

153. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019
(rekstraröryggi í greiðslumiðlun).

Frá forsætisráðherra.

1. gr.

Við 17. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Seðlabankanum er heimilt 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.

2. gr.

Fyrirsögn VI. kafla laganna verður: **Greiðslumiðlun.**

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 44. gr. laganna:

a. Á undan 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Seðlabanki Íslands getur krafist hvern þann sem fylgir ekki lögum þessum, reglugerðum eða reglum sem settar eru á grundvelli þeirra um að úr verði bætt innan hæfilegs frests.

b. 1. mgr. orðast svo:

Seðlabanki Íslands getur lagt dagsektir á hvern þann sem ekki sinnir kröfum um úrbætur innan frests skv. 1. mgr. Seðlabankanum er einnig heimilt að leggja dagsektir á þá aðila sem vanrækja að veita bankanum upplýsingar, sem hann á rétt á samkvæmt lögum þessum, eða veita bankanum ófullnægjandi eða rangar upplýsingar. Greiðast dagsektirnar þangað til farið hefur verið að kröfum Seðlabankans. Dagsektirnar geta numið frá 10 þús. kr. til 1 millj. kr. á dag. Við ákvörðun um fjárhæð dagsekta er heimilt að taka tillit til eðlis vanrækslu eða brots og fjárhagslegs styrkleika viðkomandi aðila.

c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Úrbætur og dagsektir.*

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í forsætisráðuneytinu í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneytið og Seðlabanka Íslands og miðar að því að styrkja heimildir Seðlabanka Íslands til að auka viðnámsþrótt í greiðslumiðlun hér á landi, stuðla að fjármálastöðugleika og þjóðaröryggi. Jafnframt felast í frumvarpinu breytingar á heimildum Seðlabankans til beitingar þvingunarúrræða til samræmis við heimildir Seðlabankans í öðrum lögum.

Á árinu 2019 kom Seðlabanki Íslands á framfæri áhyggjum við þjóðaröryggisráð vegna þess hve greiðslumiðlun í landinu væri háð fáum erlendum aðilum, einkum vegna þess að erlendir innviðir væru í auknum mæli nýttir fyrir heimildagjöf og jöfnun debetkorta. Málið hefur verið rætt ítrekað í þjóðaröryggisráði og hefur ráðið tekið undir áhyggjur Seðlabankans. Samhliða aukinni notkun á rafrænni greiðslumiðlun, hefur netárásam og hagnýtingu á veikleikum í hugbúnaði fjölgað til muna og aukin ógn hefur stafað að fjarskiptainnvíðum vegna aukins óróa í alþjóðasamfélaginu. Því er mikilvægt að huga heildstætt að viðnámsþrótti greiðslumiðlunar í landinu. Seðlabankinn gegnir þar mikilvægu hlutverki en núgildandi lög veita ekki nægilega skýrar heimildir til viðbúnaðar til að tryggja örugga og virka greiðslumiðlun.

Undanfarin ár hefur Seðlabankinn átt í viðræðum við innlánsstofnanir um leiðir til að auka viðnámsþrótt greiðslumiðlunar almennt hér á landi m.a. með endurskipulagningu fjármálainnvíða, áætlunum um seðladreifingu og gervihnattasambandi fyrir greiðslumiðlun auk viðræðna um að koma á fót innlendri óháðri smágreiðslumiðlun.

Á ársfundi Seðlabanka Íslands snemma árs 2023 tilkynnti forsætisráðherra að settur yrði á laggirnar starfshópur til að gera tillögur að lagasetningu til að tryggja að innlend óháð greiðslumiðlun næði fram að ganga. Starfshópurinn skilaði í byrjun júní 2023 áformum um lagasetningu sem voru birt í samráðsgátt sumarið 2023.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**2.1. Almenn um þróun greiðslumiðlunar hér á landi og þær áskoranir sem uppi eru**

Traust og örugg greiðslumiðlun er ein undirstaða virkni hagkerfisins og efnahagslegrar velsældar. Með greiðslumiðlun er átt við leiðir til að koma fjármunum milli aðila. Greiðsla er algengasti löggerningur einstaklinga og samofin daglegu lífi. Almennigur þarf því að hafa aðgang að leiðum til að greiða fyrir vöru og þjónustu. Sama á við um fyrirtækin í landinu enda eru viðskipti almennt háð því að hægt sé að inna af hendi greiðslu. Greiðslumiðlun er því einn af grunninnviðum samfélagsins og mikilvæg almannagæði. Það er hlutverk stjórnvalda að treysta viðnámsþrótt hennar og tryggja að ætíð séu til staðar virkar greiðsluleiðir hér á landi. Stjórnvöld hafa sinnt þessu hlutverki lengi en Seðlabankinn rekur millibankakerfið (MBK) þar sem jöfnun og uppgjör milli lánastofnana fer fram. Auk þess fer þar fram uppgjör vegna greiðslukorta og viðskipta með verðbréf. Einnig hafa stjórnvöld, þ.e. Seðlabanki Íslands, gefið út seðla og slegið mynt sem eru gildur greiðslumiðill.

Með smágreiðslumiðlun er átt við greiðslu fyrir vöru og þjónustu óháð fjárhæð (e. retail payment). Miklu skiptir fyrir viðnámsþrótt smágreiðslumiðlunar að hafa fleiri en eina virka leið þannig að einhver sé nothæf dætti önnur út. Frá síðustu aldamótum var viðnámsþróttur lengstum viðunandi, bæði var notkun seðla og myntar útbreiddari en nú er og til staðar voru innlendir innviðir debetkorta. Þetta hefur nú breyst í grundvallaratriðum. Dregið hefur úr viðnámsþrótti og hætta er á að hann verði óviðunandi til framtíðar verði ekkert að gert. Notkun

seðla og myntar við smágreiðslu dregst jafnt og þétt saman og er komin niður fyrir 3%. Rúmur helmingur þjóðarinnar er alla jafna ekki með seðla við höndina og þjónustuaðilum sem dreifa seðlum og mynt (t.d. bankaútibúum) hefur fækkað hér á landi. Yfir 90% af öllum smágreiðslum á sölustað eða hjá þjónustuveitanda fara um greiðslukortainnviði alþjóðlegu kortasamsteypanna. Þá má benda á að nánast allar tækninýjungar í greiðslumiðlun hér á landi byggja á greiðslukortainnviðum, þ.e. greiðslukort eru miðill greiðslu þrátt fyrir að notendaviðmótið og vörumerkin sem snúa að almenningi séu fjölbreytt. Þessi staða felur í sér áhættu og dregur úr viðnámsþrótti greiðslumiðlunar enda hefur í nokkrum nýlegum tilfellum orðið rof á virkni kortainnviða.

Viðnámsþróttur smágreiðslumiðlunar og getan til að takast á við áföll tengist náið fjölbreytni, útbreiðslu og styrk þeirra leiða sem eru í boði. Seðlar og mynt eru enn mikilvæg greiðsluleið sem væri hægt að virkja frekar í neyð en veitir þó ekki sama viðnám og áður enda ekki ljóst hver viðbragðsgeta verslunar og þjónustu væri við aukinni notkun seðla við greiðslur. Vert er að treysta frekar undirstöðu þeirrar greiðsluleiðar næstu misserin til að auka viðbragðsgetu til skemmri tíma enda eina smágreiðsluleiðin í seðlabankafé. Það dugar hins vegar ekki eitt og sér þar sem greiðslumiðlun er orðin að mestu rafræn og ekki verður snúið af þeirri braut.

Rafrænni smágreiðslumiðlun hér á landi má skipta í tvo flokka, greiðslur með greiðslukortum sem fara um innviði erlendu kortasamsteypanna annars vegar og greiðslur sem byggja á millifærslum í heimabanka eða bankaappi sem fara um íslenska innviði lánastofnana og Seðlabankans hins vegar enda um færslu fjármuna beint af einum reikningi yfir á annan (reikning-í-reikning). Yfirburðastaða greiðslukorta í íslenskri greiðslumiðlun felur í sér samþjöppunaráhættu og dregur úr viðnámsþrótti greiðslumiðlunar. Innviðir greiðslukorta eru ekki á íslensku forræði. Í samskiptum Seðlabankans við alþjóðlegu kortasamsteypurnar í fjármálaáfallinu 2008 kom til tals af hálfu kortasamsteypanna að loka á þessar greiðsluleiðir hér á landi. Áhrifin af slíkri lokun í dag væru gríðarleg.

Greiðslukortin munu áfram gegna mikilvægu hlutverki í íslenskri greiðslumiðlun en það er ekki ásættanleg áhætta fyrir íslenskt efnahagslíf að búa við þessa samþjöppunaráhættu í greiðslumiðlun og skorti á öðrum valkostum. Hægt er að auka viðnámsþrótt greiðslumiðlunar með því að auka veg reikning-í-reikning greiðsluleiða hér á landi. Skref var stigið í þá átt með setningu laga um greiðsluþjónustu nr. 114/2021 en tilefni er til að stíga frekari skref til þess að tryggja þau markmið að hér verði til raunverulegir valkostir í greiðslumiðlun byggðir á þeim íslensku innviðum sem eru til staðar. Telja má að ef komið yrði upp grunninnviðum til að virkja frekar greiðsluleiðir sem byggja á færslum af reikningi kaupanda vöru og þjónustu yfir á reikning seljanda myndi slíkt jafnframt leiða til aukinnar samkeppni á greiðslumarkaði og opna á frekari framfarir og notkun fjártækni í greiðslumiðlun. Ísland var lengi í fararbroddi í evrópskri greiðslumiðlun og þessi leið felur í sér tækifæri til að komast á þann stað á nýjan leik samhliða því að tryggja viðunandi virkni og öryggi innlendrar smágreiðslumiðlunar.

Segja má að saga rafrænnar greiðslumiðlunar á Íslandi hefjist árið 1980 þegar fyrstu kreditkortin komu á markað hérlandis. Kreditkortin komu á markað rúmlega áratug á undan debetkortum, sem komu fyrst á markað árið 1993. Þetta forskot sem kreditkortin höfðu á debetkortin skýrir líklega að hluta mikla notkun kreditkorta á Íslandi sem er til jafns á við debetkort, ólíkt því sem algengast er erlendis.

Árið 1987 kynnti Reiknistofa bankanna (RB) fyrsta rauntímagreiðslumiðlunarkerfi í heiminum og árið 1989 var greiðslumiðlun á milli landa innleidd hér á landi (SWIFT). Árið 2002 hafði Seðlabanki Íslands forgöngu um að innleiða rauntímastörgreiðslukerfi (SG-RTGS) sem var í eigu bankans. Ári síðar var rauntímasmágreiðslukerfi (JK) innleitt í samstarfi við

fjármálafyrirtæki á Íslandi og var það fyrsta rauntímasmágreiðslukerfi í heiminum sem byggðist á seðlabankafé. Kerfið var í upphafi í eigu félags í eigu innlánsstofnana, færsluhirða og Seðlabankans. Bæði kerfin voru rekin og þjónustuð af RB og voru í raun hluti af stórtölvuumhverfi RB. Þegar RB var breytt í hlutafélag 2010 færðist eignarhald JK yfir til Seðlabanka Íslands en erlendis eru smágreiðslukerfi venjulega í sameiginlegri eigu innlánsstofnana viðkomandi lands þó nýleg dæmi séu um þróun í sömu átt og hér á landi, sbr. nýleg smágreiðslukerfi Evrópska Seðlabankans (TIPS) og Bandaríska Seðlabankans (FedNow).

Árið 2020 voru SG og JK kerfin lögð niður og virkni þeirra sameinuð í einu kerfi, millibankakerfi Seðlabanka Íslands (MBK). Það er bæði fyrir storgreiðslur og smágreiðslur og er að fullu í eigu og undir stjórn Seðlabanka Íslands en tæknilegur rekstur og hýsing þess er hjá RB. Þessi tilhögun opnar tækifæri á því að auka viðnámsþrótt greiðslumiðlunar með innleiðingu reikning-í-reikning greiðslulausna sem yrðu nátengd þessum kerfum.

Til viðbótar við að auka viðnámsþrótt með því að auka fjölbreytni og samkeppni í greiðslumiðlun þarf vegna mikilvægis greiðslumiðlunar fyrir virkni hagkerfisins að gæta að öryggi greiðsluleiða, bæði að því er varðar einstakar greiðslur en ekki síður öryggi innviða greiðslumiðlunar í heild. Millibankakerfi Seðlabankans (MBK), innlánakerfið SOPRA, greiðslukortainnviðir og SWIFT-gáttin eru dæmi um nauðsynlega innviði greiðslumiðlunar í landinu og tengsla við útlönd og því mikilvægt að huga vel að áfallaþoli þeirra. Vegna mikils hraða í rafrænni þróun eru áskoranir í greiðslumiðlun margbreytilegar og nauðsynlegt er að geta brugðist við nýjum veikleikum af staðfestu.

Samhliða aukinni notkun á rafrænni greiðslumiðlun hefur netárásam og hagnýtingu á veikleikum í hugbúnaði fjölgað til muna. Nettengingar Íslands við umheiminn fara í gegnum fáa sæstrengi. Undanfarið hefur verið lögð aukin áhersla á öryggi fjarskipta út frá almannahagsmunum og þjóðaröryggi vegna aukins óróa í alþjóðasamfélaginu, ekki síst í ljósi þess að nánast öll tal- og gagnafjarskipti frá landinu til útlanda fara í gegnum strengina. Seðlabanki Íslands gegnir mikilvægu hlutverki við að stuðla að fullnægjandi viðnámsþrótti greiðslumiðlunar í landinu en núgildandi lög veita ekki nægilega skýrar heimildir til viðbúnaðar til að tryggja örugga og virka greiðslumiðlun, m.a. vegna rofs á fjarskiptum og netógn. Kveðið er á um lágmarkskröfur til áhættustýringar og viðbúnaðar vegna rekstrar net- og upplýsingakerfa rekstraraðila nauðsynlegrar þjónustu á sviði bankastarfsemi og innviða fjármálamarkaða í lögum um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða nr. 78/2019 (sem innleiða svokallaða NIS-tilskipun). Lög um greiðsluþjónustu (sem innleiða svokallaða PSD2-tilskipun, sbr. síðar) gera ríkar kröfur til greiðsluþjónustuveitenda um eftirlitskerfi með rekstraráhættu og viðbrögð við alvarlegum rekstrar- eða öryggisfrávikum. Kröfur til áhættustýringar og viðbúnaðar að því er varðar rekstur net- og upplýsingakerfa lánastofnana, ekki síst kerfislega mikilvægra, leiðir jafnframt af ákvæðum laga um fjármálafyrirtæki.

