB får utfärda förordningar för att säkerställa effektiva och sunda clearing- och betalningssystem inom unionen och i förbindelser med tredje land ([24]).

2.1.2. Inom ramen för sitt övervakningsarbete har ECB antagit Europeiska centralbankens förordning (EU) nr 795/2014 (ECB/2014/28) ([25]). Genom denna förordning genomförs de principer för finansmarknadens infrastrukturer som upprättats av kommittén för betalnings- och avvecklingssystem (PSSC) och International Organization of Securities Commissions (Iosco) ([26]), och den omfattar både systemviktiga betalningssystem såväl för större betalningar som för massbetalningar som bedrivs av antingen en centralbank i Eurosystemet eller en privat enhet. Dessutom övervakas icke-systemviktiga betalningssystem baserat på ett ramverk för massbetalningssystem ([27]). Vidare anger Eurosystemets ramverk ([28]) betalningsinstrument som en ”integrerad del av betalningssystemen” och de inkluderas därmed i övervakningen tillsammans med betalningssystem, betalningssystem, betalningsordningar och betalningsarrangemang ([29]). Mot bakgrund av sitt mandat kan ECB utfärda ytterligare förordningar och genomföra regelbundna översyner för att kontrollera om övervakningen omfattar alla relevanta funktioner och enheter i ekosystemet för betalningar. Hittills har Eurosystemets primära övervakande roll tilldelats beroende på var betalningsordningen har sin nationella bas och var den ledande enheten har sin hemvist. När det gäller europeiska betalningssystem, betalningsordningar eller betalningsarrangemang utövar ECB i allmänhet den primära övervakningen. Även betaltjänstleverantörer, inbegripet kreditinstitut, betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar, omfattas av det andra betaltjänstdirektivet. Eurosystemets ramverk för övervakning kompletterar betaltjänstleverantörernas arbete, i de fall då dessa också en operatörer av betalningssystem eller betalningsordning eller ledande enhet i ett betalningsarrangemang.

2.1.3. Med tanke på den roll som betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar spelar för tillhandahållandet av betaltjänster välkomnar ECB direktivförslagets ändringar av direktivet om slutgiltig avveckling ([30]), som syftar till att bredda kategorierna av deltagare i ett betalningssystem för SFD:s ändamål ([31]).

([21]) Se artikel 32.4 i direktivförslaget.
([22]) Se artiklarna 2.1 d och 2.2 g i förslaget till förordning samt artikel 2.12 i direktivförslaget.
([23]) Se artikel 1.1 e i PSD2.
([24]) Se artikel 22 i ECBS-stadgan.
([25]) Europeiska centralbankens förordning (EU) nr 795/2014 av den 3 juli 2014 om krav på övervakning av systemviktiga betalningssystem (ECB/2014/28) (EUT L 217, 23.7.2014, s. 16).
([26]) Finns på webbplatsen för Banken för internationell betalningsutjämning www.bis.org.
([27]) Finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu.
([28]) Finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu.
([29]) Se Eurosystemets reviderade och konsoliderade ramverk för övervakning av elektroniska betalningsinstrument, betalningsordningar och betalningsarrangemang (PISA-ramverket), finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu.
([30]) Se artikel 46 i direktivförslaget (om ändring av artikel 2 b och 2 f i SFD).
([31]) De föreslagna ändringarna är i linje med punkt 7 i Eurosystemets strategi för massbetalningar (2021).

2.1.4. De föreslagna ändringarna av direktivet om slutgiltig avveckling gör det lättare för betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar (tillsammans kallade *betalningsinstitut* i förslagen till rättsakter) att delta i utsedda betalningssystem genom att ändra termen ”institut” ([32]), som i sin tur ingår i definitionen av ”deltagare” i direktivet om slutgiltig avveckling ([33]). Direktivförslaget skapar i detta hänseende två kategorier av ”institut” – dels kreditinstitut, värdepappersföretag, offentliga myndigheter och offentligt garanterade företag samt företag som har sitt huvudkontor utanför unionen och vars verksamhet motsvarar den som bedrivs av kreditinstitut eller värdepappersföretag inom unionen, och dels betalningsinstitut som deltar i ett system vars verksamhet består i att utföra överföringsuppdrag som omfattar instruktioner från en deltagare om att ställa ett penningbelopp till en mottagares förfogande genom registrering på ett konto hos ett kreditinstitut, en nationell centralbank, central motpart eller en avvecklingsagent, eller instruktioner som leder till övertagande eller uppfyllelse av en betalningsförpliktelse, men inte instruktioner från deltagare att betalningsinstitut om att föra över äganderätten, eller någon annan rätt, till värdepapper genom registrering i ett register eller på annat sätt. Av denna tvådelade definition av ”institut” i ändringarna av direktivet om slutgiltig avveckling ser ECB en tydlig avsikt från unionslagstiftaren att begränsa betalningsinstitutens deltagande till endast ”betalningssystem” och inte utvidga detta deltagande till andra system. För att skapa rättslig klarhet skulle det, i överensstämmelse med denna tydliga avsikt, vara till hjälp att uttryckligen stadga att betalningsinstitutens deltagande inte omfattar deras deltagande i centrala motparter.

2.1.5. ECB noterar dessutom att det föreslås att definitionen av ”deltagare” i ändringarna av direktivet om slutgiltig avveckling bl.a. bör omfatta en ”operatör av betalningssystem” ([34]). Denna definition bör i princip omfatta alla operatörer av system och bör inte begränsas till enbart ”operatör av betalningssystem”. Den aktuella formuleringen kan oavsiktligt leda till att operatörer av avvecklingssystem för värdepapper hindras från att delta i andra ”system”.

