**149. löggjafarþing 2018–2019.**

**Þingskjal x — x. mál.**

**Stjórnarfrumvarp.**

**Frumvarp til laga**

**um milligjöld fyrir kortatengdar greiðslur.**

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

*Lögfesting.*

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/751 frá 29. apríl 2015 um milligjöld fyrir kortatengdar greiðslur, með þeim aðlögunum sem leiðir af bókun 1 um altæka aðlögun við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. [ ] frá [ ], hefur lagagildi. Reglugerðin er birt á bls. [ ] í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. [ ] frá [ ]. Ákvörðunin er birt á bls. [ ] í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. [ ] frá [ ].

2. gr.

*Eftirlit.*

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með því að farið sé að lögum þessum.

Neytendastofa hefur þó eftirlit með því að farið sé að 4. mgr. 10. gr. reglugerðar (ESB) 2015/751 um merkingar söluaðila um viðtöku korta. Um eftirlit Neytendastofu fer samkvæmt lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu eftir því sem við getur átt, þar á meðal varðandi kærurétt, öflun upplýsinga og gagna og þvingunarúrræði Neytendastofu.

3. gr.

*Stjórnvaldssekt.*

Fjármálaeftirlitið getur lagt stjórnvaldssekt á einstakling og lögaðila sem af ásetningi eða gáleysi brýtur gegn eftirtöldum greinum reglugerðar (ESB) 2015/751:

1. 3. gr. um milligjöld fyrir debetkortafærslur neytenda.

2. 4. gr. um milligjöld fyrir kreditkortafærslur neytenda.

3. 6. gr. um leyfisveitingu.

4. 7. gr. um aðgreiningu greiðslukortakerfa og vinnslueininga.

5. 8. gr. um kortasamstarf og val á greiðsluvörumerki eða greiðsluhugbúnaði.

6. 9. gr. um aðgreiningu gjalda.

7. 10. gr. um regluna um að taka við öllum kortum, að 4. mgr. frátalinni.

8. 11. gr. um reglur um stýringu.

9. 12. gr. um upplýsingar til viðtakanda greiðslu um einstakar kortatengdar greiðslur.

Stjórnvaldssekt sem Fjármálaeftirlitið leggur á einstakling getur numið frá 100 þús. kr. til 65 millj. kr. eða allt að tvöföldum ávinningi hans af broti ef sú fjárhæð er hærri. Stjórnvaldssekt sem Fjármálaeftirlitið leggur á lögaðila getur numið frá 500 þús. kr. til 800 millj. kr. eða allt að tvöföldum ávinningi hans af broti eða 10% af heildarveltu samkvæmt síðasta samþykkta ársreikningi lögaðilans eða 10% af síðasta samþykkta samstæðureikningi ef lögaðili er hluti af samstæðu og brot er framið til hagsbóta fyrir annan lögaðila í samstæðunni eða annar lögaðili í samstæðunni hefur notið hagnaðar af brotinu ef sú fjárhæð er hærri.

Neytendastofa getur lagt allt að 10 millj. kr. stjórnvaldssekt á einstakling og lögaðila sem af ásetningi eða gáleysi brýtur gegn 4. mgr. 10. gr. reglugerðar (ESB) 2015/751 um merkingar söluaðila um viðtöku korta.

4. gr.

*Réttur til að fella ekki á sig sök.*

Einstaklingi sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um brot sem varðar stjórnvaldssekt samkvæmt lögum þessum er óskylt að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni geti það haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Fjármálaeftirlitið eða Neytendastofa, eftir því sem við á, skal leiðbeina honum um þennan rétt.

5. gr.

*Aðfararhæfi.*

Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins eða Neytendastofu um stjórnvaldssekt er aðfararhæf.

Málskot til áfrýjunarnefndar neytendamála frestar aðför til fullnustu ákvörðun Neytendastofu um stjórnvaldssekt. Úrskurður nefndarinnar er aðfararhæfur.

6. gr.

