



Alþingi  
B.t. efnahags- og viðskiptanefndar  
nefnasvid@althingi.is

Reykjavík, 23. febrúar 2024

## Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019 (rekstraröryggi greiðslumiðlunar), 662. mál

Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) hafa tekið til skoðunar frumvarpi til breytinga á lögum um Seðlabanka Íslands (rekstraröryggi í greiðslumiðlun). Samtökin hafa áður sent inn athugasemdir við sama mál í samráðsgátt stjórnvalda. Ekki verður séð að tekið hafi verið tillit til athugasemda SFF og er því ástæða til að ítreka fyrri athugasemdir.

### Inngangur

Almennt telja SFF eðlilegt og nauðsynlegt að huga að rekstraröryggi í greiðslumiðlun hér á landi og að skynsamlegt sé að styrkja heimildir Seðlabankans til að stuðla að rekstraröryggi greiðslumiðlunar, enda er eitt af markmiðum og verkefnum Seðlabankans að „stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi þ.m.t. greiðslumiðlun í landinu og við útlönd“ eins og fram kemur í 2. gr. laganna um Seðlabanka Íslands. Frekari ákvæði í Seðlabankalögunum eru ekki til staðar sem útskýra eða greina frá því hvernig Seðlabankanum er ætlað að rækja þetta hlutverk, að öðru leyti en í VI. kafla laganna sem fjallar um útgáfu seðla og myntar. Ástæða kann því að vera til að setja í lögum um bankann ákvæði sem skýra þetta frekar og gefa Seðlabankanum frekari heimildir til ihlutunar en þær valdheimildir þurfa að vera skýrt afmarkaðar í lögum

Sú breyting sem lögð er til með frumvarpinu er tvíþætt. Annars vegar viðbót við 17. gr. sem er nú um útgáfu seðla og myntar þar sem Seðlabankanum er heimilað „í þágu aukins viðnámsþróttar, öryggis og virkni í greiðslumiðlun og að fengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar að setja reglur um rekstraröryggi í greiðslumiðlun. Í reglunum er heimilt að mæla fyrir um nauðsynlegar ráðstafanir eins og fyrirkomulag innviða innlendrar greiðslumiðlunar, tilhögun greiðslufyrirmæla, sannvottun, ábyrgð og uppgjör greiðslna, aðgang að slíkum innviðum, skyldu lánastofnana hér á landi til þátttöku, gjald fyrir afnot af innviðum og mörk á gjaldtöku af hálfu greiðsluþjónustuveitenda“ eins og það er orðað. Hins vegar breytingar á 44. gr. laganna sem fjallar um dagsektir. Af ummælum í greinargerð frumvarpsins má ráða að það sé ætlan stjórnvalda að ný löggjöf muni heimila Seðlabankanum að setja reglur sem veiti bankanum heimild til þess að skylda nokkur fjármálamálafyrirtæki til að þróa nýja innlenda greiðslulausn samkvæmt fyrirmælum í reglum frá Seðlabankanum og bera kostnað af þróun þessarar greiðslulausnar og af rekstri hennar og viðhaldi á sama tíma og heimild verður til staðar til að takmarka gjaldtöku fjármálafyrirtækja vegna hennar.

### Hvaða vanda á að leysa?

Að mati SFF hefur ekki komið nægilega fram hvaða vanda eigi að leysa með slíkri greiðslulausn, hvernig hún verði útfærð, hvort hún henti hér á landi og hvaða áhrif hún muni hafa. Að mati SFF er ekki tímabært að setja lög sem veita Seðlabankanum heimild til að setja reglur um fyrirkomulag innviða greiðslumiðlunar fyrir

en frekari undirbúningur og samráð hefur átt sér stað sem leiði í ljós þörfina fyrir og útfærsluna á nýjum innviðum greiðslumiðlunar. Mikilvægt er að Seðlabankinn vinni áfram með umræddum fjármálafyrirtækjum um að finna hagkvæma og skilvirka lausn sem veldur ekki auknum kostnaði í greiðslumiðlun í landinu.

### Lagasetning ekki tímabær

SFF telja verulegan vafa á því hvort að lagasetningin standist grundvallarreglur stjórnarskrárinnar og lögmatísreglu stjórnskipunarréttar. Fyrirhugaðar valdheimildir Seðlabankans eru til þess fallnar að hafa áhrif á stjórnarskrávarin réttindi lánastofnanna, bæði takmörkun á atvinnufrelsi og takmarkanir á eignarétti.