2.1.6. I princip välkomnar ECB unionslagstiftarens avsikt att operatörer av betalningssystem bör säkerställa att betaltjänstleverantörer som har tillgång till betalningssystem ges möjlighet till konkurrera på lika villkor ([35]). ECB välkomnar särskilt kravet på att operatörer av betalningssystem i hela unionen ska ha objektiva, icke-diskriminerande, transparenta och proportionella regler för tillgång till ett betalningssystem, tillsammans med förtydliganden om förfaranden för godkännande och riskbedömning. När det gäller euroområdet bör det dock åligga ECB att besluta om tillträdeskriterier för betalningssystem som bedrivs av Eurosystemet tillsammans med relevanta villkor, inbegripet ersättning, och begränsningar. ECB anser dessutom att de föreslagna kraven, med tanke på ECBS oberoende utförande av sina grundläggande penningpolitiska uppgifter och uppgifter avseende betalningssystemen enligt artikel 130 i fördraget, inte bör gälla för betalningssystem som övervakas av centralbanker inom ECBS. Skälet till detta är att ramarna för ECBS-centralbankernas övervakning, som för närvarande är tillämpliga på betalningssystem, redan kräver icke-diskriminerande tillgång till betalningssystem.

2.1.7. När det gäller införandet av krav på betalningssystem ([36]) välkomnar ECB att man erkänner Eurosystemets befogenhet att övervaka systemviktiga betalningssystem. I förslaget till förordning föreskrivs dock att medlemsstaterna, när det gäller andra betalningssystem, bör utse nationella behöriga myndigheter för att säkerställa att operatörer och användare av betalningssystem uppfyller dessa krav. I detta avseende bör det noteras att ECBS-centralbankernas övervakningsbefogenheter inte är begränsade till systemviktiga betalningssystem som övervakas av Eurosystemet enligt förordning (EU) nr 795/2014 (ECB/2014/28). Såsom omnämns i punkt 2.1.1 är en av ECBS:s grundläggande uppgifter enligt artikel 127.2 i fördraget att främja väl fungerande betalningssystem. Enligt artikel 22 i ECBS-stadgan får ECB anta förordningar för att säkerställa effektiva och sunda clearing- och betalningssystem inom unionen och i förbindelser med tredje land. Såsom anges i punkt 2.1.2 har Eurosystemet antagit ett ramverk för övervakning av massbetalningssystem, och betalningsordningar och betalningsarrangemang omfattas av Eurosystemets övervakningsfunktion. ECBS centralbankerna ansvarar därför för övervakningen av unionens betalningssystem som inte är systemviktiga. Det förefaller därför inte nödvändigt att i förslaget till förordning kräva att medlemsstaterna utser nationella behöriga myndigheter, eventuellt inbegripet andra

([32]) Se artikel 46.1 i direktivförslaget (om ändring av artikel 2 b i SFD).
([33]) Se artikel 46.2 i direktivförslaget (om ändring av artikel 2 f i SFD).
([34]) Se artikel 46.2 i direktivförslaget (om ändring av artikel 2 f i SFD).
([35]) Se artikel 31 i förslaget till förordning.
([36]) Se skäl 32 och artikel 31.7 i förslaget till förordning.

myndigheter än ECBS-centralbanker, som myndigheter med ansvar för övervakning av att betalningssystemen uppfyller kraven för tillträde.

2.2. *Skydd av användarnas medel hos centralbankerna inom ECBS*

2.2.1. Direktivförslaget innehåller bestämmelser om de skyddsarrangemang som betalningsinstitut ska införa vad gäller användarnas medel och andra specificerade medel när de tillhandahåller betalnings- och e-penningtjänster ([37]). För att skydda användarnas medel måste betalningsinstitut antingen deponera dessa medel på ett separat konto hos ett kreditinstitut som är auktoriserat i en medlemsstat, eller hos en centralbank efter den centralbankens gottfinnande, eller investera dessa medel i säkra likvida lågrisktillgångar enligt vad som fastställs av de behöriga myndigheterna i hemmedlemsstaten. Om den berörda centralbanken erbjuder en sådan tjänst ska detta förstås som ett ytterligare alternativ för att skydda användarnas medel. Detta ytterligare alternativ skulle inte omfattas av någon kreditrisk och kan i princip minska koncentrationsrisken. Det är dock viktigt att notera att skyddet av en del av, eller till och med alla, kunders medel hos centralbanker också kan få konsekvenser för den finansiella stabiliteten och den penningpolitiska transmissionen om användarnas medel annars sätts in hos ett enda kreditinstitut eller investeras i en enda tillgångsklass. Insättningar av medel hos centralbanker i stället för kreditinstitut, bland andra risker för den finansiella stabiliteten, leda till en minskning av insättningarna hos kreditinstituten, vilket i sin tur kan ha en negativ inverkan på deras finansiering och därmed leda till att kredittillgången minskar för ekonomin. En omfördelning av medel till centralbanken skulle också kunna inverka negativt på den korta euroräntan (€STR) och därmed påverka den viktigaste referensräntan för den penningpolitiska transmissionen. ECB välkomnar därför att lagstiftaren ger en centralbank möjligheten att inte erbjuda en sådan tjänst, på grundval av grundläggande lagstiftning. Med förbehåll för ECB:s synpunkter i punkt 2.1.6 bör det förtydligas att ett eventuellt erbjudande av en sådan tjänst får förenas med vissa villkor och begränsningar, inbegripet den ersättningsnivå som fastställs av centralbanken på grundval av dess grundläggande lagstiftning.