*Frestur til að leggja á stjórnvaldssekt.*

Heimild til að leggja á stjórnvaldssekt samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Tilkynning Fjármálaeftirlitsins eða Neytendastofu til málsaðila um rannsókn á meintu broti rýfur frestinn gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

7. gr.

*Sátt.*

Hafi aðili gerst brotlegur við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins á grundvelli þeirra er Fjármálaeftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt við málsaðila. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið getur sett reglur um nánari framkvæmd ákvæðisins.

8. gr.

*Reglugerð.*

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara, þar á meðal áskilnaðar a-liðar 1. mgr. 7. gr. reglugerðar (ESB) 2015/751 um að greiðslukortakerfi og vinnslueiningar skuli vera óháðar með tilliti til reikningshalds, skipulags og ákvarðanatökuferlis.

9. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast gildi [dags. um þremur mánuðum frá áætlaðri samþykkt].

**Ákvæði til bráðabirgða.**

Ráðherra skal innan tveggja ára frá gildistöku laga þessara meta í samráði við Fjármálaeftirlitið, Neytendastofu, Samkeppniseftirlitið og Seðlabanka Íslands hvort tilefni sé til að leggja til lægra hámark á milligjöld vegna innlendra debetkortafærslna en 0,2%.

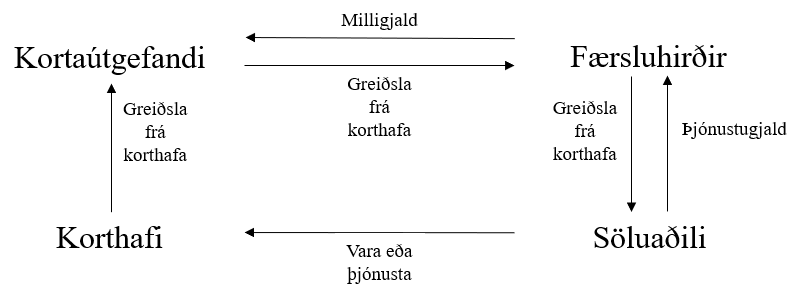
Greinargerð.

**1. Inngangur.**

Frumvarp þetta er samið af starfshópi sem fjármála- og efnahagsráðuneytið skipaði 24. september 2018 til að vinna frumvarp til innleiðingar á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/751 frá 29. apríl 2015 um milligjöld fyrir kortatengdar greiðslur. Í nefndinni áttu sæti fulltrúi frá ráðuneytinu, sem gegndi formennsku, Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands og tveir fulltrúar frá Samtökum fjármálafyrirtækja.

**2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**

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 þjónustugjald frá söluaðila. Hluti af þjónustugjaldinu sem söluaðili greiðir færsluhirði fer sem milligjald þess síðarnefnda til útgefanda.



Söluaðilar eiga erfitt 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. Hérlendis birtist það m.a. í mikilli notkun kreditkorta þótt kostnaður vegna notkunar þeirra sé meiri en vegna debetkorta.

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. 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 (hér eftir milligjaldareglugerðin). Milligjaldareglugerðin var tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (hér eftir EES-samningurinn) með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. [ ] frá [ ]. [Við upptökuna voru gerðar aðlaganir á dagsetningum í 1. málsl. b-liðar 2. mgr. 3. gr. og 2. mgr. 16. gr. gerðarinnar sem voru þegar liðnar] auk svonefndra altækra aðlagana sem eiga við um allar gerðir sem eru teknar upp í EES-samninginn samkvæmt bókun 1 við samninginn. Ísland er skuldbundið skv. 7. gr. EES-samningsins til þess að taka gerðina með aðlögununum upp í landsrétt.