- Þegar um takmörk á stjórnarskrárvörðum réttindum er að ræða hefur verið gerð sú krafa að takmörk og umfang réttindaskerðingar komi skýrt fram í viðkomandi lögum og stjórnvöld hafi ekki sjálfræði um ráðstöfun á slíkum réttindum.
- Í frumvarpstextanum skortir verulega á að tilefni, umfang og takmörk heimilda Seðlabankans komi nægilega skýrt fram. Raunar er það svo að við lestur 2. gr. frumvarpsins er ekki ljóst að tilgangurinn sé að koma á fót nýrri innlendri greiðslulausn líkt og nánar er rakið í greinargerð frumvarpsins heldur að setja reglur um rekstraröryggi greiðslumiðlunar. Verður að teljast óheppilegt að ekki sé nánar fjallað um hin raunverulegu áform í lagatextanum enda er það hann sem gildir en ekki athugasemdir í greinargerð með lögnum. Það er því verulega óljóst í hverju valdheimildir Seðlabankans felast miðað við orðalag 2. gr. frumvarpsins enda segir í frumvarpinu að Seðlabankanum sé veitt nokkurt svigrúm við nánari ákvörðun reglnanna. Verður að teljast verulega óheppilegt að löggin séu ekki skýrari um valdheimildir Seðlabankans í jafn mikilvægu máli sem gæti haft veruleg áhrif á framkvæmd greiðslumiðlunar í landinu og hagsmuni lánastofnana og annarra fjármálafyrirtækja.
- Þá er ítrekað sem fram hefur komið að verulega skortir á að fullnægjandi rökstuðningur hafi komið fram vegna þeirra breytinga sem felast í frumvarpinu og má ætla að það skýrist af því að ekki hafi farið fram nægjanlega umfangsmikið mat á áhrifum þess.

### Óvenjulegt inngrip í rekstur fyrirtækja á samkeppnismarkaði

Frumvarpið gerir ráð fyrir óvenjulegu inngripi í rekstur fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Reynt hefur verið að réttlæta slíkt inngrip með vísan til þjóðaröryggis, nánar tiltekið að varaleiðir séu ekki til staðar ef aðgangur að erlendum kortakerfum rofnar. SFF hafa bent á að þegar er til staðar innlend rafræn greiðslulausn sem virkar óháð erlendum kortakerfum. Þetta eru millifærslur í farsímum eða tölvum milli bankareikninga. Þetta er greiðslulausn sem er óháð erlendum kortakerfum. Um fjórðungar allra greiðslna (fjöldi) í landinu fara gegnum þetta kerfi. Þessu til viðbótar eru seðlar og mynt sem er og verður hin klassíska varaleið. Þá eru þegar til staðar aðrar lausnir (Netgiro) og áform um frekari innlendir lausnir sem óháðar verða erlendum kortakerfum. Þjóðaröryggi getur haft talsverða þýðingu við mat á svigrúmi löggjafans til lagasetningar, meðal annars við beitingu stjórnskipulegs neyðarréttar, en þegar horft til þeirra varaleiða sem nú þegar eru til staðar er ljóst að hagsmunir af innleiðingu innlendir greiðslulausnar eru ekki þess eðlis að lagasetning með inngripi í rekstur fyrirtækja á samkeppnismarkaði á grundvelli þjóðaröryggis geti komið til álita. Frumvarpið vekur spurningar um jafnræði, heimildir

stjórnvalda til inngripa í rekstur fyrirtækja og heimildir til að leggja gjöld eða kostnað á fyrirtæki. Þá virðist takmarkað mat hafa farið fram á því hvort að fyrirhuguð lagasetning kunni að brjóta gegn samkeppnislögum og reglum EES-réttar um ríkisaðstoð, staðfesturétt og frjálst flæði þjónustu.

### Hver er kostnaðurinn?

Ekki liggur fyrir kostnaðarmat vegna málsins en það er mat SFF að allar líkur séu á að ný greiðslulausn verði rekin samhliða öðrum greiðslulausnum sem nú þegar eru til í landinu með tilheyrandi viðbótarkostnaði. Á undanförunum árum hafa fjármálafyrirtæki hér á landi lagt í mikinn kostnað við að þróa skilvirkari og öruggari greiðslumiðlun á grundvelli nýrrar löggjafar um greiðsluþjónustu (PSD2). Þær lagabreytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu virðast ekki taka tillit til þeirra áhrifa og þeirra möguleika sem felast í þeirri þróun. Eins og rakið er í athugasemdum við frumvarpið eru væntanlegar uppfærslur á PSD2 með tilskipun (PSD3) og reglugerð (PSR) til að bæta úr þeim annmörkum sem komið hafa fram vegna reglna PSD2 sem innleiddar hafa verið í íslenskan rétt. SFF leggja ríka áherslu á að fjármálamarkaður hér á landi starfi eftir lagaumgjörð í samræmi við það sem tíðkast í Evrópu en forðast þess íþyngjandi sérreglur eins og hér er lagt upp með sem leiða almennt til aukins kostnaðar og gæti veikt samkeppni.

