

23. febrúar 2024

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019 (rekstraröryggi í greiðslumiðlun), mál 662.

1. Almenn

Þann 9. febrúar s.l. var Blikk hugbúnaðarþjónusta hf. (hér eftir “Blikk”) sent til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands nr. 92/2019. Blikk hefur látið málið sig varða á fyrri stigum í tengslum áformaða um lagasetningu og frumvarpsdraga í samráðsgátt en félagið þakkar það tækifæri að geta komið sjónarmiðum sínum á framfæri við efnahags- og viðskiptanefnd.

Blikk er íslenskt fjártæknifyrirtæki sem varð til í tengslum við vinnu sem hófst snemma árs 2022 og hafði að markmiði að innleiða hagkvæma innlenda greiðslumiðlun í kjölfar innleiðingar á svo kallaðri PSD2 tilskipun Evrópusambandsins í íslenskan rétt (sbr. lög um greiðsluþjónustu nr. 114/2021, hér eftir “gþl” eða “PSD2”). Nú tveimur árum síðar hefur Blikk fengið starfsleyfi frá Seðlabanka Íslands til að starfa sem greiðslustofnun.

Innleiðing íslenskrar greiðslumiðlunar, sem er óháð erlendum greiðslumiðlunarlausnum, kallar á nýja nálgun og smíði á nýju grunnkerfi en Blikk hefur unnið hörðum höndum að þróa slíkt kerfi og hefur nýlega lokið þeirri vinnu. Í vegferð sinni hefur Blikk nú þegar tekist á við ýmsar áskoranir og nokkuð ljóst að “ekki er sopið kálið þó í ausuna sé komið”. Að koma með nýja tækni, sem byggir á nýlegu regluverki og hugsun, inn á íhaldssaman fákeppnismarkað sem hefur lítið breyst í áratugi getur verið snúið og þá sérstaklega ef framgangurinn kann að vera háður samstarfi við væntanlega samkeppnisaðila og túlkun þeirra á ákvæðum laga. Þegar af þeirri ástæðu styður Blikk breytingar á regluverki sem hafa þann tilgang að skýra leikreglur og gera aðilum kleift að nýta þau tækifæri sem innleidd voru í áður nefnd lög um greiðsluþjónustu (greiðslumiðlun) fyrir þremur árum. Líkt og Blikk hefur áður vikið að í umsögnum sínum í undirbúningsferli framkvæmdavaldsins hefur skortur á skýrum reglum og úrræðum Seðlabankans átt þátt í því að markmiðum um aukna samkeppni og nýjungar á greiðsluþjónustumarkaði hafa ekki náðst á Íslandi þrátt fyrir ríkt ákall um slíkt í samfélaginu (s.s. frá verslun og þjónustu, neytendum og hinu opinbera) en fyrirbyggjandi frumvarp gæti skipt sköpum hvað það varðar.

2. Athugasemdir við frumvarpið

Lagafrumvarpið felur í sér víðtækar heimild Seðlabankans til að setja reglur um rekstraröryggi í greiðslumiðlun / þágu viðnámspróttar, öryggis og virkni slíkrar þjónustu. Nánar tiltekið eiga reglur Seðlabankans að taka til fyrirkomulagi innviða innlendrar greiðslumiðlunar, tilhögun greiðslufyrirmæla, sannvottun, ábyrgð og uppgjör greiðslna, aðgang að slíkum innviðum, skyldu lánastofnana til þátttöku, gjaldtöku fyrir afnot og takmarkanir á gjaldtöku greiðsluþjónustuveitanda. Blikk telur heimild Seðlabankans vera til bóta og til þess fallna að auðvelda fjártæknifyrirtækjum að þróa/innleiða greiðslumiðlunarlausnir og stuðla þannig að samkeppni á annars einsleitum markaði. Blikk teldi kost að árétta sérstaklega í frumvarpstextanum, eða umsögn efnahags- og viðskiptanefndar, að með þessu sé stefnt að því að auka samkeppni og draga úr mögulegum aðgangshindrunum.