2.2.2. ECB vill understryka att kreditinstitutens åtkomst till centralbankskonton för Eurosystemets penningpolitiska transaktioner eller för de underordnade systemens avveckling av transaktioner i samband med Target2-tjänster baseras på godtagbarhetskriterier och villkor som fastställs i Europeiska centralbankens riktlinje ECB-riktlinje (EU) 2022/912 (ECB/2022/8) ([38]). För närvarande måste betalningsinstitut antingen måste vara godkända som motparter för Eurosystemet eller också agera via en korrespondentbank som har ett konto hos en relevant centralbank i Eurosystemet. ECB välkomnar därför hänvisningen i direktivförslaget till centralbankens utrymme för skönsmässiga bedömningar.

2.3. *Skydd av användarnas medel i kreditinstitut eller genom investeringar i säkra tillgångar*

2.3.1. Ett bra skydd av kundmedel är avgörande för att upprätthålla förtroendet för betaltjänster. Om skyddet av kundmedel täcks av en försäkring eller annan jämförbar garanti från ett försäkringsbolag eller ett kreditinstitut är det viktigt att se till att dessa försäkringsgivare eller kreditinstitut i praktiken kan stå för det försäkrade eller garanterade beloppet.

2.3.2. ECB är medveten om att förslaget till förordning inför begränsningar för att förhindra en eventuell koncentration av användarnas medel, och ålägger betalningsinstituten att i möjligaste mån undvika koncentrationsrisker genom att säkerställa att samma skyddsmetod inte används för alla deras skyddade kundmedel. I princip stöder ECB detta, men anser inte att det faktum att man använder av en enda skyddsmetod är problematisk, fokus bör snarare ligga på att diversifiera motpartsrelationer och tillgångsklasser. Det är särskilt viktigt att inte förlita sig på en enda motpart för skyddet (t.ex. ett enda kreditinstitut) och begränsa exponeringar mot en enda tillgångsklass. ECB rekommenderar

([37]) Se skäl 31 och artikel 9 i direktivförslaget.

([38]) Europeiska centralbankens riktlinje (EU) 2022/912 av den 24 februari 2022 om en ny version av det transeuropeiska automatiserade systemet för bruttoavveckling av betalningar i realtid (Target) och om upphävande av riktlinje ECB/2012/27 (ECB/2022/8) (EUT L 163, 17.6.2022, s. 84).

starkt att förslaget till förordning förtydligas i enlighet med detta för att säkerställa att betalningsinstituten diversifierar 1) mellan olika skyddsmetoder och/eller 2) inom en viss metod. För att begränsa konsekvenserna för mindre betaltjänstleverantörer som inte är banker får medlemsstaterna tillämpa de frivilliga undantag som fastställs i artikel 34.1 avseende diversifiering av skyddsmetoder. För sådana medel som kan skyddas hos en centralbank behövs ingen diversifiering inom denna metod, eftersom centralbanker inte utgör någon koncentrationsrisk.

2.3.3. I detta syfte välkomnar ECB att Europeiska bankmyndigheten (EBA) ges uppdraget att utarbeta förslag till tekniska tillsynsstandarder för att undvika risker vid skyddet av kundernas medel. Förslaget till tekniska tillsynsstandarder bör tas fram i nära samarbete med ECB för att uppnå bästa praxis som beaktar både koncentrationsrisk och kreditrisk. Eftersom kreditrisk väger tyngre än koncentrationsrisk kan det i vissa fall vara bättre att tillåta skydd hos ett enda kreditinstitut i stället för vid två kreditinstitut med lägre kreditbetyg. För tydlighets skull bör det specificeras att de tekniska tillsynsstandarderna endast gäller skydd av medel hos kreditinstitut och i säkra tillgångar, och inte skydd hos centralbanker.

2.3.4. ECB noterar de krav som anges i förslaget till förordning, som begränsar de grunder på vilka ett kreditinstitut kan neka att öppna, eller kan stänga, ett betalkonto för betalningsinstitutet eller för dess ombud eller distributörer, eller för den som ansöker om ett tillstånd som betalningsinstitut. I detta sammanhang måste man säkerställa att kreditinstitut har adekvata verktyg till sitt förfogande för att identifiera, hantera, övervaka och rapportera de risker som de är, eller kan bli, exponerade för i samband med detta krav, inbegripet koncentrationsrisker samt risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Kraven på att kreditinstitut ska hantera sina risker måste också beaktas när EBA utarbetar de förslag till tekniska tillsynsstandarder som specificerar den information som ska ingå som motivering när ett kreditinstitut beslutar att neka att öppna ett betalkonto eller avslutar ett betalkonto.

3. **Övervakning och rapportering av bedrägerier, stark kundautentisering, öppna banktjänster, EBA:s befogenheter att tillfälligt ingripa samt regleringsstandarder och tekniska tillsynsstandarder för autentisering, kommunikation och transaktionsövervakning**

3.1. *Övervakning och rapportering av bedrägerier*

3.1.1. Insatser för att övervaka betalningsbedrägerier har stor betydelse ([39]). Man bör också överväga att inkludera betalningsmottagarens sida i mekanismerna för transaktionsövervakning. I detta avseende är det oklart huruvida mekanismen för transaktionsövervakning är avsedd att fungera i realtid, vilket ECB i princip skulle stödja. Dessutom kan unionslagstiftaren, efter en konsekvensbedömning, eventuellt överväga att införa ett anmälningskrav för betaltjänstleverantörer när det gäller transaktioner som initierats av en betalningsmottagare, i syfte att bl.a. skydda betaltjänstanvändare mot bedrägliga transaktioner.