Fyrirhuguð er upptaka reglugerðar ESB 2022/2554 (DORA) í EES-samninginn og síðan innleiðing í nýrri löggjöf um stafrænan viðnámsþrótt fjármálamarkaðar. Samhliða samþykkt DORA-reglugerðarinnar var netöryggistilskipunin (NIS1) endurnýjuð með NIS2. Allar helstu tegundir fjármálastofnana falla undir gildissvið DORA og með henni verða reglur um áhættustýringu, viðbúnað og tilkynningarskyldu um atvik að verulegu leyti samræmdar þvert á fjármálamarkaðinn. Fyrirhuguð er upptaka og innleiðing NIS2, samhliða DORA-reglugerðinni. Gildissvið NIS2 hefur verið verulega útvíkkað, frá því sem NIS1 gerir ráð fyrir. Ljóst má vera að tækniþjónusta á sviði fjármálamarkaðar (gagnaver, skýjavinnsluþjónusta, og UT-þjónusta, B-2-B) verður felld undir gildissvið fyrirhugaðra endurnýjaðra netöryggislaga, með innleiðingu NIS2. Að því er varðar greiðslu- og verðbréfauppgjörskerfi sem viðurkennd

hafa verið á grundvelli laga um öryggi fyrirmæla í slíkum kerfum, hefur löggjafinn kveðið ítarlega á um kröfur til áhættustýringar og viðbúnaðar vegna net- og upplýsingakerfa í tilvikum þeirra síðarnefndu, þ.e. í lögum um verðbréfamistöðvar o.fl. (CSD-reglugerðin). Seðlabankinn framfylgir alþjóðlega viðurkenndum viðmiðum um bestu framkvæmd í þeim efnum gagnvart millibankakerfinu (PFMI-kjarnareglurnar) á grundvelli eigin reglusetningar. Evrópulöggjöfin sem hér hefur verið fjallað um felur hins vegar ekki í sér sambærilegar reglusetningarheimildir hvað varða rekstraröryggi í greiðslumiðlun eins og mælt er fyrir í frumvarpi þessu og dugir því ekki alltaf til þess að fyrirbyggja eða bregðast við atvikum sem geta ógnað kerfinu í heild þótt löggjöfin stuðli að auknu öryggi á fjármálamarkaði.

Að lokum má færa fyrir því rök að með því að auka viðnámsþrótt greiðslumiðlunar með frekari nýtingu á innlendum innviðum greiðslumiðlunar með reikning-í-reikning greiðsluleið verði hægt að ná fram hagræði í staðgreiðsluviðskiptum hér á landi, þ.e. þeim viðskiptum sem í dag fara alla jafna fram með greiðslukortum. Hér skiptir miklu að nýta þá fjárfestingu sem felst í innlendum innviðum, þ.e. millibanka- og innlánskerfum hér á landi. Ekki væri um það að ræða að ráðast í umfangsmikla fjárfestingu í nýjum greiðslukerfum heldur að innleiða skýra greiðsluferla og samskiptaleiðir sem byggja ofan á núverandi greiðsluinnviði.

Í ritinu *Kostnaður í smágreiðslumiðlun 2023* sem gefið var út af Seðlabankanum kemur fram að kostnaður af greiðslumiðlun hér á landi sem hlutfall af vergri landsframleiðslu sé hærri en sambærilegur kostnaður í nágrannalöndum. Smæð markaðarins hér á landi vegur þar vissulega þungt en auk þess eykur hlutfallslega mikil notkun kreditkorta samfélagslegan kostnað. Einnig kann að skipta máli að ekki hefur tekist að ná fram kostnaðarhagræði með samrekstri innviða í smágreiðslumiðlun. Kostnaður í greiðslumiðlun dreifist á nokkrar aðila, m.a. greiðsluþjónustuveitendur (banka, sparisjóði, færsluhirða), sölu- og þjónustuaðila, neytendur og eftir atvikum undirverktaka í greiðslumiðlun. Nánar má lesa um kostnað í greiðslumiðlun í áðurnefndu riti.

2.2 Hlutverk Seðlabanka Íslands í greiðslumiðlun

Seðlabankar gegna ríku hlutverki í greiðslumiðlun og hafa gert lengi. Má þar nefna hlutverk þeirra við útgáfu og umsýslu seðla og myntar og eignarhald og rekstur rauntímagreiðslu- og uppgjörskerfa. Þá hafa seðlabankar jafnframt hlutverki að gegna sem aðilar sem hvetja til framþróunar (e. catalyst) greiðslumiðlunar og hafa í því samhengi iðulega beitt áhrifum til að leysa úr skorti á samhæfingu, með því að móta stefnu til lengri tíma og/eða stuðla að sameiginlegum stöðlum.

Líkt og annars staðar hefur Seðlabanki Íslands samkvæmt lögum um bankann mikilvægu hlutverki að gegna við greiðslumiðlun. Það er meðal markmiða hans samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 92/2019 um Seðlabanka Íslands, að stuðla að fjármálastöðugleika og traustri og öruggri fjármálastarfsemi. Þá skal hann stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslumiðlun í landinu og við útlönd. Í þeim tilgangi á og rekur Seðlabankinn MBK þar sem allt endanlegt uppgjör milli innlendra viðskiptabanka og sparisjóða í íslenskum krónum fer fram. Seðlabankinn fer einnig með yfirsýn með þróun, virkni og rekstraröryggi mikilvægra fjármálainnviða og gegnir virku hlutverki við framþróun á innviðum á fjármálamarkaði. Einnig hefur fjármálaeftirlit Seðlabankans eftirlit með hlítu eftirlitsskyldra aðila við þau lög og reglur sem um þá gilda, m.a. vegna laga um greiðsluþjónustu sem innleiðir greiðsluþjónustutillskipun Evrópusambandsins (PSD2) hér á landi.

Hlutverk fjármálastöðugleikanefndar er skilgreint með víðtækum hætti í a- og b-lið 13. gr. laga nr. 92/2019 um Seðlabankann. Kjarnahlutverk nefndarinnar er viðvarandi vöktun á öllum hugsanlegum atriðum sem geta ógnað fjármálastöðugleika, en röskun á greiðslumiðlun í

landinu eða við útlönd er þar á meðal. Fjármálastöðugleikanefnd skal skilgreina aðgerðir sem taldar eru nauðsynlegar á hverjum tíma til að hafa áhrif á fjármálakerfið í þeim tilgangi að efla og varðveita fjármálastöðugleika. Einnig er nefndinni ætlað að beina ábendingum til viðeigandi stjórnvalda þegar tilefni er til og þau verkfæri sem fjármálastöðugleikanefnd hefur duga ekki til að bregðast við.

Í skýringum við ákvæðið í því frumvarpi er varð að lögum nr. 92/2019 er fjármálastöðugleiki skilgreindur sem það ástand þegar ekki er rof eða veruleg truflun á starfsemi fjármálakerfisins og það býr yfir nægum viðnámsþrótti til að þola áföll og ójafnvægi án þess að veruleg neikvæð áhrif verði í miðlun fjármagns, miðlun greiðslna og dreifingu áhættu. Samkvæmt lögunum hefur fjármálastöðugleikanefnd því skýru hlutverki að gegna hvað greiðslumiðlun varðar.

2.3 Greiðslumiðlun og þjóðaröryggi

2.3.1 Ábendingar þjóðaröryggisráðs

Sem fyrr segir vakti Seðlabanki Íslands á árinu 2019 athygli þjóðaröryggisráðs á því að íslensk stjórnvöld þyrftu að sjá til þess að traust innlend rafræn smágreiðslumiðlun væri til staðar. Þannig yrði komið í veg fyrir að rafræn greiðslumiðlun innanlands væri alfarið háð erlendum aðilum og innviðum. Benti Seðlabankinn á að eftir fall bankanna haustið 2008 hefði reynt á hvort unnt yrði að tryggja fulla virkni innlendar greiðslumiðlunar. Á þeim tíma laut greiðsluferli debetkorta stjórn innlendra lögaðila á innlendum innviðum og þar með gátu erlendir aðilar ekki haft áhrif á kerfislega virkni þeirra.

Þetta hefur nú breyst þar sem á undanföllum árum hafa orðið gagnngerar breytingar á því ferli sem greiðslur með greiðslukortum, þ.e. debet- og kreditkortum, fara samkvæmt. Heimildagjöf og jöfnun bæði debet- og kreditkorta, sem felur í sér samþykki aðila fyrir flutningi á fjármunum, hefur nú viðkomu í alþjóðlegum kortakerfum utan Íslands. Enn sem komið er byggist framþróun rafrænna greiðslulausna í gegnum snjallsíma hér á landi á kortainnviðum og er notkun þeirra því háð sömu kostum, göllum og áhættuþáttum og eiga við um alþjóðleg greiðslukort.

Í matsskýrslu sinni um ástand og horfur í þjóðaröryggismálum árið 2022 fjallaði þjóðaröryggisráð um þessar ábendingar og áhættur er snúa að þjóðaröryggi með hliðsjón af greiðslumiðlun. Fram kom meðal annars eftirfarandi:

- Tryggja þarf að til staðar sé fullnægjandi innlend óháð smágreiðslulausn, helst fleiri en ein, þar sem greiðslur og uppgjör fari fram á innviðum undir innlendra stjórn og sé ekki háð fjarskiptum til og frá landinu. Stuðla þarf að því að slíki greiðslulausn sé komið á sem fyrst.
- Bæta þarf yfirsýn yfir net- og fjarskiptaógnir sem að fjármálakerfinu steðja, skýra boðleiðir ef til netárása kemur og undirbúa viðbúnað. Seðlabanki Íslands gegnir hér mikilvægu hlutverki. Einnig þarf að nýta þau tækifæri sem felast í nýlegri endurskipulagningu á rekstri fjármálainnviða greiðslumiðlunar til að samhæfa viðbúnað og viðbragð við fjarskiptaógnum.

Á undanföllum árum hefur áhætta vegna greiðslukerfa á Íslandi aukist. Aukin ógn á heimsvísu er snýr að netöryggismálum, stríðsástandi í Evrópu og aukinni sundrung á alþjóðavísu hefur aukið enn á þörf fyrir bættan viðnámsþrótt greiðslukerfa og er Ísland þar ekki undanskilið.

2.3.2 Aðgerðir Seðlabankans

Fjármálastöðugleikanefnd hefur í ályktunum sínum undanförunum misseri ítrekað brýna nauðsyn þess að innleiðd verði innlend smágreiðslulausn sem ekki er háð erlendu eignarhaldi og innviðum.

Þá hefur Seðlabankinn á undanförunum árum stuðlað að aðgerðum sem ætlað er að auka viðnámsþrótt fjármálakerfisins og hagræði í rekstri fjármálainnviða. Til dæmis hefur bankinn unnið að endurskipulagningu umgjörðar er varðar rekstur íslenskra fjármálainnviða í samstarfi við innlánsstofnanir. Þeirri vinnu lauk í lok árs 2021 með breytingum á eignarhaldi og starfsemi Reiknistofu bankanna hf. (RB). Seðlabankinn gerðist þá á ný eigandi í innviðafélaginu RB og hefur ásamt viðskiptabönkum og sparisjóðum endurskipulagt starfsemi félagsins með almannahag að markmiði og áherslu á hagkvæman og öruggan rekstur fjármálainnviða. Samhliða breytingum á RB setti Seðlabanki Íslands á fót samstarfsvettvanga fyrir aðila í greiðslumiðlun og aðra haghafa um málefni fjármálainnviða.

Einnig hefur mikil endurnýjun átt sér stað á undanförunum árum í tæknimálum fjármálainnviða, m.a. með innleiðingu nýs millibankakerfis Seðlabankans, nýjum innlánakerfum innlánsstofnana og nýjum tæknilausnum í stað stórtölvu sem hafði verið í notkun í áratugi hjá Reiknistofu bankanna. Seðlabankinn hefur að auki stofnað samráðsvettvang um rekstraröryggi fjármálainnviða (SURF).

Seðlabankinn gaf í byrjun árs 2023 út Sérmit nr. 16: *Innlend, óháð smágreiðslulausn*¹ með það að markmiði að skoða leiðir til að efla rekstraröryggi fjármálainnviða hér á landi. Þar koma fram ýmsir möguleikar til að efla viðnámsþrótt í innlendri smágreiðslumiðlun, sbr. enn fremur umfjöllun í kafla 2.8.

Seðlabankinn hefur nú um skeið á vettvangi framtíðarvettvangs, samráðsvettvangs um þróun fjármálainnviða, unnið að því í samstarfi við innlánsstofnanir að koma á fót innlendri smágreiðslumiðlun. Markmiðið er að nýta sameiginleg kerfi og fjárfestingar sem til staðar eru í innlendum fjármálainnviðum, þ.e. MBK og innlánskerfi innlánsstofnana sem nýlega hafa verið endurnýjuð. Áform eru uppi um að bæta við miðlægum grunninnvið sem gerði þriðja aðila kleift að tengjast fyrirbyggjandi kerfum og bjóða upp á smágreiðslulausnir. Þannig yrði hægt að nýta fyrirbyggjandi fjárfestingar enn frekar. Um yrði að ræða opinn innvið sem allir sem uppfylla tiltekin skilyrði gætu fengið aðgang að. Þessar viðræður standa enn yfir.

2.3.3 Hlutverk og heimildir seðlabanka á Norðurlöndum og Seðlabanka Evrópu

Á Norðurlöndunum hefur verið lögð aukin áhersla á hlutverk og heimildir seðlabanka til að auka öryggi og virkni í greiðslumiðlun. Það hefur til dæmis verið gert með því að innleiða löggjöf til að styrkja hlutverk seðlabanka og aðkomu að fjármálainnviðum.

2.3.3.1 Noregur

Breytingar á lögum um norska seðlabankann öðluðust gildi 1. janúar 2020. Helstu breytingar voru þær að yfirsýnarhlutverk bankans með fjármálainnviðum var í fyrsta sinn lögfest og mælt fyrir um viðbúnað.

Samkvæmt norsku lögum getur seðlabankastjóri, á grundvelli heimildar bankastjórnar bankans, tekið ákvarðanir í málum sem varða starfsemi bankans. Komi til þess að seðlabankastjóri þurfi að taka ákvarðanir hratt og örugglega og þegar tími eða tækifæri til að bera þær undir bankastjórn er ekki fyrir hendi hefur hann heimild til ákvörðunartöku.

¹ https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Sermit/Sermit_nr_16_ohad_greidslulausn.pdf

Árið 2019 tóku gildi í Noregi lög um þjóðaröryggi og markmið þeirra er að vernda fullveldi Noregs, lýðræðisleg stjórnvöld og aðra hagsmuni þjóðarinnar, koma í veg fyrir og vinna gegn atburðum sem ógna öryggi og tryggja að öryggisráðstafanir séu innleiddar í samræmi við grundvallar lagaleg sjónarmið og gildi í lýðræðisþjóðfélagi.

Lögin ná m.a. til greiðslna, viðskipta með fjármálagerninga, aðgengis að greiðsluleiðum og getu til að takast á við fjármálaáföll.

