



5. nóvember 2013
1310148

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Skrifstofa Alþingis
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 120/2011, um greiðsluþjónustu (gjaldtaka vegna notkunar greiðslumiðla)

Með tölvupósti dags. 17. október sl. óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis umsagnar Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 120/2011, um greiðsluþjónustu (þskj. 9, 9. mál).

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands, skal bankinn stuðla að fjármálastöðugleika. Þ.e. stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslukerfi í landinu og við útlönd. Seðlabankinn gegnir raunar margþættu hlutverki á vettvangi innlendrar greiðslumiðlunar, sbr. m.a. nýútkomið rit bankans *Fjármálainnviðir 2013*. Meginhlutverkin eru annars vegar yfirsýn með og hinsvegar rekstur kerfislega þýðingarmikilla fjármálainnviða.

Í upphafi skal tekið fram að Seðlabankinn er hlutlaus gagnvart ólíkum greiðsluformum eða greiðsluaðferðum, að því gefnu að þau raski ekki virkni og öryggi greiðslukerfa.

Almennt styður Seðlabankinn jafnframt réttmætar aðgerðir í formi hvatninga til minni skuldsettrar neyslu, enda sé valfrelsi einstaklinga þó ekki skert í þeim efnum.

Það er staðreynd, líkt og vikið er að í fyrirbyggjandi frumvarpi, að á Íslandi er rík hefð fyrir notkun eftirá greiddra korta (þ.e. kreditkorta) á meðan neytendur í þeim ríkjum sem við berum okkur helst saman við staðgreiða vörur og þjónustu í ríkari mæli. Skýringar á ólíku venjumynstri í þessum efnum kunna t.d. að felast í því að erlendis sé dýrara að verða sér út um kreditkort og að mörg hver eru svokölluð veltukort, þar sem vextir eru innheimtir af handhafa kortsins (þ.e. notanda greiðsluþjónustunnar) miðað við skuldastöðu. Þá má nefna að hér á landi hafa ýmis fríðindi verið tengd kreditkortanotkun, sem skapa vissa hvata og spila þar af leiðandi áreiðanlega inn í við ákvarðanatöku um öflun tiltekinna greiðslumiðla umfram aðra og ákvarðanatöku



greiðanda um greiðsluáðferð á sölustað. Slík fríðindi eru einnig í einhverjum mæli til staðar erlendis.

Af hálfu Seðlabanka Íslands hefur íslenskum greiðsluþjónustumarkaði á hverjum tíma, þ.m.t. kortaviðskiptum, verið gerð skil í rituðu máli. Vísast m.a. til ítarlegrar umfjöllunar í nýlegu riti bankans *Fjármálainnviðum 2013*, skýrslu um kortajöfnunarkerfi og fyrirkomulag greiðsluuppgjörs frá 2011 og skýrslu um færsluflæði og uppgjör í debetkortaviðskiptum frá 2012.¹

Með lögum nr. 120/2011, um greiðsluþjónustu, voru ákvæði greiðsluþjónustutilskipunarinnar nr. 2007/64/EB (e. Payment Services Directive eða PSD) innleidd í íslenskan rétt.²

Lög nr. 120/2011 eru fyrsti heildstæði íslenski lagabálkurinn um greiðsluþjónustu og gilda m.a. um notkun greiðslukorta og færsluhirðingu.³ Líkt og almennt á við um íslenska löggjöf á sviði fjármálaþjónustu byggja lög nr. 120/2011 á sameiginlegu evrópsku regluverki vegna þjóðréttarlegra skuldbindinga íslenska ríkisins samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993. PSD var hluti afrakstrar endurskoðunar Evrópusambandsins (ESB) á reglum á sviði rafrænnar greiðslumiðlunar. Leikreglur um veitingu greiðsluþjónustu voru samræmdar þvert á Evrópu með PSD, þ.m.t. kröfur til þjónustuveitenda, og hagsmunir neytenda sérstaklega hafðir í huga. PSD var ekki síst ætlað að efla samkeppni í greiðsluþjónustu. Eftir innleiðingu tilskipunarinnar á Íslandi varð þjónusta sem íslensk fjármálafyrirtæki höfðu áður ein heimild til að veita framvegis opin fleiri tegundum fyrirtækja, að tilskildu gildu starfsleyfi og opinberu eftirliti.⁴ Þess má vænta að greiðslustofnanir og rafeyrisfyrirtæki komi til með að veita fjármálafyrirtækjum samkeppni á sviði greiðsluþjónustu í náninni framtíð (þ.e. innlendar jafnt sem erlendar greiðslustofnanir og rafeyrisfyrirtæki), enda gera lög ráð fyrir að greiðsluþjónustuveitendur í skilningi laga nr. 120/2011 og útgafendur rafeyris í skilningi laga nr. 17/2013, um útgáfu og meðferð rafeyris, hafi heimildir til veitingar þjónustu yfir landamæri líkt og þegar á við um fjármálafyrirtæki.⁵ Ljóst er að ESB væntir þess að

¹ Ritið og skýrslurnar má finna á vefsíðu Seðlabankans.

