



MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023

*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

Málsheiti og nr.	Rekstraröryggi í greiðslumiðlun
Ráðuneyti	Forsætisráðuneytið
Stig mats	☐ Frummat, sbr. 1. gr. ☒ Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	29. nóvember 2023

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifapáttum fyrir ríkið

1. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifapættir á fjárhag ríkissjóðs.

Áætluð bein áhrif fyrirhugaðrar lagasetningar á fjárhag ríkissjóðs eru engin. Einkum eru tvenn óbein áhrif á tekjur ríkissjóð af mögulegri reglusetningu Seðlabankans á grundvelli ákvæða frumvarpsins hugsanleg, hvoru tveggja áætluð óveruleg. Komi til árangursríkrar innleiðingar reglna um fyrirkomulag innviða innlendar smágreiðslumiðlunar mun það draga úr notkun greiðslukorta innanlands, líkt og rakið er í kafla 6 í greinargerð með frumvarpinu. 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 virðisbættu greiðslumiðlunar, þ.e. söluaðila vöru og þjónustu og neytenda. Kostnaður söluaðila vöru og þjónustu vegna greiðslumiðlunar mun þá minnka við þessa aðstæður og kaupgeta neytenda aukast. Hvoru 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. kostnaðarpátttöku við rekstur innviða innlendar 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.

- Hvaða fjárhagsgreining, rekstraráætlanir, reiknilíkön eða önnur áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning fjárhagsmatsins?
- Helstu forsendur sem áætlanir byggja á og næmni niðurstaðna fyrir frávikum.
- Eru fjárhagsáhrif tímabundin eða varanleg?

- d) Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldaþróun.
- e) Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlið og gjaldahlið en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu.

2. Tekjubreytingar.

- Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

3. Útgjaldabreytingar.

- Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

4. Eignabreytingar.

- Sjá sérstakan gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

5. Aðrir áhrifapættir varðandi ríkisfjármál.

- a) Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum.
- b) Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál.
- c) Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs.
- d) Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur.
- e) Rekstrarform ríkisstarfsemi.
- f) Opinber innkaup og útboð.
- g) Eignaumsýsla ríkisins.
- h) Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna.
- i) Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara.

B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun

1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:

- a) í gildandi fjárlögum
- b) í fjárlagafrumvarpi komandi árs
- c) í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar

2. Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks, t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?

3. Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?

C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

1. Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið.

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 viðskiptivina 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.

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 fela í sér uppsetningu á grunninnvið sem hefði það að markmiði að gera greiðsluþjónustuveitendum (nýjum sem og þeirra 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. auknum upplýsingum 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 innlendra 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 innlendra greiðslumiðlunar gegnum útbreiðslu nýrra innlendra leiða til greiðslumiðlunar. Minni notkun greiðslukorta og aukin notkun nýrra leiða við smágreiðslumiðlun á grundvelli nýs grunninnviðar 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 gerði 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 styrkst 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.

2. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnsýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur, sbr. lög nr. 27/1999?

Áformuð lagasetning mun hafa áhrif á regluverk sem gildir um fjármálafyrirtæki og greiðsluþjónustuveitendur. Þau fyrirtæki sem verða fyrir áhrifum eru nú þegar undir opinberu eftirliti fjármálaeftirlits Seðlabankans og starfsemi þeirra er leyfisskyld. Benda má á að Seðlabankinn hefur nú þegar almenna reglusetningarheimild um viðfangsefni sín sbr. 46. gr. laga um Seðlabankann nr. 92/2019 en verði frumvarpið að lögum er reglusetningarheimild bankans styrkt hvað varðar viðnámsprótt, öryggi og virkni greiðslumiðlunar..

3. Samkeppnisskilyrði.

- a) Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta).

Áformuð lagasetning er ekki talin hafa takmarkandi áhrif á fjölda fyrirtækja sem starfa nú þegar á fjármálamarkaði. Þvert á móti ætti árangursrík reglusetning Seðlabankans á grundvelli lagasetningarinnar að vera til þess fallin að opna aðgengi að markaði fyrir greiðsluþjónustu og fjölga þeim valkostum sem söluaðilum vöru og þjónustu og neytendum stendur til boða til greiðslumiðlunar innanlands. Árangursrík reglusetning Seðlabankans gæti einnig opnað á tækifæri fyrir virðisaukandi þjónustu tengda smágreiðslumiðlun fyrir sölu- og þjónustuaðila sem og neytendur. Það gæti sömuleiðis styrkt samkeppnisumhverfi greiðslumiðlunarmarkaðarins..

- b) Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja).

Ekki eru taldar líkur á að áformuð lagasetning muni fækka fyrirtækjum á markaði vegna reglusetningarinnar. Reglusetning Seðlabankans um innviði innlendar smágreiðslumiðlunar á grundvelli lagasetningarinnar fæli í sér að innviðurinn stæði öllum greiðsluþjónustuveitendum opin og staðlað fyrirkomulag yrði við framkvæmd greiðslna s.s. hvað varðar auðkenningu, sem ætti að auka aðgengi að markaði greiðslumiðlunar hér á landi og fjölga valkostum við innlenda greiðslumiðlun.

- c) Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar, t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd).

Áformuð lagasetning ætti ekki að hafa áhrif á fyrirtæki til að mæta samkeppni. Lagasetningin gæti ýtt undir samkeppni á markaði og aukið styrk fyrirtækja sem eru á markaði til að mæta alþjóðlegri samkeppni í greiðslumiðlun.