2.3.3.2 Finnland

Í Finnlandi voru sett lög árið 2022 til að koma á fót varúðarkerfum í því skyni að styrkja öryggi daglegrar greiðslumiðlunar vegna áfalla í fjármálakerfinu. Í lögunum felst m.a. að sérstakri fjármálastöðugleikastofnun er falið að reka varakerfi fyrir annars vegar þjónustu sem varðar bankareikninga og hins vegar greiðslukortþjónustu. Kerfið er þó aðeins varakerfi til að tryggja grunnvirkni í greiðslumiðlun ef á þarf að halda. Lögin fela það einnig í sér að finnski seðlabankinn viðheldur millibankagreiðslukerfi til vara fyrir fjármálaþyrtingu sem hægt er að virkja ef upp koma alvarleg áföll þar sem hægt er að framkvæma jöfnun og uppgjör. Samhliða þessari lagabreytingu var lögum um lánastofnanir einnig breytt og þeim gert skylt að viðhalda samfelldri virkni sem tryggir að hægt sé að nota fyrrnefnd kerfi.

2.3.3.3 Svíþjóð

Ný lög um sænska seðlabankann öðluðust gildi 1. janúar 2023. Í lögunum er lögð aukin áhersla á yfirsýn og viðbúnað hvað varðar fjármálainnviði.

Lögin hafa nú að geyma ákvæði um yfirsýnarhlutverk bankans með fjármálainnviðum og er einnig kveðið á um nýjar skyldur sem lúta að viðbúnaði. Skal bankinn hafa næga getu til að vinna gegn alvarlegum truflunum í fjármálakerfinu og bolmagn til að viðhalda starfsemi sinni bæði á friðartímum og þegar þörf er fyrir aukinn viðbúnað. Í báðum tilvikum skal gera almenningi kleift að inna greiðslur ef hendi.

Samkvæmt lögunum er bankanum heimilt að taka þátt í viðbúnaðaraðgerðum vegna viðsjárverðs ástands hvort heldur sem er innan eða utan landsins. Bankanum er einnig heimilt, að fengnu samþykki þingsins, að gefa út stafræna greiðslumiðla og neyðarfé í ákveðnum tilvikum.

2.3.3.4 Danmörk

Lög um seðlabanka Danmerkur eru frá 1936 og fjalla ekki beint um greiðslukerfi og varaleiðir. Hins vegar er fjallað nánar um innviði og yfirsýn í lögum um markaðsviðskipti sem tóku gildi árið 2018. Þar er m.a. lögð áhersla á mikilvægi örugggra og skilvirkra greiðslukerfa. Samkvæmt lögunum hefur seðlabanki Danmerkur heimildir til að beita viðurlögum við brotum á ákvæðum laganna.

2.3.3.5 Evrópusambandið

Í stofnskrá Seðlabanka Evrópu er fjallað um hlutverk bankans er snýr að greiðslumiðlun og fjármálainnviðum. Þar segir að bankinn skuli stuðla að virku og öruggu greiðslumiðlunarkerfi.

Ennfremur segir þar (í 22. gr. stofnskrárinnar) að bankinn og seðlabankar ríkjanna megi eiga og reka innviði og Seðlabanki Evrópu setja reglur sem tryggi skilvirk greiðslu- og uppgjörskerfi innan ESB og gagnvart öðrum ríkjum. Evrópski Seðlabankinn hefur stutt þróun rauntímagreiðslna í evrum allt frá árinu 2014. Hluti af því var þróun uppgjörskerfis sem gerir upp millifærslur í seðlabankafé í rauntíma, svokallað Target Instant Payment Settlement (TIPS).

Árið 2020 gaf framkvæmdastjórn ESB út stefnu í smágreiðslumiðlun (COM (2020) 592 final). Stór þáttur í stefnunni er endurskoðun greiðsluþjónustutilskipunarinnar (PSD2), sem nánar verður fjallað um síðar. Stuðla beri að rauntímagreiðslum en slíkt verði að haldast í

hendur við neytendavernd, til dæmis að því er varðar þekkingu neytenda á rétti til endurgreiðslu þegar mistök eða svik eiga sér stað. Neytendur njóta ekki alltaf sömu réttarverndar þegar um rauntímagreiðslur ræðir og á við um aðrar rafrænar greiðsluleiðir. Framkvæmdastjórnin leggur áherslu á gagnsæi og innsýn í greiðslukeðjuna. Tillhneiging sé til að æ fleiri aðilar eigi hlut að máli þegar verið er að inna greiðslu af hendi. Þetta geti til dæmis gert erfiðara um vik að uppgötva svik og aukið kostnað í greiðslumiðlun. Fram kemur að ef rauntímagreiðslur eigi að verða megingreiðsluformið þurfi að gæta að verðlagningu og að það verði ekki dýrara að millifæra í rauntíma heldur en ef greitt er með afhendingarfresti. Þó verði auðvitað að taka mið af því ef viðbótarvernd verði veitt, líkt og á við um kreditkort, að í því felist kostnaður.

Árið 2019 gaf Seðlabanki Evrópu út stefnu í smágreiðslumiðlun (e. The Eurosystem's retail payments strategy). Þar kemur fram að smágreiðslur taki nú miklum breytingum vegna stafrænnar tækni, breyttra neysluháttá og breytinga á regluverki. Í vaxandi mæli séu rafrænar greiðslur að breytast úr grunnþjónustu, sem staðbundnir bankar veiti, yfir í háþróaðar greiðslulausnir. Dregið hafi hratt úr notkun reiðufjár. Þá séu stór alþjóðleg tæknifyrirtæki að gera sig æ meira gildandi á þessu sviði.

Þótt það sé mikilvægt fyrir evrópska greiðslumiðlunarmarkaðinn að vera opinn fyrir alþjóðlegri samkeppni í þágu skilvirkni og nýsköpunar sé hætta á að hann verði viðkvæmari fyrir utanaðkomandi röskun ef hann er of háður lausnum og tækni sem sé í rekstri utan lögsögu Evrópusambandsins. Þetta skipti máli til dæmis við að vernda upplýsingar um greiðslur eða að geta rakið þær í þágu varna gegn peningabætti, fjármögnun hryðjuverka og skattsvikum. Þar að auki fari hagsmunir tæknirisanna ekki endilega saman við hagsmuni evrópskra hagaðila.

Stefnunni í smágreiðslumiðlun er ætlað að ýta undir evrópskar lausnir sem séu öruggar og skilvirkar og mæti auknum áskorunum sem sjálfsstjórn Evrópu á þessu sviði stendur frammi fyrir. „Að vera háður alþjóðlegum fyrirtækjum í auknum mæli getur haft umtalsverðar hliðarverkanir á sviði stjórnunar og sjálfsstjórnar. Alþjóðlegir aðilar munu ekki eða geta ekki tekið að fullu leyti þarfir evrópskra notenda greiðsluþjónustu til greina. Ennfremur er ekki hægt að útiloka að spenna í alþjóðamálum geti haft neikvæð áhrif á snurðulausa virkni evrópskra greiðslukerfa. Til viðbótar getur sú staðreynd að vera háð örfáum stórum greiðsluþjónustuveitendum leitt til skorts á samkeppni sem kemur niður á notendum. Þess vegna er talið á vettvangi evrunnar að skortur á evrópskri lausn við smásölu og í netviðskiptum sé meiriháttar glufa á evrópskum smágreiðslumarkaði“.² Stefnan varðar nokkra þætti en einn þeirra er að til verði greiðslulausn sem sé evrópsk og lúti evrópskum reglum, sé örugg og skilvirk, þægileg og ódýr og sem nái fyrr eða síðar alþjóðlegri viðurkenningu. Engin slík lausn sé nú til staðar og alþjóðleg kortafyrirtæki séu mjög fyrirferðarmikil sem og tæknirisar þegar kemur að viðskiptum á netinu. Fram kemur að PSD2 hafi skapað grundvöll til að opna bankakerfið og hvata fyrir nýjungum í greiðslumiðlun af hálfu fjártæknifyrirtækja.

Samkvæmt stefnunni kemur til álita að Seðlabanki Evrópu verði virkari í þróun nauðsynlegra innviða. Nú þegar rekur bankinn TIPS, sem er uppgjörskerfi fyrir rauntímagreiðslur.

ESB hefur einnig gefið út stefnu er varðar forræði á lykilinnviðum, (e. Open Strategic Autonomy) þar sem kemur fram sú stefna að Evrópulönd eigi að vera sjálfstæðari og sjálfum

² Mirjam Plooi, A future-proof retail payments ecosystem for Europe – The Eurosystem's retail payments strategy and the role of instant payments therein. Financial Stability Review, haust 2020.

sér nægari varðandi ýmsa lykilinnviði. Þá hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins kynnt tillögu að breytingu á reglugerð um rauntímagreiðslur í evrum (COM(2022) 546 final. Markmiðið er að auka útbreiðslu slíks valkosta, m.a. með því að mæla fyrir um að kostnaður við rauntímagreiðslur megi ekki vera hærri en kostnaður af öðrum millifærslum.

2.4 Alþjóðleg þróun í rauntímagreiðslumiðlun

2.4.1 Almennt um rauntímagreiðslumiðlun

Rauntímagreiðslumiðlun er tafarlaus rafræn miðlun upplýsinga sem gerir það að verkum að fjármunir verða þegar í stað aðgengilegir fyrir viðtakanda. Rauntímagreiðslumiðlun styður við skilvirkni og hagkvæmni greiðslumiðlunar þar sem fjármunir verða strax aðgengilegir fyrir viðtakanda og greiðslan fer fram án milliliða. Undanfarin ár hefur rauntímagreiðslumiðlun orðið sífellt algengari á alþjóðavísu. Árið 2020 voru slíkar lausnir í boði í 55 ríkjum og í bígrið í 10 öðrum.³ Í sumum löndum hafa rauntímagreiðslur náð mikilli útbreiðslu fljótt á meðan þróun hefur verið hægar í öðrum löndum. Ýmsir þættir hafa áhrif sem eru sumir ótengdir þeirri greiðsluþjónustu sem um ræðir. Það á til dæmis við um aðgang að fjarskiptum og greiðsluhegðun í viðkomandi landi. Það sem einkennir þau lönd þar sem útbreiðslan hefur verið hröð er að stafræn þróun er langt komin, þ.m.t. mikil notkun greiðslukorta í samanburði við reiðufé. Þá eru einkenni greiðsluþjónustunnar sjálfrar mikilvæg fyrir útbreiðslu rafrænna greiðslumiðla, eins og gjöld sem notendur þurfa að greiða og notagildi við mismunandi aðstæður (greiðslur milli einstaklinga, greiðslur í smásölu og greiðslur milli fyrirtækja). Það hefur einnig haft jákvæð áhrif á útbreiðslu ef rauntímagreiðslur hafa verið gjaldfrjálsar fyrir neytendur og hægt að framkvæma þær í smáforriti á farsíma.

2.4.2 Rauntímagreiðslumiðlun og RÍR lausnir erlendis

Viða í Evrópu hafa rauntímagreiðslulausnir náð góðum árangri, einkum fyrir greiðslur milli einstaklinga og í vefverslunum. Í Brasilíu hefur innleiðing á rauntímagreiðslukerfinu Pix gengið mjög vel og stefnir í að notkun þess fari fram úr samanlögðum fjölda debet- og kreditkortafærslna. Eftirfarandi eru nokkur dæmi um erlendar rauntímagreiðslulausnir:

2.4.3 Svíþjóð

Útbreiðsla rauntímagreiðslna hefur verið hröð í Svíþjóð. Árið 2012 tóku sex stórir sænskir bankar sig saman ásamt Seðlabanka Svíþjóðar og Bankgirot og stofnuðu Swish. Notendur eru um 8 milljónir einstaklinga. Þjónustan er veitt í smáforriti á farsíma. Notendur verða að vera með bankareikning í Svíþjóð og vera með sænska kennitölu. Í upphafi var Swish einkum notað til að millifæra greiðslur milli tveggja einstaklinga. Fljótlega var líka byrjað að nota hana fyrir fjársafnanir, t.d. fyrir litla viðburði íþróttafélaga eða á flóamörkuðum þar sem óhentugt var að vera með kortalesara. Lítil fyrirtæki sem vildu sleppa við kortagjöld fylgdu í kjölfarið. Þjónustan er ókeypis fyrir einstaklinga. Fyrirtæki og skráð félagasamtök greiða sem nemur 1-3 sænskum krónum fyrir hverja móttækna greiðslu auk lítilsháttar árgjalds.

2.4.4 Spánn

Tilurð og virkni Bizum á Spáni er ekki ósvipuð Swish í Svíþjóð. Bizum er hlutafélag í eigu 34 spænskra banka sem býður viðskiptavinum banka að tengja veltureikninga sína í spænskum bönkum við Bizum-appið. Með því má millifæra milli bankareikninga í rauntíma, ekki ósvipað

³ Mirjam Plooi: A future-proof retail payments ecosystem for Europe – the Eurosystem's retail payments strategy and the role of instant payments therein, Financial Stability Review, Haust 2020.

og íslenskir neytendur þekkja í öppum (smáforritum) íslensku viðskiptabankanna. Slík rauntímamillifærsla stóð viðskiptavinum banka og sparisjóða á Spáni ekki til boða fyrir tilkomu Bizum, svipað og þegar Swish kom fyrst á markað í Svíþjóð. Swish og Bizum eiga það hins vegar sameiginlegt í dag að söluaðilar vöru og þjónustu geta jafnframt tekið við greiðslum frá neytendum með tiltölulega einföldum hætti og greiðslur skila sér þá í rauntíma til söluaðila. Að því leyttu svipar virkni Swish og Bizum til Aur-appsins í dag, þ.e. millifærslur á vini og fjölskyldumeðlimi eru auðveldar í gegnum símanúmer í rauntíma og hægt að nota til að greiða fyrir vöru og þjónustu, að því undanskyldu að Aur-appið krefst aðkomu debetkorts þegar greitt er fyrir vöru og þjónustu sem Swish og Bizum gera ekki.

2.4.5 Holland

iDEAL í Hollandi er greiðsluleið, einkum í netverslun en einnig til kaupa vöru og þjónustu á staðnum, sem hefur náð mjög mikilli útbreiðslu meðal söluaðila og neytenda í Hollandi. iDEAL er greiðsluskema sem allt frá stofnun árið 2005 hefur verið í eigu Currence, sem var í eigu átta stórra hollenskra banka þar til á árinu 2023 að félagið var selt European Payments Initiative (EPI). Grundvöllur mikillar útbreiðslu greiðslulausna iDEAL liggur ekki síst í árangursríkri samhæfingu banka til viðbótar við reglur sem gera greiðslulausnir iDEAL opnar öllum markaðsaðilum. EPI vinnur nú að því að gera greiðslulausnir iDEAL að rauntímagreiðslumiðlun milli bankareikninga, bæði til millifærslna milli einstaklinga og til greiðslu á vörum og þjónustu, bæði á netinu og á staðnum, og munu þær verða í boði innan flestra eða allra ríkja ESB nái áætlanir fyrirtækisins fram að ganga.

2.4.6 Bretland

Boðið var upp á rauntímagreiðslur í Bretlandi árið 2008 með tilkomu „Faster payments“. Útbreiðslan var þó hæg og það var ekki fyrr en íhlutun stjórnvalda gerði það að verkum að bönkunum var í raun skylt að vera þátttakendur sem rauntímagreiðslur fóru að taka við sér.