3.1.2. ECB stöder de extra kraven på datadelning efter genomförandet för betaltjänstleverantörer efter en anmälan av bedrägliga betalningstransaktioner ([40]). Eventuellt bör man överväga ett ytterligare krav på att underlätta utbytet av relevanta uppgifter mellan de betaltjänstleverantörer som är involverade i händelse av oavsiktliga betalningar.

3.1.3. ECB noterar det system för ansvar för identitetsbedrägeri som ska upprättas enligt förslaget till förordning ([41]). För att säkerställa att en betaltjänstleverantör endast är ansvarig i proportion till sina möjligheter att kontrollera denna typ av bedrägeri, förstår ECB att det föreslagna systemet endast ska avse komplexa och sofistikerade bedrägerier, där ingen kundinformation från betaltjänstleverantörernas sida eller undersökningar från en betaltjänstanvändare i god tro skulle räcka för att upptäcka identitetsbedrägerier och inte omfattar andra typer av identitetsbedrägeri än bankidentitetsbedrägeri.

([39]) Se artikel 83.1 och 83.2 i förslaget till förordning.
([40]) Se artikel 83.3 i förslaget till förordning.
([41]) Se artikel 59 i förslaget till förordning.

3.1.4. Som bakgrundsinformation har ECB ingått ett samförståndsavtal med EBA, de berörda nationella behöriga myndigheterna och de nationella centralbankerna (nedan kallat *samförståndsavtalet*) för att effektivisera rapporteringen av information om betalningsbedrägerier som de nationella behöriga myndigheterna måste tillhandahålla ECB och EBA i enlighet med PSD2 ([42]), genom en enda rapportering av uppgifter om betalningsbedrägerier till ECB (som sedan vidarebefordrar dem till EBA). Detta arrangemang har möjliggjorts eftersom de detaljerade rapporteringskrav som gäller för uppgifter om betalningsbedrägerier enligt EBA:s riktlinjer om krav för rapportering av statistiska uppgifter om svikliga förfaranden enligt artikel 96.6 i det andra betaltjänstdirektivet (EBA/GL/2018/05) ([43]) och Europeiska centralbankens förordning (EU) nr 1409/2013 (ECB/2013/43) ([44]) (nedan kallad *ECB:s förordning om betalningsstatistik*) överensstämmer. ECB anser därför att det är viktigt att de förslag till tekniska standarder för tillsyn och tekniska genomförandestandarder som ska tas fram enligt förslaget till förordning i största möjliga utsträckning överensstämmer med kraven i ECB:s förordning om betalningsstatistik. Dessutom rekommenderar ECB att betaltjänstleverantörer bör uppfylla rapporteringsskyldigheterna enligt förslaget till förordning ([45]), och i förekommande fall de kompletterande tekniska genomförandestandarderna, genom att utnyttja den rapporteringsram och infrastruktur som inrättats med stöd av ECB:s förordning om betalningsstatistik och samförståndsavtalet. ECB föreslår också att EBA bör ges i uppdrag att ta fram tekniska genomförandestandarderna i nära samarbete med ECB.

3.2. *Stark kundautentisering*

3.2.1. Enligt förslaget till förordning behöver de två eller flera element som kategoriserade som kunskap, innehav och unik egenskap, på vilka stark kundautentisering ska grundas, inte nödvändigtvis tillhöra olika kategorier, så länge de är helt och hållet fristående från varandra ([46]). ECB vill påpeka att EBA:s yttrande *Opinion on the implementation of the RTS on SCA and CSC* (EBA-Op-2018-04) (finns ej på svenska) ([47]) (nedan kallat *EBA:s yttrande*) tycks ange en annan strategi för stark kundautentisering enligt vilken autentiseringselementen måste tillhöra två olika kategorier ([48]). Detta tillvägagångssätt medför en högre grad av skydd mot bedrägerier. Bestämmelserna i förslaget till förordning skulle alltså leda till mindre stränga säkerhetskrav och skyddet för betaltjänstleverantörernas kunder mot bedrägerier därmed bli lägre. ECB rekommenderar därför att förslaget till förordning ändras för att förtydliga att betaltjänstleverantörer bör tillämpa stark kundautentisering genom att använda minst två oberoende element från olika kategorier.

3.2.2. ECB stöder i princip att förslaget till förordning beaktar de intressen som de mest sårbara personerna i samhället har, samt även de stränga tillgänglighetskraven avseende kundautentisering, men skulle välkomna ytterligare förtydliganden avseende deras särskilda behov för att göra det lättare för sådana personer att använda stark kundautentisering.

3.3. *Öppna banktjänster*

3.3.1. ECB välkomnar målet att minska osäkerheten på marknaden om vad som utgör ett ”förbjudet hinder” för tillhandahållandet av tjänster för betalningsinitiering (PIS) och kontoinformationstjänster (AIS). Förslaget till förordning innehåller en icke uttömmande förteckning över hinder för dataåtkomst, som är längre än de som framgår av EBA:s tidigare instrument ([49]).

([42]) Se artikel 96.6 i PSD2.
([43]) Finns på EBA:s webbplats www.eba.europa.eu.
([44]) Se artikel 3 och bilaga I, del 1.1, tabellerna 5a och 5b, del 2.4.1, del 2.4.2 och bilaga III, tabellerna 5a och 5b i Europeiska centralbankens förordning (EU) nr 1409/2013 av den 28 november 2013 om betalningsstatistik (ECB/2013/43) (EUT L 352, 24.12.2013, s. 18).
([45]) Se artikel 82 i förslaget till förordning.
([46]) Se artiklarna 3.35 och 85.12 i förslaget till förordning.
([47]) Finns på EBA:s webbplats www.eba.europa.eu.
([48]) Se punkterna 33 och 34 i EBA:s yttrande.
([49]) Se artikel 44 i förslaget till förordning.

