

Alþingi
b.t. Efnahags- og viðskiptanefndar
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík, 1. mars 2024
Tilv.: 2402009

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands (rekstraröryggi greiðslumiðlunar), 662. mál.

- Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, þann 9. febrúar 2024, þar sem eftirlitinu var gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands (rekstraröryggi greiðslumiðlunar), 662. mál., á 154. löggjafarþingi. Vegna anna var Samkeppniseftirlitinu veittur viðbótarfrestur til 1. mars 2024 til að skila umsögn vegna málsins.
- Líkt og gerð er grein fyrir í greinargerð með frumvarpinu átti starfshópur forsætisráðherra fund með Samkeppniseftirlitinu í aðdraganda þess að frumvarpið var sett á samráðsgátt stjórnvalda, en fundurinn var haldinn þann 27. nóvember 2023. Á fundinum kom eftirlitið almennum sjónarmiðum á framfæri, sem nánar verður vikið að hér á eftir. Rétt er þó að taka fram að eftirlitið hefur ekki veitt umsögn um hið framlagða frumvarp á undirbúningsstigum.
- Samkvæmt samkeppnislögum nr. 44/2005 fer Samkeppniseftirlitið m.a. með hlutverk málsvara fyrir viðhald og eflingu virkrar samkeppni á Íslandi. Þannig ber eftirlitinu m.a. að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni, benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að markmið samkeppnislaga er að efla samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmni í nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins.
- Með frumvarpinu eru Seðlabanka Íslands veittar heimildir til þess að, „*auka viðnámsþrótt í greiðslumiðlun hér á landi og stuðla að fjármálastöðugleika og þjóðaröryggi*“, líkt og segir í greinargerð. Í 2. gr. frumvarpsins kemur fram að Seðlabankanum verði heimilt að fengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar að setja reglur um rekstraröryggi greiðslumiðlunar. Þá segir að í reglunum verði heimilt að mæla fyrir um nauðsynlegar ráðstafanir og fyrirkomulag innviða innlendrar greiðslumiðlunar. Er m.a. tekið fram að Seðlabankanum verði heimilt að mæla fyrir um skyldu lánastofnana hér á landi til þátttöku, gjald fyrir afnot af innviðum og mörk á gjaldtöku af hálfu greiðsluþjónustuveitenda.
- Í frumvarpinu er kostnaður við greiðslumiðlun gerður að umtalsefni og í því efni m.a. vísað til skýrslu starfshóps menningar- og viðskiptaráðherra sem kom út í ágúst 2023 og Hvítbók um



framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið, sem kom út árið 2018.¹ Taka má undir með frumvarpshöfundum um æskilegt væri að kostnaður við greiðslumiðlun hérlendis væri minni. Hagsmunir eru því fólgnir í því að leita leiða til að draga úr kostnaði á þessu sviði.