Líkt og greinir hér að framan þá kveður frumvarpið á um heimild Seðlabankans um að mæla fyrir um “fyrirkomulag innviða innlendrar greiðslumiðlunar”. Í því sambandi skal á það bent að í greinargerð frumvarpsins er í dæmaskyni nefnt að tilvitnað orðalag taki m.a. til eignarhalds, reksturs og tegund innviðar. Blikk telur ekki

skýrt til hvaða innviða verið sé að vísa eða hvort Seðlabankinn geti, verði umrædd breyting að lögum, ákveðið hvernig eignarhaldi á fjártæknifyrirtækjum sem ráða yfir nauðsynlegum innlendum innviðum fyrir smágreiðslur verði háttáð (sbr. t.d. Blikk). Í þessu sambandi bendir Blikk á að í kafla 3 í greinargerðinni sé tiltekið að *Seðlabankinn hafi val um það hvort hann komi sjáfur á fót innlendri smágreiðslumiðlun eða hvort hann feli öðrum það*. Umrætt orðalag virðist ganga út frá því að smágreiðslumiðlun, líkt og sú sem Blikk hefur þróað, verði eingöngu sett á fót fyrir tilstilli Seðlabankans eða í samkeppni við hann (*“kemur sjáfur á fót innlendri smágreiðslumiðlun [...] eða hvort hann feli öðrum aðila það.”*). Blikk fagnar vissulega aukinni samkeppni en það skjóti þó skökku við ef Seðlabankinn, sem jafnframt er eftirlitsaðili Blikk, hyggst nýta sér ofangreinda heimild og koma á fót smágreiðslumiðlun sem yrði þá væntanlega í beinni samkeppni við Blikk og aðra aðila á sama markaði. Með vísan til þess telur Blikk mikilvægt að kveðið sé á um það með skýrum hætti hvort einkaaðilar sem hafa fjárfest, eða hafa í hyggju að fjárfesta í greiðslumiðlun, megi búast við samkeppni frá hinum opinbera eður ei.

Blikk fagnar frumvarpinu og telur það vera til þess fallið að búa til raunhæfa samkeppni í smágreiðslumiðlun á Íslandi. Að öðru leyti leyfir félagið sér að vísa til hjálagðrar umsagnar félagsins sem send var inn í samráðsgátt stjórnvalda í desember sl.

Virðingarfyllt,

f.h. Blikk hugbúnaðarþjónustu hf.

Bjarni Gaukur Sigurðsson, framkvæmdastjóri.

Hákon Stefánsson, stjórnarformaður

Forsætisráðuneytið,
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík.

11. desember 2023

Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019 (rekstraröryggi í greiðslumiðlun) (mál nr. 249/2023).

Þann 29. nóvember sl. birti skrifstofa stjórnskipunar og stjórnarsýslu f.h. forsætisráðuneytisins til umsagnar drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands (hér eftir „frumvarpið“ og „Seðlabankinn“). Breytingarnar fela í sér viðtækar heimildir til Seðlabankans til að setja reglur um rekstraröryggi í greiðslumiðlun á grundvelli þess að það sé í þágu viðnámsþróttar, öryggis og virkni í greiðslumiðlun. Í þeim heimildum felst nánar tiltekið heimild til að setja reglur sem snúa að fyrirkomulag innviða innlendrar greiðslumiðlunar, tilhögun greiðslufyrirmæla, sannvottun, ábyrgð og uppgjör greiðslna, aðgang að slíkum innviðum, skyldu lánastofnana til þátttöku, gjaldtöku fyrir afnot og takmarkanir á gjaldtöku greiðsluþjónustuveitanda.

Blikk hugbúnaðarþjónusta hf. (hér eftir „Blikk“) hefur skoðað umrædd drög og óskar eftir að koma á framfæri sjónarmiðum sínum sem rakin verða hér fyrir neðan.

