



Minnisblað

Viðtakandi	Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis	Dagsetning	19. mars 2024
Sendandi	Forsætisráðuneytið	Málsnúmer	FOR23110250
		Tilgangur	Til upplýsingar

Viðbrögð við umsögnum um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019 (rekstraröryggi greiðslumiðlunar)

Með tölvupósti dags. 12. mars óskaði efnahags- og viðskiptanefnd eftir minnisblaði um viðbrögð forsætisráðuneytisins vegna umsagna sem nefndinni bárust um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands nr. 91/2019, sem ætlað er að veita Seðlabanka Íslands traustari reglusetningarheimildir til að tryggja rekstraröryggi greiðslumiðlunar á Íslandi. Alls bárust átta umsagnir um frumvarpið frá:

- Alþýðusambandi Íslands (ASÍ)
- Blikk hugbúnaðarþjónustu hf.
- Fjárflæði ehf.
- Neytendasamtökunum
- Samkeppniseftirlitinu
- Samtökum fjármálafyrirtækja
- Seðlabanka Íslands
- Viðskiptaráði Íslands

Í minnisblaði þessu verður fjallað um helstu atriði sem fram komu í framangreindum umsögnum sem eru flestar jákvæðar í garð frumvarpsins. Ljóst er af umsögnum ASÍ, Neytendasamtakanna og Blikk hugbúnaðarþjónustu hf. að umræddir aðilar styðja framgang frumvarpsins. Þá er það mat Samkeppniseftirlitsins að aðstæður kunni að kalla á að Seðlabanki Íslands búi yfir þeim heimildum sem frumvarpið kveður á um. Í umsögn Fjárflæðis ehf. koma einkum fram ábendingar um hugsanlegan ábata og kostnað sem kann að leiða af frumvarpinu. Í umsögnum Samtaka fjármálafyrirtækja og Viðskiptaráðs Íslands er að finna gagnrýni á frumvarpið en báðir umsagnaraðilar telja að skynsamlegt sé að styrkja heimildir Seðlabankans til að stuðla að rekstraröryggi greiðslumiðlunar.

Í umsögn Seðlabankans koma fram sjónarmið bankans um mikilvægi þess að bankinn fái skýrari heimildir til þess að tryggja rekstraröryggi í greiðslumiðlun en það er meginmarkmiðið með frumvarpinu. Þar má jafnframt finna skýringar á fyrirhuguðum grunninnvið sem kann að vera komið á fót til þess að greiða fyrir nýjum innlendum greiðslulausnum sem byggja á millifærslum milli bankareikninga í núverandi greiðslukerfum. Vert er að taka fram að frumvarpið snýst ekki beint um að koma á fót þessum tiltekna grunninnvið sem mikið er minnst á í umsögnum - heldur að Seðlabankinn hafi skýrar reglusetningarheimildir til að geta brugðist við til að tryggja rekstraröryggi fjármálainnviða í landinu. Mikilvægt er að hægt sé að setja reglur ef þörf krefur um þann grunninnvið sem komið yrði á fót. Slík heimild samræmist fyllilega hlutverki Seðlabankans um að stuðla að virkri og öruggri

greiðslumiðlun í landinu og við útlönd, sbr. 2. gr. laga um Seðlabanka Íslands. Nú þegar er til staðar almenn reglusetningarheimild í 2. mgr. 46. gr. Seðlabankalaganna sem gerir bankanum kleift að setja reglur um viðfangsefni sín en nauðsynlegt þykir að skýra nánar í hverju reglusetningarheimildin felst þegar kemur að eins mikilvægu máli og rekstraröryggi fjármálainnviða. Þá er jafnframt talið nauðsynlegt að Seðlabankinn fái heimild til beitingar þvingunarúrræða til að stuðla að rekstraröryggi greiðslumiðlunar.