1. Ályktanir sem draga má af fyrri málum

6. Í þessu sambandi er mikilvægt að huga að reynslu fyrri tíðar, m.a. í því skyni að varast mistök í stefnumótun fram á við. Hér ber fyrst að nefna að íslenskur fjármálamarkaður hefur lengi borið fákeppniseinkenni, en fáir einsleitir bankar með háa markaðshlutdeild hafa borið uppi starfsemi á markaði þar sem nýir og smærri aðilar eiga erfitt um vik að hefja starfsemi og keppa við hlið hinna stærri.
7. Rannsóknir samkeppnisyfirvalda á fyrri tíð leiddu í ljós verulegar samkeppnishindranir á vettvangi greiðslumiðlunar og tengdum sviðum. Nefna má í þessu sambandi ákvörðun [nr. 4/2008](#), *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga*. Í málinu var upplýst um fjölþætt samráðsbrot fyrirtækjanna, misnotkun Greiðslumiðlunar (síðar Valitors) á markaðsráðandi stöðu og samkeppnishamlandi háttsemi innan vébanda Fjölgreiðslumiðlunar, en það fyrirtæki var á þessum tíma í sameiginlegri eigu m.a. bankanna. Þessi brot hindruðu m.a. innkomu smærri keppinautar og voru til þess fallin að hækka verð, vinna gegn nýsköpun og þannig skaða almannahagsmuni.²
8. Þetta mál leiddi til mikilla breytinga til batnaðar á samkeppnisaðstæðum á greiðslukortamarkaði. Í framhaldinu voru gerðar breytingar á umgjörð Reiknistofu bankanna og starfsemi hennar sett skilyrði, sbr. ákvörðun [nr. 14/2012](#). Þar var m.a. kveðið á um um fullt aðgengi að þjónustu reiknistofunnar á jafnræðisgrundvelli, sem áður var ekki tryggt og hafði skapað verulegar aðgangshindranir inn á markaðinn.
9. Með ákvörðun [nr. 8/2015](#), *Breytingar á skipulagi og framkvæmd á greiðslukortamarkaði*, var síðan upplýst um brot Arion banka, Íslandsbanka, Landsbankans, Borgunar og Valitors á banni við ólögsmætu samráði og banni við samkeppnishamlandi háttsemi samtaka fyrirtækja. Viðurkenndu fyrirtækin meðal annars að hafa haft samráð um ákvörðun milligjalda í greiðslukortaviðskiptum. Skuldbundu fyrirtækin sig til að ráðast í umfangsmiklar aðgerðir til þess að bæta samkeppnisumhverfið, sem m.a. fólu í sér aðskilnað færsluhirðingar og útgáfuvinnslu innan Valitor og Borgunar, breytt eignarhald á Valitor og Borgun og innleiðingu hámarks milligjalda.³
10. Af framangreindum dæmum um samkeppnishindranir á mörkuðum tengdum greiðslumiðlun má draga þá ályktun að mikilvægt geti verið að stjórnvöld beri kennsl á samkeppnishindranir og leiti almennt leiða til að draga úr þeim enda geta slíkar hindranir leitt til hærra verðs og dregið úr nýsköpun. Í þessu sambandi skal á það bent að á fákeppnismörkuðum þar sem samkeppni er ekki nægilega virk getur skapast hætta á því að starfandi fyrirtæki sjái sér hag í því að vinna gegn nýjungum og hindra samkeppni, m.a. í því skyni að verja þær tekjulindir sem þau hafa aðgang að og/eða standa vörð um fyrri fjárfestingar á viðkomandi sviði.

¹ Við vinnslu hvítbókarinnar setti Samkeppniseftirlitið fram ítarleg sjónarmið um samkeppni á fjármálamörkuðum, sbr. skýrslu nr. 1/2018, Framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið – Svör við spurningum Hvítbókarnefndar. Sjá slóð: <https://www.samkeppni.is/media/skyrslur/Svor-SE-til-Hvitbokarnefndar.pdf>

² Valitor varð síðar uppvíst að því að brjóta aftur gegn banni við misnotkun á markaðsráðandi stöðu sinni og brjóta skilyrði sem sett voru með ákvörðun nr. 4/2008, sbr. nánar ákvörðun nr. 8/2013.

³ Nýlega reifun á athugunum Samkeppniseftirlitsins á fjármálamarkaði má nálgast í pistli nr. 4/2023 á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins, sjá slóð: <https://www.samkeppni.is/utgafa/pistlar/mikilvaeg-samkeppni-a-bankamarkadi>



2. Gildandi réttur og umfang regluasetningar

11. Í fyrri umsögnum sem borist hafa vegna frumvarpsins, bæði fyrir Alþingi og á fyrri stigum, hefur verið vísað til vinnu við innleiðingu á reglum EES greiðsluþjónustutilskipunarinnar PSD2 (2015/2366) sem ætlað er að auðvelda greiðslumiðlun, m.a. beint af innlánsreikningum viðskiptavina í bönkum (reikning í reikning „RÍR“ lausn). Þá hefur verið vísað til væntanlegra reglubreytinga sem ætlað er að auðvelda enn frekar greiðslumiðlun á EES-svæðinu (PSD3/PSR). Jafnframt hefur verið vísað til yfirstandandi viðræðna og samstarfs Seðlabanka Íslands við innlánsstofnanir um óháða innlenda greiðslumiðlun á svokölluðum framtíðarvettvangi.
12. Miðað við framkomnar upplýsingar hefur innleiðing PSD2 tilskipunarinnar verið flókið og umfangsmikið verkefni en innlánastofnanir búa við mismunandi hugbúnaðarkerfi sem flókið getur verið að tengjast og tengja saman. Í [umsögn](#) Blikk hugbúnaðarþjónustu frá 23. febrúar 2024 er sem dæmi bent á að innkoma á íhaldssaman fákeppnismarkað sem hafi lítið breyst í áratugi geti verið snúin og þá „*sérstaklega ef framgangurinn kann að vera háður samstarfi við væntanlega samkeppnisaðila og túlkun þeirra á ákvæðum laga*“. Að mati Samkeppniseftirlitsins er hér um að ræða athugasemd sem vert er að gefa gaum, sbr. meðal annars það sem rakið er hér að framan um samkeppnishindranir sem varpað hefur verið ljósi á í fyrri rannsóknnum eftirlitsins.
13. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að hugað sé að því við framkvæmd laganna hvort nauðsynlegt sé að grípa til frekari regluasetningar og þá að hvaða marki. Ef sjálfsprottin markaðsþróun og samkeppni, leysa það vandamál sem ætlunin er að bregðast við með frumvarpinu, ætti ekki að vera þörf á umfangsmiklum inngrípum á markaðnum. Aftur á móti kann að vera tilefni til þess að grípa til aðgerða ef markaðsbrestur veldur því að nýjar lausnir og ný fyrirtæki geta ekki náð fótfestu á markaðnum.