Með umsögn Blikk að áformum að sömu lagasetningu sem birt var í júní 2023 var því fagnað að nú væri ráðgert að hrinda í framkvæmd þeim áformum sem hafa staðið til í nokkurn tíma hjá Fjármálastöðugleikanefnd og samstarfsvettvangi aðila í greiðslumiðlun (Framtíðarvettvangi Seðlabanka Íslands). Blikk er enn þeirrar sömu skoðunar og vísar ásamt neðangreindum sjónarmiðum í fyrri umsögn sína, sbr. einnig það sem kemur fram á bls. 23 í greinargerð með frumvarpi þessu. Það er mat Blikk að fyrirhuguð lagasetning sé mikilvægur þáttur í því að koma á traustari og skilvirkari smágreiðslulausnum á Íslandi. Sú skoðun er þó að einhverju leyti byggð á þeirri reynslu Blikk að aðgangshindranir séu of miklar í því ástandi sem ríkir nú. Verður hér farið betur yfir það.

Þann 27. október sl. fékk Blikk starfsleyfi sem greiðslustofnun samkvæmt lögum nr. 114/2021 um greiðsluþjónustu (hér eftir „greiðsluþjónustulögin“). Starfsleyfið tekur til leyfis til að veita þjónustu skv. g- og h-liðum 22. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna. Blikk hefur þróað innvið fyrir smágreiðslur sem er samskonar innviður fyrir greiðslumiðlun og frumvarpið fjallar um. Nánar tiltekið er Blikk innviður fyrir greiðsluvirkjun á innlendum millifærslum og reikningsupplýsingaþjónusta, innviður sem aðrir aðilar geta nýtt sér til að þróa aðrar fjártæknilausnir (framendalausnir) út frá, innviður sem getur tengst PSD2 umhverfi lánastofnana Íslands og/eða þjónustum frá Reiknistofu bankanna, innviður sem getur verið hýstur í skýjaþjónustuumhverfi og/eða innan Reiknistofu bankanna og innviður sem

er hægt er að samþætta við afgreiðslukerfi verslana og aðrar lausnir þar sem greiðsla vegna vöru og þjónustu fer fram.

Vegferð Blikk, sem hófst í byrjun árs 2022, hefur litast af áskorunum og hindrunum þvert gegn því sem stefnt var að með lögum um greiðsluþjónustu. Ljóst má vera að núverandi löggjöf tekur ekki með skýrum hætti á því hvernig framkvæmdin ætti að vera, svo sem hvað varðar framkvæmd sterkar sannvottunar, skiptingu ábyrgðar og uppgjörs greiðslna og skyldu lánastofnana til að koma sér saman um opnar vefþjónustur (e. API) sem gera milliliðum kleift að nálgast upplýsingar á einfaldan og öruggan hátt í sama gæðaflokki og þær sjálfar myndu gera kröfu um.

Þrátt fyrir nefndar hindranir hafa viðbrögð frá hagaðilum almennt verið jákvæð, svo sem söluaðilum, hinu opinbera og almennum neytendum. Það er því augljós áhugi á því að á Íslandi þrífist innlend smágreiðslulausn. Á meðan skýrar reglur um nánari framkvæmd greiðslumiðlunar skortir verða þessar hindranir þó áfram til staðar og þá ekki síst vegna þess að aðilar túlka lögina í dag á mismunandi hátt. Blikk leyfir sér að benda á ólíka túlkun á 78. gr. greiðsluþjónustulaga því til staðfestingar en ákvæðið er svohljóðandi:

“Ef greiðslan er virkjuð fyrir milligöngu greiðsluvirkjanda skal hann bera sönnunarbyrðina um að sannvottun hafi átt sér stað, að framkvæmd greiðslu hafi verið rétt skráð og að tæknileg bilun hafi ekki haft áhrif á hana eða á henni sé einhver ágalli.”