**3. Meginefni frumvarpsins.**

Lagt er til að milligjaldareglugerðinni verði veitt lagagildi hér á landi. Með henni eru sett hámörk á milligjöld vegna neytendagreiðslukorta, 0,2% af fjárhæð greiðslu vegna debetkorta og 0,3% vegna kreditkorta (3.–5. gr.). Auk þess eru svæðisbundnar takmarkanir í leyfissamningum eða í reglum um greiðslukortakerfi bannaðar (6. gr.) og mælt fyrir um aðgreiningu greiðslukortakerfa og vinnsluaðila (7. gr.), aukin úrræði korthafa og söluaðila til að ákveða greiðslumáta (8., 10. og 11. gr.), sundurliðun þjónustugjalda færsluhirða (9. gr.) og upplýsingagjöf færsluhirða til söluaðila (12. gr.). Reglugerðinni er ætlað að lækka kostnað söluaðila og neytenda, bæta samkeppni og stuðla að samþættingu greiðslukortamarkaða þvert á landamæri innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Aðildarríki þurfa að tilnefna lögbær yfirvöld með fullnægjandi rannsóknar- og framkvæmdarheimildir til að tryggja framfylgd milligjaldareglugerðarinnar (13. gr.), setja reglur um viðurlög við brotum gegn henni (14. gr.) og tryggja kæru- og úrlausnarmeðferð utan réttar eða gera jafngildar ráðstafanir til að leysa deilumál milli viðtakenda greiðslna og greiðsluþjónustuveitenda þeirra (15. gr.). Lagt er til að Fjármálaeftirlitinu verði falið eftirlit með lögunum, utan 4. mgr. 10. gr. gerðarinnar sem Neytendastofa hafi eftirlit með, og að brot varði stjórnvaldssektum. Viðtakendur greiðslna geta þegar skotið ágreiningi við greiðsluþjónustuveitendur sína til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki á grundvelli 2. mgr. 76. gr. laga um greiðsluþjónustu, nr. 120/2011, sbr. einnig 2. mgr. 42. gr. laga um útgáfu og meðferð rafeyris, nr. 17/2013. Því er ekki talin þörf á nýju ákvæði til að innleiða 15. gr. milligjaldareglugerðarinnar.

Milligjaldareglugerðin 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 hluta innlendra greiðslna sem greiðslukortakerfi getur ekki greint hvort séu debet- eða kreditkortafærslur (2. mgr. 16. gr.). Ekki var talið tilefni til að nýta þessar heimildir til að víkja frá almennum reglum gerðarinnar að sinni. Í ljósi örrar þróunar smágreiðslumiðlunar um þessar mundir, m.a. vegna breytinga á tækni og regluverki, gætu þó forsendur skapast í framtíðinni til að nýta heimild reglugerðarinnar til að ákveða lægra hámark á milligjöld vegna innlendra debetkortafærslna. Smáforritum (öppum) fjölgar ört sem nota má til miðlunar greiðslna í rauntíma, innlendum sem og erlendum. Hér á landi hafa debetkort verið talin meðal mikilvægustu greiðslumiðla í viðskiptum og litið á greiðslur með þeim sem ígildi staðgreiðslna. Af þessum sökum er gert ráð fyrir því að fjármála- og efnahagsráðsherra verði falið að meta innan tveggja ára frá gildistöku laganna hvort tilefni sé til að leggja til lægra hámark á milligjöld vegna innlendra debetkortafærslna en 0,2%.

**4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Atvinnufrelsi nýtur verndar í 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og inngrip í það verða að hafa stoð í lögum. Milligjaldareglugerðin felur í sér inngrip í starfsemi kortaútgefenda og færsluhirða. Lagaáskilnaðarreglu 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar er gætt með því að innleiða reglugerðina með lögum.

Innleiðing milligjaldareglugerðarinnar samræmist skuldbindingum Íslands samkvæmt 7. gr. EES-samningsins.

**5. Samráð.**

Frumvarpið snertir greiðslukortakerfi, kortaútgefendur, korthafa, færsluhirða, söluaðila og neytendur.

Áform um lagasetningu og frummat á áhrifum lagasetningar voru send öllum ráðuneytum til yfirferðar og birt í samráðsgátt stjórnvalda í september 2018 en engar umsagnir bárust.