Engar áætlanir liggja fyrir um kostnað vegna þróunar nýrrar óháðrar innlendrar greiðslulausnar. Um kostnaðinn segir í athugasemdum: *“Á meðan viðræður við bankana standa yfir um nýja innviði er vandséð að hægt sé að útfæra nánar í löggjöf hvernig aðkoma Seðlabankans yrði í smáatriðum og hver heildarkostnaður af mögulegum innviðum yrði.”* SFF telja ófullnægjandi að lagasetning verði að veruleika á meðan ekkert kostnaðarmat liggur fyrir.

### Hvað sparast?

Við kynningu á málinu opinberlega hefur mikið verið lagt upp úr miklum kostnaði við núverandi greiðslumiðlun og miklum sparnaði sem yrði af nýrri innlendri smágreiðslumiðlun. Einungis er hægt að bera saman tekjur og gjöld af smágreiðslumiðlun og debetkortum, enda um sambærilegar vörur að ræða gagnvart neytendum sem þurfa í báðum tilfellum að eiga innistæðu fyrir viðskiptunum. Kreditkort eru annað form á greiðslumiðlun, með greiðsluseinkun og oft ýmsum frekari fríðindum á borð við tryggingar og vildarsöfnun, og því ekki sambærileg vara.

Þá má benda á að samkvæmt þeim gögnum sem Seðlabankinn hefur birt í ritinu *Kostnaður við smágreiðslumiðlun*, nema gjöld af notkun debetkorta innlendra aðila á Íslandi um 16% af heildargjöldum vegna greiðsluþjónustu á landinu árið 2022. Því er óljóst með hvaða hætti umrædd lausn myndi lækka kostnað af greiðslumiðlun í landinu. Enda má vænta þess að bæði greiðslukerfi yrðu rekin samhliða með tilheyrandi viðbótarkostnaði.

### Sviðsmynd um notkun lausnarinnar

Seðlabankinn hefur sem hluti af þjóðaröryggisumræðu lagt áherslu á að innlend smágreiðslumiðlun styðji að lágmarki við kaup á matvöru, lyfjum og eldsneyti. Samkvæmt tölum Rannsóknarseturs verslunarinnar eru þessir flokkar um 40%-50% af veltu debetkorta.

Velta debetkorta á árinu 2023 samkvæmt tölum Seðlabanka var 480 milljarðar, og færslufjöldi 91 milljón. Meðalfærsla debetkorta er því um 5.200 kr.

Sé ætlunin að lausnin standi undir rekstrarkostnaði og verði án endurgjalds fyrir neytendur munu gjöld söluaðila þurfa að standa undir öllum kostnaði við lausnina. Samkvæmt kostnaðargreiningu Seðlabanka, í ritinu Kostnaður við smágreiðslumiðlun, er meðalþóknun seljenda sem þeir greiða til færsluhirða 0,6% eða um 32 kr. Færsluhirðar greiða útgefendum þóknun í gegnum kortaskímin, Mastercard og Visa, sem nemur 0,2% af úttektarupphæð eða um 10 kr. af meðalfærslu. Útgefendur og færsluhirðar greiða af sínum tekjum skemagjöld til Mastercard og Visa, auk annara gjalda. Innifalið í kostnaði færsluhirða og útgefenda er víðtæk neytendavernd og þjónusta við korthafa og kaupmenn komi til svika eða ágreinings um viðskipti með kortum. Ekki hefur komið fram hvernig þessum atriðum yrði háttáð í nýrri greiðslulausn og hver bæri kostnaðinn af slíkri þjónustu.

Heildar þóknun sem seljendur greiða færsluhirðum, miðað við upplýsingar um veltu debetkorta og forsendur í kostnaðarskýrslu Seðlabanka, er 2,8 milljarðar 2023. Náist 50% markaðshlutdeild fyrir nýja smágreiðslumiðlun fyrir matvöru, lyf og eldsneyti, og seljendapóknun lækki í heild um 50% og verði 0,3% þá verður heildarsparnaður til seljanda um 266 milljónir. Telja verður þó ólíklegt að lausnin nái svo mikilli útbreiðslu að hún verði jafn mikið notuð og debetkort. Hér er því verið að taka ýkt dæmi um hugsanlega markaðshlutdeild og lækun þóknunar.

Með innleiðingu á reikning í reikning lausn bætist við nýr kostnaður sem er ekki fyrr hendi í dag, en Seðlabanki innheimtir gjald af banka greiðanda að fjárhæð 5,82 kr. af hverri millifærslu á milli banka. Reikna má með því að jafnvel 70% færslna verði millifærðar á milli banka þar sem greiðandi og móttakandi greiðslu eru ekki með viðskipti í sama bankanum.