² Vakín er athygli á umfjöllun um nýju rafeyrislögin, nr. 17/2013, í riti Seðlabankans *Fjármálainnviðum 2013* (kafla VI). Auk þess var fjallað um greiðsluþjónustulögin, nr. 120/2011, og fyrirhugaða lagasetningu um útgáfu og meðferð rafeyris í viðauka rits Seðlabankans, *Fjármálastöðugleika 2012:1* (bls. 77-81).

³ Hugtakið greiðsluþjónusta er skilgreint í sjö töluliðum í 4. gr. laga nr. 120/2011.

⁴ Hugtakið greiðsluþjónustuveitandi er skilgreint í 14. tölul. 8. gr. laga nr. 120/2011.

⁵ Greiðsluþjónustutilskipunin (PSD) og nýja rafeyristilskipunin nr. 2009/110/EB (e. Electronic Money Directive II eða EMDII), sem innleidd var hér á landi með lögum nr. 17/2013, tengjast náið. Sjá m.a. *Fjármálainnviði 2013*, kafla VI.



aukin samkeppni á þessu sviði skili sér í kostnaðarhagkvæmni fyrir notendur greiðsluþjónustu, þ.m.t. neytendur.

Taka verður tillit til hugtakanotkunar í hlutaðeigandi lagabálki við breytingar á honum, á borð við þær sem í fyrirbyggjandi frumvarpi felast, sbr. einkum 4. og 8. gr. laga nr. 120/2011. Þannig hefur hugtakið *greiðslumiðill* (e. payment instrument) t.d. sérstaka lögákveðna merkingu í umræddum lögum, sbr. 10. tölul. 8. gr., þ.e. „[h]vers kyns persónubundinn búnaður og/eða verklag sem greiðsluþjónustuveitandi og notandi greiðsluþjónustu koma sér saman um og notandinn notar til að gefa greiðslufyrirmæli“. Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 120/2011 segir m.a. um þessa skilgreiningu: „Debet- og kreditkort og jafnvel símar eru dæmi um ápreifanlega greiðslumiðla. Notkun heimabanka, notandanafns og leyninúmera (e. login/password), PIN-kóða og auðkennislykla eru hins vegar dæmi um verklag við veitingu greiðslufyrirmæla“. Skilgreining 10. tölul. 8. gr. laga nr. 120/2011 felur í sér innleiðingu á 23. tölul. 4. gr. PSD.

Reiðufé rúmast með öðrum orðum ekki innan hugtaksins *greiðslumiðill* í skilningi laga nr. 120/2011. Breytingartillaga frumvarpshöfunda er að mati Seðlabankans gölluð að þessu leyti, með hliðsjón af röksemdum í greinargerð. Með notkun orðsins „greiðslumiðill“ má gera ráð fyrir að frumvarpshöfundar eigi við nokkuð sem fremur mætti útleggjast sem „*greiðsluform*“ eða „*greiðsluaðferð*“.

Í mæltu máli hefur þó vissulega tíðkast að tala um „greiðslumiðla“ í þeirri merkingu sem frumvarpshöfundar eiga að líkindum við og bendir Seðlabankinn í því samhengi á fyrirvara við notkun orðsins í nýlegu riti, *Fjármálainniðum 2013*, köflum VIII og X:

“Með greiðslumiðli er í þessu samhengi átt við hvers kyns persónubundinn búnað og verklag sem greiðsluþjónustuveitandi og notandi greiðsluþjónustu koma sér saman um og notandinn notar til að gefa greiðslufyrirmæli sbr. ákvæði laga nr. 120/2011 auk reiðufjár og tékka. Reiðufé og tékkar falla hins vegar ekki undir hugtakið greiðslumiðill skv. ákvæðum framangreindra laga”.