3.3.2. Dock utgör ett krav på att PIS-leverantörer och AIS-leverantörer förhandsregistrerar sina kontaktuppgifter inte som ett förbjudet hinder om förhandsregistreringen är obligatorisk, särskilt för att uppdatera ”manöverpanelen”. Eftersom det är sannolikt att en PIS-leverantör och en AIS-leverantör skulle utbyta uppdaterad information med en kontoförvaltande betaltjänstleverantör när de interagerar med denne, dvs. under en kundtransaktion med den kontoförvaltande betaltjänstleverantören, bör förfarandet utformas av den kontoförvaltande betaltjänstleverantören på ett sätt som inte hindrar kunden från att utnyttja sin rätt att använda en PIS-leverantör eller en AIS-leverantör. ECB föreslår därför att den relevanta bestämmelsen ändras ([50]) så att förhandsregistreringen för manöverpanelen görs utan att servicen till kunden avbryts.

3.3.3. ECB välkomnar vidare de föreslagna ändringarna om PIS- och AIS-leverantörernas tillgång till uppgifter avseende betalkonton som de tillhandahåller ([51]). Insamlingen av uppgifter om betaltjänster, inklusive PIS och AIS, regleras dock också i ECB:s förordning om betalningsstatistik. För att säkerställa överensstämmelse mellan de relevanta ramverken föreslår ECB därför att förslaget till förordning ändras så att EBA ges i uppdrag att ta fram förslag till tekniska tillsynsstandarder avseende uppgifter om öppna banktjänster som ska tillhandahållas behöriga myndigheter i nära samarbete med ECB.

3.3.4. ECB välkomnar fokus på särskilda gränssnitt för tillgång till betalkonton, eftersom åtkomst baserad på ett programmeringsgränssnitt är den mest skräddarsydda, säkra och tillförlitliga metoden för att uppnå åtkomst. ECB noterar att förslaget till förordning föreslår olika riktade proportionalitetsåtgärder ([52]), t.ex. att mycket små kontoförvaltande betaltjänstleverantörer eller kontoförvaltande betaltjänstleverantörer med en specifik affärsmodell som inte avser betalningar ([53]) undantas från skyldigheten att ha ett särskilt gränssnitt. I detta avseende är det ECB:s tolkning att en kontoförvaltande betaltjänstleverantör omfattas av ett undantag från kravet på att tillhandahålla ett särskilt gränssnitt, men att detta inte är ett fullständigt undantag från kravet på att ge tillgång till betalkontouppgifter – åtkomst bör tillhandahållas via ett av kundgränssnitten på de villkor som framgår av förslaget till förordning ([54]). ECB skulle välkomna att ytterligare detaljer stadgas i förslaget till förordning och föreslår att man lägger till en skyldighet för kontoförvaltande betaltjänstleverantörer att ge tillgång till den tekniska dokumentationen avseende kundgränssnittet samt en mekanism för att tester. ECB föreslår också att EBA bör ges i uppdrag att ta fram de relevanta tekniska tillsynsstandarderna i nära samarbete med ECB ([55]) för att säkerställa att konsekvenserna av att bevilja ett undantag tydligt anges och att betaltjänstanvändarnas intressen skyddas på vederbörligt sätt i alla situationer.

3.3.5. När det gäller kraven på gränssnitt ([56]), särskilt prestandakrav, föreslår ECB att följande krav läggs till för att förbättra gränssnittens funktion när det gäller att tillhandahålla effektiva och säkra betaltjänster: 1. tillägg till förteckningen över de funktioner som minst krävs för gränssnitt enligt förslaget till förordning ([57]) för att säkerställa att en tredjepartsbetaltjänstleverantör och en betalare kan identifiera och välja önskat betalkonto om flera betalkonton innehas hos en kontoförvaltande betaltjänstleverantör, och 2. förtydliga vilken information som finns tillgänglig via kontoinformationstjänster i förslaget till förordning ([58]), analogt med den tydlighet som ges för betalningsinitieringstjänster enligt förslaget till förordning ([59]). Dessutom skulle specifikationer som branschen själv tar fram för att ytterligare harmonisera genomförandet av Europeiska standardiseringskommittén och Internationella standardiseringsorganisationens standarder ([60]), som inte fanns tillgängliga när PSD2 antogs, kunna övervägas i syfte att öka harmoniseringsgraden för särskilda gränssnitt. Denna punkt skulle kunna läggas till i skälen i förslaget till förordning ([61]).

([50]) Se artikel 44.1 e i förslaget till förordning.
([51]) Se artikel 48.7 i förslaget till förordning.
([52]) Se artikel 39 i förslaget till förordning.
([53]) Se skäl 62 i förslaget till förordning.
([54]) Se artikel 45 i förslaget till förordning.
([55]) Se artikel 39.2 i förslaget till förordning.
([56]) Se särskilt artiklarna 35 och 36 i förslaget till förordning.
([57]) Se artikel 36.4 i förslaget till förordning.
([58]) Se artikel 36.3 i förslaget till förordning.
([59]) Se artikel 36.4 punkterna a–e i förslaget till förordning.
([60]) Se artikel 35.3 i förslaget till förordning.
([61]) Se skäl 58 i förslaget till förordning.