Ekki er skýrt hvaða vanda á að leysa – ekki nægjanlegar greiningar á nauðsyn – betra að bíða eftir niðurstöðu samstarfs eða því að markaðurinn leysi vandann.

Í umsögnum Samtaka fjármálafyrirtækja og Viðskiptaráðs er gagnrýnt að tilgangur frumvarpsins sé óskýr og þær greiningar sem gerðar hafi verið á þörf og forsendum þess séu ófullnægjandi. Þá er það mat beggja aðila að betra væri að bíða eftir að niðurstaða liggi fyrir um samstarf milli innlánsstofnanna og Seðlabankans um grunninnvið fyrir innlenda óháða greiðslulausn. Þessi gagnrýni kom fram á fyrri stigum máls og er henni svarað í greinargerð með frumvarpinu. Af greinargerð frumvarpsins er ljóst að því er ætlað að bregðast við ófullnægjandi viðnámsþrótti í smágreiðslumiðlun á Íslandi og aðstæðum sem ógna rekstraröryggi greiðslumiðlunar. Líkt og bent er á í umsögn Seðlabankans hefur mikil samþjöppun orðið í greiðsluleiðum þar sem rúmlega 90% greiðslna eru inntar af hendi með greiðslukortum sem háð eru erlendum innviðum og aðilum. Komi til þjónusturofs eru aðrar leiðir, sem nú eru til staðar í greiðslumiðlun hér á landi, ekki fullnægjandi. Þessi staða er talin ógna bæði fjármálastöðugleika á Íslandi og þjóðaröryggi og því er nauðsynlegt að bregðast við til þess að fjölga möguleikum í innlendri greiðslumiðlun og þannig auka viðnámsþrótt. Þar að auki stendur greiðslumiðlun frammi fyrir vaxandi netógnum sem eykur á mikilvægi viðnámsþróttar og fjölbreytni greiðsluleiða. Þær leiðir sem er verið að skoða hafa þann kost að auka viðnámsþrótt án þess að samfélagslegur kostnaður af greiðslumiðlun aukist. Öryggi almennings er aukið án þess að kostnaður heimila og fyrirtækja af greiðslumiðlun hækki.

Ljóst má vera að ekki hefur verið nægjanlegur hvati fyrir markaðinn til að bregðast við þessari stöðu. Þá eru jafnframt fyrir hendi aðgangshindranir að greiðslumiðlunarmarkaði sem þarf að hafa í huga sem m.a. lúta að miklum kostnaði nýrra aðila við að bjóða upp á greiðslulausnir. Í greinargerð með frumvarpinu er tíundað að einn valkostur gæti verið að aðhafast ekkert en binda vonir við að evrópskt regluverk, þ.e. einkum PSD2, PSD3 og PSR, leiði til þess að nýjar lausnir komi á markað til hliðar við greiðslukortin. Það kunni að vera að þróunin muni verða þessi ef ekkert er að gert, en það sé mikilli óvissu háð hve langan tíma það taki áður en árangur kemur í ljós. Þá geti slíkar lausnir horfið af markaðnum síðar auk þess sem nokkur breytileiki getur verið á því að hvaða marki þær auka viðnámsþrótt innlendrar greiðslumiðlunar, m.a. vegna hugsanlegra erlendra gagnatenginga. Í þessu samhengi má benda á að í umsögn Samkeppniseftirlitsins segir að það hafi í úrskurðum sínum fjallað um samkeppnishindranir á greiðslumiðlunarmarkaði þar sem nýir og smærri aðilar eiga erfitt um vik að hefja starfsemi og keppa við hina stærri. Í umsögn sinni vekur eftirlitið sérstaklega athygli á því sem fram kemur í umsögn Blikk hugbúnaðarþjónustu ehf. um frumvarpið, sem stefnir að því að koma inn á greiðslumiðlunarmarkað, þar sem bent er á það hversu erfitt það getur verið þegar framgangurinn kann að vera háður samstarfi við væntanlega samkeppnisaðila og túlkun þeirra á ákvæðum laga. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þar um að ræða athugasemd sem vert er að gefa gaum í þessu samhengi og tekur ráðuneytið undir það mat.