Straumhvörf urðu árið 2016 þegar Samkeppnisstofnun Bretlands (e. Competition and Markets Authority) skikkaði níu stærstu banka Bretlands til að taka höndum saman í því skyni að opna fyrir aðgang nýrra aðila, sjá Retail banking investigation report frá 9. ágúst 2016. Þannig var þeim gert að þróa saman og koma sér saman um opna lausn byggða á netskilaflötum (e. API). Þetta gerði milliliðum kleift að nálgast upplýsingar um viðskiptavini bankanna að fengnu samþykki þeirra. Til þess að ákvarðanataka yrði skilvirk og tímanleg þá var búin til ný eining, sem bankarnir fjármögnuðu, en var leidd af óháðum aðila. Einnig var séð til þess að rödd smærri banka og fjártækniyrirtækja heyrðist á þessum nýja vettvangi. Þessi nýja eining hlaut nafnið Open Banking Implementation Entity (OBIE). Þegar PSD2 var innleidd í Bretlandi var nærtækt að aðgangur að greiðslureikningum af hálfu greiðsluvirkjenda yrði einnig á verksviði OBIE.

Þótt margt hafi áunnist á þeim sjö árum sem liðin frá ákvörðun samkeppnisyfirvalda er ekki hægt að segja að útbreiðslan sé veruleg, um 7 milljónir einstaklinga og fyrirtækja nýta sér möguleika opinnar bankaþjónustu. Það er þó einkum til að færa fjármuni yfir á annan reikning í eigu sama aðila, greiða kreditkortareikninga eða skatta. Hefðbundnar smásölugreiðslur hafa ekki náð flugi. Kostnaðurinn við að búa til nauðsynlegan innvið var 1,5 milljarðar punda á árunum 2016-2019. Í skýrslu frá því í febrúar 2023 um framtíð opinnar bankaþjónustu í Bretlandi kemur fram að enn er áreiðanleiki og virkni API eitt stærsta vandamálið.

Um þessar mundir eru bresk stjórnvöld að meta næstu skref og hvaða stofnun muni leysa OBIE af hólmi.

2.4.7 Bandaríkin

Seðlabanki Bandaríkjanna opnaði nýjan vettvang fyrir rauntímagreiðslur sumarið 2023. Nefnist hann FedNow og verður aðgengilegur fyrir fjármálafyrirtæki. Þau geta nýtt sér vettvanginn til að bjóða upp á þjónustu er gerir einstaklingum og fyrirtækjum kleift að senda og taka við fjármunum í rauntíma. Gjald fyrir hverja færslu í gegnum FedNow er \$0.043, en var að meðaltali \$0.26 – \$0.50 í því millifærslukerfi sem fyrir var og var ekki opið allan sólarhringinn (svokallað ACH).

2.4.8 Brasilía

Stofnanir með starfsleyfi frá brasilíska seðlabankanum sem hafa yfir 500 þúsund virka viðskiptareikninga þurfa að taka þátt og bjóða viðskiptavinum sínum aðgang að reikningunum í gegnum óháða innlendra smágreiðslulausn (Pix) sem Seðlabanki Brasilíu hefur sett á fót. Þessi skylda miðar að því að tryggja að Pix sé í boði fyrir meirihluta íbúa Brasilíu. Smærri fyrirtækjum á fjármálamarkaði er frjálst að taka þátt. Seðlabanki Brasilíu hefur sett viðmið og reglur um þátttöku í Pix en notendur eru nú orðnir um 150 milljónir.

Eftirfarandi þættir eru taldir hafa stuðlað að því að Pix hefur þótt mjög vel heppnuð nýjung:

Pix millifærslur eiga sér stað í rauntíma. Uppgjör Pix greiðslna tekur þrjár sekúndur að meðaltali á meðan greiðslur með debetkortum eru gerðar upp að meðaltali á tveimur dögum og 28 dögum þegar kreditkort eiga í hlut.

- Það er ekkert þak á fjárhæð millifærslna af hálfu stjórnvalda. Þátttakendur geta sett takmörk á notendur á grundvelli áhættumats. Þetta eykur sveigjanleika í kerfinu og gerir því kleift að þjóna mismunandi tegundum notenda, bæði heimilum og fyrirtækjum, sem þurfa á mismiklu svigrúmi að halda.

- Kostnaður við millifærslur er lágur. Stjórnvöld hafa gert þá kröfu að millifærslur fyrir einstaklinga séu ókeypis og kostnaður fyrir fyrirtæki er einungis 0,33% af fjárhæðinni sem er millifærð, á meðan hann er 1.13 % fyrir debetkort og 2.34 % fyrir kreditkort.

- Stóru bankarnir eru skyldaðir til þátttöku. Stærstu bankarnir unnu saman að því að yfirvinna áskoranir varðandi tengingar þeirra á milli og komu á laggirnar skilvirku kerfi frá byrjun.

- Seðlabanki Brasilíu er bæði í því hlutverki að reka innviðinn og setja reglur um þátttöku í honum. Þetta hefur komið í veg fyrir að stór tæknifyrirtæki nái skjótt mikilli markaðshlutdeild og byrji að innheimta gjöld af þátttakendum.

- Grundvallarreglur sem gilda um Pix voru ákveðnar eftir opið samráð. Þá er haldið úti vettvangi þar sem fram fer samtal milli hagsmunaaðila, þar með talið stjórnvalda, banka, fjölmiðla, samtaka í atvinnulífinu og lögfræðifyrirtækja.

- Mikil áhersla er lögð á öryggi, sem lýtur meðal annars að auðkenningu og upplýsingum um notendur (e. KYC). Þátttakendur þurfa að vekja athygli á grunsamlegum millifærslum og setja þak á millifærslur í samræmi við áhættumat. Reglubókin sem gildir um Pix felur í sér að hægt er að taka sér aukatíma í að rannsaka grunsamlegar færslur. Þá var settur upp sérstakur miðlægur gagnagrunnur um sviksamlegt athæfi og hægt er að fá endurgreitt samkvæmt ákveðnum reglum þar sem tæknin er notuð til að rekja greiðslur jafnvel þótt þær séu í grunninn óafturkræfar.

- Notendaviðmót er staðlað. Það hefur auðveldað notendum að flytja sig á milli þjónustuaðila. Upplifun notanda er óháð því hvaða greiðsluþjónustuveitanda hann er í

viðskiptum við og nota hinir síðarnefndu staðlaða gátt til að tengja sín kerfi við Pix. Pix var þróað sem vörumerki með sér lógó.⁴

2.5 Tilskipanir um greiðsluþjónustu og innleiðing í íslenskan rétt

2.5.1 Frá PSD1 til PSD3

Regluverk Evrópusambandsins (ESB) um greiðsluþjónustu er í stöðugri þróun. Fyrsta tilskipunin um greiðsluþjónustu (PSD1) sem var samþykkt árið 2007 setti á fót samræmt regluverk um heildstæðan greiðsluþjónustumarkað innan ESB (og EES eftir að gerðin hafði verið tekin upp í EES-samninginn).

Önnur tilskipun ESB um greiðsluþjónustu (PSD2), sem er frá 2015, felur í sér reglur um allar smágreiðslur innan ESB hvort sem þær eru í evrum eða annarri mynt, heima fyrir eða yfir landamæri. Tilskipunin miðar að því að fækka hindrunum fyrir nýja þjónustu og bæta öryggi og vernd neytenda. Stefnt var að því að tryggja jafnræði milli þeirra sem voru á markaði fyrir gildistöku tilskipunarinnar og nýrra aðila sem vildu bjóða upp á greiðslur með kortum, á netinu eða í farsíma. Tilskipunin fól m.a. í sér tvær nýjar tegundir þjónustuveitenda í greiðslumiðlun, greiðsluvirkjendur og reikningsupplýsingaþjónustuveitendur. Lánastofnunum var gert skylt að láta af hendi upplýsingar um viðskiptavinum sína til þeirra sem fengið hafa leyfi til að starfa sem slíkir þjónustuveitendur, hafi viðskiptavinur veitt samþykki sitt. Þannig var þriðja aðila m.a. gert kleift að virkja greiðslur af reikningum viðskiptavina innlánsstofnana.

Framkvæmdastjórn ESB bar að endurmeta PSD2 innan tilsetts tíma einkum varðandi gjaldtöku fyrir greiðsluþjónustu, gildissvið reglna og aðgang að greiðslukerfum. Endurmatið fór fram á árinu 2022 og leiddi í ljós að árangurinn af PSD2 hefði verið misjafn eftir því hvaða markmið tilskipunarinnar væru skoðuð. Jákvæð áhrif væru augljós þegar litið væri til þess að fyrirbyggja svik með því að innleiða sterka auðkenningu (e. Strong Customer Authentication, SCA). Þá hefði skilvirkni, gagnsæi og úrval greiðsluleiða aukist fyrir neytandann. Enn væri hins vegar ójöfn samkeppnisstaða milli greiðsluþjónustuveitenda, m.a. vegna þess að þeir sem væru ekki bankar hefðu ekki beinan aðgang að tilteknum lykilkerfum sem nauðsynleg væru til að ljúka greiðslum. Svonefnd opin bankaþjónusta (e. open banking), þ.e. örugg miðlun fjárhagsupplýsinga milli banka og þriðju aðila sem væru þjónustuveitendur, hefði verið ein helsta nýjung PSD2. Árangur væri hins vegar misjafn. Enn væru hindranir í vegi fyrir því að reikningsupplýsingaþjónustuveitendur og greiðsluvirkjendur fengju aðgang að upplýsingum. Þá væru mörg greiðslukerfi, einkum debetkortakerfi, enn bundin við tiltekin lönd.

Í kjölfarið, þ.e. í júní 2023, birti framkvæmdastjórnin tillögu að PSD3 og nýrri greiðsluþjónustureglugerð (PSR). Þar er lagt til að styrkja aðgerðir til að berjast gegn svikum, veita greiðsluþjónustuveitendum, sem ekki eru bankar, aðgang að greiðslukerfum með viðeigandi öryggisákvæðum og að þeir hafi rétt á að stofna bankareikning, bæta virkni opinnar bankaþjónustu, einkum að því er varðar netskilafleti, fjarlægja hindranir fyrir opinni bankaþjónustu, efla yfirráð neytenda yfir aðgangsupplýsingum, auka valdheimildir stjórnvalda í hverju landi o.fl.

Meðal nýmæla í PSD3 er að innlánsstofnanir sjái eigendum greiðslureikninga fyrir stjórnborði þar sem þeir geti séð og stýrt því hvaða þriðju aðilar hafi aðgang að reikningsupplýsingum þeirra.

⁴ Sjá nánar, Pix, Brazil's successful instant payment system, IMF Country Report No. 23/289, 30. júní 2023.

Að því er bættá virkni opinnar bankaþjónustu varðar er tekið fram að ekki sé um róttækar breytingar að ræða því ekki megi valda óstöðugleika á markaði né miklum innleiðingarkostnaði. Framkvæmdastjórnin leggur þunga áherslu á að þeir sem veita opna bankaþjónustu (greiðsluvirkjendur og reikningsupplýsingaþjónustuveitendur) hafi óslitinn aðgang að gögnum sem þeir þurfa á að halda til að þjónusta viðskiptavini sína. Þessu markmiði verði helst náð með sérstökum netskilaflötum (e. API) í samræmi við bestu tækni (e. state-of-the-art dedicated interfaces). Hins vegar ef sá netskilafloitur sem bankinn lætur í té virkar ekki þannig að skaðleg röskun verður fyrir aðra og bankinn getur ekki tafarlaust boðið aðra lausn, geti aðilar snúið sér til stjórnvalda og óskað eftir að nota aðra netaskilafleti (eins og þá sem bankinn býður eigin viðskiptavinum) þangað til aðalnetskilafloiturinn er farinn að virka aftur. Til að tryggja að ekki verði röskun á viðskiptum munu þriðju aðilar geta notað varaleiðina á meðan stjórnvöld bregðast ekki við. Stjórnvöld geta sett bönkum tímamörk til að bregðast við með þeim möguleika að þeir séu sektaðir fyrir að bregðast. Þriðju aðilar munu einnig hafa rétt til að krefjast skaðabóta samkvæmt einkamálarétti verði þeir fyrir tjóni vegna tapaðra viðskipta.

Framkvæmdastjórnin leggur einnig til reglur um aðgang að fjármálagögnum sem eru víðtækari en einungis gögn um greiðslureikninga. Þar er gert ráð fyrir að til verði samstarfsvettvangur mismunandi haghafa sem fjalli um aðgang að persónuupplýsingum á þessu sviði.

Tillögurnar taka á fleiri atriðum sem varða samkeppnisstöðu nýrra aðila, bæði greiðslustofnana og stofnana sem sérhæfa sig í rafrænum fjármunum. Þannig hafa verið brögð að því að bankar neiti slíkum aðilum um að opna bankareikning eða loki slíkum en það er forsenda leyfis að viðkomandi sé með bankareikning. Þá er þeim einnig nauðsyn að hafa aðgang að greiðslukerfum (þ.e. kerfum sem framkvæma greiðslur og gera þær upp). Gildandi tilskipun um greiðslukerfi (e. Settlement Finality Directive) gerir þó ekki ráð fyrir slíkri aðild.

2.5.2 Lög um greiðsluþjónustu

Með lögum nr. 114/2021 um greiðsluþjónustu var PSD2 innleidd í íslenskan rétt. Lögunum er ætlað að skapa jafnari samkeppnisgrundvöll fyrir alla markaðsaðila og leiða til aukins framboðs og nýjunga í greiðsluþjónustu fyrir neytendur og söluaðila. „Úrval greiðsluþjónustuleiða kann að aukast, sérstaklega tengt nýsköpun í kortum og net- og símalausnum sem meðal annars geta komið frá nýjum tegundum greiðsluþjónustuveitenda, greiðsluvirkjendum og reikningsupplýsingaþjónustuveitendum“ segir í greinargerð með því frumvarpi því er varð að lögum nr. 114/2021.

Í 37. gr. laganna er kveðið á um að lánastofnanir og viðskiptabankar skuli veita greiðslustofnunum aðgang að greiðslureikningaþjónustu þeirra á hlutlægan hátt, án mismununar og í samræmi við það lögmæta markmið sem greiðslustofnun stefnir að. Aðgangur skal vera nógu víðtækur til að gera greiðslustofnunum kleift að veita greiðsluþjónustu á óhindraðan og skilvirkan hátt.

Í kjölfar þessarar lagasetningar hafa lánastofnanir sett upp sérstaka netskilafleti hjá sér, svokallaðar PSD2 gáttir. Þær hafa hins vegar enn sem komið er takmarkaða nýtingu. Skýrist það m.a. af því að hver og ein innlánsstofnun hefur gert eigin útgáfu af gáttinni. Greiðslustofnun sem hyggst nýta sér þær til að virkja greiðslu af reikningum viðskiptavina lánastofnana þarf því að þróa lausn sem getur átt samskipti við marga ólíka aðila og hefur þetta reynst hindrun.

Erlendar rauntímagreiðslulausnir sem byggjast á greiðslum milli bankareikninga og lýst hefur verið hér að framan hafa stutt við markmið PSD2 um að efla nýsköpun og samkeppni á markaði með greiðsluþjónustu. Þrátt fyrir það falla margar þessara lausna utan gildissviðs

laganna þar sem um er að ræða kerfi fyrir upplýsingamiðlun sem telst til stoðþjónustu tækniþjónustuveitenda en ekki er um að ræða kerfi fyrir yfirfærslu fjármuna.