3.3.6. ECB stöder att man avskaffar det krav på bekräftelse av tillgängliga medel som tidigare framgick av PSD2, eftersom marknadsaktörerna inte utnyttjade det. I detta avseende bekräftar bestämmelserna i förslaget till förordning avseende betalningsinitieringstjänster en form av bekräftelse av att medel finns tillgängliga. I den mån detta inte motiveras av betaltjänstleverantörernas lagstadgade efterlevnadsskyldigheter (t.ex. avseende dataskydd) föreslår ECB att man omprövar behovet av denna bestämmelse, som inte behöver vara en del av betalningsinitieringstjänsterna.

3.3.7. Slutligen välkomnar ECB att EBA:s register över betalningsinstitut är ett elektroniskt register som kan uppdateras och är lättillgängligt via EBA:s officiella webbplats, vilket gör det lättare för användare att få tillgång till information.

3.4. *EBA:s befogenheter att tillfälligt intervenera*

3.4.1. Enligt förslaget till förordning får EBA under vissa förutsättningar tillfälligt förbjuda eller begränsa en viss typ av eller ett särskilt särdrag hos en betaltjänst eller ett betalningsinstrument, eller en e-penningtjänst eller ett e-penninginstrument ([62]). Innan beslut fattas om att vidta åtgärder enligt förslaget till förordning ska EBA också underrätta de behöriga myndigheterna om den åtgärd man föreslår. Mot bakgrund av ECB:s övervakningsbefogenheter, som omfattar betalningssystem, betalningsinstrument (som är en integrerad del av betalningssystemen), betalningsordningar och betalningsarrangemang ([63]), föreslår ECB att förslaget till förordning ändras så att den omfattar ett krav om samråd med ECB om alla planerade beslut.

3.5. *Tekniska standarder för tillsyn rörande mekanismer för autentisering, kommunikation och transaktionsövervakning*

3.5.1. Enligt förslaget till förordning ska EBA ta fram förslag till tekniska tillsynsstandarder avseende kraven på stark kundautentisering, de tekniska kraven för mekanismer för transaktionsövervakning och kraven på gemensamma och säkra öppna kommunikationsstandarder för identifiering, autentisering, anmälan och information, samt för genomförandet av säkerhetsåtgärder, mellan kontoförvaltande betaltjänstleverantörer, PSI-leverantörer, AIS-leverantörer, betalare, betalningsmottagare och andra betaltjänstleverantörer ([64]). Det kan vara värt att precisera tillämpningsområdet för sådana förslag till tekniska tillsynsstandarder vad gäller kraven på gemensamma och säkra öppna kommunikationsstandarder, eftersom olika bestämmelser direkt ingår i förslaget till förordning. Mot bakgrund av ECB:s övervakningsbefogenheter och det starka samarbetet mellan ECB och EBA på områdena betalningar och bedrägerier, föreslår ECB att förslagen till tekniska tillsynsstandarder bör utarbetas av EBA i nära samarbete med ECB.

4. **Valutatjänster**

4.1. Förslaget till förordning har målsättningen att möjliggöra jämförelser av avgifter för valutakonvertering ([65]). Enligt förslaget till förordning bör de beräknade avgifterna för valutakonvertering för betalningar och penningöverföringar som görs inom unionen och från unionen till ett tredjeland anges på samma sätt, dvs. som ett procentuellt påslag i förhållande till de senast tillgängliga referensväxelkurser för euron som publicerats av ECB eller den relevanta centralbanken. Enligt förslaget till förordning bör dessutom hänvisningar till avgifter i tillämpliga fall även omfatta avgifter för ”valutakonvertering”.

([62]) Se artikel 104.4 i förslaget till förordning.
([63]) Se Eurosystemets reviderade och konsoliderade ramverk för övervakning av elektroniska betalningsinstrument, betalningsordningar och betalningsarrangemang, november 2021, finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu.
([64]) Se artikel 89 i förslaget till förordning.
([65]) Se skäl 50 och artikel 13.1 f i förslaget till förordning.

4.2. Enligt vad ECB tidigare påpekat ([66]), har ECB sedan 1998 publicerat referensväxelkurser för euro (ECBRR) utifrån det ramverk som ECB-rådet antog 1998 och sedan ändrade 2015 ([67]) (nedan kallat *ECBRR-ramverket*). ECBRR tillhandahålls fritt för både privatpersoner och institut ([68]) och används av många olika institut. Syftet med ECBRR-ramverket är att säkra integriteten på ECBRR genom att 1. undvika att ECBRR används för transaktioner, och 2. begränsa deras användning till att fungera som referensvärden. Man avråder uttryckligen från att använda ECBRR för transaktioner och ECBRR publiceras uteslutande i informationssyfte ([69]). I detta hänseende försöker ECBRR-ramverket att dra en tydlig linje mellan ECBRR och valutakurser som är avsedda att användas för transaktioner.

4.3. I strid med syftet bakom ECBRR, kan en hänvisning till ECBRR i förslaget till förordning skapa incitament för vissa marknadsaktörer att börja handla ECBRR. Därför rekommenderar ECB att hänvisningen till ECBRR eller en referensväxelkurs som publicerats av den relevanta centralbanken ([70]) bör utgå och ersättas med en lämplig hänvisning till ett referensvärde för valutakurser som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1011 ([71]), som kan användas vid i samband med valutaväxlingsavgifter. Ett index exakthet och integritet, som säkerställs genom de regler för administratörer av index som införs genom förordning (EU) 2016/1011, skyddar de intressen som betaltjänstleverantörernas kunder och parter som tillhandahåller valutaväxlingstjänster har.

