

EBA – Opinion on the interplay between PSD2 and MiCA

Opinion of the European Banking Authority on the interplay between Directive EU 2015/2366 (PSD2) and Regulation (EU) 2023/1114 (MiCA) in relation to crypto-asset service providers that transact electronic money tokens

EBA/op/2025/08

Regulatory context and main issues addressed

On 10 June 2025, the European Banking Authority (EBA) issued an Opinion qualified as a “No Action letter” in response to the request of the European Commission to clarify the regulatory interplay between the Payment Services Directive 2 (PSD2) and the Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCA), specifically regarding Crypto-Asset Service Providers (CASPs) handling Electronic Money Tokens (EMTs).

This Opinion addresses both immediate supervisory guidance for National Competent Authorities (NCAs) during a **transition period**, until the application of PSD3 and the Payment Services Regulation (PSR), and **long-term recommendations** for EU institutions. More precisely, this Opinion addresses the overlap and the risk of dual authorisations under PSD2 and MiCA for CASPs. Consumer protection and regulatory coherence are also major elements related to this topic.

Key elements related to the transition period (until March 2026 – application of PSD3 and new Payment Services Regulation)

On a short-term approach, EBA recommendations are:

- **Transfers and custody of EMTs by CASPs** are considered payment services under PSD2.

- **CASPs must hold PSD2 authorisation** (or partner with a licensed PSP) but have **until 1 March 2026** to comply. Until then, they may continue operating, but after this date, only authorised PSP or CASPs partnered with a PSP may provide EMT-related payment services.
- Authorities should simplify PSD2 authorisation processes, using information already provided under MiCA applications.
- **Exchange services**, such as converting crypto to fiat or crypto to crypto, and crypto-asset purchase intermediation, are **excluded** from PSD2.

Regarding supervision priorities, the **high-priority areas** focus on **strong customer authentication** (SCA) for accessing custodial wallets and initiating EMT transfers, **fraud reporting**, and **the calculation of own funds** (including the cumulative calculation of own funds requirements). Currently, the lower-priority areas are the disclosure of exact charges, execution time, unique identifiers, safeguarding provisions, and open banking obligations, due to practical constraints related to blockchain.

As a recap of EBA guidance on scope and definitions related to PSD2 and MiCA interplay:

- **Transfer of Crypto-asset (EMTs)** carried out by CASPs on behalf of their clients are **considered payment services under PSD2**. Thus, CASPs must comply with PSD2 if they facilitate such EMT transfers.
- Regarding **intermediation of crypto-asset purchases**, CAPS acting as intermediaries to help clients buy crypto-assets using EMT **do not require PSD2 authorisation**.
- **Custody and administration of EMTs** are classified as **payment services**, and the custodial wallets used to manage EMTs qualify as payment accounts under PSD2, if the wallets allow users to send and receive EMTs to/from third parties.

- Services involving exchanging crypto-asset for fiat currency or for other crypto-asset are **not considered payment services** and thus fall outside the scope of PSD2.

Long-term recommendations

The EBA strongly believes that, in the long-term perspective, each financial activity should be regulated by a single piece of financial legislation to avoid dual authorisation and unnecessary compliance burdens.

The recommended approaches are:

- **Amend MiCA** to explicitly integrate robust consumer protections and security requirements from PSD2/PSD3 for EMT payment activities, thereby eliminating the need for dual authorisations. This preferred approach would mean to clarify that CASPs providing EMT-related payment services need only be authorised under MiCA, and not PSD2/PSD3, and to strengthen MiCA by incorporating or cross-referring to key PSD2/PSD3 requirements for consumer protection, security, own funds, and fraud reporting, tailored for Distributed Ledger Technology (DLT).

Or

- If MiCA cannot be strengthened, the alternative approach proposed is to clearly define under PSD3/PSR which EMT services are covered, without necessitating a second authorisation under PSD3.

EBA firmly rejects excluding EMTs completely from the new payment regulatory framework, which would result in unfair competition and weaker consumer protection.

Other notable points

Capital requirements

Regarding capital requirements, during the transition, initial capital and own funds requirements under both PSD2 and MiCA apply cumulatively to hybrid entities, reflecting genuine business risks, but elements eligible for own funds cannot be counted twice.