- d) Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda virka samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum)

Áformuð lagasetning er talin geta aukið frumkvæði fyrirtækja til að stunda samkeppni með virkum hætti á markaði með greiðslumiðlun með því að opna á nýjar leiðir til veitingu greiðsluþjónustu innanlands og fækka aðgangshindrunum.

D. Önnur áhrif

1. Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

– Ath. að skylt er að leggja slíkt mat fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar og tilkynna niðurstöðu máls til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.

2. Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi).

Fyrirhuguð lagsetning er ekki talin hafa áhrif á frelsi til þess að veita þjónustu.

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með fjögurra mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011.

3. Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000.

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með þriggja mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011.

4. Áhrif á byggðalög.

5. Áhrif á frjáls félagasamtök.

6. Áhrif á jafnrétti kynjanna.

– Sjá leiðarvísi fyrir mat á jafnréttisáhrifum.
– Sjá greiningarramma fyrir jafnréttismat.

7. Áhrif á lýðheilsu.

8. Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir.

Áformuð lagasetning er líkleg til þess að stuðla að nýsköpun á greiðslumiðlunarmarkaði.

9. Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri.

10. Áhrif á stjórnýsly, svo sem hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni.

Áformuð lagasetning er líkleg til þess að hafa áhrif á Seðlabanka Íslands en þó ekki með þeim hætti að það hafi veruleg áhrif á starfsemi hans.

11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélags hópa, svo sem aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar.

12. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun.

Áformuð lagasetning kann að hafa jákvæð áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun þar sem líklegt er einfaldari ferli rafrænna greiðslna muni ekki útheimta jafn mikla raforku og greiðslumiðlun í greiðslukortaviðskiptum.

E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á

1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag.

Áformuð lagasetning er talin hafa hverfandi áhrif á ríkissjóð.

2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á.

Áformuð lagasetning er talin nauðsynleg vegna þjóðaröryggis og til að efla viðnámsþrótt greiðslumiðlunar á Íslandi.

Helstu þættir sem hafa áhrif á hvort lagasetningin beri árangur hvað varðar innlenda smágreiðslumiðlun eru þessir:

1. Nýr innlendur innviður smágreiðslumiðlunar verði vel úr garði gerður, reglur sem um hann gilda sömuleiðis, og uppfylli þarfir greiðsluþjónustuveitenda. Með frumvarpinu er SÍ heimilað að setja reglur sem stuðla að viðnámsþrótti í smágreiðslumiðlun en bankinn hefur val um leiðir til þess. Annað hvort verður þar byggt á samkomulagi innlánsstofnana með tilsjón SÍ eða bankinn kemur innvið fyrir smágreiðslumiðlun sjálfur á fót og mælir fyrir um aðild innlánsstofnana. Á Íslandi eru sérlega góð skilyrði til að koma slíkum innvið í gagnið vegna fjárfestingar og þróunar sem þegar hefur átt sér stað.
2. Markaðsaðilar nýti sér hinn nýja innvið til að bjóða upp á nýja þjónustu. Hér skiptir máli verðlagning og tekjumöguleikar þeirra sem í hlut eiga.
3. Verslun og þjónusta sjái sér hag í að bjóða upp á þann valkost að taka við greiðslum með þessum nýja hætti. Þar skiptir máli að hin nýjar greiðsluleiðir séu samkeppnishæfar, t.d. í verði og að neytendur kalli eftir því að geta nýtt þessa möguleika. Viðmót og tæknilegar tengingar þurfa líka að vera þannig að stofnkostnaður og fyrirhöfn sé ekki veruleg hindrun. Einnig má benda á að viðtakendur greiðslu fá fjármuni þegar í stað til ráðstöfunar með þessari leið á meðan einverjir dagar líða jafnan áður en greiðsla með debetkorti berst þeim. Enn lengri tími líður þegar kreditkort eru notuð. Þetta ætti að vera þýðingarmikið atriði, sérstaklega fyrir smærri fyrirtæki, og sparar vaxtakostnað.
4. Neytendur þurfa að tileinka sér nýjar innlendar greiðslulausnir í nægilega ríkum mæli. Hér skiptir máli að umræddar lausnir séu samkeppnishæfar í verði og notkun sé einföld. Jafnframt þurfa neytendur að geta borið traust til öryggisþátta.
5. Óvissuþættir geta verið af ýmsum toga. Ekki er hægt að sjá fyrir viðbrögð aðila sem nú eru ráðandi á markaði fyrir greiðslumiðlun. Þeir gætu til dæmis brugðist við með því að breyta verðlagningu sinnar þjónustu sem gæti dregið úr hvata viðskiptavina þeirra til að fara aðrar leiðir.

Annað sem hefur áhrif á hvort lagasetningin beri árangur er hvort Seðlabankinn geti brugðist við ófyrirséðum aðstæðum er varða rekstraröryggi í greiðslumiðlun.

- 3. Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat). |**

Áformuð lagasetning er talin hafa umtalsverðan samfélagslegan ávinning í samhengi við þann kostnað og fyrirhöfn sem lagasetningin kynni að leiða af sér.

F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati

- 1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR?**
Já.
- 2. Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma?**
Já
- 3. Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?**