



Samráðsgátt stjórnvalda
Forsætisráðuneytið
Mál nr. 249/2023

Reykjavík, 11. desember 2023

Samtök atvinnulífsins og Samtök fjármálafyrirtækja (hér eftir sameiginlega nefnd samtökin) hafa tekið til skoðunar drög að frumvarpi til breytinga á lögum um Seðlabanka Íslands (rekstraröryggi í greiðslumiðlun).

Vísað er til ofangreinds máls sem er í samráðsgátt stjórnvalda. Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) hafa áður sent inn athugasemdir við sama mál þegar það var í undirbúningi á vegum forsætisráðuneytisins. Ekki verður séð að tekið hafi verið tillit til þeirra athugasemda og SFF því ástæða til að láta þær athugasemdir fylgja hér með sem fylgiskjal.

Almennt telja Samtökin eðlilegt og nauðsynlegt að huga að rekstraröryggi í greiðslumiðlun hér á landi og að skynsamlegt sé að styrkja heimildir Seðlabankans til að stuðla að rekstraröryggi greiðslumiðlunar, enda er eitt af markmiðum og verkefnum Seðlabankans að „stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi þ.m.t. greiðslumiðlun í landinu og við útlönd“ eins og fram kemur í 2. gr. laganna um Seðlabanka Íslands. Frekari ákvæði í Seðlabankalögunum eru ekki til staðar sem útskýra eða greina frá því hvernig Seðlabankanum er ætlað að rækja þetta hlutverk, að öðru leyti en í VI. kafla laganna sem fjallar um útgáfu seðla og myntar. Full ástæða kann því að vera til að setja í lögum um bankann ákvæði sem skýra þetta frekar og gefa Seðlabankanum frekari heimildir til íhlutunar.

Sú breyting sem lögð er til með frumvarpinu er tvíþætt. Annars vegar viðbót við 17. gr. sem er nú um útgáfu seðla og myntar þar sem Seðlabankanum er heimilað „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“ eins og það er orðað. Hins vegar breytingar á 44. gr. laganna sem fjallar um dagsektir. Í gildandi lögum er beiting dagsekta bundin við tiltekin tilefni¹ en með frumvarpinu virðist ætlunin að beita megi dagsektum á alla þá sem sinna ekki

¹Núgildandi 1. mgr. 44. greinar: „Seðlabanki Íslands getur lagt dagsektir á lánastofnanir og verðbréfasjóði sem hlíta ekki reglum bankans um bindiskyldu, gjaldeyrisjöfnuð og lán tengd gjaldmiðlum. 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 vísitandi rangar upplýsingar. Greiðast dagsektirnar þangað til farið hefur verið að kröfum Seðlabankans. Dagsektirnar geta numið frá 10.000 kr. til 1 millj. kr. á dag. Við ákvörðun um fjárhæð dagsekta er heimilt að taka tillit til eðlis brots og fjárhagslegs styrkleika viðkomandi aðila.“

kröfum bankans um úrbætur sem Seðlabankinn telur nauðsynlegar með tilvísun til laga og reglna eða vanrækja að veita bankanum upplýsingar. Þessi breyting er víðtækari en svo að hún beinist eingöngu að því að styrkja heimildir Seðlabankans á sviði greiðslumiðlunar. Rétt er að hafa í huga að þessar heimildir munu ekki aðeins snúa að fjármálafyrirtækjum heldur að fyrirtækjum og almenningi einnig. Frumvarpið felur því í sér verulega útvíkkun á dagsektarheimildum Seðlabanka Íslands. Í nágildandi lögum er aðeins gert ráð fyrir að Seðlabankinn geti beitt dagsektum vegna fylgni við reglur bankans um bindiskyldu, gjaldeyrisjöfnuð og lán tengd erlendum gjaldmiðlum og vegna vanrækslu á upplýsingaskyldu. Breytingar á dagsektarheimildum lúta ekki aðeins að fyrirhuguðum reglum á sviði greiðslumiðlunar heldur fela í sér að Seðlabankinn fær dagsektarheimildir vegna skorts á fylgni við öll ákvæði laganna og reglum settum á grundvelli þeirra. Að mati SFF skortir verulega á að frumvarpið innihaldi rökstuðning fyrir nauðsyn rýmkunar á valdheimildum Seðlabankans sem felst í auknum dagsektarheimildum. Ekki kemur fram í greinargerð frumvarpsins hvers vegna talin er ástæða til útvíkka heimild til dagsekta með þessum hætti.