Líkt og skilgreining hugtaksins *greiðslumiðill* í lögum nr. 120/2011 ber með sér er henni ætlað að ná yfir þær útfærslur af fyrirbærinu sem fyrirfinnast í nútímanum, auk framtíðarútfærslna. Efnisreglur laga nr. 120/2011 um greiðslumiðla gilda jöfnum höndum um kort, heimabanka, síma og hvaðeina annað sem rúmast kann innan skilgreiningar laganna á hverjum tíma.



Með hliðsjón af markmiðum PSD og gildandi laga um greiðsluþjónustu, nr. 120/2011, má spyrja hvort heppilegt og viðeigandi sé að taka afmarkaðar tegundir greiðslumiðla (kort) sérstaklega fyrir með þeim hætti sem gert er í frumvarpinu, „á kostnað“ annarra. Lagabreytingar í þá veru verður að yfirvega með tilgang tilskipunarinnar og laganna í huga heildstætt, svo og líklegar breytingar á og þróun markaðar greiðsluþjónustu vegna þessa endurnýjaða samevrópska regluverks. Mikil gerjun á sér stað á sviði greiðslumiðlunar á heimsvísu (sjá m.a. umfjöllun riti Seðlabankans, *Fjármálainnviðum 2013*, kafla VIII), enda skapar tækniþróun t.d. skilyrði fyrir skjótvirkari og ódýrari leiðum til veitingar greiðsluþjónustu þvert á landamæri, svo varasamt er að gera ráð fyrir öðru en að flóra greiðslumiðla – og þar með greiðsluaðferða – verði enn fjölbreytilegri í náinni framtíð en nú. Að mati Seðlabankans eru m.ö.o. allar líkur á að valmöguleikar íslenskra notenda greiðsluþjónustu verði fleiri og/eða raunhæfari og ódýrari innan tíðar, vegna áhrifa PSD og tengdra EES-gerða sem innleiddar hafa verið á Íslandi.

Þá er óhjákvæmilegt að minna á að í farvatninu eru breytingar á PSD-tilskipuninni, svo og setning reglugerðar af hálfu ESB um millikortagjöld.⁶ Gjaldtaka í tengslum við greiðsluþjónustu er því augljóslega meðal þeirra atriða sem ESB hefur til endurskoðunar að því er varðar kortanotkun og færsluhirðingu. Við mögulegar breytingar á gildandi lögum um greiðsluþjónustu er að mati Seðlabankans æskilegt að horfa til þess sem telja verður fyrirsjáanlega þróun EES-réttar.

Greiðsluþjónusta og greiðslumiðlar eiga vafalaust eftir að þróast og breytast á næstu árum. Nærtækast er að búast við því að markaðshlutdeild rafeyris (t.d. fyrirframgreiddra korta), svo og mögulega debetkorta, muni aukast á kostnað hefðbundinna íslenskra eftirá uppgerðra korta (þ.e. kreditkorta). Kostnaður tengdur reiðufjárnotkun er umtalsverður þegar allt er talið og m.a. af þeirri ástæðu er það markmið í flestum vestrænum ríkjum að auka hlutdeild rafrænnar greiðslumiðlunar (auk gagnsæis- og öryggissjónarmiða).

Um reiðufé og kostnað við greiðslumiðlun var fjallað í riti Seðlabankans *Fjármálainnviðum 2013*, í köflum II og X. Seðlabanki Íslands hyggst standa fyrir greiningu á kostnaði við greiðslumiðlun á Íslandi með líkum hætti og gert hefur verið í nágrannaríkjunum og af hálfu Seðlabanka Evrópu. Niðurstöður greiningar á kostnaðarhagkvæmni munu vafalaust nýtast markaðsaðilum, eftirlitsstofnunum

⁶ Framkvæmdastjórn ESB hefur nú þegar lagt drög að tilskipun sem breytir PSD (PSDII) og reglugerð um millikortagjöld (e. multilateral interchange fees).



og löggjafanum við frekari þróun umgjárðar rafrænnar greiðslumiðlunar á Íslandi.

Í ljósi framanritaðs er það mat Seðlabankans miðað við núverandi stöðu að breytingar þær sem lagðar eru til í fyrirbyggjandi frumvarpi á 47. gr. laga nr. 120/2011 kunni að vera ótímabærar.

Virðingarfyllst,
f.h. SEÐLABANKA ÍSLANDS

Már Guðmundsson
seðlabankastjóri

Guðmundur Kr. Tómasson
framkvæmdastjóri