

Alþingi
Erindi nr. Þ 141/1555
komudagur 13.2.2013



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 13. febrúar 2013

Varðar: frumvarp til laga um breyting á lögum um happdrætti, nr. 38/2005 (Happdrættisstofa og bann við greiðsluþjónustu), 477. mál.

Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) og Samtök atvinnulífsins vísa til frumvarps til laga um happdrættisstofu og bann við greiðsluþjónustu.

Markmið frumvarpsins er samkvæmt greinargerð að stemma stigu við aukinni spilafíkn landsmanna. Þetta markmið er góðra gjalda vert en SFF og SA gera athugasemdir við þá leið sem valin er í frumvarpinu til þess að ná þessu markmiði þ.e. að útiloka fyrirtæki sem bjóða uppá greiðsluþjónustu (n.t.t. færsluhirðing) hér á landi frá því að sinna viðskiptum er lúta að happdrættis- eða veðmálastarfsemi. Með þessu er ætlunin að nota þessi fyrirtæki til að takmarka aðgang landsmanna að því að geta spilað fyrir peninga á netinu. Samtökin fá ekki séð að þær aðgerðir séu á nokkurn hátt til þess fallnar að markmið frumvarpsins náist heldur muni slík starfsemi í auknum mæli færast til erlendra greiðsluþjónustuaðila sem frumvarpið nær ekki til. Frumvarpið, ef verður að lögum eins og lagt fram, mun ekki einungis mismuna innlendum þjónustuveitendum á þessu sviði gagnvart innlendum þegnum heldur einnig skaða samkeppnisumhverfi íslenskra greiðsluþjónustuaðila á erlendum vettvangi.

Mikilvægt er að efla forvarnir og fræðslu um spilafíkn og tryggja fjármagn til meðferðar vegna þeirra einstaklinga sem haldnir eru spilafíkn. Heldur verður að teljast ólíklegt að umhverfi sem eins og það er orðað í greinargerð „ stuðlar að ábyrgri spilun á netinu undir góðu og uppbyggilegu eftirliti faglegs aðila“ muni á nokkurn hátt hjálpa þeim einstaklingum sem ánetjast hafa spilafíkn hér á landi. Í ljósi framangreinds gera SA og SFF alvarlegar athugasemdir við að sett séu lög sem mismuna íslenskum fyrirtækjum og skaða samkeppnisumhverfi þeirra á erlendum markaði, án þess að séð verði að breytingin stuðli á því að markmið lagafrumvarpsins nái fram að ganga.

Helstu athugasemdir

SFF og SA leggjast gegn því að 6. og 8. gr. frumvarpsins verði samþykktar. Þau ákvæði munu loka á möguleika íslenskra færsluhirða til veitingar greiðsluþjónustu vegna kaupa á happdrætti og þátttöku í veðmálastarfsemi þrátt fyrir að sú greiðsluþjónusta hafi engin áhrif á verndarandlag frumvarpsins, þ.e. íslenska þegna. Eins og segir í athugasemdum með frumvarpinu þá er ljóst að verði frumvarpið að lögum eru þær ráðstafanir sem þar eru lagðar til ekki til þess fallnar að koma í alfarið í veg fyrir áframhaldandi fjárhættuspil á netinu. SFF og SA telja að þarna sé ekki nægilega fast að orði kveðið þar sem það er mat SFF og SA að verði frumvarpið að lögum komi það ekki í veg fyrir að íslenskir þegnar geti notað happdrættis- og veðmálasíður t.d. með notkun annarra erlendra greiðslumiðla en hefðubundinna greiðslukorta s.s. Paypal, Google Payments, Bitcoin, kaupum á fyrirframgreiddum kortum (rafeyri) erlendis o.fl. **Pau áhrif sem frumvarpið mun hafa er að takmarka atvinnufrelsi íslenskra færsluhirða án þess þó að koma í veg fyrir að íslenskir þegnar geti stundað happdrætti og fjárhættuspil á netinu.**

Nokkur íslensk fyrirtæki sem hafa leyfi til greiðsluþjónustu skv. lögum nr. 120/2011, hafa ekki einungis leyfi til að stunda greiðsluþjónustu á Íslandi heldur veita þau einnig þjónustu sína yfir landamæri. Áður en hafin er veiting þjónustu yfir landamæri er í samræmi við lög tilkynnt um slíkt til Fjármálaeftirlitsins. Nú þegar hafa íslensk fyrirtæki í einhverjum mæli af því tekjur að sinna greiðsluþjónustu fyrir erlendar happdrættisíður sem eigendur þeirra hafa leyfi fyrir.¹ Sem dæmi um lögmæt happdrætti sem starfrækt eru undir eftirliti á netinu eru www.bingolotto.se, sem er í eigu Bonnier AB sem er samþykkt af The Swedish Gambling Authority (Lotteri Inspektionen), www.loterie-nationale.be sem er belgíska lottóið og lýtur eftirliti belgíska fjármálaráðuneytisins.