2.6 Neytendasjónarmið og vernd persónuupplýsinga

Í ágúst 2023 kom út skýrsla starfshóps menningar- og viðskiptaráðherra um gjaldtöku og arðsemi íslensku bankanna. Hópurinn var skipaður haustið 2022 og hafði það hlutverk að kanna og greina arðsemi og gjaldtöku stóru íslensku viðskiptabankanna þriggja, m.a. í samhengi við aðra norræna banka og með hliðsjón af Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið sem kom út árið 2018. Í skýrslunni kemur fram að kostnaður þjóðfélagsins sem hlutfall af vergri landsframleiðslu vegna greiðslumiðlunar sé mun hærri hér á landi en á hinum Norðurlöndunum. Þessi aukni kostnaður við greiðslumiðlun hefur í för með sér hærra verð á vöru og þjónustu til íslenskra neytenda, sem bera á endanum kostnaðinn.

Lagt er til í skýrslunni að kannaðir verði möguleikar á að draga úr kostnaði í innlendri greiðslumiðlun í samræmi við ábendingar seðlabankans. Lögð er áhersla á skýra og skilvirka upplýsingagjöf og gagnsæi kostnaðar gagnvart söluaðilum og neytendum.

Að því er varðar þróun í greiðslumiðlun og persónuvernd hefur Evrópska persónuverndarráðið gefið út leiðbeiningar um samspil PSD2 og persónuverndareglugerðarinnar (GDPR), sjá 2. útgáfu frá 15. desember 2020. Þar er meðal annars fjallað um mun á kröfum til samþykkis notandans eftir því hvort það er á grundvelli PSD2 eða GDPR. Einnig er fjallað um réttarstöðu „þögulla aðila“, þ.e.a.s. aðila hvers persónuupplýsingar vinna þarf með í þágu þjónustu við aðra. Sem dæmi má nefna að til að geta veitt reikningseiganda upplýsingar um stöðu á reikningi hans þarf að vinna með upplýsingar um greiðslur af öðrum reikningum í eigu annarra.

Almennt má merkja aukna áherslu á það við reglusetningu á þessu sviði að tekið sé mið af möguleikum einstaklinga til að hafa áhrif á hvernig fjármálaupplýsingar um viðkomandi eru notaðar.

2.7 Markmið

Frumvarpið hefur það markmið fyrst og fremst að styrkja heimildir Seðlabankans til reglusetningar í þeim tilgangi að efla viðnámsþrótt greiðslumiðlunar á Íslandi og gera bankanum kleift að grípa til fyrirbyggjandi aðgerða hvað varðar innviði í greiðslumiðlun sem stuðla að öryggi og virkni í greiðslumiðlun hér á landi til framtíðar. Í fyrsta lagi er þörf á að styrkja heimildir Seðlabanka Íslands til að tryggja rekstraröryggi greiðslumiðlunar hér á landi til dæmis að því er lýtur að fjarskiptum við útlönd og vörnum gegn netárásum. Í öðru lagi er markmiðið að styrkja viðnámsþrótt smágreiðslumiðlunar t.d. þannig að til staðar verði innlendir innviður fyrir smágreiðslumiðlun á forræði innlendra aðila sem geti nýst komi til þjónusturofs í greiðslumiðlun.

Greiðslukort eru útbreiddasta leið greiðslumiðlunar hér á landi en notkun þeirra er háð erlendum innviðum og lögaðilum. Þessi þróun felur í sér kerfislega áhættu og takmarkar getu íslenskra stjórnvalda til inngripa ef þess gerist þörf. Ef komið verður á fót innlendri smágreiðslumiðlun er það til þess fallið að auka viðnámsþrótt smágreiðslumiðlunar til muna hér á landi sem er eitt af meginmarkmiðum þessa frumvarps. Það mun jafnframt væntanlega stuðla að aukinni fjölbreytni og nýsköpun í greiðsluleiðum, aukinni samkeppni og þar með líklega draga úr kostnaði við greiðslumiðlun.

2.8 Valkostir

Við mat á því hvernig unnt væri að ná því markmiði að efla viðnámsþrótt smágreiðslumiðlunar hafa ýmsir valkostir verið skoðaðir er lúta að því að koma á fót innlendri smágreiðslumiðlun á forræði innlendra aðila sbr. eftirfarandi.

- Ef eingöngu væri horft til fjármálastöðugleika og þjóðaröryggis mætti hugsa sér að kerfi sem væri til taks í neyð gæti dugað. Í áformaskjali var þó tíundað hverjir ókostirnir væru við varaleið. Jafnframt næðust þá ekki önnur markmið eins og aukin fjölbreytni og nýsköpun, samkeppni og lækkun kostnaðar. Í því samhengi verður að líta til þess að stór hluti fjárfestingarinnar við að innleiða varaleið er sá sami og ef lausnin væri í daglegri notkun. Þá hefur sýnt sig að varaleiðir úreldast fljótt og fylgja ekki eftir nýjustu öryggiskröfum (t.d. hvað varðar tækni og aðgengi) þar sem ekki reynir á þær dags daglega, söluaðilar þurfa að uppfæra kerfi sín og slíkt er erfitt og kostnaðarsamt fyrir lausnir sem eru ekki í daglegri notkun. Erfitt er að prófa virkni varaleiðar þar sem ætíð væri verið að keyra þær á smærra mengi gagna og færslna en á þyrfti að halda við þær aðstæður þegar hún væri virkjuð og loks myndi varaleið auka kostnað í kerfinu, þar sem um hreina viðbót væri að ræða.
- Samkomulag helstu aðila án lagasetningar. Þessi vinna er stendur yfir en hefur enn ekki leitt til niðurstöðu. Jafnvel þótt hún beri árangur standa rök til þess að Seðlabankinn hafi heimild til að setja nánari reglur um starfsemina, m.a. til að tryggja viðgang hennar í framtíðinni, öryggi hennar og samhæfingu auk þess að setja reglur í víðara samhengi hvað varðar rekstraröryggi í greiðslumiðlun.
- Verið er að efla viðbragðsáætlanir tengdar notkun á seðlum og mynt. Það eitt og sér dugir þó ekki til enda er reiðufé ekki ávallt úrræði sem unnt er að grípa til í viðlögum. Umræður og stefnumótun varðandi seðlabankarafeyri eru ekki nógu langt á veg komnar til að vera raunhæfur kostur í stöðunni en Seðlabankinn fylgist vel með þróun erlendis á því sviði⁵.
- Ekkert yrði aðhafst og vonir yrðu þá bundnar við það fyrst og fremst að evrópskt regluverk, þ.e. einkum PSD2 og PSD3 muni leiða til þess að nýjar lausnir komi á markað til hliðar við greiðslukortin. Það kann að vera að þróunin muni verða þessi ef ekkert er að gert, en það er mikilli óvissu háð hve langan tíma það tekur áður en árangur kemur í ljós.
- Innvið komið á laggirnar og innlánsstofnanir skyldaðar til þátttöku. Þetta er sú leið sem stjórnvöld leggja til. Mikilvægt er talið að allar innlánsstofnanir hér á landi verði með frá byrjun í þróun innviðar fyrir smágreiðslumiðlun. Innviðurinn verði því samstarfsverkefni og nýjum aðilum sem bjóða upp á innlánsreikninga yrði einnig skylt að taka þátt.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér að heimildir Seðlabanka Íslands til reglusetningar á sviði greiðslumiðlunar og rekstraröryggis fjármálainnviða verði styrktar. Í fyrsta lagi er lagt til að bankanum verði veitt heimild til að setja reglur sem auka viðnámsþrótt, öryggi og virkni í

⁵ <https://www.sedlabanki.is/utgefid-efni/rit-og-skyrslur/rit/2023/03/28/Umræduskýrsla-um-sedlabankarafeyri-birt/>

greiðslumiðlun hér á landi. Í því felst að bankinn geti kveðið á um ráðstafanir til að tryggja rekstraröryggi í greiðslumiðlun sem og fyrirkomulag innviða innlendrar greiðslumiðlunar, s.s. fyrir innlenda rauntímagreiðslumiðlun á milli bankareikninga. Á grundvelli heimildarinnar getur bankinn kveðið á um tilhögun greiðslufyrirmæla á sameiginlegum grunninnviði, sannvottun, uppgjör greiðslna, gjaldtöku og um aðgang að slíkum innvið. Með slíkum reglum má einnig kveða á um skyldu þeirra sem bjóða upp á bankareikninga í íslenskum krónum þ.e. lánastofnana sem teljast til viðskiptabanka og sparisjóða og eftir atvikum útibúa erlendra innlánsstofnana hér á landi, til þátttöku í þessum grunninnvið. Bankinn hefur val um hvort hann kemur sjálfur á fót innlendri smágreiðslumiðlun og annast rekstur eða hvort hann felur öðrum aðila það. Til umræðu hefur verið að koma á fót grunninnvið, en með því er átt við innvið sem gerir kleift að bjóða upp á ný form rauntímagreiðslumiðlunar þar sem greiðslur fara á milli tveggja reikninga. Slíkur grunninnviður væri tæknilausn sem miðlar upplýsingum á milli greiðanda, seljanda og banka, fyrir greiðslur af bankareikningum á íslenskum krónum. Heimild Seðlabankans til reglusetningar samkvæmt frumvarpinu myndi enn fremur nýtast til að fyrirbyggja og bregðast við hvers konar ófyrirséðum aðstæðum í greiðslumiðlun sem kunna að hafa áhrif á viðnámsþrótt, öryggi og virkni greiðslumiðlunar hér á landi. Þannig gæti heimildin nýst til að skilgreina sameiginlegar rekstraröryggiskröfur til að tryggja ýmsa þætti greiðslumiðlunar, s.s. er varða seðla og mynt, tengingar við fjarskiptainnviði og upplýsingaöryggi og varnir gegn netógnum.

Í öðru lagi eru lagðar til breytingar á heimildum Seðlabankans til þessa að gera kröfur um úrbætur og beitingu dagsekta. Þessum breytingum er ætlað að styrkja nógildandi úrræði bankans til beitingar þvingunarúrræða og eru tillögurnar í samræmi við þær heimildir sem bankinn hefur samkvæmt öðrum lögum, s.s. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, lögum um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja og lögum um gjaldeyrismál. Þannig er lagt til að kveðið verði sérstaklega á um að Seðlabankanum sé heimilt að krefja þá um úrbætur sem ekki fara eftir lögum um Seðlabanka Íslands eða þeim stjórnvaldsfyrirmælum, sem sett eru með heimild samkvæmt þeim. Jafnframt eru lagðar til breytingar á heimild Seðlabankans til þess að leggja dagsektir á þá aðila sem fara ekki eftir lögnum, reglugerðum eða reglum sem settar eru á grundvelli þeirra og verða ekki við kröfum um úrbætur. Núverandi dagsektarheimildir í þá veru eru takmarkaðar við lánastofnanir og verðbréfasjóði sem hlíta ekki reglum bankans um bindiskyldu, gjaldeyrisjöfnuð og lán tengd erlendum gjaldmiðlum. Ákvæðið er því ekki fullnægjandi til þess að hægt verði að framfylgja öðrum ákvæðum laganna og öðrum stjórnvaldsfyrirmælum sem settar eru á grundvelli þeirra, þ. á m. reglum sem settar yrðu samkvæmt 1. gr. frumvarpsins. Þannig eru breytingarnar nauðsynlegar til þess að markmið laganna nái fram að ganga. Enn fremur verður kveðið á um heimild til að beita dagsektum á þá aðila sem vanrækja að veita bankanum upplýsingar en einnig þá sem veita bankanum ófullnægjandi eða rangar upplýsingar. Ekki eru lagðar til breytingar á fjárhæðarramma dagsekta.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Stjórnarskrá.

Það er einkum ákvæði frumvarpsins um að hægt verði að skylda innlánsstofnanir til aðildar að greiðslumiðlunarinnvið sem líta má á að skerði athafnafrelsi fyrirtækjanna. Ekki verður séð að eignarréttur eigi þar í hlut. Hins vegar kann slíkt ákvæði að snerta atvinnufrelsið sem varið er í 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Með lögum má þó setja atvinnufrelsi skorður, enda krefjist almannahagsmunir þess og gætt sé jafnræðis, sbr. 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Talið hefur verið heimilt að framselja stjórnvöldum vald til að

útfæra almennar takmarkanir á atvinnufrelsi að því gefnu að lög mæli fyrir um meginreglur þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar sem talin er nauðsynleg.

Frumvarpið lýtur að því að styrkja reglusetningarheimildir Seðlabanka Íslands hvað varðar rekstraröryggi fjármálainnviða og til þess að kveða á um fyrirkomulag greiðslumiðlunar og eftir atvikum koma á fót innlendri greiðslumiðlun sem myndi þjóna þessu markmiði. Í reglunum verður hægt að kveða á um tilhögun greiðslufyrirmæla, sannvottun, uppgjör greiðslna, gjaldtöku, aðgangs að innviðum, s.s. skyldu innlánsstofnana hér á landi til þátttöku, o.fl. Slík skilyrði og skyldur munu styðjast við heimild í lögum, verða aðeins settar í þágu lögmæts markmiðs um aukinn viðnámsþrótt, öryggi og virkni í greiðslumiðlun og þar með fjármálastöðugleika og munu taka jafnt til aðila sem eru í sambærilegri stöðu. Þessum skilyrðum og skyldum eru sett takmörk með tilgreiningu þeirra þátta sem reglurnar geta náð til og þannig er umfang þeirra afmarkað. Þó er gert ráð fyrir að Seðlabankanum sé veitt nokkurt svigrúm við nánari ákvörðun á efni reglnanna innan gildandi laga. Með tilliti til þessa er talið að frumvarpið fullnægi kröfum stjórnarskrárinnar.

Til þess má einnig líta að fjármálafyrirtæki lúta almennt mjög ströngu regluverki sem skerðir athafnafrelsi þeirra á ýmsan hátt. Má vísa í því sambandi til 1. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 þar sem segir að markmið laganna sé að tryggja að fyrirtæki þessi skuli rekin á heilbrigðan og eðlilegan hátt með hagsmuni viðskiptavina, hluthafa, stofnfjáreigenda og alls þjóðarbúsins að leiðarljósi

Samningur um Evrópska efnahagssvæðið.

Ísland á aðild að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum) og meginmál hans hefur lagagildi hér á landi skv. 1. mgr. 2. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993. Kveðið er á um meginreglu um frelsi til að veita þjónustu og frjálst fjármagnsflæði í 3. og 4. kafla. samningsins. Þau skilyrði sem lúta að auknum viðnámsþrótti, öryggis og skilvirkni í greiðslumiðlun og hægt er að kveða á um í lögum fela ekki í sér takmarkanir eða hindranir á frelsi til veitingu þjónustu innan evrópska efnahagssvæðisins enda má gera ráð fyrir að reglurnar gildi jafnt fyrir allar innlánsstofnanir sem starfa hér á landi og hafa heimild og bjóða upp á bankareikninga í íslenskum krónum. Þá fela umrædd skilyrði ekki í sér takmarkanir eða hindranir á flæði fjármagns innan evrópska efnahagssvæðisins.