5. **Aspekter avseende sedlar**

5.1. *Tillgång till kontanter i detaljhandeln (utan köp)*

5.1.1. Enligt ECB:s tolkning är tjänster som innebär att kontanter överlämnas i detaljhandelsbutiker efter uttrycklig begäran av betaltjänstanvändaren, men oberoende av genomförandet av eventuella betalningstransaktioner och utan någon skyldighet att köpa varor och tjänster, undantagna från tillämpningsområdet för förslaget till förordning ([72]). Dessutom tillåter direktivförslaget att man tillhandahåller kontanter i detaljhandelsbutiker oberoende av huruvida ett köp sker, men föreskriver ett tak på 50 euro per uttag ([73]).

5.1.2. ECB förstår inte varför man valt ett tröskelvärde om 50 euro. Detta motsvarar det lägsta tröskelvärde som anges i den konsekvensbedömning som åtföljer de föreslagna rättsakterna ([74]). En sådan begränsning kan försvåra tillhandahållandet av dessa tjänster jämfört med tillhandahållandet av kontanttjänster, som vanligtvis tillåter högre uttag.

([66]) Se Europeiska centralbankens yttrande CON/2021/3 av den 25 januari 2021 om ett förslag till förordning om gränsöverskridande betalningar i unionen (EUT C 65, 25.2.2021, s. 4).
([67]) Se ECB:s *Framework for the euro foreign exchange reference rates*, finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu.
([68]) Se ECB:s pressmeddelande av den 7 december 2015 *ECB introduces changes to euro foreign exchange reference rates*, finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu.
([69]) Av ECBRR-ramverket framgår tydligt att termen ”referensränta” ska uppfattas som en växelkurs som inte är avsedd att användas i marknadstransaktioner, varken direkt eller indirekt (som ett underliggande referensvärde). Räntorna publiceras uteslutande i informationssyfte.
([70]) Se skäl 50, artikel 5.2, artikel 7, artikel 13.1 f, artikel 20 c v, och artikel 24 b i förslaget till förordning.
([71]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1011 av den 8 juni 2016 om index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat, och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2014/17/EU och förordning (EU) nr 596/2014 (EUT L 171, 29.6.2016, s. 1). Se även Europeiska centralbankens yttrande CON/2021/3 av den 25 januari 2021 om ett förslag till förordning om gränsöverskridande betalningar i unionen (EUT C 65, 25.2.2021, s. 4).
([72]) Se artikel 2.2 e i förslaget till förordning.
([73]) Se artikel 37.1 b i förslaget till förordning.
([74]) Se bilaga 9, avsnitt 3 i konsekvensanalysen som åtföljer förslagen till rättsakter.

5.1.3. Man bör förtydliga vilka regler som gäller för kontantuttagstjänster i detaljhandelsbutiker utan köp och över tröskelvärdet om 50 euro. I synnerhet bör man förtydliga huruvida 1. kraven för tillhandahållande av kontantuttagstjänster skulle vara tillämpliga på betaltjänstleverantörer som ingår avtal med näringsidkare om att möjliggöra kontantuttag, och 2. dessa näringsidkare bör behandlas som ombud för en betaltjänstleverantör när de deltar i kontantuttagstjänster i sådana fall då de endast distribuerar kontanter för en betaltjänstleverantörs räkning. Dessa förtydliganden är också viktiga när det gäller bestämmelserna om manuell äkthets- och kvalitetskontroll av eurosedlar som näringsidkare distribuerar till konsumenter för en betaltjänstleverantörs räkning ([75]). Det bör också förtydligas huruvida dessa kontantuttagstjänster i detaljhandelsbutiker utan köp och över taket på 50 euro bör vara en av de betaltjänster som för närvarande anges i förslaget till förordning ([76]) eller om en man bör införa en tillfällig betaltjänst. Övervägandena ovan som avser kontantuttag i detaljhandelsbutiker över ett tak på 50 EUR bör i tillämpliga delar också gälla för insättningar av kontanter i detaljhandelsbutiker.

5.2. *Oberoende uttagsautomataktörer*

5.2.1. För att säkerställa tillräcklig tillgång till kontanter och för att komplettera de traditionella åtkomstpunkterna för kontanter som tillhandahålls av det nätverk av uttagsautomater som drivs av kreditinstitut, bör oberoende uttagsautomataktörer (nedan kallade *IAD*) även framledes undantas från tillämpningsområdet för förslaget till förordning, i den mån de inte betjänar ett betalkonto eller tillhandahåller en ytterligare betaltjänst som anges i förslaget till förordning ([77]). ECB förstår dock att det kan behövas en mer försiktig behandling av IAD ur ett övervaknings- och rapporteringsperspektiv, som gör det möjligt för de nationella behöriga myndigheterna att övervaka den verksamhet som IAD bedriver.

5.2.2. För att undvika oklarheter betraktas IAD som betaltjänstleverantörer (som inte omfattas av krav på auktorisation) som omfattas av de åtgärder som är nödvändiga för skydd av euron mot förfalskning enligt rådets förordning (EG) nr 1338/2001 ([78]) samt andra åtgärder som är tillämpliga på betaltjänstleverantörer (t.ex. regelverket mot penningtvätt).

5.3. *Värdetransportföretag (CIT) och kontanthanteringsföretag (CMC)*

5.3.1. De föreslagna rättsakterna undantar inte uttryckligen värdetransportföretag som fysiskt transporterar kontanter från sitt tillämpningsområde, medan ett sådant undantag finns i PSD2 ([79]).