Frumvarp þetta var mótað af fyrrgreindum starfshópi þar sem sæti áttu fulltrúar frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Fjármálaeftirlitinu, Samtökum fjármálafyrirtækja og Seðlabanka Íslands. Starfshópurinn hafði samráð við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og Neytendastofu um að fela stofnuninni eftirlit með því að farið væri að 4. mgr. 10. gr. milligjaldareglugerðarinnar. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið gerði ekki athugasemd við að Neytendastofu væri falið eftirlit með ákvæðinu. Neytendastofa taldi eftirlitið falla vel að öðrum eftirlitsverkefnum stofnunarinnar.

Drög að frumvarpi voru birt í samráðsgátt stjórnvalda [dags.]. [Umfjöllun um umsagnir og viðbrögð við þeim.]

**6. Mat á áhrifum.**

*Efnahagsleg áhrif.*

Mikilvægustu áhrif af innleiðingu milligjaldareglugerðarinnar verða sennilega lækkun milligjalda vegna kreditkortaviðskipta, en hámark milligjalda vegna debetkortaviðskipta samkvæmt reglugerðinni er hið sama og þegar gildir almennt samkvæmt fyrrgreindum sáttum sem Samkeppniseftirlitið hefur gert við kortaútgefendur og færsluhirða. Ætla má að lækkun milligjalda skili sér í lækkun þjónustugjalda sem færsluhirðar krefja söluaðila um sem ætti að sama skapi að leiða til lægra vöruverðs, söluaðilum og neytendum til hagsbóta.

Kreditkortavelta heimila (neytenda) innanlands árið 2018 nam um 351 milljarði króna. Ef gert er ráð fyrir því að um 0,6% þeirrar fjárhæðar hafi verið vegna milligjalda sem færsluhirðar greiddu til útgefenda kreditkorta þá nam sá kostnaður um 2,1 milljarði króna á tímabilinu. Miðað við þá forsendu og það að milligjöld vegna kreditkortafærslna lækki um 0,3 prósentustig við lögfestingu milligjaldareglugerðarinnar lækkar kostnaður færsluhirða um ríflega einn milljarð króna á ári og tekjur kortaútgefenda um sömu fjárhæð vegna lögfestingar frumvarpsins. Sú lækkun ætti að skila sér í lægri þjónustugjöldum sem færsluhirðar krefja söluaðila um og þar með í lægra vöruverði til neytenda.

*Áhrif á fjárhag ríkisins.*

Gert er ráð fyrir að eftirlit með framkvæmd laganna verði í megindráttum falið Fjármálaeftirlitinu. Fjármálaeftirlitið telur þau verkefni sem fylgja lögfestingu milligjaldareglugerðarinnar falla undir núverandi eftirlitsstarfsemi og því hvorki kalla á fjölgun starfsfólks né annan viðvarandi kostnað eða einskiptiskostnað.

Gert er ráð fyrir að Neytendastofa hafi eftirlit með því að farið sé að 4. mgr. 10. gr. gerðarinnar um merkingar söluaðila um viðtöku korta. Neytendastofa telur verkefnið krefjast fimmtungs af stöðugildi sérfræðings. Kostnaður nemi um 1,8 milljónum króna á ári með launum og launatengdum gjöldum.

Lögfesting frumvarpsins getur lækkað verðlag lítillega og þar með útgjöld ríkisins vegna kaupa á vörum og þjónustu. Lægra verðlag lækkaði að öðru óbreyttu virðisaukaskattstekjur ríkissjóðs, en gæti á móti aukið neyslu sem skilaði auknum tekjum af virðisaukaskatti.

Heilt yfir er talið að innleiðing milligjaldareglugerðarinnar hafi óveruleg áhrif á fjárhag ríkisins.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Gerðir sem eru teknar upp í EES-samninginn og samsvara reglugerðum ESB skulu teknar sem slíkar upp í landsrétt, sbr. a-lið 7. gr. EES-samningsins. Því er lagt til að milligjaldareglugerðin, eins og hún var aðlöguð við upptöku í EES-samninginn samkvæmt bókun 1 og ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. [ ] frá [ ], verði lögfest í heild. Lagt er til að vísað verði til birtingar gerðarinnar og ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins, til samræmis við heimild 1. málsl. 2. mgr. 2. gr. laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, nr. 15/2005, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 4. gr. sömu laga.