Til þess að bregðast við framangreindu hefur Seðlabankinn haft frumkvæði að því að kynna hugmyndir um hvernig auka megi viðnámsþrótt í smágreiðslumiðlun í samstarfi við innlánsstofnanir. Hugmyndir eru uppi um að nýta millifærslur á milli bankareikninga fyrir verslun og þjónustu þannig að rafræn staðgreiðsla verði möguleg í verslunum með aðgengilegum og raunhæfum hætti. Í því felst að komið verði á fót innvið, sem aðilar í greiðslumiðlun, sem uppfylla tilteknar kröfur, geta tengst og boðið einstaklingum upp á að framkvæma greiðslur í verslunum fyrir tilstilli þeirra. Greiðslan sjálf yrði framkvæmd á núverandi innviðum fyrir millifærslur milli bankareikninga en til viðbótar yrði sett upp

kerfi (grunninnviður) fyrir greiðslubeiðni sem opnar fyrir aðgengi aðila sem bjóða upp á greiðslulausnir fyrir einstaklinga. Samkeppni ætti þannig að skapast á greiðslumiðlunarmarkaði um þjónustu við einstaklinga og söluaðila. Líkt og fram kemur í frumvarpinu sem og í umsögn Seðlabankans er nauðsynlegt, jafnvel þótt samstaða næðist við innlánsstofnanir um slíkan grunninnvið, að fyrir hendi sé skýr heimild fyrir Seðlabankann til að setja nýjum innvið skýrar leikreglur sem tryggja virkni hans, þátttöku innlánsstofnana, öryggi og aðgengi að honum. Samkeppniseftirlitið tekur undir mikilvægi þessa í umsögn sinni.

Verið að raska samkeppnismarkaði – ríkislausn í greiðslumiðlun – frumvarpið kann að brjóta gegn samkeppnislögum og EES-samningi

Í umsögnum Samtaka fjármálafyrirtækja og Viðskiptaráðs kemur fram gagnrýni á frumvarpið sem lýtur að því að þar sé verið að raska samkeppnismarkaði, að ekki sé skýrt hvort verið sé að koma á fót ríkisgreiðslumiðlun í samkeppni við einkaaðila og að ekki hafi farið fram fullnægjandi greining á því hvort frumvarpið sé í samræmi við samkeppnislög og EES-samninginn.

Frumvarpið kveður á um skýrari reglusetningarheimildir fyrir Seðlabankann til þess að tryggja rekstraröryggi í greiðslumiðlun sem gæti falið í sér að hafa frumkvæði að því að koma á fót grunninnvið til þess að greiða fyrir nýjum innlendum greiðslulausnum sem byggjast á millifærslum milli bankareikninga. Verði það nauðsynlegt er ljóst að slíkur innviður þarf að uppfylla skilyrði samkeppnislaga og EES-samningsins auk annarra laga sem gilda á Íslandi.

Í frumvarpinu er að finna ítarlega umfjöllun um það hvernig frumvarpið og mögulegur innviður Seðlabankans samræmist EES-samninginum. Þá má vera ljóst af frumvarpinu að því er ætlað að stuðla að aukinni samkeppni á greiðslumiðlunarmarkaði. Það er jafnframt mat Samkeppniseftirlitsins að aðstæður hér á landi kunni að vera þess eðlis að Seðlabanki Íslands þurfi að búa yfir þeim heimildum sem frumvarpið kveður á um líkt og fram kemur í umsögn stofnunarinnar.

Hvað varðar hugmyndir, sem nú eru uppi varðandi hvernig slíkur innviður gæti verið, kemur fram í umsögn Seðlabankans að „ekki stendur til að koma á fót „nýrri ríkislausn“ í smágreiðslumiðlun, eins og haldið hefur verið fram, heldur að nýta millibanka-, innlánskerfi og bankaöpp sem þegar eru til staðar hjá Seðlabanka Íslands og íslenskum innlánsstofnunum“. Í skoðun er að koma á rafrænni staðgreiðslu með því að koma á fót grunninnvið fyrir greiðslubeiðni sem gerði kleift að nýta millifærslur sem greiðslu í smásöluverslun og hjá þjónustuaðilum hér á landi. Hugmyndin er sú að ekki þurfi að slá inn kennitölur/bankanúmer og að staðfesting á greiðslu komi sjálfkrafa í kerfi söluaðila. Innviðurinn sem er til umræðu í samstarfi Seðlabankans við innlánsstofnanir felst því í einfaldri samskipta- og boðleið við núverandi innviði og felur í sér að aðilar í greiðslumiðlun bjóða áfram upp á lausnir á samkeppnismarkaði fyrir einstaklinga og söluaðila. Raunar benda Samtök fjármálafyrirtækja á að hægt væri að notast við millifærslur til þess að greiða fyrir vöru og þjónustu hér á landi komi til þjónusturofs við erlenda kortainnviði. Þá leggur Viðskiptaráð til að notast verði við innlenda innviði sem þegar hafa verið byggðir upp til þess að auka viðnámsþrótt greiðslumiðlunar. Hugmyndir Seðlabankans í samstarfi við innlánsstofnanir um grunninnvið eru að þessu leyti í samræmi við umsagnir þessara aðila, þ.e.a.s. að gera millifærslur að raunhæfum og notendavænum valkosti í greiðslumiðlun. Þá telur ráðuneytið rétt að benda á að í umsögn sinni leggur Seðlabankinn áherslu á að alls ekki standi til að fara í samkeppni við markaðsaðila í smágreiðslumiðlun heldur er markmiðið að skapa skilyrði til aukinnar samkeppni hér á landi með því að nýta núverandi innviði og efla þannig viðnámsþrótt í greiðslumiðlun.

Reglusetningarheimildin er óskýr og of viðtæk – brýtur gegn stjórnarskrá; eignaréttur, atvinnufrelsi og lögætisregla.

Í umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja koma fram efasemdir um að sú reglusetningarheimild sem lagafrumvarpið felur í sér sé í samræmi við ákvæði stjórnarskrár sem lúta að atvinnufrelsi og eignarétti

Þar sem hún sé til þess fallin að hafa áhrif á þessi stjórnarskrárvörðu réttindi. Þá eru í umsögninni settar fram efasemdir um að valdheimildir Seðlabankans séu nægjanlega afmarkaðar svo að reglur settar á grundvelli nýrrar reglusetningarheimildar uppfylli hina stjórnskipulegu lögmætisreglu. Viðskiptaráð gagnrýnir einnig að reglusetningarheimildin sé ekki nægjanlega skýr svo ljóst sé hvað reglurnar geti kveðið á um.

Um þessi atriði er fjallað í þeim kafla frumvarpsins sem snýr að samræmi þess við stjórnarskrá og hafa bæði atriði verið athuguð með ítarlegum hætti. Það er því að mati ráðuneytisins ekki neinn vafi um að sú reglusetningarheimild sem frumvarpið kveður á um sé í samræmi við stjórnarskrá. Reglusetningarheimildin er jafnframt í fullu samræmi við lögbundið hlutverk Seðlabankans að stuðla að fjármálastöðugleika, traustri og öruggri fjármálastarfsemi og virku og öruggu fjármálakerfi, þar með talið greiðslumiðlun í landinu, og afmarkast af þeim skilyrðum sem talin eru upp í frumvarpinu og mati fjármálastöðugleikanefndar á nauðsyn reglusetningar hverju sinni.

Hvað varðar þær skyldur sem kunna að verða lagðar á innlánsstofnanir til þátttöku í grunninnvið má taka undir með Seðlabankanum að ekki er um að ræða íþyngjandi skyldu enda innlánsstofnunum nauðsynlegt að taka þátt í millibankakerfi Seðlabanka Íslands vegna starfsemi sinnar. Þá kemur jafnframt fram í umsögn Seðlabankans að ekki standi til að leggja skyldur á verslunar- og þjónustuaðila að taka við greiðslum í gegnum innviðinn heldur verður treyst á að hvatinn verði nægjanlegur vegna ávinnings þeirra aðila. Reglusetningarheimildin er því skýr og um afmarkað svið fjármálainnviða.

Kostnaður við nýja lausn mikill – lítill ávinningur fyrir samfélagið

Í umsögnum Samtaka fjármálafyrirtækja, Viðskiptaráðs og Fjárflæðis koma fram athugasemdir sem lúta að því að mikill kostnaður muni hljóta af því að koma á fót fyrirhuguðum grunninnvið og að hagræn áhrif nýrrar lausnar verði lítil.

Hvað varðar kostnað við að koma á fót grunninnvið er fjallað um það í frumvarpinu og útskýrt að tillkostnaður verði ekki mikill þar sem til standi að notast við greiðsluinnviði sem þegar eru til staðar og hefur verið fjárfest mikið í á undanförunum árum. Eins og bent er á í umsögn Seðlabankans byggja þær hugmyndir sem eru upp um grunninnvið á erlendum fyrirmyndum. Það er því ekki ólíklegt að tæknilausnir séu nú þegar fyrir hendi sem hægt væri að notast við hér á landi, en á þetta er reyndar bent í umsögn Fjárflæðis ehf. við frumvarpið. Það er þó ljóst að einhver kostnaður mun hljóta af innleiðingu grunninnviðar en líkt og kemur fram í frumvarpinu og er bent á í umsögn Seðlabankans hafa aðrir möguleikar, til þess að bregðast við þeirri ógn sem núverandi fyrirkomulag greiðslumiðlunar felur í sér fyrir fjármálastöðugleika og þjóðaröryggi, verið skoðaðir. Það á við um að koma á fót innlendu greiðslukortakerfi líkt og þekkist í Danmörku og Noregi, eða varalausn sem yrði einungis nýtt þegar áföll ríða yfir, líkt og til er í Finnlandi. Sú könnun hefur leitt í ljóst að kostnaður við slíkt yrði umtalsvert meiri en innleiðing grunninnviðar. Þá hefur grunninnviður og aðgengileg rafræn staðgreiðsla í viðskiptum þann kost að geta dregið úr kostnaði neytenda og söluaðila í greiðslumiðlun sem aðrir möguleikar hafa ekki. Þá er jafnframt horft til framtíðar og að innleiðing slíks innviðar geti leitt til framþróunar í greiðslumiðlun hér á landi í samræmi við það sem gerst hefur erlendis.

Umfjöllun um kostnaðargreiningu og hagræn áhrif nýrrar lausnar.

Í umsögn Fjárflæðis er fjallað um kostnað vegna greiðslumiðlunar á Íslandi og vísað í ritið *Kostnaður við smágreiðslumiðlun* sem Seðlabankinn gefur út. Samkvæmt upplýsingum frá Seðlabankanum er skipting bein kostnaðar vegna innlendrar færsluhirðingar milli innlendra færsluhirða og íslenskra banka nær því að vera 42% og 48% (en ekki 17% til íslenskra banka og 73% til innlendra færsluhirða eins og kemur fram í umsögn Fjárflæðis).

Fjárflæði bendir á að mikilvægt sé að hafa til hliðsjónar gjöld til kortaskemanna (Visa og Mastercard) við mat á hvort núverandi kerfi séu ódýr eða dýr í rekstri. Með fyrirhuguðum grunninnvið er ekki

einungis horft á kostnað sem greiddur eru til kortaskemanna heldur er talið að kostnaður heildstætt í kerfinu geti lækkað.

Í umsögn SFF segir að einungis sé hægt að bera saman tekjur og gjöld af smágreiðslumiðlun og debetkortum, þar sem um sambærilegar vörur sé að ræða og að kreditkort séu annað form á greiðslumiðlun. Tekið er undir það sjónarmið að um mismunandi vörur sé að ræða en þær þjóna sama tilgangi, þ.e. að koma greiðslum frá neytendum til söluaðila. Það er ávallt neytandinn sem velur hvaða greiðslumiðil hann notar. Stefnt er að því að fyrirhugaður grunninnviður verði opinn greiðsluþjónustuveitendum sem uppfylla ákveðin skilyrði og geta tengst innviðnum. Greiðsluþjónustuveitendur og þjónustuaðilar söluaðila hafa þannig tækifæri til að bjóða neytendum upp á virðisaukandi þjónustu, sem gæti mögulega aukið samkeppni við debet- jafnt sem kreditkort. Söluaðilar ættu jafnframt að hafa bæði tækifæri og hvata til að bjóða neytendum upp á fríðindi sem gæti einnig stuðlað að aukinni samkeppni við bæði debet- og kreditkort.

Í umsögn SFF eru settar fram forsendur sem leiða að þeirri niðurstöðu að tekjur muni ekki duga til að standa straum af rekstri lausnarinnar. SFF gerir aðeins ráð fyrir að lausnin sé notuð við kaup á matvöru, lyfjum og eldsneyti, miðað við debetkortaveltu og að lausnin nái í mesta lagi 50% markaðshlutdeild. Einnig er gert ráð fyrir að kostnaður við rekstur grunninnviðar, s.s. starfsmannakostnaður, rekstur tölvukerfa, leyfisgjöld o.s.frv. verði það hár að innviðurinn verði ekki rekinn með hagnaði. Stefnt er að því að grunninnviðurinn muni verða opinn öllum söluaðilum og því gæti notkun og útbreiðsla orðið mun meiri en gert er ráð fyrir í forsendum SFF. Eins og fyrr var nefnt þá verður grunninnviðurinn, sem unnið er að útfærslu á, byggður á núverandi innviðum og því mun ekki bætast við mikill kostnaður við rekstur hans.

Í umsögn SFF er réttilega bent á að við millifærslur milli banka, þar sem færslan fer í gegnum millibankagreiðslukerfi Seðlabankans, er nú greitt gjald sem er að meðaltali 5,82 kr. Gjaldið miðar við rekstur millibankagreiðslukerfisins, sem er rekið á kostnaðarverði og rekstrarkostnaður eykst ekki í takt við aukinn fjölda millifærslna. Því verður heildarkostnaður við rekstur millibankakerfis óbreyttur, óháð notkun á grunninnvið.

Lokaorð

Ítrekað er að markmið með frumvarpinu er að styrkja heimildir Seðlabanka Íslands til þess að setja reglur sem stuðla að rekstraröryggi í greiðslumiðlun. Seðlabankinn hefur að undanfögnu reynt að vinna að því að efla viðnámsþrótt í greiðslumiðlun með samstarfi við innlánsstofnanir um að koma á grunninnviði fyrir innlenda smágreiðslumiðlun. Slíkur innviður myndi auka fjölbreytni í innlendra greiðslumiðlun, minnka samþjöppunaráhættu í greiðslumiðlun hér á landi og draga úr því hversu innlend greiðslumiðlun er nú háð erlendum innviðum og aðilum. Seðlabankinn hefur því leitast við að ná settu markmiði í samstarfi við innlánsstofnanir. Umsagnir með frumvarpinu bera þess þó merki að ólík sjónarmið og hvatar kunni að þyngja slíkt samstarf. Það er því nauðsynlegt að Seðlabankinn geti knúið á um að mögulegt sé að leysa þetta og sambærileg mál með þjóðaröryggi að leiðarljósi.