|  |  |
| --- | --- |
|  |  **ÁFORM UM LAGASETNINGU** *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** |  Frumvarp til laga um milligjöld fyrir kortatengdar greiðslur / FJR18070013 |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** |  Fjármála- og efnahagsráðuneyti / Gunnlaugur Helgason og Marta Margrét Rúnarsdóttir |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | [x]  Já[ ]  Nei |
| **Dags.** |  7. september 2018 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni**
 |
| 1. **Forsaga máls og tilefni**

Helstu greiðslukortakerfi á Íslandi, MasterCard og VISA, eru svokölluð fjögurra aðila kerfi. Heitið vísar til korthafa, útgefanda korts, sem er yfirleitt banki eða sparisjóður, færsluhirðis, sem er fyrirtæki sem samið hefur við söluaðila um viðtöku greiðslukorts og uppgjör greiðslna, og söluaðila. Í slíkum kerfum hafa útgefandi og færsluhirðir milligöngu um greiðslu frá korthafa til söluaðila. Fyrir milligönguna fær útgefandinn almennt svonefnt milligjald frá færsluhirðinum, en færsluhirðirinn tekur þjónustugjald frá söluaðila.Kortaútgefendur hafa hag af þátttöku í greiðslukortakerfum með háum milligjöldum. Færsluhirðar endurheimta kostnað við milligjöldin með hærri þjónustugjöldum frá söluaðilum. Söluaðilar eiga bágt með að hafna algengum greiðslukortum þrátt fyrir há þjónustugjöld enda eiga þeir þá á hættu að glata viðskiptum margra korthafa. Korthafar hafa yfirleitt lítinn eða engan hvata til að velja ódýrari greiðslumáta enda er kostnaðinum venjulega jafnað niður á neytendur í formi hærra verðlags. Samkeppni takmarkar því lítt fjárhæð milligjaldanna.Samkeppnisyfirvöld hafa víða brugðist við þessum aðstæðum með tilmælum um ákvörðun milligjalda. Þann 18. desember 2014 tilkynnti Samkeppniseftirlitið um að Arion banki hf., Íslandsbanki hf., Landsbankinn hf., Borgun hf. og Valitor hf. hefðu hvert fyrir sig gert sátt við eftirlitið vegna rannsóknar þess á samkeppnishömlum á greiðslukortamarkaði, sbr. [ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2015 frá 30. apríl 2015](http://www.samkeppni.is/media/akvardanir-2015/Akvordun_8_2015_Breytingar-a-skipulagi-og-framkvaemd-a-greidslukortamarkadi.pdf). Fyrirtækin féllust meðal annars á hámörk á milligjöld vegna neytendagreiðslukorta, 0,2% fyrir debetkort og 0,6% fyrir kreditkort. Hámörkin voru að hluta til hugsuð sem aðlögun að ákvæðum í fyrirhugaðri reglugerð Evrópusambandsins um milligjöld sem gert var ráð fyrir að tæki gildi skömmu síðar.Þann 29. apríl 2015 samþykkti Evrópusambandið [reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/751 um milligjöld fyrir kortatengdar greiðslur](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1534410386125&uri=CELEX:32015R0751) (**IFR**). Með henni voru sett hámörk á milligjöld vegna neytendagreiðslukorta, 0,2% af fjárhæð greiðslu vegna debetkorta og 0,3% vegna kreditkorta. Auk þess var meðal annars kveðið á um bann við svæðisbundnum takmörkunum í leyfissamningum eða í reglum um greiðslukortakerfi og mælt fyrir um aðskilnað greiðslukortakerfa og vinnsluaðila, aukin úrræði korthafa og söluaðila til að ákveða greiðslumáta, sundurliðun þjónustugjalda færsluhirða og upplýsingagjöf færsluhirða til söluaðila. Reglugerðinni var ætlað að lækka kostnað söluaðila og neytenda, bæta samkeppni og stuðla að samþættingu greiðslukortamarkaða þvert á landamæri innan Evrópu.Unnið er að upptöku gerðarinnar í [samninginn um Evrópska efnahagssvæðið](https://www.althingi.is/lagas/nuna/1993002.html) (**EES-samningurinn**). 1. **Hvert er úrlausnarefnið?**

Innleiðing IFR eins og reglugerðin verður aðlöguð við upptöku í EES-samninginn. 1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**