Consumer protection

Requirements from PSD2, such as consumer transparency, rights, fraud prevention, and strong authentication, among others, must eventually be fully applied to EMT-related payments for consistent user protection and market stability. However, some PSD2 consumer protection rules may be challenging to implement for DLT-based services, such as, for example, advance disclosure of charges for on-chain transactions. In these cases, NCAs are advised to be pragmatic.

Open banking

NCAs should not prioritise the enforcement of open banking requirements for CASPs providing EMT custody/transfer during the transition period.

Conclusion

Through this Opinion, the EBA emphasizes the necessity for regulatory clarity and proportionality. The advice provided in the Opinion aims at pragmatically managing the overlap between PSD2 and MiCA until comprehensive regulatory solutions are implemented. The European Authority urges regulatory alignment, simplification, and robust consumer protection standards for EMT-based payments. Clear legislative amendments and streamlined authorisation procedures are critical for achieving a stable, competitive, and trustworthy European market involving both payments and crypto-assets.

Sources:

[Opinion on the interplay between PSD2 and MiCA.pdf](#)

EBA – Avis sur l'interaction entre PSD2 et MiCA

Opinion of the European Banking Authority on the interplay between Directive EU 2015/2366 (PSD2) and Regulation (EU) 2023/1114 (MiCA) in relation to crypto-asset service providers that transact electronic money tokens

EBA/op/2025/08

Contexte réglementaire et principales questions abordées

Le 10 juin 2025, l'Autorité bancaire européenne (EBA) a publié un avis qualifié de *No Action letter* (ou lettre de non-intervention) en réponse à la demande de la Commission européenne visant à clarifier l'interaction réglementaire entre la directive sur les services de paiement 2 (PSD2) et le règlement sur les marchés de crypto-actifs (MiCA), en particulier en ce qui concerne les prestataires de services de crypto-actifs (PSCA ou CASP en anglais) qui traitent des jetons de monnaie électronique (EMT).

Cet avis fournit à la fois des orientations prudentielles immédiates à l'intention des autorités nationales compétentes (ANC) pendant une **période transitoire**, jusqu'à l'application de PSD3 et du règlement sur les services de paiement (PSR), et des **recommandations à long terme** à l'intention des institutions de l'UE. Plus précisément, cet avis traite du chevauchement et du risque de double autorisation au titre de PSD2 et de MiCA pour les PSCA/CASP. La protection des consommateurs et la cohérence réglementaire sont également des éléments importants liés à ce sujet.

Éléments clés liés à la période de transition (jusqu'en mars 2026 – application de PSD3 et du nouveau règlement sur les services de paiement)

À court terme, les recommandations de l'EBA sont les suivantes :

- **Les transferts et la conservation des EMT par les PSCA/CASP** sont considérés comme des services de paiement au sens de PSD2.

- **Les CASP doivent être titulaires d'un agrément PSD2** (ou être partenaires d'un PSP agréé), mais ont jusqu'au **1er mars 2026** pour se mettre en conformité. Jusqu'à cette date, ils peuvent continuer à exercer leurs activités, mais après cette date, seuls les PSP agréés ou les PSCA/CASP partenaires d'un PSP pourront fournir des services de paiement liés aux EMT.
- Les autorités devraient simplifier les processus d'agrément au titre de DSP2, en utilisant les informations déjà fournies dans le cadre des demandes MiCA.
- Les **services d'échange**, tels que la conversion de cryptomonnaies en monnaies fiduciaires ou de cryptomonnaies en cryptomonnaies, et l'intermédiation dans l'achat de crypto-actifs, sont **exclus** du champ d'application de DSP2.

En ce qui concerne les priorités en matière de surveillance, les **domaines hautement prioritaires** se concentrent sur l'**authentification forte du client** pour l'accès aux portefeuilles de garde et le lancement de transferts EMT, la **déclaration des fraudes** et le **calcul des fonds propres** (y compris le calcul cumulé des exigences en matière de fonds propres). Actuellement, les domaines moins prioritaires sont la divulgation des frais exacts, le délai d'exécution, les identifiants uniques, les dispositions de sauvegarde et les obligations en matière de banque ouverte, en raison de contraintes pratiques liées à la blockchain.