Þá hefur við samningu frumvarpsins verið gætt að samræmi við skuldbindingar á grundvelli EES-samningsins er lúta að greiðslumiðlun, sbr. einkum lög um greiðsluþjónustu.

5. Samráð.

Umræða um innlenda óháða smágreiðslumiðlun hefur verið tekin fyrir á framtíðarvettvangi Seðlabanka Íslands sem stofnaði vinnuhóp til að gera tillögu að útfærslu innviðar. Sá vinnuhópur hefur verið að störfum frá vori 2023. Allar innlánsstofnanir eiga fulltrúa í vinnuhópnum.

Áform um lagasetningu og frummat á áhrifum var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 29. júní 2023 (mál S-124/2023) og gefinn frestur til 29. júlí 2023 til að gera athugasemdir við áformin og frummatið. Alls bárust sex umsagnir.

Í umsögn einstaklings kemur fram að hann telji áformaða lagasetningu óþarfa þar sem enn er hægt að nota reiðufé í viðskiptum innanlands.

Tekið er undir mikilvægi reiðufjár í viðskiptum sem greiðsluleið ef upp kemur þjónusturof annarra leiða. Hins vegar er mikilvægt að efla viðnámsþrótt smágreiðslumiðlunar enn frekar óháð notkun reiðufjár sökum þess að greiðslukort (ein leið rafrænna greiðslumiðla) eru notuð

í yfir 90% tilvika í smágreiðslumiðlun og afgreiðslustöðum til móttöku seðla og myntar hefur farið fækkandi. Notkun seðla og myntar er jafnframt kostnaðarsöm fyrir verslun og þjónustu og getur ekki ávallt verið lausn í viðlögum.

Í umsögn Landsbankans hf. kemur fram að bankinn vilji að málið verði endurskoðað frá grunni og að framkvæmt verði nýtt þjóðaröryggismat og ný kostnaðargreining. Landsbankinn hafi fjárfest mikið í nýjum greiðslukerfum og verið í fararbroddi við innleiðingu á PSD2-lausnum til samræmis við lög nr. 114/2021 sem veiti greiðsluþjónustuveitendum aðgang að greiðslureikningum viðskiptavina þótt takmarkað samstarf og samvinna milli viðskiptabanka valdi því að útfærsla tæknilegra tenginga sé mismunandi á milli þeirra. Þannig vilji Landabankinn bíða með lagasetningu þar til reynsla kemur á PSD2-lausnir hér á landi. Í umsögninni er bent á aðrar leiðir í greiðslumiðlun sem gætu þjónað sama tilgangi og innlend óháð smágreiðslulausn, líkt og millifærslur með smáforritum í sínum. Þá bendir bankinn á að kostnaður neytenda af bankaðjónustu og notkun greiðslukorta hjá bankanum sé lítill. Jafnframt er gerð athugasemd við að ekki hafi verið leitað til annarra umsagnaraðila en Seðlabanka Íslands um áhættur tengdri greiðslumiðlun og fjármálainnviðum við gerð skýrslna þjóðaröryggisráðs um mat á ástandi og horfum í þjóðaröryggismálum. Þá telur Landsbankinn hf. að greiningum varðandi áhættur sé ábótavant, markmið innlendrar óháðar smágreiðslulausnar sé óljóst og ekki ljóst hvaða tilteknu þjóðaröryggisógn sé verið að bregðast við með lausninni. Einnig kemur fram í umsögninni gagnrýni á að óljóst sé hvaða kostnaður hljóttist af innleiðingu nýrrar lausnar og hver muni bera þann kostnað. Þá koma fram áhyggjur Landsbankans af því að löggjöf og ný lausn kunni að hefta samkeppni eða vera í beinni samkeppni við núverandi lausnir í smágreiðslumiðlun. Þá sé óljóst hvernig tryggja eigi að innlend óháð smágreiðslulausn nái nægjanlegri útbreiðslu til að ná markmiðum um að þjóna þjóðaröryggi. Landsbankinn telur að stjórnvöld ættu frekar að skoða innleiðingu varaleiðar sem hægt væri að virkja í neyðartilvikum. Þá telur Landsbankinn að komi til þess að innlend óháð smágreiðslulausn komi í staðinn fyrir hefðbundna greiðslukortainnviði geti það orðið til trafala í ferðaðjónustu þar sem erlendir ferðamenn geti illa nýtt sér þá lausn.

Í umsögn Rapyd Europe hf. er gagnrýnt að stefnt sé að því að lausnin verði í almennri notkun en ekki einungis varalausn sem virkjuð yrði í neyðartilvikum. Í umsögninni koma fram áhyggjur af því að innlendri óháðri smágreiðslulausn sé ætlað að koma í staðinn fyrir núverandi lausnir í smágreiðslumiðlun sem fyrirtækið sinnir og að hvatt verði til notkunar nýrrar lausnar í staðinn fyrir þær lausnir. Rapyd Europe hf. telji að áhrif laga um greiðsluþjónustu og PSD2 hafi ekki komið að fullu til framkvæmda hér á landi og að frekar ætti að einblína á að bæta það tækniumhverfi og nota núverandi innviði í greiðslumiðlun í stað þess að byggja nýja. Gagnrýnt er að breyta eigi eðli markaðar með smágreiðslumiðlun sem bæði kunni að brjóta gegn lögum um Evrópskt efnahagssvæði og stjórnarskrá. Þá kemur jafnframt fram gagnrýni á tölulegar forsendur útreikninga á kostnaði í greiðslumiðlun hér á landi samanborið við Noreg og að ekki hafi verið lagðir fram undirliggjandi útreikningar á þeim kostnaði. Þá telur Rapyd Europe að lausnir sem grundvallast á kerfum fyrir reikningsviðskipti sem ekki treysta á erlenda innviði séu fullnægjandi með hliðsjón af þjóðaröryggi.

Í umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja (SFF) kemur fram að samtökin vilji láta reyna á samstarf innlánsstofnana og Seðlabanka Íslands um innlenda óháða smágreiðslulausn á Framtíðarvettvangi áður en að ákvörðun yrði tekin um að leggja fram lagafrumvarp. SFF telji að millifærslur í netbönkum geti þjónað sama tilgangi og innlend óháð smágreiðslulausn og að mögulegt væri að aðlaga slíkar millifærslur og gera aðgengilegri fyrir söluaðila. Þá bendir SFF einnig á möguleikann á að þróa aðrar greiðslulausnir sem þegar hafa verið hannaðar, s.s.

lausnir sem byggja á millifærslum á milli einstaklinga og BNPL-lausnir. Bendir SFF á að hætta sé á að aðgangshindranir í greiðslumiðlun, líkt og að aðgangur að snertilausri virkni snjallsímagreiðslna sé einungis í boði fyrir Apple Pay, valdi því að innlend óháð smágreiðslulausn verði óþjál og muni ekki ná nægjanlegri útbreiðslu til þess að vera virk og þjóna því markmiði að stuðla að þjóðaröryggi. Þá gagnrýnir SFF það að ekki liggi fyrir kostnaðarmat fyrir greiðsluþátttöku innlánsstofnana í innlendri óháðri smágreiðslulausn, greining á því hvernig slík lausn eigi að draga úr kostnaði neytenda í greiðslumiðlun eða hvernig tryggja eigi útbreiðslu lausnarinnar til þess að hún þjóni þeim markmiðum sem að er stefnt.

Varðandi umsagnir Landsbankans hf., Rapyd Europe hf. og Samtaka fjármálafyrirtækja er ítrekað að meginmarkmið lagasetningarinnar er að efla viðnámsþrótt smágreiðslumiðlunar á Íslandi í þágu þjóðaröryggis. Í því felst að fjölga mögulegum rafrænum greiðsluleiðum í smágreiðslumiðlun en ekki að innleiða eina lausn sem kemur í stað greiðslukorta eða annarra núverandi lausna. Þá er það mat ráðuneytisins og Seðlabanka Íslands að þær lausnir sem bent er á í umsögnunum, s.s. millifærslur í netbönkum og BNPL, sem fyrir eru nú þegar hér á landi séu ekki fullnægjandi eða raunhæfar varaleiðir komi til rofs á greiðslumiðlun sem byggir á greiðslukortaskemum. Millifærslur í heimabönkum og snjallsímum eru tímafrekar í framkvæmd og kassakerfi bjóða ekki upp á að staðfesta þá greiðsluleið og þeim fylgir því ákveðin áhætta fyrir söluaðila um að greiðsla hafi borist. BNPL-lausnir hafa ekki náð mikilli útbreiðslu hér á landi og eru í eðli sínu lánveitingar með verulegum kostnaði fyrir neytendur og verslun. Einnig er vert að nefna að bæði millifærslur og BNPL-lausnir byggjast á þeim innviðum sem lagt hefur verið til að nýta fyrir sameiginlegan grunninnvið fyrir smágreiðslumiðlun, sem gæti þá opnað enn frekar á notkun þeirra í smágreiðslumiðlun. Að sama skapi er varaleið í greiðslumiðlun sem ekki yrði virkjuð nema í neyðartilvikum ekki ákjósanlegur kostur, sbr. umfjöllun frammar í skjalinu.

Jafnvel þótt yfirstandandi sé vinna um mögulegt samstarf innlánsstofnanna og Seðlabanka Íslands um fyrirkomulag innlendrar óháðara smágreiðslulausnar er engu að síður nauðsynlegt að styrkja lagaheimildir Seðlabankans til að setja reglur sem setja kröfur um aukið öryggi og viðnámsþrótt fjármálainnviða. Ekki er tilefni til að biðja með lagasetningu þar til að niðurstaða er komin í þá vinnu og ekki er ástæða til að gera breytingar á þeirri vinnu þrátt fyrir fyrirhugaða lagasetningu.

Hvað varðar athugasemdir í umsögnum um að rétt væri að láta reyna á hvort að PSD2 regluverkið, sem innleitt er í lögum um greiðsluþjónustu, veiti fullnægjandi viðnámsþrótt í greiðslumiðlun á Íslandi má benda sérstaklega á að þróun á greiðslumiðlun sem byggist á þessum grunni hefur alls staðar verið háð takmörkunum í Evrópu þar sem regluverkið var innleitt fyrir fimm árum, töluvert á undan þí Íslandi, meðal annars vegna hindrana í regluverkinu, og kostnaðar við þróun á innviðum. Þetta má meðal annars lesa úr skýrslu frá 2023 sem var unnin fyrir framkvæmdastjórn Evrópusambandsins um áhrif PSD2.⁶ Dæmi um þetta er hvernig tenging við greiðslureikninga fer fram með ólíkum hætti hjá hverjum banka fyrir sig hér á landi eftir netskilafliðum. Krefst þetta mismunandi hugbúnaðarþróunar og prófana gagnvart hverjum aðila fyrir sig. Heimild Seðlabankans til reglusetningar samkvæmt frumvarpinu gæti til dæmis nýst til að samhæfa tengingar við greiðslureikninga og þannig lækka töluvert þessa aðgangshindrun fyrir greiðsluþjónustuveitendur. Stefnt er að því að

⁶ A study on the application and impact of Directive (EU) 2015/2366 on Payment Services (PSD2) FISMA/2021/OP/0002

komið verði á fót innlendri smágreiðslumiðlun sem setur tiltekin almenn skilyrði um sterka auðkenningu í stað þess að gerðar verði mismunandi kröfur til auðkenninga sem þörf er á til að framkvæma greiðslur af greiðslureikningum í gegnum netskilafleti, sem hafa auk þess ekki verið teknir í notkun hjá sumum innlánsstofnunum. Með þeim hætti verður aðgangspröskuldur greiðsluþjónustuveitenda að rafrænni smágreiðslumiðlun einfaldari og samræmdur sem stuðlar að aukinni samkeppni og lægri kostnaði neytenda og verslunar. Verði ekkert aðhafst er óvíst að þessum markmiðum verði náð og óvíst hvort rafrænar greiðsluleiðir komi á markað sem geti virkað ef rof verður á virkni greiðslukorta, t.d. ef netsamband við útlönd rofnar. Ekki er æskilegt að bíða og sjá hvort að regluverk PSD2 og í framhaldinu PSD3 og PSR komi til með að auka viðnámsþrótt í greiðslumiðlun hér á landi á næstu misserum því vísbendingar eru um að aðgangshindranir séu of miklar í því ástandi sem ríkir nú. Ráðast þarf í að auka strax viðmótsþrótt greiðslumiðlunar á Íslandi. Þær tæknilegu aðgangshindranir, bæði er varðar tengingu við bankareikninga og auðkenningu viðskiptavina, eru líklegar til þess að gera greiðsluþjónustuveitendum erfitt fyrir að nýta sér regluverkið og bjóða upp á samkeppnishæfa greiðsluþjónustu. Í raun verður að teljast harla ólíklegt að PSD2 komi til með að ná markmiðum sínum hér á landi nema til komi bein aðkoma stjórnvalda í formi reglu- eða lagasetningar. Vísu má til þróunar í Evrópu þar sem upptaka á lausnum sem byggjast á regluverkinu er innan við 5% fimm árum eftir innleiðingu þess.

Hvað varðar athugasemdir sem lúta að því að greiningum sé ábótavant bæði er varðar áhættumat vegna þjóðaröryggis og markmið lagasetningarinnar er bent á að fyrir liggja greiningar þjóðaröryggisráðs á áhættu í greiðslumiðlun hér á landi með hliðsjón af greiðslumiðlun og fjármálainnviðum. Ljóst er að greiðslumiðlun hér á landi er að langmestu leyti háð erlendum innviðum og eignarhaldi og er mikilvægt að auka viðnámsþrótt kerfisins vegna þessa. Slík þróun er jafnframt í takt við fjölmörg dæmi erlendis frá þar sem sjónarmið um áhættustýringu eru höfð að leiðarljósi. Þá hefur Seðlabankinn í nýlegri skýrslu⁷ kannað hvaða möguleikar eru fyrir hendi til að auka viðnámsþrótt í greiðslumiðlun hér á landi og var niðurstaða hennar að tvær leiðir væru best til þess fallnar. Annars vegar innlend debetkortalausn og hins vegar innlend lausn sem byggist á tilfærslu fjármuna frá reikningi í reikning (RÍR). Ákveðið var að leggja áherslu á RÍR-lausn þar sem kostnaður af slíkri lausn væri lægri og þar sem lausnir af því tagi væru í takt við tækniþróun í greiðslumiðlun. Þá væri slík lausn jafnframt til þess fallin að opna markaðinn enn fremur og auka samkeppni í greiðslumiðlun. Áform um innleiðingu innlendrar smágreiðslumiðlunar byggjast á þessum grunni. Það er einnig ljóst að viðnámsþrótti greiðslumiðlunar er nú þegar ábótavant þar sem meira en 90% allra greiðslna fara um erlenda innviði. Mikilvægt er að hér verði áfram til staðar smágreiðslumiðlun á innviðum greiðslukorta og einnig smágreiðslulausn sem byggist á millifærslum milli greiðslureikninga notenda.