Um greiðsluþjónustu gilda [samnefnd lög, nr. 120/2011](https://www.althingi.is/lagas/nuna/2011120.html), sem innleiddu [tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2007/64/EB um greiðsluþjónustu á innri markaðnum](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1534431458207&uri=CELEX:02007L0064-20091207). Hvorki þau né önnur íslensk lög kveða sérstaklega á um fyrirkomulag milligjalda. |
| 1. **Markmið**
 |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**

Í [sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis](https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=a5aa63d9-d5b4-11e7-9422-005056bc530c) segir að fjármálakerfið eigi að vera traust og þjóna samfélaginu á hagkvæman og sanngjarnan hátt. Stefnt sé að auknu trausti á íslenskum fjármálamarkaði, auknu gagnsæi og fjármálastöðugleika. Unnið verði að frekari skilvirkni í fjármálakerfinu með það að leiðarljósi að lækka kostnað neytenda. Þá telji ríkisstjórnin það eitt mikilvægasta hagsmunamál Íslands að sinna framkvæmd EES-samningsins vel.Í umfjöllun um stefnumótun á sviði markaðseftirlits, neytendamála og stjórnsýslu atvinnumála og nýsköpunar í [greinargerð með tillögu til gildandi þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023](https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4d14dc20-3824-11e8-942a-005056bc530c) segir að mikilvægt sé að á Íslandi gildi sömu reglur og annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu. Samræmdar reglur leiði til aukins trúverðugleika, skapi viðskiptatækifæri fyrir innlend fyrirtæki erlendis og auðveldi þátttöku erlendra fyrirtækja á innlendum markaði. Því verði til að mynda lögð áhersla á að fækka óinnleiddum Evrópugerðum á fjármálamarkaði.1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda**

Innleiðing IFR í íslenskan rétt samræmist markmiðum ríkisins um góða framkvæmd EES-samningsins, skilvirkni í fjármálakerfinu og lægri kostnað neytenda. |
| 1. **Leiðir**
 |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**

Mikilvægt er að lagaumgjörð fjármálamarkaða á Íslandi sé vönduð og í samræmi við löggjöf annars staðar innan Evrópska efnahagssvæðisins. Yrði ekkert aðhafst yrðu reglur um milligjöld á Íslandi ekki í samræmi við reglur innan Evrópska efnahagssvæðisins, sem kynni að hafa áhrif á stöðu íslenskra fyrirtækja og hagsmuni íslenskra neytenda. 1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið**

Fyrirhuguð löggjöf felur í sér inngrip í starfsemi kortaútgefenda og færsluhirða sem verða að íslenskri stjórnskipan að hafa stoð í lögum. Önnur úrræði en lagasetning duga því ekki til.1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**

*Form* EES-reglugerðir skulu teknar sem slíkar upp í landsrétt samningsaðila, sbr. a-lið 7. gr. EES-samningsins. Því ber að taka IFR í heild upp í íslensk lög. Tvær leiðir koma til greina, tilvísunaraðferð eða umritunaraðferð. Ef notast væri við tilvísunaðferð væri í frumvarpi til laga um innleiðingu gerðarinnar vísað til texta hennar í fylgiskjali með lögunum eða í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. Ef notast væri við umritunaraðferð kæmi helst til greina að taka texta gerðarinnar upp í ný heildarlög eða í lög um breytingu á lögum um greiðsluþjónustu.*Efni*Aðildarríki þurfa samkvæmt reglugerðinni að tilnefna lögbær yfirvöld með fullnægjandi rannsóknar- og framkvæmdarheimildir til að tryggja framfylgd hennar (13. gr.), setja reglur um viðurlög við brotum gegn henni (14. gr.) og tryggja kæru- og úrlausnarmeðferð utan réttar til að leysa deilumál milli söluaðila og færsluhirða (15. gr.).IFR heimilar aðildarríkjum að veita tímabundna undanþágu frá gildissviði reglugerðarinnar vegna þriggja aðila greiðslukortakerfa (2. málsl. 5. mgr. 1. gr.), ákveða lægra hámark fyrir milligjöld vegna innlendra greiðslukortafærslna (2. mgr. 3. gr. og 2. málsl. 4. gr.), heimila greiðsluþjónustuveitendum tímabundið notkun vegins meðaltals milligjalda vegna innlendra debetkortafærslna (3. mgr. 3. gr.), og beita tímabundið 0,3% hámarki á milligjöld vegna innlendra greiðslna sem greiðslukortakerfi getur ekki greint hvort séu debet- eða kreditkortafærslur (2. mgr. 16. gr.). |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?**
 |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni**