Það er mat SFF og SA að allsherjarbann við færsluhirðingarpjónustu sé einungis til þess fallið að takmarka stjórnarskrárvarið atvinnufrelsi íslenskra færsluhirða án þess að nokkur almannahagsmunarsjónarmið liggi þar að baki, þar sem bann við færsluhirðingarpjónustu hefur engin áhrif á möguleika íslenskra þegna til að spila í happdrættum á netinu. Íslenskur korthafi gæti samt sem áður tekið þátt í breskri veðmálasíðu sem væri færsluhirt af breskum banka, nema kæmi til að útgefandi kortsins hefði merkt að slík viðskipti væru ekki heimiluð.

Vegna þess hve kortanotkun Íslendinga hefur verið mikil til margra ára standa íslenskir greiðsluþjónustuveitendur, einstaklega framarlega í að bjóða áreiðanlega og hraða færsluhirðingu. Á sl. 5 – 8 árum hefur íslenskum færsluhirðingarfyirtækjum því tekist að festa sig í sessi á evrópskum markaði, en þar ríkir mikil samkeppni og samkeppnisaðilarnir risavaxnir bankar, s.s. Barclays, Deutsche bank og stór færsluhirðingarfyirtæki eins og t.d. NETS.

Í IV. kafla athugasemda með frumvarpinu segir að greiðslukortafyirtækjum hafi verið kynnt ákvæðið er lúti að fyrirhugðu banni við greiðsluþjónustu. Samkvæmt upplýsingum sem SFF hafa frá greiðslukortafyirtækjum sem eru aðilar að samtökunum kannast þau ekki við að ákvæðið hafi verið kynnt þeim. Samkvæmt upplýsingum SFF áttu greiðslukortafyirtækin í samskiptum við ráðuneytið þar sem fram fóru almennar umræður um möguleika á að

¹ Það er hluti af hinu stranga ferli áreiðanleikakönnunar við upphaf viðskipta af kanna hvort söluaðili sem vill komast í viðskipti hafi nauðsynleg leyfi fyrir starfrækslu þjónustu sinnar. Auk þess þarf söluaðilinn að standast strangar kröfur alþjóðlegu kortasamtakanna.

takmarka aðgang að fjárhættuspili með aðstoð greiðslukortafyrirtækja. Í þessum samskiptum var ekki fjallað um að von væri á frumvarpi um þetta efni á næstu misserum né var sú leið sem farin er í frumvarpinu kynnt fyrir greiðslukortafyrirtækjunum. Það var upplifun fulltrúa greiðslukortafyrirtækjanna að verið væri að reyna að finna leiðir til að styrkja happdrætti á heimamarkaði sem hefðu látið verulega undan í samkeppni við erlend happdrætti og veðmálasíður.

Eins og fyrr segir mun frumvarpið, verði það óbreytt að lögum, með öllu loka fyrir möguleika íslenskra færsluhirða til veitingar færsluhirðingu vegna kaupa á happdrætti og þátttöku í veðmálastarfsemi þrátt fyrir að sú greiðsluþjónusta hefði engin áhrif á verndarandlag frumvarpsins, íslenska þegna. Takmörkun vöruframboðs í færsluhirðingarþjónustu sem afleiðing af bannákvæði 6.gr. frumvarps yrði til þess fallið að rýra samkeppnisstöðu íslenskra greiðsluþjónustufyrirtækja á erlendum vettvangi án þess að til þess séu málefnaleg sjónarmið. Með vísan til þess sem fram hefur komið leggjast SFF og SA gegn banni við greiðsluþjónustu samkvæmt frumvarpinu. Verði ekki fallist á framagreiðna tillögu leggja Samtökin til að meðalhófs verði gætt og hóflegri leið verði valin.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins

6. gr.