Hvað varðar athugasemdir er lúta að ófullnægjandi kostnaðarmati vegna innlendrar óháðrar smágreiðslulausnar er bent á að hér er um að ræða frumvarp sem ætlað er að styrkja heimildir Seðlabankans til að ná fram markmiðum um þjóðaröryggi fjármálainnviða en ekki tafarlaus innleiðing ákveðinnar lausnar. Eins og áður hefur komið fram er vinnuhópur að störfum með fulltrúum Seðlabankans og innlánsstofnana sem hefur það hlutverk að vinna að því í samstarfi við aðila á markaði að koma á óháðri innlendri smágreiðslulausn. Ýmsir

⁷ <https://www.sedlabanki.is/utgefing-efni/rit-og-skyrslur/rit/2023/02/17/Skyrsla-um-innlenda-ohada-smagreiðslulausn/>

möguleikar eru í skoðun og nokkrum aðilum hefur verið boðið að kynna lausnir. Jafnframt skal bent á að ekki er um að ræða algerlega nýja lausn í greiðslumiðlun heldur stendur til að byggja hana ofan á núverandi innviði. Þegar hefur verið ráðist í stærsta hluta fjárfestingarinnar. Hafa ber í huga að fjárfesting í grunninnvið og setning reglubókar eða umgjörð um hann mun byggjast á alþjóðlegum stöðlum. Líta má á það sem fjárfestingu til framtíðar m.t.t. möguleika á aðkomu síðar að evrópskum greiðslukerfum s.s. TIPS (evrópsku smágreiðslukerfi) eða EU Digital Wallet (evrópsku rafrænu greiðsluveski). Gert er ráð fyrir að koma á innlendri smágreiðslumiðlun fyrir greiðslur milli greiðslureikninga á grunni núverandi greiðslukerfa í rekstri Seðlabankans og innlánsstofnana með sambærilegum hætti og gert hefur verið annars staðar. Mikil fjárfesting hefur átt sér stað í þessum kerfum undanfarin ár, bæði af hálfu Seðlabankans, viðskiptabankanna og RRB. Markmið með innleiðingu innlendrar óháðrar smágreiðslumiðlunar er eins og áður segir ekki að byggja upp nýja innviði heldur að byggja á þeim sem fyrir eru. Þannig má gera ráð fyrir að kostnaður við innleiðingu grunninnviðar fyrir innlenda óháða smágreiðslulausn verði óverulegur og að rekstur verði hagkvæmur. Hvað varðar athugasemdir um aukinn kostnað vegna smæðar innlends markaðar er vert að benda á að hér á landi hefur tekist að draga verulega úr kostnaði með samrekstri kerfa innan RB. Þannig hafa Íslendingar búið við mjög hagkvæmar og skilvirkar millifærslur milli einstaklinga í áratugi, þvert á það sem tíðkaðist hefur annars staðar á Vesturlöndum. Þá má einnig benda á aðrar lausnir eins og sameiginlega gátt fyrir allar kröfur í heimabanka, eða Kröfupott sem RB á og rekur. Þetta hefur verið hægt vegna þess að samstarf hefur verið til staðar um tiltekna fjármálainnviði þvert á markaðinn ásamt Seðlabankanum.

Hvað varðar gagnrýni á útreikninga á áætluðum kostnaði í greiðslumiðlun hér á landi og mat á hugsanlegri hagkvæmni innlendrar óháðrar smágreiðslulausnar umfram núverandi lausnir má benda á að gera má ráð fyrir minni kostnaði sölu- og þjónustuaðila við að móttaka greiðslur í samanburði við kortagreiðslur og móttöku reiðufjár. Það byggist á því að við hverja færslu eru nýttir einfaldari innviðir en við kortagreiðslur og að auki innviðir sem eru nú þegar til staðar og eru nauðsynlegir fyrir greiðslumiðlun á Íslandi, þ.e. innlánakerfi viðskiptabanka og sparisjóða og millibankakerfi Seðlabankans. Þar af leiðandi krefst innviður fyrir innlenda óháða smágreiðslulausn ekki verulegrar fjárfestingar. Jafnframt er bent á að kostnaður vegna greiðslukorta er mjög ógagnsær þar sem hann er í reynd felldur inn í verð vöru og þjónustu. Því er ekki rétt að fullyrða að kostnaður fyrir neytendur sé óverulegur með því að tilgreina einungis þann hluta sem gagnsæi ríkir um svo sem árgjöld og færslugjöld. Markmiðið er þó ekki að koma fram með nýjan innvið á sjónarsviðið sem kæmi í staðinn fyrir þær greiðsluleiðir sem þegar eru á markaði svo sem kortainnviði heldur að auka fjölbreytni og þar með viðnámsþrótt greiðslumiðlunar hér á landi. Hvað varðar gagnrýni á tölulegar forsendur fyrir útreikninga á kostnaði í greiðslumiðlun hér á landi samanborið við Noreg og að ekki hafi verið lagðir fram undirliggjandi útreikningar á þeim kostnaði er bent á rit Seðlabankans *Kostnaður við greiðslumiðlun 2023* þar sem ítarlega er gert grein fyrir forsendum og útreikningum sem liggja að baki samanburðinum.

Hvað varðar athugasemdir er lúta að því að ekki sé hægt að tryggja útbreiðslu innlendrar óháðrar smágreiðslulausnar með lagasetningu er bent á að grunninnviði um innlenda óháða smágreiðslulausn er ætlað að ryðja úr vegi þeim aðgangshindrunum sem nú eru til staðar fyrir nýja leyfissskylda aðila til að bjóða upp á greiðsluþjónustu hér á landi. Þannig er markmiðið að skapa grundvöll fyrir því að einkaaðilar geti boðið neytendum upp á samkeppnishæfa

greiðsluþjónustu með því að nýta þennan grunninnvið. Þá er líklegt að hægt sé að draga úr kostnaði neytenda við greiðslumiðlun og að nýjar lausnir geti fengið útbreiðslu.

Hvað varðar þær athugasemdir að um sé að ræða óeðlilega íhlutun stjórnvalda á samkeppnismarkaði með greiðsluþjónustu er bent á að lagasetningu um innlenda óháða smágreiðslulausn er ætlað að efla samkeppni á markaði greiðsluþjónustu og ryðja úr vegi þeim aðgangshindrunum sem eru í vegi þeirra sem vilja koma inn á þann markað. Jafnframt er bent á að ríki og seðlabankar gegna ákveðnu hlutverki í greiðslumiðlun, ekki aðeins þegar kemur að eftirliti með einkaaðilum sem veita slíka þjónustu, heldur líka þegar kemur að greiðslumiðluninni sjálfri. Þetta hlutverk er ekki einungis útgáfa seðla og myntar heldur líka að hafa umsjón með og reka grunninnviði fjármálakerfisins og vera hvataaðili stefnumótunar og breytinga (e. catalyst role) enda er Seðlabanka Íslands ætlað að stuðla að virkri og öruggri greiðslumiðlun í landinu og við útlönd. Í þessu skyni rekur t.d. Seðlabankinn MBK sem er grunnur allrar greiðslumiðlunar í landinu. Þá gerðist Seðlabankinn nýlega hluthafi í RB og starfrækir þá vettvanga sem settir voru á fót meðal annars til að auka samrekstur innviða, þar sem það er unnt, og samhæfa þróun og framtíðarsýn fjármálainnviða almenningi til hagsbóta. Aðkoma Seðlabanka að samhæfingu og framþróun í greiðslumiðlun er ekki óeðlilegt inngrip í markað heldur eðlilegur hluti af verkefnum bankans. Að auki eru fyrir hendi verulegir hagsmunir Íslands sem snúa að þjóðaröryggi og hagkvæmni sem verður að hafa í huga þegar kemur að þessu verkefni þar sem almannahagsmunir eru ríkari en hagsmunir einkafyrirtækja. Stjórnvöld og Seðlabankinn eru best til þess fallinn að vinna að þeim heildarhagsmunum. Má í þessu samhengi einnig benda á að seðlabankar Bandaríkjanna, Brasilíu, Indlands og Evrópu sinna þessu hlutverki og hafa unnið að því að auka viðnámsþrótt í smágreiðslumiðlun á viðeigandi svæðum.

Umsagnir Blikk hugbúnaðarþjónustu hf. og Neytendasamtakanna eru almennt jákvæðar.

Í umsögn Blikk hugbúnaðarþjónuðustu hf. kemur fram að það sé mat fyrirtækisins að fyrirhuguð lagasetning sé mikilvægur þáttur í því að koma á traustari og skilvirkari smágreiðslulausnum á Íslandi. Það sé mat fyrirtækisins að nauðsynlegt sé að tryggja að til staðar sé umhverfi sem gerir greiðsluvirkjendum kleift að þróa og koma á markað nýjum lausnum sem bæta þjónustu og lækka kostnað fyrir söluaðila og neytendur í landinu. Þá er það mat Blikk að Seðlabankinn geti spilað lykilhlutverk í því að skapa umhverfi til að gefa nýjum aðilum tækifæri til að komast inn á markað fyrir greiðsluþjónustu. Jafnframt er sérstaklega vikið að því að huga þurfi að því hvernig sannvottun viðskipta fari fram þegar kemur að innlendri óháðri smágreiðslulausn svo að þeir sem byggja greiðslumiðlun á smágreiðslulausninni geti keppt við þær lausnir sem nú þegar eru á markaði. Seðlabankinn hefur unnið út frá því að með sameiginlegri auðkenningu sé einkum átt við að innleiddir verði sameiginlegir staðlar og reglur fyrir framkvæmd auðkenningar þannig að hún verði með sama hætti fyrir alla sem framkvæma RÍR-greiðslur eftir grunninnviðnum.

Viðskiptabankar bera samkvæmt lögum um greiðsluþjónustu ábyrgð gagnvart eiganda reiknings vegna óheimilar greiðslu og verða þar af leiðandi að áhættumeta og ákveða þær sannvottunarleiðir sem nýta skal þegar greiðsla er virkjuð af greiðsluvirkjanda. Með því að innleiða sameiginlega staðla fyrir auðkenningu væri unnt að koma til móts við sjónarmið aðila um framkvæmd auðkenningar og ábyrgð á greiðslu en það krefst nánari útfærslu og samkomulags.

Í umsögn Neytendasamtakanna kemur fram að samtökin lýsi yfir ánægju með áform um lagasetningu um innlenda óháða smágreiðslulausn og að það sé hagsmunamál fyrir neytendur að efla og auka samkeppni á markaði. Þá er bent á að huga þurfi sérstaklega að hagkvæmni slíkrar lausnar og neytendavernd við útfærslu hennar. Þannig þurfi að tryggja aðgengi að

lausninni sem og frelsi til þess að velja aðrar lausnir í viðskiptum og að huga þurfi sérstaklega að vörnum gegn svikum gagnvart neytendum.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarp þetta að lögum fær Seðlabankinn heimild til reglusetningar sem ætlað er að treysta getu hans til þess að auka áfallaþol innlendar greiðslumiðlunar. Án lagasetningar er Seðlabankanum ófært að gera þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru taldar af þjóðaröryggisráði og fjármálastöðugleikanefnd til þess að auka viðnámsþrótt innlendar greiðslumiðlunar og stuðla að virkri og öruggri greiðslumiðlun í landinu, sem er eitt af markmiðum bankans. Hverjar þessar ráðstafanir verða er háð þeirri áhættu og ógn sem fjármálastöðugleikanefnd metur hverju sinni að steðji að og þeim viðbrögðum sem nefndin telur nauðsynleg til þess að bregðast við.

6.1 Áhrif á almenning

Meginmarkmið frumvarpsins er að treysta getu stjórnvalda til þess að standa vörð um virka og örugga greiðslumiðlun í landinu sem eru mikilvæg almannagæði. Traust og örugg greiðslumiðlun er ein undirstaða virkni hagkerfisins og efnahagslegrar velsældar.

Önnur áhrif á almenning, verði frumvarp þetta að lögum, felast fyrst og fremst í þeim tækifærum sem árangursrík innleiðing reglna um fyrirkomulag innviða innlendar smágreiðslumiðlunar mun bera með sér til lækkunar kostnaðar eða aukins ábata söluaðila og neytenda við innlenda greiðslumiðlun, líkt og greint er frá í kafla 6.2.

6.2 Áhrif á markaði

Í frumvarpinu er lagt til að Seðlabankinn fái heimild til reglusetningar sem geti m.a. verið um fyrirkomulag á innviðum fyrir innlenda rauntímagreiðslumiðlun á milli bankareikninga og frekari útfærslu slíkra reglna. Þar á meðal er heimild til að kveða á um skylduaðild innlánsstofnana hér á landi að slíkum innvið. Komi til slíkrar reglusetningar og skylduaðilar mun það hafa áhrif á umrædd fyrirtæki sem og á greiðslumarkaðinn í heild, þ.m.t. innlánsstofnanir, greiðsluþjónustuveitendur, söluaðila vöru og þjónustu og neytendur.

Hver þau áhrif verða ræðst hins vegar í fyrsta lagi af stöðu innlands fjármálamarkaðar og greiðslumarkaðarins þegar reglurnar eru settar, í öðru lagi af efni reglnanna, í þriðja lagi af viðbrögðum greiðsluþjónustuveitenda (þ.m.t. viðskiptabanka og sparisjóða sem bæði eru greiðsluþjónustuveitendur og hugsanlega með skylduaðild til að tengja bankareikninga viðskiptavina sinna við grunninnviðinn), nýrra sem og þeirra sem fyrir eru, sem kynnu að vilja nýta sér grunninnviðinn til þess að bjóða upp á nýjar leiðir við smágreiðslumiðlun, og í fjórða lagi af viðbrögðum söluaðila vöru og þjónustu annars vegar og neytenda hins vegar þegar nýjar lausnir í smágreiðslumiðlun líta dagsins ljós. Ógjörningur er því að lýsa með nákvæmni áhrifum slíkrar reglusetningar.

Líta verður til þess að Seðlabankinn mun ekki setja reglur um slíkan grunninnvið, eða um aðrar ráðstafanir á grundvelli ákvæða frumvarpsins, nema hann telji þær nauðsynlegar til þess að auka viðnámsþrótt og öryggi í greiðslumiðlun. Seðlabankinn mun því ekki geta horft til annarra sjónarmiða sem fyrsta stigs skilyrði við slíka reglusetningu. Áhrif slíkrar reglusetningar fyrir greiðslumiðlunarmarkaðinn geta hins vegar orðið nokkur og því nauðsynlegt að hafa önnur skilyrði til hliðsjónar, m.a. svo samkeppni á greiðslumiðlunarmarkaði sé ekki raskað með óæskilegum hætti.

