

Nefndarsvið alþingis
Bt. efnahags- og viðskiptanefndar
Tjarnagötu 9
101 Reykjavík



Reykjavík, 23. febrúar 2024

Efni: Umsögn um frumvarp til breytinga á lögum um Seðlabanka Íslands (rekstraröryggi greiðslumiðlunar). Mál nr. 662 á 154. löggjafarþingi.

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið að koma á framfæri umsögn við ofangreint mál. Ráðið skilaði umsögn við málið í samráðsgátt stjórnvalda dags. 12. desember 2023 en telur rétt að koma eftirfarandi sjónarmiðum á framfæri við þinglega meðferð málsins:

Samantekt:

- Viðskiptaráð tekur undir mikilvægi þess að styrkja heimildir Seðlabankans til að stuðla að rekstraröryggi greiðslumiðlunar.
- Ekki er skýrt af ákvæðum að til standi að koma á fót ríkisgreiðslumiðlun.
- Umfang og takmörk heimilda Seðlabankans eru óskýr.
- Vinnu á vegum Seðlabanka og aðila á markaði ekki lokið.
- Æskilegra að byggja á og nýta núverandi innviði, óháð eignarhaldi.
- Tryggja þarf að komið sé í veg fyrir óeðlileg inngrip á samkeppnismarkaði.
- Áhrif laga um greiðsluþjónustu og innleiðingar PSD2 ekki fullframkomin.
- Kostnaðarmati verulega ábótavant.
- Spurningum um heimildir stjórnvalda til inngripa í rekstur fyrirtækja og að velta kostnaði yfir á fyrirtæki ósvarað.
- Takmarkað mat á að lögin samræmist samkeppnislögum og reglum EES-réttar.
- Fyrirhuguðu greiðslumiðlun ekki ónæm fyrir þeim hættum sem eru tilgreindar.
- Mikilvægt að ekki sé komið á fót ríkislausn í beinni samkeppni við aðrar lausnir sem eru í notkun og þróun.
- Viðskiptaráð telur frumvarpið í núverandi mynd ótimabært.

Viðskiptaráð tekur undir þau sjónarmið sem koma fram í frumvarpinu að huga þurfi að rekstraröryggi í greiðslumiðlun hér á landi og að skynsamlegt sé að styrkja heimildir Seðlabankans til að stuðla að rekstraröryggi greiðslumiðlunar. Samkvæmt núgildandi lögum er eitt af hlutverkum Seðlabankans að tryggja fjármálastöðugleika og þ.m.t. greiðslumiðlun í landinu og við útlönd, án þess að útlistað sé hvernig honum er ætlað að rækja þetta hlutverk. Því kann að vera ástæða til að styrkja reglusetningarheimildir Seðlabankans þannig að bankinn geti sett skýrar leikreglur m.a. með því að setja reglur sem efla viðnámsþrótt og öryggi greiðslumiðlunar.

Með frumvarpinu er þó ekki einungis verið að veita Seðlabankanum heimild til að setja reglur um greiðslumiðlun heldur einnig verið að leggja drög að stofnun ríkisgreiðslumiðlunar sem innlánastofnanir koma til með að bera þróunar-, rekstrar og viðhaldskostnað af. Í frumvarpstextanum skortir verulega á að umfang og takmörk heimilda Seðlabankans hvað þetta varðar komi nægilega skýrt fram og raun er það alls ekki ljóst að tilgangurinn sé að koma á fót nýrri innlendri greiðslulausn, heldur verður það

aðeins ljóst af lestri 30 blaðsíðna greinargerðar sem fylgir annars fáum lagabreytingum. Viðskiptaráð telur að betur færi á því að skýra valdheimildir Seðlabankans með ítarlegri hætti, sérstaklega í máli sem getur haft viðtæk áhrif á framkvæmd greiðslumiðlunar og um leið hagsmuni fyrirtækja og neytenda hér á landi.

Í greinargerð með frumvarpinu og ræðu forsætisráðherra þegar mælti var fyrir málinu á alþingi, kom fram að vinnu á vegum Seðlabankans um að koma á fót slíkri greiðslumiðlun sé ekki lokið og endanleg niðurstaða samtals aðila á markaði liggja ekki fyrir. Engu að síður telji stjórnvöld ríkar ástæður til að styrkja reglusetningarheimildir Seðlabankans þannig að bankinn geti sett skýrar leikreglur um hinn nýja innvið, en einnig brugðist við ófyrirséðum aðstæðum.