SFF, og nokkur aðildarfyrirtæki þeirra einnig, hafa átt fundi með Seðlabankanum um öryggi í greiðslumiðlun hér á landi á undanförunum misserum. Fjallað hefur verið sérstaklega um þá skoðun Seðlabankans að nauðsynlegt sé að koma á fót innlendri greiðslulausn sem væri óháð erlendum greiðslukerfum. Að mati SFF hefur ekki verið sýnt fram á að þessi skoðun byggi á nægilega ítarlegu áhættumati og greiningu á mögulegum viðbrögðum. Þá hefur í þeirri vinnu ekki verið leitað sérstaklega eftir afstöðu eða innleggi fjármálafyrirtækja. Af þeim upplýsingum sem fram hafa komið á framangreindum fundum er það mat SFF að það sé skilningur og ætlan Seðlabankans að ný löggjöf muni heimila Seðlabankanum að setja reglur sem veiti bankanum heimild til þess að skylda nokkur fjármálafyrirtæki til að þróa nýja innlenda greiðslulausn samkvæmt fyrirmælum í reglum frá Seðlabankanum og bera kostnað af þróun þessarar greiðslulausnar og af rekstri hennar og viðhaldi. Að mati SFF hefur ekki komið nægilega fram hvaða vanda eigi að leysa með slíkri greiðslulausn, hvernig hún verði útfærð, hvort hún henti hér á landi og hvaða áhrif hún muni hafa. Að mati SFF er ekki tímabært að setja lög sem veita Seðlabankanum heimild til að setja reglur um fyrirkomulag innviða greiðslumiðlunar fyrr en frekari undirbúningur og samráð hefur átt sér stað sem leiði í ljós þörfina fyrir og útfærsluna á nýjum innviðum greiðslumiðlunar.

Samtökin telja verulegan vafa á því hvort að lagasetningaráformin standist grundvallarreglur stjórnarskrárinnar og lögmætisreglu stjórnskipunarréttar. Fyrirhugaðar valdheimildir Seðlabankans eru til þess fallnar að hafa áhrif á stjórnarskrárvarin réttindi lánastofnanna, bæði takmörkun á atvinnufrelsi og takmarkanir á eignarrétti.

- Þegar um takmörk á stjórnarskrárvörðum réttindum er að ræða hefur verið gerð sú krafa að takmörk og umfang réttindaskerðingar komi skýrt fram í viðkomandi lögum og stjórnvöld hafi ekki sjálfræði um ráðstöfun á slíkum réttindum.

- Í frumvarpstextanum skortir verulega á að tilefni, umfang og takmörk heimilda Seðlabankans komi nægilega skýrt fram. Raunar er það svo að við lestur 1. gr. frumvarpsins er ekki ljóst að tilgangurinn sé að koma á fót nýrri innlendri greiðslulausn líkt og nánar er rakið í greinargerð frumvarpsins. Verður að teljast óheppilegt að ekki sé nánar fjallað um hin raunverulegu áform í lagatextanum enda er það hann sem gildir en ekki athugasemdir í greinargerð með lögunum. Það er því verulega óljóst í hverju valdheimildir Seðlabankans felast miðað við orðalag 1. gr. frumvarpsins enda segir í frumvarpinu að Seðlabankanum sé veitt nokkurt svigrúm við nánari ákvörðun regnanna. Verður að teljast verulega óheppilegt að lögin séu ekki skýrari um valdheimildir Seðlabankans í jafn mikilvægu máli sem gæti haft veruleg áhrif á framkvæmd greiðslumiðlunar í landinu og hagsmuni lánastofnana og annarra fjármálafyrirtækja.
- Þá er ítrekað sem fram hefur komið að verulega skortir á að fullnægjandi rökstuðningur hafi komið fram vegna þeirra breytinga sem felast í frumvarpinu og má ætla að það skýrist af því að ekki hafi farið fram nægjanlega umfangsmikið mat á áhrifum þess.