Pour résumer les orientations de l'EBA sur le champ d'application et les définitions relatives à l'interaction entre PSD2 et MiCA :

- **Les transferts de crypto-actifs (EMT)** effectués par des PSCA/CASP pour le compte de leurs clients sont **considérés comme des services de paiement au sens de PSD2**. Les PSCA/CASP doivent donc se conformer à PSD2 s'ils facilitent de tels transferts EMT.
- En ce qui concerne l'**intermédiation dans l'achat de crypto-actifs**, les PSCA/CASP agissant en tant qu'intermédiaires pour aider leurs clients à acheter des crypto-actifs à l'aide d'EMT **ne sont pas soumis à l'autorisation PSD2**.

- La **conservation et l'administration des EMT** sont classées comme des **services de paiement**, et les portefeuilles de conservation utilisés pour gérer les EMT sont considérés comme des comptes de paiement au sens de PSD2, si les portefeuilles permettent aux utilisateurs d'envoyer et de recevoir des EMT à des tiers.
- Les services consistant à échanger des crypto-actifs contre des monnaies fiduciaires ou d'autres crypto-actifs ne sont **pas considérés comme des services de paiement** et ne relèvent donc pas du champ d'application de PSD2.

Recommandations à long terme

L'EBA est fermement convaincue que, dans une perspective à long terme, chaque activité financière devrait être réglementée par un seul texte législatif financier afin d'éviter les doubles autorisations et les charges de conformité inutiles.

Les approches recommandées sont les suivantes :

- **Modifier MiCA** afin d'y intégrer explicitement les mesures de protection des consommateurs et les exigences de sécurité prévues par PSD2/PSD3 pour les activités de paiement EMT, éliminant ainsi la nécessité d'une double autorisation. Cette approche privilégiée consisterait à préciser que les PSCA/CASP fournissant des services de paiement liés aux EMT ne doivent être agréés qu'au titre de MiCA, et non au titre de PSD2/PSD3, et à renforcer MiCA en y intégrant ou en y référant les principales exigences de PSD2/PSD3 en matière de protection des consommateurs, de sécurité, de fonds propres et de signalement des fraudes, adaptées à la technologie des registres distribués (DLT).

Ou

- Si MiCA ne peut être renforcée, l'approche alternative proposée consiste à définir clairement dans PSD3/PSR les services EMT couverts, sans nécessiter une deuxième autorisation au titre de PSD3.

L'ABE rejette fermement l'exclusion totale des EMT du nouveau cadre réglementaire des paiements, qui entraînerait une concurrence déloyale et un affaiblissement de la protection des consommateurs.

Autres points notables

Exigences de fonds propres

En ce qui concerne les exigences de fonds propres, pendant la période de transition, les exigences initiales en matière de capital et de fonds propres prévues par PSD2 et MiCA s'appliquent de manière cumulative aux entités hybrides, reflétant les risques commerciaux réels, mais les éléments éligibles aux fonds propres ne peuvent être comptés deux fois.

Protection des consommateurs

Les exigences de PSD2, telles que la transparence vis-à-vis des consommateurs, les droits des consommateurs, la prévention de la fraude et l'authentification forte, entre autres, doivent à terme être pleinement appliquées aux paiements liés aux EMT afin de garantir une protection cohérente des utilisateurs et la stabilité du marché. Toutefois, certaines règles de PSD2 en matière de protection des consommateurs peuvent être difficiles à mettre en œuvre pour les services basés sur la DLT, comme par exemple la divulgation préalable des frais pour les transactions sur la chaîne. Dans ces cas, il est conseillé aux ANC de faire preuve de pragmatisme.

Open banking

Les ANC ne devraient pas donner la priorité à l'application des exigences en matière d'open banking aux PSCA/CASP fournissant des services de conservation/transfert d'EMT pendant la période de transition.

Conclusion

Dans cet avis, l'EBA souligne la nécessité d'une clarté et d'une proportionnalité réglementaires. Les conseils fournis dans l'avis visent à gérer de manière pragmatique le chevauchement entre PSD2 et MiCA jusqu'à la mise en œuvre de solutions réglementaires globales. L'Autorité européenne préconise un alignement réglementaire, une simplification et des normes solides en matière de protection des consommateurs pour les paiements basés sur l'EMT. Des modifications législatives claires et des procédures d'autorisation simplifiées sont essentielles pour parvenir à un marché européen stable, concurrentiel et fiable, tant pour les paiements que pour les crypto-actifs.

Sources :

[Avis sur l'interaction entre la PSD2 et la MiCA.pdf](#)