Um 2. gr.

Aðildarríki skulu skv. 13. gr. milligjaldareglugerðarinnar tilnefna lögbær yfirvöld sem hafi eftirlit með því að farið sé að reglugerðinni. Heimilt er að tilnefna starfandi stofnanir og tilnefna má eitt eða fleiri yfirvöld.

Milligjaldareglugerðin varðar starfsemi aðila á fjármálamarkaði, það er kortaútgefenda (banka og sparisjóða) og færsluhirða (lánafyrirtækja og greiðslustofnana), sem sæta þegar eftirliti Fjármálaeftirlitsins samkvæmt [lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998](https://www.althingi.is/lagas/nuna/1998087.html), og lögum um greiðsluþjónustu, nr. 120/2011. Því er talið haganlegast að fela Fjármálaeftirlitinu eftirlit með því að farið sé að lögunum. Þó er lagt til að Neytendastofa hafi eftirlit með merkingum söluaðila um viðtöku korta skv. 4. mgr. 10. gr. milligjaldareglugerðarinnar þar sem það er talið falla betur að hefðbundinni eftirlitsstarfsemi Neytendastofu en Fjármálaeftirlitsins.

Um eftirlit beggja stjórnvalda gilda stjórnsýslulög, nr. 37/1993, og aðrar almennar reglur stjórnsýsluréttar. Um eftirlit Fjármálaeftirlitsins gilda auk þeirra lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sbr. 1.–3. mgr. 2. gr. og 3. mgr. 8. gr. þeirra laga. Um kostnað við eftirlit Fjármálaeftirlitsins fer samkvæmt lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999. Lagt er til að ákvæði laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005, gildi eftir því sem við getur átt um eftirlit Neytendastofu, enda hefur 4. mgr. 10. gr. milligjaldareglugerðarinnar ríka samstöðu með efnisákvæðum þeirra laga. Í því felst m.a. að ákvörðunum Neytendastofu verður skotið til áfrýjunarnefndar neytendamála en ekki áður til dómstóla, sbr. 4. mgr. 4. gr. og 24. og 25. gr. laganna, að Neytendastofa getur krafist upplýsinga og gagna til samræmis við 20. gr. þeirra, gert athuganir á starfsstöðvum og lagt hald á gögn til samræmis við 20. gr. a, afhent stjórnvöldum annarra ríkja upplýsingar og gögn á grundvelli 21. gr. a, sett reglur og gripið til aðgerða skv. 21. gr. b og lagt á dagsektir til samræmis við 23. gr.

Um 3. gr.

Aðildarríki skulu samkvæmt 14. gr. milligjaldareglugerðarinnar setja reglur um viðurlög við brotum gegn reglugerðinni og gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að þeim sé beitt.

Lagt er til að Fjármálaeftirlitið og Neytendastofa geti lagt á stjórnvaldssektir fyrir brot gegn 3., 4. og 6.–12. gr. milligjaldareglugerðarinnar, eftir atvikum eins og þær eru nánar útfærðar í reglugerð. Stjórnvaldssektir eru skilvirkt viðurlagaúrræði sem nýtir sérfræðiþekkingu Fjármálaeftirlitsins og Neytendastofu betur en hefðbundin refsiúrræði. Heimild til að leggja á hæfilegar stjórnvaldssektir vegur upp von um ábata af brotum gegn ákvæðunum og hefur þannig nauðsynleg varnaðaráhrif.

Lagt er til að Fjármálaeftirlitinu og Neytendastofu verði heimilt en ekki skylt að leggja á stjórnvaldssekt fyrir brot. Stofnanirnar geta því metið hvort réttarvörslusjónarmið kalli á álagningu stjórnvaldssektar. Eftir atvikum gæti verið nægjanlegt að beita vægari úrræðum á borð við kröfu um úrbætur að viðlögðum dagsektum, sbr. 10. og 11. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, og 2. mgr. 21. gr. b og 23. gr. laga um um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005.