Þrátt fyrir umrætt ákvæði telja greiðsluþjónustuveitendur að þeim sé ekki rétt að treysta sannvottun sem er framkvæmd af greiðsluvirkjanda, þrátt fyrir tilvitnað ákvæði, og framkvæma greiðsluþjónustuveitendur sannvottunina sjálfir í öllum tilvikum. Þá hafa lánastofnanir túlkað á mismunandi hátt hvaða reikninga skuli gera aðgengilega í gegnum PSD2 þjónustur sínar, t.d. hvort löggjöfin nái aðeins yfir greiðslureikninga einstaklinga eða einnig fyrirtækja. Augljóst má vera að ólík túlkun á lagatexta er til þess fallin að teifa verulega fyrir því að markmiðum hlutaðeigandi laga (og tilskipunar Evrópusambandsins, PSD2) um innlenda smágreiðslulausn verði náð.

Að mati Blikk varðar mestu að leikreglur séu skýrar og að stjórnvald hafi að lögum til þess vald að skýra inntak regluverksins og um leið fylgja eftir réttri framkvæmd þess. Slíkar reglur verða að vera innan skynsamlegra marka en fyrirhuguð lagabreyting gefur Seðlabankanum mjög víðtækar heimildir, að gefnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar, sem ætlað er að knýja á um að innlend smágreiðslulausn nái fótfestu. Sem dæmi getur vanhugsuð útfærsla á gjaldi fyrir afnot að innviðnum gert reikning-í-reikning smágreiðslulausn ósamkeppnishæfa við núverandi lausnir og þar með hamlað útbreiðslu sem gengur gegn yfirlýstum markmiðum lagabreytingarinnar. Heimild til gjaldtöku verður að vera skýr, gagnsæ, hlutlæg, án mismunar og samræmast markmiðum og tilgangi víðeigandi laga svo sem greiðsluþjónustulaga og samkeppnislaga. Hið sama gildir um

“fyrirkomulagi innviða innlendrar greiðslumiðlunar” en í skýringum við 1. gr. er í dæmaskyni nefnt að slíkt geti m.a. tekið til eignarhalds, reksturs og tegund innviðar. Telur Blikk að ekki sé skýrt til hvaða innviðar verið sé að vísa og hvort Seðlabankinn geti, verði umrædd breyting að lögum, ákveðið hvernig eignarhaldi á Blikk skuli háttað í ljósi þess að félagið hefur nú þegar þróað innvið fyrir smágreiðslur. Í þessu sambandi bendir Blikk einnig á að í kafla 3 (“meginefni frumvarpsins”) sé tiltekið að Seðlabankinn hafi val um það hvort hann komi sjálfur á fót innlendri smágreiðslumiðlun eða hvort hann feli öðrum það. Umrætt orðalag virðist ganga út frá því að smágreiðslumiðlun, líkt og sú sem Blikk hefur þróað, verði eingöngu sett á fót fyrir tilstilli Seðlabankans (“kemur sjálfur á fót innlendri smágreiðslumiðlun [...] eða hvort hann feli öðrum aðila það.”). Blikk fagnar samkeppni á sviði smágreiðslumiðlunar, þ.m.t. frá Seðlabankanum, svo fremi að aðilar keppi á jafnréttisgrunni og ákvæði samkeppnislaga séu virt og telur rétt að hnykkja á slíku í útskýringum lagatextans, sem og að starfsemi Seðlabankans á þessu sviði hindri ekki starfsemi greiðsluvirkjenda eins og Blikk.

Í ljósi framangreinds er það enn mat Blikk að tilgangur umrædds frumvarps sé mikilvægur þáttur í að koma á samræmdu verklagi í innlendri smágreiðslulausn og að skerpa þurfi á skýrleika og eftirfylgni við reglur í þeim tilgangi að greiða fyrir nýsköpun og samkeppni í greiðslumiðlun. Slíkar reglur þarf þó að vinna með framangreint í huga og í samstarfi við þá aðila sem hyggjast bjóða upp á lausnir sem nýta sér innviðinn.

Virðingarfyllt,

f.h. Blikk hugbúnaðarþjónustu hf.


Asgerður Þórunn Hannesdóttir, lögfræðingur.


Bjarni Gaukur Sigurðsson, framkvæmdastjóri.