Hér væri um óvenjuleg inn grip að ræða í rekstur fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Reynt hefur verið að réttlæta slík inn grip með vísan til þjóðaröryggis, nánar tiltekið að varaleiðir séu ekki til staðar ef aðgangur að erlendum kortakerfum rofnar. SFF hafa bent á að þegar er til staðar innlend rafræn greiðslulausn sem virkar óháð erlendum kortakerfum. Þetta eru millifærslur í farsímum eða tölvum milli bankareikninga. Þetta er greiðslulausn sem er óháð erlendum kortakerfum. Um fjórðungar allra greiðslna (fjöldi) í landinu fara gegnum þetta kerfi. Þessu til viðbótar eru seðlar og mynt sem er og verður hin klassíska varaleið. Þá eru þegar til staðar aðrar lausnir (Netgíro) og áform um frekari innlendar lausnir sem óháðar verða erlendum kortakerfum. Þjóðaröryggi getur haft talsverða þýðingu við mat á svigrúmi löggjafans til lagasetningar, meðal annars við beitingu stjórnskipulegs neyðarréttar, en þegar horft til þeirra varaleiða sem nú þegar eru til staðar er ljóst er að hagsmunir af innleiðingu innlendar greiðslulausnar eru ekki þess eðlis að lagasetning með inn gripi í rekstur fyrirtækja á samkeppnismarkaði á grundvelli þjóðaröryggis geti komið til álita.

Á undanförunum árum hafa fjármálafyrirtæki hér á landi lagt í mikinn kostnað við að þróa skilvirkari og öruggari greiðslumiðlun á grundvelli nýrrar löggjafar um greiðsluþjónustu. Þær lagabreytingar sem lagðar eru til í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum virðast ekki taka tillit til þeirra áhrifa og þeirra möguleika sem felast í þeirri þróun. Frumvarpsdrögin vekja spurningar um jafnræði, heimildir stjórnvalda til inn gripa í rekstur fyrirtækja og heimildir til að leggja gjöld eða kostnað á fyrirtæki.

Þá virðist mjög takmarkað mat hafa farið fram á því hvort að fyrirhuguð lagasetning kunni að brjóta gegn samkeppnislögum og reglum EES-réttar um ríkisaðstoð. Um þetta var fjallað í athugasemdum eins fjármálafyrirtækis þegar málið var í umsagnarferli í samráðsgátt stjórnvalda. Í frumvarpinu er ekki að finna neitt mat eða neina umfjöllun á þeim atriðum sem

vakin var athygli á í framangreindri umsögn, þ. á m. hvort að í áformunum felist opinber fjárstuðningur við eina tiltekna greiðslulausn sem verður í samkeppni við aðrar og að gripið verði til valdbeitingar til þess að skylda lánastofnanir til þátttöku í þeirri lausn.

Engar áætlanir liggja fyrir um kostnað vegna þróunar nýrrar óháðrar innlendar greiðslulausnar. Kostnaður kemur fram á tveimur stöðum: Annars vegar miðlægur kostnaður vegna þróunar greiðslulausnarinnar sjálfrar (app, tengingar við innlánsreikninga, heimildagjöf og uppgjör) sem virðist eiga að lenda á tilteknum fyrirtækjum að vali Seðlabankans. Hins vegar kostnaður vegna búnaðar á sölustöðum til að taka á móti greiðslum úr nýju óháðu greiðslulausninni. Hér er óvíst hvort söluaðilar vilja leggja í kostnað eða umstang vegna breytinga, ekki síst vegna þess að nánast allir viðskiptamenn hafa og nota erlend greiðslukort og munu gera áfram óháð tilkomu nýrrar innlendar greiðslulausnar.

Engar áætlanir liggja fyrir um hugsanlega nýtingu nýrrar lausnar, þ.e. er hvort almenningur, fyrirtæki ferðamenn eða söluaðilar myndu vilja nýta sér hana. Veruleg hættu er á því að hér verði um að ræða þróun á búnaði sem lítið verður notaður.

Samkvæmt framansögðu er það mat Samtakanna að tillögur frumvarpsdraganna um að veita Seðlabankanum heimild til að setja reglur um fyrirkomulag innviða innlendar greiðslufyrirmæla byggji ekki á nægilega ítarlegri greiningu á áhættu, markmiðum, kostnaði, áformum og áhrifum. Þá byggja tillögurnar ekki á nægilegu samráði við fjármálafyrirtæki og aðra hagaðila. Þá þarf einnig að skoða hvort efni frumvarpsins standist stjórnarskrá, samkeppnisrétt og EES rétt. Samtökin leggja því til að forsendur frumvarpsdraganna verði endurmetnar að þessu leyti áður en endanlegt frumvarp verður lagt fram.

Virðingarfyllst,

F.h. Samtaka fjármálafyrirtækja,



Yngvi Örn Kristinsson, hagfræðingur

F.h. Samtaka atvinnulífsins



Heiðrún Björk Gísladóttir, lögmaður

Fylgiskal: Fyrri umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja um málið.