Tækninni fleygir sífellt fram og fjölmörg lönd hafa innleitt svokallaðar „*reikning í reikning*“ greiðsluleiðir. Af greinargerð virðist þó sem ætlunin sé slíkt kerfi verði smíðað frá grunni hér á landi en fjölmargir innviðir er þó nú þegar til staðar og æskilegra væri að byggja á og nýta þá, óháð því hvernig eignarhaldi þeirra sé háttað. Samkvæmt greinargerð er því haldið fram að ekki sé um að ræða svokallaða ríkislausn heldur heimild til að setja reglur um innviði greiðslumiðlunar sem hver sem er mun geta nýtt sér til að móta nýjar lausnir að tilteknum skilyrðum uppfylltum en um leið lagt til að koma á fót innlendri óháðri smágreiðslumiðlun sem virðist eiga að vera í eigu og rekstri Seðlabankans.

Viðskiptaráð hefur áhyggjur af því að miðað við fyrirliggjandi drög sé ekki tryggt að komið sé í veg fyrir óeðlileg inngrip í rekstur fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Á Íslandi er aðgengi að greiðsluþjónustu með því besta sem þekkist, millifærslur á milli reikninga gerast í rauntíma og greiðslukort eru mjög útbreidd. Í kjölfar setningar laga nr. 114/2021 um greiðsluþjónustu og innleiðingar evrópskrar tilskipunar PSD2 hefur jafnframt staðið yfir umfangsmikil vinna aðila á markaði í samstarfi við stjórnvöld við að samræma greiðslulausnir sem byggja á tilskipuninni með miklum tilkostnaði. Löggjöfinni er ætlað að skapa jafnari samkeppnisgrundvöll fyrir alla markaðsaðila og leiða til aukins framboðs og nýjunga í greiðsluþjónustu fyrir neytendur og söluaðila og felur m.a. í sér að öllum innlánsstofnunum ber að tryggja opið aðgengi að greiðslureikningum sem um leið skapar tækifæri fyrir nýsköpun á sviði greiðslulausna.

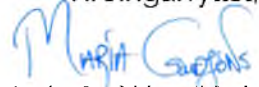
Það skýtur því skökku við að stjórnvöld ætli að lögfesta óskýra og opna heimild til að koma á fót „innviði“ með vísan til þjóðaröryggis þegar nú þegar eru til staðar innlendar rafrænar greiðslulausnir sem virka óháð erlendum kortakerfum. Engar áætlanir liggja fyrir um kostnað vegna þróunar nýrrar óháðrar innlendar greiðslulausnar sem virðist eiga að lenda á óskilgreindum fyrirtækjum að vali Seðlabankans. Eins virðist ekki heldur liggja fyrir mat á kostnaði við það koma upp búnaði á sölustöðum en það er alls óvíst hvort söluaðilar munu vilja leggja í kostnað vegna breytinga, ekki síst vegna þess að ekki er ljóst að neytendur muni styðjast við hina nýju smágreiðslumiðlun. Þá er ljóst að ef breytingarnar leiða til reksturs á tveimur greiðslukerfum hjá söluaðilum tapast ákveðin stærðarhagkvæmni sem endanum gæti leitt til hærra verðs til neytenda.

Frumvarpið vekur jafnframt upp spurningar um heimildir stjórnvalda til inngripa í rekstur fyrirtækja á samkeppnismarkaði og heimildir til að leggja gjöld eða velta kostnaði yfir á fyrirtæki. Þá virðist mjög takmarkað mat hafa farið fram á því hvort frumvarpið kunni að brjóta gegn samkeppnislögum og reglum EES-réttar, þ. á. m. hvort í frumvarpinu felist opinber fjárstuðningur við eina tiltekna greiðslulausn sem verður í samkeppni við aðrar og að gripið verði til valdbeitingar til þess að skylda lánastofnanir til þátttöku í þeirri lausn.

Samkvæmt frumvarpinu eru uppi áhyggjur af viðnámsþrótti greiðslumiðlunar í landinu og samhliða aukinni notkun á rafrænni greiðslumiðlun, hafi netárásam og hagnýtingu á veikleikum í hugbúnaði fjölgað til muna og aukin ógn stafi að fjarskiptainnvíðum vegna óróa í alþjóðasamfélaginu. Ekkert í fyrirbyggjandi frumvarpi felur í sér að óháð smágreiðslumiðlun verði ónæm fyrir þessum hættum og vandséð hvernig hin ríkisrekna lausn á t.a.m. að vera betur til þess fallin að verjast rafmagnsleysi eða netárásam auk þess sem hún verður líkt og allar innlendar greiðslumiðlanir háð aðfluttum hug- og vélbúnaði.

Viðskiptaráð gerir athugasemdir við að frumvarp þetta sé lagt fram þegar svo mörgum spurningum er enn ósvarað og leggur til að heimildir Seðlabankans verði skýrðar með ítarlegri hætti. Sérstaklega í ljósi þess að vinnu stjórnvalda og aðilar á markaði er ekki lokið. Þá ítrekar ráðið mikilvægi þess að frumvarpið komi ekki til með að fela í sér ríkissmágreiðslumiðlun í beinni samkeppni við aðrar lausnir sem eru í notkun og þróun.

Virðingarfyllst,



María Guðjónsdóttir
Lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands