



19. júní.2024

Minnisblað

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis

Sendandi: Seðlabanki Íslands

Efni: *Frumvarp um breytingar á lögum um Seðlabanka Íslands nr. 92/2019 - rekstraröryggi í greiðslumiðlun*

Hinn 3. maí sl. gerði Seðlabanki Íslands tillögu til efnahags- og viðskiptanefndar um breytingu á orðalagi frumvarpsins um breytingar á lögum um Seðlabanka Íslands. Markmiðið var einkum að skýra hvað fælist í heimildum bankans til setningar reglna er varða lögbundin verkefni hans á sviði greiðslumiðlunar. Tillagan tók mið af umsögnum og umræðum um frumvarpið í samráðsferli þar sem reglusetningarheimildin var m.a. sögð óskýr og of víðtæk. Tillaga bankans fól í sér nánari afmörkun á gildissviði reglusetningarheimildarinnar, þ.e. að hún tæki til innviða greiðslumiðlunar hér á landi og við útlönd sem og notkunar reiðufjár. Jafnframt var lagt til að ákvæði um gjaldtökuheimild bankans yrði felld niður þar sem nú þegar væri fyrir hendi gjaldtökuheimild skv. 43 gr. laga um Seðlabanka Íslands sem næði til gjaldtöku vegna innviða í greiðslumiðlun í eigu Seðlabankans. Samhliða var lagt til að heimild til að setja mörk á gjaldtöku af hálfu greiðsluþjónustuveitanda félli niður til að koma til móts við áhyggjur af því að ákvæðið gæti falið í sér óeðlilegt inngrip á samkeppnismarkaði.

Texta frumvarpsins var breytt í samræmi við tillögur bankans. Í annarri umræðu um frumvarpið á Alþingi var varpað fram spurningum um þessar breytingar, þá aðallega um setningu marka á gjaldtöku af hálfu greiðsluþjónustuveitanda í tengslum við röskun á samkeppni og kostnaðarsjónarmið til neytenda. Seðlabankinn leitast hér við að skýra breytinguna nánar.

Mikilvægt er að hafa í huga að meginmarkmið frumvarpsins er að styrkja heimildir Seðlabanka Íslands til reglusetningar í þeim tilgangi að efla viðnámsþrótt greiðslumiðlunar á Íslandi og að gera bankanum kleift að grípa til fyrirbyggjandi aðgerða í því skyni að stuðla að öryggi og virkni greiðslumiðlunar hér á landi til framtíðar sem er mjög brýnt. Það markmið er áfram tryggt þrátt fyrir breytingarnar sem gerðar voru á ákvæðinu. Breytingar samræmast sjónarmiðum í umsögn Samkeppniseftirlitsins og álitum þess nr. 2/2009, um samkeppnismat stjórnvalda, þar sem fram kemur að þegar nauðsynlegt kann að vera að takmarka samkeppni vegna annarra hagsmuna, s.s. til að stuðla að rekstraröryggi greiðslumiðlunar eins og hér er um að ræða, er mikilvægt að valin sé sú leið sem takmarkar samkeppni sem minnst á sama tíma og öðrum markmiðum með lagasetningu er náð.

Viðnámsþróttur smágreiðslumiðlunar og getan til að takast á við áföll tengist náið þátttöku innlánsstofnana í innviðum, fjölbreytni þeirra og útbreiðslu og styrk þeirra greiðsluleiða sem í boði eru. Yfirburðarstaða greiðslukorta í íslenskri greiðslumiðlun felur t.d. í sér samþjöppunaráhættu og dregur úr viðnámsþrótti innlendrar greiðslumiðlunar sem bregðast þarf við sbr. ályktun Þjóðaröryggisráðs frá árinu 2019.

Hvað varðar áhyggjur af því að ekki sé kveðið sérstaklega á um heimild til að setja mörk á gjaldtöku vegna greiðslulausna sem byggja á grunninnvið sem nú er unnið að því að innleiða hér á landi þarf að hafa í huga að Seðlabankinn, sem eigandi grunninnviðar, setur gjaldskrá og reglur um notkun á honum. Með því eru sett ákveðin takmörk á kostnað vegna notkunar hans. Þannig mætti t.d. sjá fyrir sér fyrirkomulag sem líkist greiðslukortaskemum kortafyrirtækjanna þar sem Seðlabankinn sem eigandi grunninnviðar gæti ákveðið gjald fyrir rekstur innviðar og þóknarir fyrir þátttakendur í skemareglum innviðarins. Þá er vert að hafa í huga að stefnt er að því að grunninnviður sá sem unnið er að geti lækkað aðgangspröskuld fyrir þátttakendur sem kynnu að vilja bjóða upp á greiðslulausnir og þar með eft samkeppni á markaði sem er í samræmi við markmið laga um greiðsluþjónustu (PSD2). Í því ljósi er heimild til þess að setja takmörk á gjaldtöku þessara aðila ekki brýn enda má gera ráð fyrir að aukin samkeppni muni tryggja að kostnaði notenda verði haldið í lágmarki og að ávinningur af henni skili sér til neytenda.

Hvað varðar heimild til að setja mörk á aðra innviði en í eigu Seðlabankans kom fram gagnrýni í umsögnum markaðsaðila ásamt áhyggjum Samkeppniseftirlitsins um það hvernig slíkum heimildum yrði beitt. Brugðist var við þessu með breytingunum sem gerðar voru að tillögu bankans.

Því má halda til haga að heimildin til þess að setja reglur um mörk á gjaldtöku var fyrst og fremst hugsuð til að auðvelda útbreiðslu nýrra innviða ef á þyrfti að halda. Hægt er að stuðla að útbreiðslu innviða á grundvelli þeirrar reglusetningarheimildar sem frumvarpið í núverandi mynd felur í sér með því t.d. að setja reglur sem skylda innlánastofnanir til aðildar og gera kröfur um að aðrir þjónustuveitendur geti tengst innviðum. Þessar reglur er hægt að setja án þess að þær kveði á um mörk á gjaldtöku en sú heimild hefði sennilega ekki verið nýtt til að ná fram markmiðum frumvarpsins fyrr en jóst væri að annað skilaði ekki árangri.

Þá er rétt að leggja áherslu á að ákvæðið hefði ekki veitt Seðlabankanum heimild til að setja mörk á hvers konar gjaldheimtu bankanna af viðskiptavinum sínum, eins og til dæmis færslugjöld. Reglurnar gætu ekki takmarkað slíka gjaldheimtu þar sem hún byggir á lögum um greiðsluþjónustu (PSD2). Á móti kemur að í þeim lögum eru settar vissar skorður á gjaldtöku sem er samkeppnishamlandi en gjöld skulu vera viðeigandi og í samræmi við raunverulegan kostnað greiðsluþjónustuveitandans. Auk þess gilda samkeppnislög um veitingu greiðsluþjónustu hér á landi og markaðurinn því undir eftirliti Samkeppniseftirlitsins hvað það varðar.