Greinin tekur bæði til einstaklinga og lögaðila. Lögaðili telst því aðeins hafa brotið af sér að fyrirsvarsmaður hans, starfsmaður eða annar á hans vegum hafi framið brot í starfsemi lögaðilans, þótt ekki verði endilega staðreynt hver þessara aðila hafi átt í hlut, sbr. til hliðsjónar 19. gr. c almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Ábyrgðin er valkvæð í þeim skilningi að gera má annaðhvort einstaklingi eða lögaðila eða þeim báðum stjórnvaldssekt. Við ákvörðun á því er eðlilegt að taka mið af því meginmarkmiði stjórnvaldssektanna að hafa tilhlýðileg varnaðaráhrif með því að vega upp von um ábata af brotum. Ætla má að brot gegn milligjaldareglugerðinni séu yfirleitt framin í þágu fyrirtækja og því eðlilegt að þeim séu venjulega gerðar stjórnvaldssektir fremur en einstökum starfsmönnum.

Gert er ráð fyrir að bæði ásetnings- og gáleysisbrot varði stjórnvaldssektum til að styrkja varnaðaráhrif þeirra og til samræmis við það sem almennt gildir um stjórnvaldssektir á sviði fjármálamarkaðar. Saknæmisstig getur þó haft áhrif á það hversu alvarlegt brot er talið og þar með ákvörðun sektarfjárhæðar.

Stjórnvaldssektarmörk 2. mgr. byggjast á lögum um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði o.fl., nr. 58/2015. Gagnvart einstaklingum er lágmark stjórnvaldssekta 100 þúsund krónur en hámark 65 milljónir króna eða tvöfaldur ávinningur þeirra af broti, hvort heldur er hærra. Gagnvart lögaðilum er lágmark stjórnvaldssekta 500 þúsund krónur en hámark 800 milljónir króna, tvöfaldur ávinningur þeirra af broti eða 10% af viðkomandi veltu, eftir því hver fjárhæðin er hæst. Eðli máls samkvæmt verður aðeins miðað við ávinning af broti ef unnt er að meta fjárhæð hans.

Fjárhæð stjórnvaldssektanna verður að taka mið af því markmiði þeirra að hafa tilhlýðileg varnaðaráhrif. Því þarf við ákvörðun þeirra að líta til þess hversu alvarlegt brot er, m.a. þess tjóns sem það hefur valdið eða er til þess fallið að valda, hve lengi það hefur staðið, saknæmisstigs þess sem braut af sér og hvort um ítrekað brot sé að ræða. Stjórnvaldssektir fyrir brot sem er ólíklegt að komist upp um þurfa að öðru jöfnu að vera hærri til að hafa tilhlýðileg varnaðaráhrif. Með tilliti til þess er eðlilegt að samstarfsvilji hins brotlega og frumkvæði hans að því að upplýsa um brot komi til lækkunar á stjórnvaldssekt.

Stjórnvaldssektarmörk 3. mgr. eru þau sömu og í 2. mgr. 22. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Ákvæði 4. mgr. 10. gr. milligjaldareglugerðarinnar er eðlislíkt efnisákvæðum þeirra laga og þykir því eðlilegt að miða við sömu stjórnvaldssektarmörk.

Um 4. gr.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið að það sé þáttur í réttlátri málsmeðferð skv. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu að þeim sem sakaður er um refsiverða háttsemi í skilningi þess ákvæðis sé óskylt að tjá sig eða láta í té upplýsingar sem leitt geta til sakfellingar hans. Dómstóllinn hefur komist að þeirri niðurstöðu að ákvæðið geti við ákveðnar aðstæður verndað rétt manns til að fella ekki á sig sök í tengslum við meðferð stjórnsýslumála og álagningu stjórnsýsluviðurlaga, einkum stjórnvaldssekta. Ekki hefur þó enn verið sett almenn regla í íslensk lög um rétt einstaklinga til þess að fella ekki á sig sök við meðferð stjórnsýslumála sem geta leitt til álagningar stjórnsýsluviðurlaga. Því er lagt til rétturinn verði tilgreindur í 4. gr. frumvarpsins. Ákvæðið byggist á lögum um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði, nr. 55/2007, sem aftur byggðust á skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum frá 12. október 2006.