*Form* Ráðgert er að innleiða IFR með tilvísunaraðferð með vísun til birtingar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. *Efni* Áformað er að tilnefna Fjármálaeftirlitið sem lögbært yfirvald. Fyrirhugað er að stofnunin geti lagt á stjórnvaldssektir fyrir brot gegn reglugerðinni en að hugsanlega kunni brot gegn tilgreindum ákvæðum auk þess að varða sektum eða fangelsi. Þá er gert ráð fyrir að unnt verði að leita til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki til að fá úrlausn í deilumálum milli söluaðila og færsluhirða, sbr. 76. gr. laga um greiðsluþjónustu. Ekki er fyrirhugað að nýta fyrrgreindar heimildir aðildarríkja til að víkja frá almennum reglum IFR.1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**

Ekki er gert ráð fyrir breytingum á gildandi lögum eða reglum. |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar**
 |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

Atvinnufrelsi nýtur verndar í 1. mgr. 75. gr. [stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944](https://www.althingi.is/lagas/nuna/1944033.html). Fyrirhuguð löggjöf felur í sér inngrip í starfsemi kortaútgefenda og færsluhirða sem verða að íslenskri stjórnskipan að hafa stoð í lögum, líkt og fyrr greinir.Fyrirhugað er að IFR verði tekin upp í EES-samninginn. Innleiðing hennar í íslensk lög eftir upptöku samræmist skuldbindingum Íslands samkvæmt samningnum.1. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**

Nei.1. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**

Nei. |
| 1. **Samráð**
 |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**

Greiðslukortakerfi, útgefendur greiðslukorta, korthafar, færsluhirðar, söluaðilar og neytendur. 1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**

Nei. 1. **Samráð sem þegar hefur farið fram**

Haft hefur verið samráð við Fjármálaeftirlitið um frummat á áhrifum sem fyrirhuguð löggjöf mun hafa.1. **Fyrirhugað samráð**

Fyrirhugað er að skipa starfshóp vegna frumvarpssmíðinnar. Óskað hefur verið eftir tilnefningum frá Fjármálaeftirlitinu, Samtökum fjármálafyrirtækja og Seðlabanka Íslands. Ráðgert er að birta drög að frumvarpi í samráðsgátt stjórnvalda. |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er**
 |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal**

Fyrirhuguð löggjöf er talin til þess fallin að lækka kostnað söluaðila og neytenda og auka samkeppni í greiðslumiðlun, einkum þvert á landamæri innan Evrópska efnahagssvæðisins. Á móti er hún líkleg til þess að lækka tekjur kortaútgefenda. Innleiðingin er talin hafa óveruleg áhrif á fjárhag ríkisins. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing**
 |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**

Já. Fyrirhugað er að leggja frumvarpið fyrir Alþingi á komandi löggjafarþingi.1. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**

Allt frá samþykkt IFR árið 2015 hefur legið fyrir að hún verði tekin upp í EES-samninginn og innleidd í íslenskan rétt. Ætla má að útgefendum greiðslukorta og færsluhirðum sé nú þegar vel kunnugt um meginefni IFR. Eigi að síður er líklegt að veita þurfi markaðsaðilum ákveðinn tíma til undirbúnings, svo sem til breytinga á gjaldatöflum, samningum og kerfum. 1. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**

Samkeppni milli færsluhirða og söluaðila stuðlar að því að ávinningur af lögunum skili sér til neytenda, en eftirlit með því er einkum hjá Samkeppniseftirlitinu.1. **Mælikvarðar á árangur og útkomu**

Sýnilegasti mælikvarði á árangur fyrirhugaðrar löggjafar er sennilega þau áhrif sem hún hefur á þjónustugjöld færsluhirða vegna kreditkortaviðskipta.1. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**

IFR kveður á um að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins skuli eigi síðar en 9. júní 2019 skila skýrslu um beitingu IFR. Gert er ráð fyrir að lögbær yfirvöld aðildarríkja eigi samstarf við hana um öflun gagna. |
| 1. **Annað**
 |
|  Nei. |
| 1. **Fylgiskjöl**
 |
| **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað** |