5.3.2. Eftersom de flesta värdetransportföretag och kontanthanteringsföretag inte har något tillstånd som betalningsinstitut, skulle deras potentiella registrering som betalningsinstitut kunna påverka sektorn för värdetransport-/kontanthanteringsföretag och deras verksamhet. I avsaknad av ytterligare bestämmelser om verksamheten för värdetransportföretag och kontanthanteringsföretag förstår ECB att sådana tjänster inte omfattas av de föreslagna rättsakterna. För att bättre klargöra de föreslagna rättsakternas tillämpningsområde föreslår ECB dock att man i direktivförslaget bibehåller det undantag som framgår av PSD2 för yrkesmässig fysisk transport av sedlar och mynt, inbegripet insamling, hantering och leverans av dessa.

6. **Definitioner och andra bestämmelser**

6.1.1. ECB stöder definitionen av vissa termer i de föreslagna rättsakterna samt förtydligandet av vissa andra termer som redan definierats i PSD2 ([80]). Samtidigt bör definitionen av ”e-penningtjänster” ses över så att den omfattar uttag och inlösen av elektroniska pengar, men bara i den utsträckning som dessa inte ingår i själva betalningstransaktionen.

([75]) Se Europeiska centralbankens beslut av den 16 september 2010 om äkthets- och kvalitetskontroll samt återcirkulering av eurosedlar (EUT L 267, 9.10.2010, s. 1).
([76]) Se bilaga 1 till förslaget till förordning.
([77]) Se bilaga 1 till förslaget till förordning.
([78]) Se artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 1338/2001 av den 28 juni 2001 om fastställande av nödvändiga åtgärder för skydd av euron mot förfalskning (EGT L 181, 4.7.2001, s. 6).
([79]) Se artikel 3 c i PSD2.
([80]) Till exempel klargör införandet av definitionen av ”mandat” skillnaden mellan autogireringar och omedelbara betalningar vid interaktionspunkten, dvs. både vid det fysiska försäljningsstället och vid e-handel.

6.1.2. Dessutom kan unionslagstiftaren överväga att införa en bestämmelse enligt vilken betalaren och betalningsmottagaren ges rättigheter och skyldigheter som står i proportion till deras roll vid hanteringen av betalningar.

6.1.3. ECB välkomnar definitionen av ”omedelbar betalning”, som dock skulle kunna förbättras genom en bättre samordning med definitionen i artikel 2.1a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012 ([81]). ECB skulle dessutom välkomna ytterligare klargöranden om hur man i praktiken ska skilja mellan ”omedelbar betalning” och andra betalningar, och deras respektive villkor. Det är viktigt att betaltjänstleverantörer ser till att betaltjänstanvändare alltid informeras när de initierar en omedelbar betalning, vilket hjälper betaltjänstanvändarna att skilja mellan dessa och andra betalningar.

6.1.4. ECB är mycket positiv till bestämmelsen i förslaget till förordning om att betaltjänstleverantörer i kontoutdrag ska föra in de uppgifter som behövs för att på ett otvetydigt sätt identifiera betalningsmottagaren, inbegripet en hänvisning till betalningsmottagarens handelsnamn ([82]). Man bör därför införa en ändring som föreskriver att datumet då betalningsordern tas emot bör förbättras ytterligare så att man, om valuteringsdagen för debitering skiljer sig från dagen för mottagande av betalningsordern, båda datumen bör meddelas betalaren. Slutligen, när det gäller behovet av att säkerställa säkerhet och effektivitet hos nya betalningsinstrument som gradvis används allt mer, föreslår ECB att unionslagstiftaren ytterligare bör reflektera över fall där förslaget till förordning skulle vara begränsat till endast kortbaserade betalningstransaktioner. Enligt den aktuella ordalydelsen i förslaget till förordning ([83]) föreskrivs t.ex. att den mekanism genom vilken betalarens betaltjänstleverantör får spärra ett belopp på betalarens betalkonto som står i proportion till det belopp för betalningstransaktioner som betalaren rimligen kan förvänta (om betalaren har gett sitt samtycke att detta belopp spärras) endast gäller för kortbaserade betalningstransaktioner. ECB anser att det finns ett behov av att förbättra formuleringen av detta krav och att införa ytterligare krav så att den omfattar fall där betalningsinstrumentet inte är ett kort utan något annat betalningsinstrument. ECB skulle därför välkomna ändringar av förslaget till förordning för att säkerställa att dess krav även gäller andra betalningsinstrument än kort, i linje med hur betalningsmetoderna utvecklas.

I de fall där ECB rekommenderar att förslaget till förordning ska ändras anges de specifika förslagen i ett separat tekniskt arbetsdokument som åtföljs av en förklaring. Det tekniska arbetsdokumentet finns på engelska på i EUR-Lex.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 30 april 2024.

Christine LAGARDE
ECB:s ordförande

([81]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012 av den 14 mars 2012 om antagande av tekniska och affärsmässiga krav för betalningar och autogireringar i euro och om ändring av förordning (EG) nr 924/2009 (EUT L 94, 30.3.2012, s. 22).

([82]) Se artikel 16 i förslaget till förordning. Utöver tillämpningsområdet för de föreslagna rättsakterna skulle unionslagstiftaren även kunna överväga hur man kan säkerställa att näringsidkarna tillhandahåller sina betaltjänstleverantörer sitt handelsnamn och sin geografiska belägenhet samt ansvarar för att uppgifterna hålls uppdaterade,

([83]) Se artikel 61 i förslaget till förordning.