Í þessu samhengi ber að horfa til þess að ákvæði frumvarpsins sem varða fyrirkomulag innviða fyrir innlenda greiðslumiðlun, s.s. skylduaðild innlánsstofnana til þátttöku í innlendum smágreiðsluinnviði, gjalddöku greiðsluþjónustuveitenda vegna hennar og aðgang að slíkum innvið snúa öll að því að tryggja viðeigandi öryggi hans og nægilega útbreiðslu svo

markmið um aukinn viðnámsþrótt náist á sama tíma og tryggt er að ekki hljóti óheppileg röskun á samkeppnisumhverfi greiðslumiðlunarmarkaðarins. Þannig snúa þessi ákvæði jafnframt að því að tryggt sé að jafnræðis sé gætt milli aðila og að sú starfsemi sem fram mun fara vegna hennar sé til samræmis við lög sem gilda á fjármálamarkaði hverju sinni. Reglusetningin mun ávallt þurfa að rúmast innan þeirrar löggjafar sem gildir á fjármálamarkaði hverju sinni, þ.m.t. laga um greiðsluþjónustu.

Reglusetningin sem hér um ræðir getur leitt til breytinga á greiðslumiðlunarmarkaði enda er það meginmarkmið lagasetningarinnar að færa Seðlabankanum í hendur heimildir til þess að knýja á um breytingar telji fjármálastöðugleikanefnd þörf þar á. Við núverandi aðstæður myndi slík reglusetning t.d. fela í sér uppsetningu á grunninnvið sem hefði það að markmiði að gera greiðsluþjónustuveitendum (nýjum sem og þeim sem fyrir eru) auðveldara um vik að bjóða söluaðilum vöru- og þjónustu og neytendum að nýta nýjar innlendar lausnir (sem tengjast/byggðar eru ofan á grunninnviðinn) til smágreiðslumiðlunar. Árangursrík innleiðing reglnanna fælist þannig í því að söluaðilar vöru og þjónustu og neytendur tækju að nota leiðir til smágreiðslumiðlunar sem ekki eru fyrir hendi í dag að einhverju marki, en við það myndu markmið um aukið öryggi og viðnámsþrótt greiðslumiðlunar nást. Við þær aðstæður myndi notkun annarra greiðsluleiða, þ.e. notkun greiðslukorta, dragast saman sem því nemur, að öðru óbreyttu.

Ætla má að árangursrík innleiðing reglnanna þurfi því að bera það með sér að söluaðilar vöru og þjónustu annars vegar og neytendur hins vegar sjái hag sinn af notkun nýrra leiða til smágreiðslumiðlunar, t.d. vegna minni kostnaðar við notkun nýrra leiða innanlands eða vegna annars hugsanlegs ábata, t.d. aukinna upplýsinga um neysluhegðun í tilfelli söluaðila eða vegna fríðinda í tilfelli neytenda. Við árangursríka innleiðingu slíkra reglna er Seðlabankinn því að nokkru leyti bundinn af því að halda stofn- og rekstrarkostnaði hans í lágmarki, enda miðar greiningarvinna Seðlabankans að því að nýta núverandi innviði með sem hagkvæmustum hætti við uppsetningu nýs grunninnviðar innlendar smágreiðslumiðlunar. Eins má af þessu leiða að nauðsynlegt er að tryggja jafnræði þeirra sem tilskilin starfsleyfi hafa til veitingar greiðsluþjónustu um aðgengi að grunninnviðnum þannig að áfram megi stuðla að samkeppni á greiðslumiðlunarmarkaði líkt og lög um greiðsluþjónustu kveða á um, enda tryggir það fyrirkomulag best að fram komi samkeppnishæfar lausnir sem söluaðilar vöru og þjónustu og neytendur vilja nota.

Hvað varðar minni notkun greiðslukorta ber að líta til nokkurra þátta við mat á áhrifum. Í fyrsta lagi er ógjörningur að spá fyrir um nákvæma þróun í þeim efnum, líkt og áður segir. Árangursrík innleiðing reglnanna bæri þó nær óhjákvæmilega með sér þau áhrif að draga úr notkun þeirra innanlands, einkum debetkorta, enda hangir það að nokkru leyti saman við að ná markmiðinu um aukið áfallapol innlendar greiðslumiðlunar gegnum útbreiðslu nýrra innlendra leiða til greiðslumiðlunar. Minni notkun greiðslukorta og aukin notkun nýrra leiða við smágreiðslumiðlun á grundvelli nýs innviðar kann að opna leiðir fyrir söluaðila og neytendur til að greiða minna en þeir gera nú fyrir greiðslumiðlun. Söluaðilar vöru og þjónustu bera beinan kostnað við kortanotkun viðskiptavina þeirra en hann birtist neytendum óbeint í vöru- og þjónustuverði líkt og annar kostnaður söluaðila. Neytendur bera einnig beint ýmsan kostnað af kortanotkun t.d. vegna árgjalda (í tilfelli sumra korta) og færslugjalda (í tilfelli sumra korta). Á móti fá neytendur tryggingar og ýmis fríðindi (í tilfelli sumra korta), s.s. söfnun punkta. Komi til nýjar greiðsluleiðir á grundvelli reglusetningar um grunninnvið innlendar smágreiðslumiðlunar þurfa þær að höfða til söluaðila og neytenda, líkt og áður segir. Með árangursríkri innleiðingu slíkrar reglusetningar kann því að opnast á nýjar leiðir

sem gera söluaðilum og neytendum fært að lækka kostnað sinn eða að öðru leyti auka ábata sinn af greiðslumiðlun.

Í öðru lagi þarf að líta til þess að notkun grunninnviðarins mun standa greiðsluþjónustuveitendum opin til veitingar þjónustu. Það þýðir að þeim greiðsluþjónustuveitendum sem þegar eru með starfsemi, t.d. vegna greiðslukorta, býðst að nota grunninnviðinn til þróunar nýrra greiðsluleiða á jafnræðisgrundvelli. Samkeppnisumhverfi greiðslumiðlunarmarkaðarins verður því ekki raskað með óeðlilegum eða óæskilegum hætti við árangursríka reglusetningu heldur þvert á móti er hægt að haga henni þannig að samkeppnisgrundvöllur greiðslumiðlunarmarkaðarins í heild styrkist með tilkomu nýrra valkosta til smágreiðslumiðlunar fyrir söluaðila og neytendur. Það kann svo að hafa áhrif á verðlagningu annarra greiðsluleiða, s.s. færsluhirðingu greiðslukorta og þau fríðindi sem neytendum bjóðast.

6.3 Áhrif á stjórnsýslu

Verði frumvarp þetta að lögum mun geta Seðlabankans til að tryggja öryggi og auka viðnámsþrótt greiðslumiðlunar í landi styrkjast til muna. Seðlabankinn, að undangengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar, mun þá geta kveðið á um viðeigandi ráðstafanir í þá aukins viðnámsþróttar, öryggis og virkni greiðslumiðlunar. Verði frumvarpið að lögum verða Seðlabankanum jafnframt færð úrræði til þess að knýja á um úrbætur og ráðstafanir vegna þessa.

6.4 Áhrif á ríkissjóð

Áætluð bein áhrif á ríkissjóð verði frumvarp þetta að lögum eru engin. Einkum eru tvenn hugsanleg óbein áhrif á tekjur ríkissjóðs af reglusetningu Seðlabankans á grundvelli ákvæða frumvarpsins, ef af verður, hvor tveggju áætluð óveruleg. Komi til árangursríkrar innleiðingar reglna um fyrirkomulag innviða innlendrar smágreiðslumiðlunar mun það fyrirsjáanlega draga úr notkun greiðslukorta innanlands, líkt og rakið er í kafla 6.2. Það mun geta haft áhrif á hagnað og þar með skattgreiðslur tiltekinna eftirlitsskyldra aðila á fjármálamarkaði í ríkissjóð. Það er þó ekki sjálfgefið, m.a. þar sem öllum greiðsluþjónustuveitendum mun standa til boða að bjóða greiðsluþjónustu á grundvelli reglnanna. Þá má gefa sér að við þær aðstæður muni þau fyrirtæki sem bjóða greiðslulausnir á grundvelli reglusetningarinnar gera það með hagnaðarsjónarmið að leiðarljósi. Á móti vegur einnig að minni hagnaður tiltekinna aðila á fjármálamarkaði vegna greiðslumiðlunar, komi til þess, verður þá tilkominn vegna lægri tekna þeirra við veitingu greiðsluþjónustu. Þær tekjur eru gjöld annarra þátttakenda í virðiskeðju greiðslumiðlunar, þ.e. söluaðila vöru og þjónustu og neytenda. Kostnaður söluaðila vöru og þjónustu vegna greiðslumiðlunar mun þá minnka við þessar aðstæður og kaupgeta neytenda aukast. Hvort tveggja hefur líklega jákvæð áhrif á tekjur ríkissjóðs. Heildaráhrif af minni notkun greiðslukorta á ríkissjóð eru því talin óveruleg. Í öðru lagi kunna þær ráðstafanir sem Seðlabankinn telur nauðsynlegar hverju sinni með hliðsjón af viðbúnaði í greiðslumiðlun að leiða til einhvers kostnaðar við rekstur bankans, s.s. kostnaðarþátttöku við rekstur innviða innlendrar smágreiðslumiðlunar. Sá kostnaður er þó talinn óverulegur.

Ekki er gert ráð fyrir að framkvæmd laganna muni að öðru leyti hafa bein áhrif á tekjur eða gjöld ríkissjóðs.

Aukinn undirbúningur og viðnámsþróttur gagnvart áföllum í greiðslumiðlun mun stuðla að fjármálastöðugleika og draga úr líkum á því að ríkissjóður þurfi að grípa til kostnaðarsamra úrræða í viðlögum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að Seðlabanka Íslands sé veitt heimild, að fengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar, til að setja reglur í þágu aukins viðnámspróttar í greiðslumiðlun til samræmis við meginmarkmið bankans. Heimild bankans nær til atriða sem miða að öruggri og virkri greiðslumiðlun og geta m.a. varðað rekstraröryggi mikilvægra innviða í greiðslumiðlun svo sem vegna net- og upplýsingatækniöryggis. Lagt er til að hin nýja heimild verði viðbót við núgildandi 17. gr. sem fjallar um útgáfu seðla og myntar.

Í ákvæðinu er nánar útlistað hvers efnis þessar reglur bankans geti verið. Með *fyrirkomulagi innviða innlendar greiðslumiðlunar* er t.d. átt við eignarhald, rekstur og tegund innviðar vegna greiðslumiðlunar, sbr. viðræður við innlánsstofnanir sem átt hafa sér stað. Einnig má vísa í atriði eins og tengsl við millibankakerfi, hýsingu o.fl. Reglur Seðlabankans gætu einnig náð til aðgengis og notkunarmöguleika seðla og myntar, m.a. fyrir tilstilli hraðbanka. Með *tilhögun* greiðslufyrirmæla er t.d. átt við hvernig greiðslur eru sendar milli neytenda og annarra þátttakenda í greiðslumiðlun. Hér er m.a. vísað til reglubóka (leikreglur á viðkomandi sviði), tækniastaðla, færsluvísunar, heimildargjafar, jöfnunar greiðslufyrirmæla og uppgjors. Með *sannvottun* er t.d. átt við hvers kyns fyrirkomulag staðfestingar og auðkenningar greiðanda og samþykkis greiðslu. Í þessu sambandi ber að gæta sérstaklega að þeim kröfum sem koma fram í lögum um greiðsluþjónustu. *Ábyrgð og uppgjör á greiðslum* lýtur t.d. að útfærslu á neytendavernd, bótaábyrgð og endurkröfurétti vegna svika og misnotkunar. Með *aðgangi að innviðum* er vísað til þess að það er forsenda að aðgengi að innviðum sé opið öllum neytendum og greiðsluþjónustuveitendum. Þess vegna m.a. þurfa allar innlánsstofnanir að vera aðilar. Ef þörf krefur verður hægt að *skylda lánastofnanir* til þátttöku að viðlögðum dagsektum. Með lánastofnunum er átt við aðila sem eru viðskiptabankar, sparisjóðir og útibú erlendra innlánsstofnana hér á landi (innlánsstofnanir sbr. 1 mgr. 18. gr. laga nr. 92/2019). Með *gjaldi fyrir afnot af innviðum* er m.a. vísað til þess gjalds sem aðilar sem nýta innviði þurfa að inna af hendi til eiganda eða rekstraraðila innviðar. Gert er ráð fyrir svigrúmi til að útfæra gjaldið til að standa undir uppsetningu og rekstri kerfis. Einnig þarf að vera svigrúm til að taka mið af umfangi viðskipta. Með *mörkum gjaldtöku af hálfu greiðsluþjónustuveitenda* er vísað til þess að gert er ráð fyrir að heimilt verði að setja reglur um hámarks gjaldtöku greiðsluþjónustuveitenda fyrir notkun viðkomandi greiðsluinnviðar.

Reglur sem Seðlabankinn getur sett á grundvelli ákvæðisins geta einnig varðað önnur atriði er kunna að koma upp og nauðsynleg eru til að tryggja rekstraröryggi í greiðslumiðlun og miða að öðru leyti að öryggi og virkni í greiðslumiðlun.

Um 2. gr.

Lagt er til að heiti VI kafla breytist enda fjalli hann ekki lengur einungis um seðla og mynt heldur greiðslumiðlun í víðari skilningi.

Um 3. gr.

Í þriðju grein frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 44. gr. laga um Seðlabanka Íslands.

Í a-lið er lagt til að nýrri málsgrein verði bætt við 44. gr. sem fjallar um kröfur sem Seðlabanki Íslands getur gert um úrbætur sem beina má bæði til einstaklinga og lögaðila fylgi þeir ekki lögnum, reglugerðum eða reglum sem settar eru á grundvelli þeirra innan hæfilegs frests. Ekki hefur verið kveðið sérstaklega á um slíka heimild í lögnum til þessa en

sambærilegar heimildir er að finna í öðrum lögum sem gilda um starfsemi Seðlabankans, t.d. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Í b-lið eru lagðar til breytingar á núverandi ákvæði 1. mgr. 44. gr. um heimildir til þess að beita dagsektum. Samkvæmt ákvæðinu er heimilt að beita bæði einstaklinga og lögaðila dagsektum verði þeir ekki við kröfum Seðlabankans um úrbætur ef það kemur í ljós að þeir hafa ekki fylgt ákvæðum laganna eða annarra stjórnvaldsfyrirmæla, þ.e. reglugerðum eða reglum, sem settar eru á grundvelli þeirra. Felur breytingin í sér auknar heimildir fyrir Seðlabankann til þess að framfylgja lögnum, reglugerðum og reglum með þvingunarúrræðum heldur en kveðið er á um í núgildandi 1. málsl. 1. mgr. 44. gr. sem einskorðast við lánastofnanir og verðbréfasjóði og hlítu þessara fyrirtækja við reglur bankans um bindiskyldu, gjaldeyrisjöfnuð og lán tengd erlendum gjaldmiðlum. Að öðru leyti er ákvæðið að mestu óbreytt frá núgildandi 1. mgr. 44. gr. að undanskildu því að í lokamálslið er kveðið á um að við mat á fjárhæð sektar megi auk eðlis brots og fjárhagslegs styrkleika jafnframt líta til eðlis vanrækslu viðkomandi aðila, s.s. í þeim tilvikum þegar gerð er krafa um afhendingu gagna eða upplýsinga.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.