Í neðangreindri töflu eru sýndar hugsanlegar sviðsmyndir um tekjur smágreiðslumiðlunar af notkun lausnarinnar. Ljóst er tekjur duga ekki til að standa straum af rekstri slíkrar lausnar eða upphafs fjárfestingu við smíði og innleiðingu lausnarinnar. Reikna má með starfsmannakostnaði, leigu, rekstri tölvukerfa, leyfisgjöldum, afskriftum og áframhaldandi þróunar- og markaðskostnaði til að nefna nokkur atriði.

Hagkvæmni við rekstur greiðslumiðlunar er mjög háð færslumagni og veltu. Íslenski markaðurinn er mjög lítill og því mikil áskorun að reka hagkvæmari lausn en hægt er á mun stærri mörkuðum.

Ársvelta matvara, lyf og eldsneyti	RÍR markaðs- hlutdeild	Hlutfall þóknunar af heildarveltu til RÍR innviðar og árstekjur				
		0,02%	0,05%	0,08%	0,10%	0,20%
239.526.607.620	2%	958.106	2.395.266	3.832.426	4.790.532	9.581.064
	5%	2.395.266	5.988.165	9.581.064	11.976.330	23.952.661
	7%	3.353.373	8.383.431	13.413.490	16.766.863	33.533.725
	10%	4.790.532	11.976.330	19.162.129	23.952.661	47.905.322
	20%	9.581.064	23.952.661	38.324.257	47.905.322	95.810.643
	30%	14.371.596	35.928.991	57.486.386	71.857.982	143.715.965
	50%	23.952.661	59.881.652	95.810.643	119.763.304	239.526.608

Tafla 1. Áætlaðar árstekjur smágreiðslumiðlunar miðað við mismunandi þóknunar og alla debet veltu á markaðinum

fyrir matvöru, lyf og eldsneyti

## Nýting og útbreiðsla lausnarinnar

Engar áætlanir liggja fyrir um hugsanlega nýtingu nýrrar lausnar, þ.e. er hvort almenningur, fyrirtæki, ferðamenn eða söluaðilar myndu vilja nýta sér hana. Veruleg hættu er á því að hér verði um að ræða þróun á búnaði sem lítið verður notaður. Samkvæmt framansögðu er það mat samtakanna að tillögur frumvarpsins um að veita Seðlabankanum heimild til að setja reglur um fyrirkomulag innviða innlendrar greiðslufyrirmæla byggji ekki á nægilega ítarlegri greiningu á áhættu, markmiðum, kostnaði, áformum og áhrifum.

Meta þarf sérstaklega hvað helst gæti staðið í vegi fyrir að innlend óháð smágreiðslulausn næði almennri útbreiðslu meðal almennings, ekki síst sú staðreynd að alltaf verður flóknara og tafsamara að greiða fyrir vöru og þjónustu á sölustað. Að lágmarki mun greiðandi þurfa að opna greiðsluapp, skanna QR kóða, samþykka greiðslu, millifæra og bíða eftir staðfestingu á að greiðsla hafi verið framkvæmd. Þessar forsendur eru settar fram að því gefnu að verslun og þjónusta sé reiðubúin að innleiða lausnina í sín greiðslukerfi með tilheyrandi kostnaði.

## Niðurlag

Nú er yfirstandandi samvinna Seðlabankans við fjármálastofnanir þar sem fram fer umfangsmikil verkefnavinna þar sem leitað er leiða til að mæta sjónarmiðum stjórnvalda án þess að kostnaður við greiðslumiðlun aukist. Því verkefni er ekki lokið enda vandséð að hægt verði að koma á fót nýrri greiðslulausn án aukins kostnaðar. Það er eðlilegt að láta á það reyna hvort ekki sé hægt að ná fram niðurstöðu í málið með samstarfi við stjórnvöld áður en ráðist er í lögfestingu svo íþyngjandi löggjafar án raunverulegs kostnaðarmats og sem byggir á óljósum hugmyndum um mögulegan sparnað. Þá eru uppi efasemdir um hvort efni frumvarpsins standist stjórnarskrá, samkeppnisrétt og EES rétt. **SFF leggja því til að beðið verði með lögfestingu frumvarpsins þar til fullnægjandi mat á öllum þessum þáttum hefur farið fram.**

Virðingarfyllt,

F.h. Samtaka fjármálafyrirtækja,

Heiðrún Jónsdóttir, framkvæmdastjóri

Jóna Björk Guðnadóttir, yfirlögfræðingur