3. Innviðir og hlutverk Seðlabanka Íslands

14. Miðað við orðalag frumvarpsins og greinargerðar með því er óljóst hvert hlutverk Seðlabanka Íslands (þar með talið fyrirtækja í eigu hans) á markaðnum fyrir greiðslumiðlun mun verða í framtíðinni. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að þetta sé eins skýrt og kostur er í frumvarpinu. Í [umsögn](#) Seðlabankans við frumvarpið frá 23. febrúar 2024 er þetta þó skýrt nokkuð nánar þar sem Seðlabankinn svarar ákveðinni gagnrýni sem fram hefur komið vegna frumvarpsins.
15. Í umsögn Seðlabanka Íslands kemur þannig fram að það sé mat bankans að ekki hafi verið nægjanlegur hvati, hingað til, fyrir markaðinn til þess að koma á fót sínum eigin óháðu innlendu greiðslulausnum, sbr. framangreinda umfjöllun um innleiðingu tilskipunarinnar PSD2 og vinnu við opnun á tengingar á milli ólíkra fjármálastofnana. Ennfremur kemur fram í umsögninni:
 - Jafnvel þó óháðri innlendri greiðslulausn yrði komið á í samstarfi við fjármálastofnanir sem nýtir millifærslur á milli reikninga sé „mjög nauðsynlegt að frumvarpið nái fram að ganga þannig að afdráttarlaus lagaheimild verði veitt Seðlabankanum til að setja nýrri greiðslulausn skýrar leikreglur sem tryggja þátttöku innlánsstofnana, öryggi og aðgengi að lausninni.“
 - Í umsögninni kemur skýrt fram að ekki standi til að koma á fót „nýrri ríkislausn“ í smágreiðslumiðlun, eins og haldið hafi verið fram. Heldur sé markmiðið það að nýta millibanka- og innlánskerfin og „bankaöpp“ sem þegar séu til staðar hjá Seðlabankanum sem innviði fyrir nýjar greiðslulausnir.



- Seðlabankinn leggur áherslu á að alls ekki standi til að fara í samkeppni við markaðsaðila í smágreiðslumiðlun, heldur sé markmiðið að skapa skilyrði hér á landi, með því að nýta núverandi innviði, til að auka samkeppni og efla viðnámsþrótt í greiðslumiðlun, öllum til hagsbóta.
- Seðlabankinn telur að sú skylda sem lögð sé á innlánsstofnanir með frumvarpinu gangi ekki lengra „en sú skylda sem þegar er lögð á innlánsstofnanir vegna þátttöku þeirra í millibankakerfi Seðlabanka Íslands eða sú skylda sem hvílir á þeim samkvæmt lögum um greiðsluþjónustu. Þessi skylda er því með engu móti íþyngjandi fyrir innlánsstofnanir. Ekki verður lögð skylda á verslunar- og þjónustuaðila að taka við greiðslum samkvæmt lausninni heldur verður treyst á að hvatinn verði nægjanlegur vegna ávinnings þeirra aðila.“

16. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru þessar skýringar Seðlabanka Íslands mikilvægar og gagnlegt væri að þær kæmu fram í lögskýringargögnum.
17. Miðað við framangreint ætti frumvarpið og þær reglur sem settar verða á grundvelli þess að tryggja enn betur þau markmið sem þegar koma fram í PSD2 tilskipuninni. Ætlunin sé þannig, ef skilningur Samkeppniseftirlitsins er réttur, að tryggja að innviðir séu til staðar hér á landi sem gera fjármálastofnunum og fjártæknifyrirtækjum kleift að stofna og starfrækja reikning í reikning greiðslulausnir í samkeppni við hvert annað.