Í almennum athugasemdum við frumvarpið segir að stuðst hafi verið við norska löggjöf við gerð þess. Samkvæmt upplýsingum frá VISA EU mega erlendir greiðsluþjónustuveitendur (færsluhirðar) ekki bjóða greiðsluþjónustu til norskra aðila sem reka happdrættis- og veðmálastarfsemi og norskum útgefendum gert að hafna heimildabeiðnum vegna slíkra beiðna frá innlendum kortum og innlendum rafeyri. Norskir færsluhirðar mega eftir sem áður bjóða færsluhirðingarþjónustu til lögmætra evrópskra rekendur happdrættis- og veðmálastarfsemi.

Ekki er í frumvarpinu skilgreint hvers konar greiðsluþjónustu allsherjarbann 6 gr. tekur til. En eins og fram hefur komið getur greiðsluþjónusta verið hvort heldur er þjónusta við seljendur, þ.e. færsluhirðing eða þjónusta við korthafa, þ.e. útgáfa, sbr. 5. tölul., 1. mgr. 4. gr. laga nr. 120/2011. Þegar korthafi notar kort sitt hjá seljanda þá fer færsla sem gerð er með korti hjá seljandanum í gegnum færsluhirði til útgefanda sem heimilur færslu eða hafnar. Útgefandinn hafnar t.d. ef ekki er nægjanleg heimild á kortinu. Eðli máls samkvæmt er ekki hægt að stjórna því hjá hvaða seljendum korthafar framvísa kortum sínum til greiðslu. Því er mikilvægt að gera greinarmun hér á færsluhirðingu og útgáfu. Til þess að ná fram áhrifum banns á notkun korta hjá ákveðinni tegund seljanda (rekstraraðilum happdrættis- og veðmála o.þ.u.l.) yrði að tryggja að útgefandi kortsins hafnaði færslum er falla undir bannið.

Kröfur eru gerðar til þeirra sem annast færsluhirðingu VISA, MasterCard og annarra alþjóðlegra greiðslukorta um að gengið sé úr skugga um að til staðar sé gilt starfsleyfi viðkomandi seljanda útgefið af þar til bærum aðilum. Viðskiptin skal merkja með ákveðnum MCC (e. Merchant Category Code) kóða „7995“ svo ljóst sé um hvaða viðskipti er að ræða. Í ákveðnum löndum þar sem óheimilt er að stunda fjárhættuspil er öllum færslum sem gerðar eru með kortum útgefnum í viðkomandi landi og merktar eru með áður nefndum kóða hafnað sjálfkrafa af útgefendum greiðslukorta þess lands. Kóðann skal nota jafnt þegar um er að ræða happdrætti, veðmálastarfsemi sem og aðrar þær færslur sem falla undir eftirfarandi skilgreiningu MasterCard: „any transaction in which a person places a stake or makes a wager with the opportunity of winning money or a prize“. Af hálfu kortasamtakanna eru ströng

viðurlög í formi sekta lögð við því að merkja færslur sem réttilega eiga að vera merktar með MCC kóða „7995“ ranglega undir öðrum MCC kóðum.

Í samræmi við það sem fram hefur komið þá eru færslur merktar með ákveðnum kóða til að greina á milli um hvers konar viðskipti erum að ræða. Færslur vegna fjárhættuspila eru merktar með áður nefndum MCC kóða „7995“. Það er því tæknilega mögulegt fyrir íslenska útgefendur að hafna öllum heimildarbeiðnum frá íslenskum greiðslukortum merktum með „7995“ kóða að frátöldum beiðnum frá skilgreindum seljendum (íslenskum rekstraraðilum happdrættis s.s. DAS, SÍBS og Happdrætti Háskóla Íslands). Mögulegt væri því að heimila færslur einungis frá þeim seljendum sem hafa leyfi samkvæmt lögum 38/2005. **Samkvæmt framangreindu leggja SFF til að ef ekki verði fallið frá banni í 6. gr. frumvarps verði það takmarkað við útgefendur greiðslukorta. Lagt til að 6. gr. frumvarpsins verði þá svohljóðandi:**

6. gr.