Ákvæðið tekur aðeins til einstaklinga en ekki til lögaðila. Ákvæðinu er ekki ætlað að taka til réttinda annarra einstaklinga en þeirra sem eru aðilar að stjórnsýslumáli. Því hefur maður ekki rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn með vísan til þess að uppi sé rökstuddur grunur um lögbrot þriðja manns og upplýsingar eða gögn kunni að fella sök á hann.

Vernd ákvæðisins verður virk þegar „rökstuddur grunur“ vaknar um að einstaklingur hafi gerst sekur um lögbrot. Þannig verða að vera til staðar aðstæður eða sönnunargögn sem benda til sektar hans og rannsókn að beinast að honum sérstaklega en ekki stærri hópi manna.

Ef til staðar er rökstuddur grunur um að viðkomandi hafi framið lögbrot sem varðað getur stjórnvaldssektum er honum aðeins skylt að veita upplýsingar eða gögn ef unnt er að útiloka að þær geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um sekt hans. Væri honum því til dæmis skylt að veita upplýsingar um nafn sitt og heimilisfang. Einstaklingur getur aftur á móti ákveðið að nýta sér ekki þagnarrétt sinn og bæði tjáð sig og afhent gögn í stjórnsýslumáli sem kann að ljúka með stjórnsýsluviðurlögum. Við þær aðstæður telst ekki brotið gegn þagnarrétti hans.

Áréttað skal að rétturinn er víðtækari en að neita að gefa munnlegar upplýsingar. Hann tekur einnig til þess að þurfa ekki að afhenda gögn eða ljá atbeina sinn að öðru leyti við rannsókn máls sem getur fellt sök á mann. Það breytir þó ekki heimildum sem lög veita til þess að afla gagna með þvingunaraðgerðum þar sem ekki er þörf á atbeina hins grunaða eins og á til dæmis við um húsleit og haldlagningu gagna sem finnast við slíka leit. Þá er ákvæðinu ekki ætlað að leysa einstakling undan lögmæltri skyldu til að veita stjórnvaldi aðgang að húsnæði eða hirslum í fyrirtækjum. Það sem mestu skiptir og ákvæðið stefnir að er að einstaklingi verður ekki gert skylt að ljá atbeina sinni til rannsóknarinnar með virkum hætti þegar rökstuddur grunur leikur á að hann hafi gerst sekur um lögbrot.

Um 5. gr.

Lagt til að gera megi aðför til fullnustu ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins og Neytendastofu um álagningu stjórnvaldssekta án undangengins dóms, sbr. 6. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um aðför, nr. 90/1989. Það hnikar þó vitaskuld ekki réttinum til að bera ákvarðanirnar undir dómstóla. Um framkvæmd fullnustunnar fer samkvæmt lögum um aðför.

Lagt er til að málskot til áfrýjunarnefndar neytendamála fresti aðför til fullnustu ákvörðun Neytendastofu um stjórnvaldssekt með hliðsjón af 2. mgr. 27. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005. Ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins verða ekki kærðar til æðra stjórnvalds, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, og hliðstæð fyrirmæli eiga því ekki við um þær.

Um 6. gr.

Lagt er til að heimild Fjármálaeftirlitsins og Neytendastofu til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk til að knýja á um úrlausn mála. Almennt er miðað við þann frest í löggjöf á sviði fjármálamarkaðar, að frátöldum fáeinum ákvæðum á sviði verðbréfaviðskipta þar sem miðað er við sjö ár. Rétt er að taka mið af meginreglum refsiréttar og fjármálamarkaðsréttar um það hvenær háttsemi telst lokið. Af því leiðir m.a. að ef um samfellda brotastarfsemi eða ástandsbrot er að ræða telst broti ekki lokið fyrr en hinu ólögmæta ástandi linnir og upphaf frestsins telst þá einnig frá þeim tíma.