4. Tilmæli Samkeppniseftirlitsins í tengslum við frumvarpið með skírskotun til mögulegra áhrifa þess á samkeppni

18. Með hliðsjón af framangreindu telur Samkeppniseftirlitið að aðstæður kunni að kalla á að Seðlabanki Íslands búi yfir þeim heimildum sem frumvarpið kveður á um. Að því er varðar frumvarpið sjálft og mögulega reglusetningu á grundvelli þeirrar heimildar sem þar er kveðið á um, vill Samkeppniseftirlitið koma eftirfarandi sjónarmiðum og tilmælum á framfæri:

- a) Mikilvægt er löggjafinn tryggi að eftir lögfestingu verði heimildirnar ekki túlkaðar á þann veg að lögin eða reglur á grundvelli þeirra viki að einhverju leyti til hliðar ákvæðum samkeppnislaga eða skyldum fyrirtækja eða stofnana á grundvelli þeirra.

Til dæmis er mikilvægt að lögin eða reglurnar raski ekki skyldum fyrirtækja til þess að fara að banni 10. gr. samkeppnislaga við ólögsmætu samráði, eða fylgja ákvæðum 15. gr. samkeppnislaga um undantekningar frá slíku banni.

Einnig má nefna að ef opinberir aðilar ákveða að hefja rekstur í samkeppni við einkaaðila er mikilvægt að ákvæði samkeppnislaga gildi um slíka starfsemi, sbr. m.a. þær reglur sem fram koma 11., 14. og 16. gr. samkeppnislaga.

Fyrirliggjandi frumvarpstexti virðist ekki gera ráð fyrir öðru en að samkeppnislög gildi fullum fetum um framangreint. Reynslan sýnir hins vegar að það getur verið mikilvægt að löggjafinn taki af allan vafa um þetta, s.s. í nefndaráliti, til þess að forðast réttarágreining á síðari stigum.

- b) Tryggja verður að við mótnun reglna Seðlabankans og framkvæmd á grundvelli þeirra séu nýjar hindranir ekki reistar gagnvart innkomu nýrra aðila inn á viðkomandi markaði. Þennig sé tryggt að reglurnar sjálfar eða þeir innviðir sem til verða á grundvelli þeirra skapi ekki nýjar hindranir fyrir aðila að koma inn á markaði, s.s. með aðgangsskilyrðum sem eru til þess fallin að vernda starfandi fyrirtæki. Í þessu sambandi þyrfti einnig að gæta þess að



gjaldtöku sé ekki hagað þannig að minni aðilum verði gert erfitt fyrir að komast inn á markaði, s.s. vegna mikils stofnkostnaðar. Er framangreint nefnt í dæmaskyni.

- c) Komi til þess að Seðlabankinn beiti heimildum sínum til þess að koma á innviðum og kveði á um skylduaðild, gjaldtöku o.s.frv., er mikilvægt að tryggja að sú ráðstöfun komi ekki í veg fyrir að markaðsaðilar geti tekið upp nýrri, hagkvæmari og skilvirkari greiðslumiðlunaraðferðir sem uppfylla málefnalegar kröfur, s.s. að því er varðar öryggi.

Þannig er mikilvægt að vinna í upphafi gegn því að nýtt greiðslumiðlunarfyrirkomulag leiði á síðari stigum til óskilvirkni, kostnaðarauka eða skertrar samkeppnishæfni.

- d) Mikilvægt er Seðlabanki Íslands meti samkeppnisleg áhrif nýrra reglna á undirbúningsstigi. Í þessu samhengi bendir Samkeppniseftirlitið á álit sitt [nr. 2/2009](#) um samkeppnismat stjórnvalda, þar sem stjórnvöldum er bent á að framkvæma mat á áhrifum reglusetningar á samkeppni.

Ýmis mismunandi markmið geta legið að baki lagasetningu en í þessu tilviki er sérstaklega vísað til fjármálastöðugleika og þjóðaröryggis. Þegar nauðsynlegt kann að vera að takmarka samkeppni vegna annarra hagsmuna er afar mikilvægt að valin sé sú leið sem takmarkar samkeppni sem minnst á sama tíma og öðrum markmiðum með lagasetningu er náð.⁴

19. Framangreind tilmæli og áhersluatriði byggja m.a. á þeirri reynslu sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað í fyrri rannsóknum, sbr. meðal annars þau mál sem rakin eru í kafla 1 hér að framan.
20. Að lokum er rétt að taka fram að í umsögn þessari hefur Samkeppniseftirlitið ekki tekið afstöðu til þess hvort frumvarpið, verði það að lögum, samræmist reglum EES-réttar, s.s. um ríkisaðstoð, staðfesturétt og frjálst flæði þjónustu, sbr. ábendingar í umsögnum nokkurra aðila við frumvarpið. Mat á því heyrir undir Eftirlitsstofnun EFTA.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Magnús Þór Kristjánsson

⁴ Sjá til hliðsjónar samkeppnismat OECD sem álitid byggir á, <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>.