Á eftir 9. gr. laganna kemur ný grein 10. gr., sem orðast svo ásamt fyrirsögn:

Bann við greiðsluþjónustu

Óheimilt er að veita innlendum greiðslukorthöfum og handhöfum innlands rafeyris markaðssettum til notkunar á Íslandi greiðsluþjónustu, eins og hún er skilgreind í lögum um greiðsluþjónustu, vegna kaupa á happdrætti eða þátttöku í veðmálastarfsemi sem ekki hefur verið veitt leyfi fyrir skv. lögum þessum eða öðrum lögum.

Um 6. gr.

Verði frumvarpið að lögum, er lögð til ný regla um að ekki megi veita innlendum greiðslukorthöfum og handhöfum innlands rafeyris markaðssettum til notkunar á Íslandi greiðsluþjónustu. Ákvæðið nær til þeirra aðila sem fengið hafi leyfi skv. lögum nr. 120/2011, þar á meðal íslenskra korta- og rafeyrisútgefenda. Afleiðingin er að ekki verður möguleiki að flytja greiðslur vegna happdrættis- og veðmálastarfsemi, fjarhappdrætta (e.remote gambling), frá fjárhættuspilurum á Íslandi svo fremi sem þjónustuaðili happdrættis- og veðmálastarfsemi hefur komið heiðarlega fram við sinn greiðsluþjónustuveitanda (færsluhirði) og er því merktur með tilheyrandi kóða, (e.Merchant Category Code) sem gerir útgefanda kleift að hafna færslum vegna slíkra þjónustukaupa.

Til útskýringar skal greint frá því að innlendir rafeyrir eru innleidd fyrirframgreitt greiðslukort t.d. gjafakort.

8. gr.

Lögð er til sú breyting að það sagnæmisstig sem miðað verði við sé ásetningur en ekki stórfellt gáleysi. Eins og fram hefur komið í fyrri athugasemdum þá eru færslur merktar samkvæmt ákveðnum kóðum. Það að færslur séu merktar réttum kóðum fer eftir heiðarleika viðkomandi seljanda.

Greiðsluþjónustuveitandi, hvort heldur færsluhirðir eða útgefandi, getur verið að vinna í samræmi við reglur og ferla en síðan er það þriðji aðili sem kemur óheiðarlega fram. Þrátt fyrir ítarlegt eftirlit getur getur komið upp sú staða að innlendir aðilar geti stundað veðmál í einhvern tíma í trássi við lögín án þess þess að greiðsluþjónustuveitandi átti sig á því. Ómöguleiki er fyrir greiðsluþjónustuveitanda að fylgjast með hverri einustu færslu og því afar ósanngjarnt að miða saknæmisstig við stórfellt gáleysi. Ef hins vegar íslenskri færsluhirðar komast að því að um ranga skráningu á kóðum sé að ræða og halda eigi að síður áfram viðskiptum við þjónustuaðilann er kominn ásetningur. Í ljósi framangreinds er eðlilegt að einungis sé miðað við það saknæmisstig þegar ásetningur hefur myndast.

Í samræmi við þær röksemdir er koma fram vegna tillögu til breytinga á 6. gr. frumvarpsins þá er lagt til að 8. gr. frumvarpsins verði færð til samræmis við tillögu SFF vegna 6. gr. og verði svohljóðandi:

8. gr.

Við 1. mgr. 11. gr. laganna, er verður 17. gr., bætist staflíður, svohljóðandi: af ásetningi veitir innlendum greiðslukorthöfum eða handhöfum innlands rafeyris greiðsluþjónustu markaðssettum til notkunar á Íslandi, vegna kaupa á happdrætti eða þátttöku í veðmálastarfsemi sem ekki hefur verið veitt leyfi fyrir skv. lögum þessum eða öðrum lögum.

Framangreindar breytingartillögur fela það í sér að frumvarpið nái markmiði sínu um að draga úr framboði á happdrættum og veðmálaþjónustu fyrir íslenskra þegna án þess þó að útiloka íslenska færsluhirða frá því að veita greiðsluþjónustu yfir landamæri. Þó er aldrei hægt að koma alfarið í veg fyrir það að íslenskri þegnar nýti sér aðrar leiðir til að nálgast happdrætti og veðmálasíður á netinu í gegnum erlenda greiðsluþjónustumiðla.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka fjármálafyrirtækja og Samtaka atvinnulífsins



Vigdís Halldórsdóttir, lögfræðingur



Kristín Þóra Harðardóttir hdl.