Af 2. málsl. leiðir m.a. að þótt rannsókn beinist í upphafi að einum aðila hindrar 1. málsl. ekki að lögð verði stjórnvaldssekt á aðra aðila sem síðar kemur í ljós að stóðu einnig að broti. Reglan á sér að nokkru leyti hliðstæðu í 4. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga.

Um 7. gr.

Oft er unnt að greiða fyrir úrlausn mála og spara bæði Fjármálaeftirlitinu og málsaðila tíma og fé með því að ljúka máli með sátt fremur en með einhliða ákvörðun eftirlitsins um beitingu stjórnsýsluviðurlaga. Af þeim sökum er í ýmsum lögum á sviði fjármálamarkaðar mælt fyrir um heimild Fjármálaeftirlitsins til að ljúka málum með sátt við málsaðila. Fjármálaeftirlitið hefur á grundvelli þeirra sett reglur um heimild Fjármálaeftirlitsins til að ljúka máli með sátt, nr. 728/2014.

Í sátt felst yfirleitt að málsaðili gengst við broti og upplýsir að fullu um það auk þess að greiða sekt, sem er þó lægri en ef Fjármálaeftirlitið hefði einhliða lagt á stjórnvaldssekt. Sátt getur einnig falið í sér annars konar úrræði, svo sem um viðeigandi úrbætur. Brjóti málsaðili gegn sátt getur Fjármálaeftirlitið fellt hana úr gildi og tekið mál til meðferðar á ný og þá eftir atvikum gert honum stjórnvaldssekt.

Um 8. gr.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins er í 6. mgr. 7. gr. milligjaldareglugerðarinnar veitt vald til að samþykkja tæknilega eftirlitsstaðla um áskilnað a-liðar 1. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar um að greiðslukortakerfi og vinnslueiningar skuli vera óháðar með tilliti til reikningshalds, skipulags og ákvarðanatökuferlis. Framkvæmdastjórnin hefur á þessum grundvelli gefið út framselda reglugerð (ESB) 2018/72 um viðbætur við milligjaldareglugerðina. Ráðgert er að innleiða framseldu reglugerðina með reglugerð ráðherra þegar hún hefur verið tekin upp í EES-samninginn.

Um 9. gr.

Talið er nauðsynlegt að veita markaðsaðilum visst svigrúm til að undirbúa sig fyrir gildistöku laganna, svo sem með breytingum á gjaldatöflum, samningum og kerfum. Því er lagt til að lögin taki ekki gildi fyrr en [dags. um þremur mánuðum frá áætlaðri samþykkt].

Um ákvæði til bráðabirgða.

Lagt er til að fjármála- og efnahagsráðherra verði falið að meta í samráði við Fjármálaeftirlitið, Neytendastofu, Samkeppniseftirlitið og Seðlabanka Íslands innan tveggja ára frá gildistöku laganna hvort tilefni sé til að nýta heimild 2. mgr. 3. gr. milligjaldareglugerðarinnar til þess að setja milligjöldum vegna innlendra debetkortafærslna lægra hámark en 0,2%.

Við matið verði m.a. litið til skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um beitingu milligjaldareglugerðarinnar, þar á meðal um áhrif sérákvæða um milligjöld fyrir innlendar debetkortafærslur, sbr. 17. gr. gerðarinnar. Jafnframt verði horft til nágrannaríkjanna en Danir hafa veitt ráðherra heimild til að setja reglur um það milligjald sem greiðsluþjónustuveitendur mega bjóða eða krefjast vegna innlendra debetkortafærslna. Gert er ráð fyrir að leitað verði sjónarmiða fyrirtækja á greiðslukortamarkaði og neytenda um mögulegar hugmyndir um breytingar í samráðsferli í samráðsgátt stjórnvalda. Komist ráðherra að þeirri niðurstöðu að æskilegt sé að mæla fyrir um lægra hámark er gert ráð fyrir að hann leggi frumvarp þess efnis fyrir Alþingi.