

Alþingi
Erindi nr. P 9/132
komudagur 4.11.2013

4.nóvember 2013

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Alþingi við Austurvöll

Varðar: Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 121/2011 um greiðsluþjónustu, 9. mál.

Tilgangur frumvarpsins er að stuðla að breytingum á greiðsluháttum hér á landi þannig að móttakendur kreditkorta taki upp innheimtu sérstaks álags á auglýst verð vöru og þjónustu þegar greitt er með kreditkortum. Álagið á að endurspegla kostnað þeirra (greiðslumóttakenda) við þann greiðslumiðil umfram aðra greiðslumiðla. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að tilgangur þess er „annars vegar að leiðrétta ákveðin mistök sem virðast hafa verið gerð við samningu frumvarps til laga um greiðsluþjónustu og hins vegar til þess að gera breytingar á grundvelli ákvæða viðskiptaskilmála greiðslukortafyrirtækja þar sem kveðið kann að vera á um að söluaðilum sé óheimilt að veita þeim sem greiða með kreditkortum önnur viðskiptakjör en þeim sem greiða með öðrum greiðslumiðlum eða óheimilt að hækka verð á vöru eða þjónustu þegar kaupandi framvísar greiðslukorti við kaup“.

Samandregin afstaða Samtaka fjármálafyrirtækja til þessa frumvarps og forsendna þess er eftirfarandi:

1) Frumvarp til laga um greiðsluþjónustu nr. 120/2011:

Til eru tvö mismunandi form til að verðleggja vöru og þjónustu þegar greitt er með mismunandi greiðslumiðlum svo sem kreditkortum, debetkortum og reiðufé. Annars vegar fyrirkomulag þar sem hið auglýsta verð gildir í raun sem hámarksverð og þeir sem staðgreiða (með debetkorti eða reiðufé) geta samið um afslátt af því verði. Hins vegar kerfi þar sem hið auglýsta verð gildir sem verð þegar greitt er með debetkorti eða reiðufé (staðgreiðsluverð) og svo hærra verð þegar greitt er með kreditkortum. Langflest ríki Evrópska efnahagsvæðisins hafa valið fyrri leiðina. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu hafa aðeins tvö ríki heimilað seinni leiðina. Ástæða þess að fyrri leiðin er oftast valin er einföld, seinna kerfið dregur úr

gegnisæi verðmerkinga og hætta er á að það myndist frumskógur mismunandi áлага einstakra móttakenda kreditkorta sem neytendur eiga erfitt með að henda reiður á. Hérlandis hefur löggjafinn hingað til haft samræmda stefnu varðandi verðbirtingu til neytenda. Meginreglan hefur verið sú að neytandi á að geta séð heildarverð vöru eða þjónustu þegar hann tekur ákvörðun um kaup – en ekki eftir kaup. Ekki er heimilt samkvæmt lögum að bæta opinberum gjöldum á borð við virðisaukaskatt ofan á uppgefið verð til neytenda. Strangar reglur gilda um verðmerkingar til að tryggja gagnsæi markaðarins sem og um óréttmæta viðskiptahætti. Má ætla að eingöngu verði hægt að auglýsa staðgreiðsluverð ef breytingin nær fram að ganga þar sem fjöldi mögulegra áлага fyrir mismunandi tegundir og gerðir korta er slíkur að auglýsing sem inniheldur allar hugsanlegar verðsamsetningar er orðin óraunhæf og hugsanlega talin villandi. Nefndin sem stóð að samningu gildandi löggjafar valdi fyrri kostinn að vel athuguðu máli og löggjafinn var sammála. Engin mistök voru gerð í því efni eins og fullyrt er í frumvarpi til breytinga.

2) **Ákvæði í viðskiptaskilmálum færsluhirða hérlandis um staðgreiðsluafslætti:**

Í greinargerð með framlögðu frumvarpi til breytinga virðist gengið út frá því að viðskiptaskilmálar færsluhirða banni móttakendum korta (seljendum) að bjóða þeim sem greiða með öðrum greiðslumiðlum en kreditkortum önnur kjör en þeim sem greiða með kreditkortum. Það er rangt.

Rétt er að skilmálar eins af þeim fyrirtækjum sem sinna færsluhirðingu banna seljendum að hækka verð þegar greitt er með kreditkorti umfram auglýst verð. Enda er gert ráð fyrir að þeir sem staðgreiða geti samið um lægra verð (staðgreiðsluafslátt) þegar greitt er með debetkorti eða reiðufé. Þannig segir t.d. í viðskiptaskilmálum þessa aðila í grein 6.3:

„6.3 Söluaðila ber, þegar verð er auglýst eða sett fram á sölustað, að gæta þess að fram komi hið almenna verð sem öllum viðskiptavinum stendur til boða. Söluaðila er í sjálfsveld sett hvort hann auglýsir samhliða staðgreiðsluafslátt. Veitissöluaðili staðgreiðsluafslátt skulu þeir sem greiða með innlendum debetkortum njóta hans. Auglýsi söluaðili eða setji fram aðeins eitt verð má viðskiptavinur sem framvísar greiðslukorti líta á það sem hið almenna verð er honum stendur til boða og má í engu tilviki hækka það.“

Í skilmálum annars færsluhirðis á íslenska markaðnum kemur fram:

„6.1 Ákveði seljandi að leggja álag á endurgjald fyrir selda vöru eða þjónustu vegna greiðslu með korti, skal koma skýrt fram á fyrstu stikum

viðskipta að lagt sé á álag og hvert það sé. Álag skal á hverjum tíma endurspegla kostnað af viðskiptunum.

6.2 Sé veittur sérstakur staðgreiðsluafsláttur skulu þeir sem greiða með Maestro og VISA Electron debetkortum njóta hans.“

Í báðum tilvikum kemur skýrt fram að seljendum (móttakendum kreditkorta) er heimilt að veita staðgreiðsluafslátt þegar greitt er með öðrum greiðslumiðlum en kreditkortum. Í skilmálum Borgunar kemur auk þess fram að seljendur geta lagt álag á þegar greitt er með korti.

Ekkert er fjallað um staðgreiðslu eða staðgreiðsluafslætti í skilmálum þriðja færsluhirðisins á markaði hér á landi, að öðru leyti en að í þeim er hliðstætt ákvæði og í skilmálum Borgunar um að sé innheimt sérstakt álag við greiðslu með kortum skuli korthafi upplýstur um það fyrirfram:

„3.10 Gjöld við kortanotkun

„Taki söluaðili gjöld í tengslum við kortanotkun ber honum að upplýsa korthafa um það áður en færsla er framkvæmd. Söluaðili skuldbindur sig til að fylgja gildandi lögum og reglum á hverjum tíma varðandi gjaldtöku.“

Ekkert í skilmálum þeirra fyrirtækja sem starfa hér á landi við færsluhirðingu bannar seljendum vöru og þjónustu að veita afslætti þegar staðgreitt er, enda er svo gert mjög víða.

- 3) **Fyrirsjáanlegar breytingar á Evrópulöggjöf til samræmingar á hinum innri markaði:** Núverandi lög nr. 120/2011, um greiðsluþjónustu, fela meðal annars í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2007/64/EB um greiðsluþjónustu á innri markaðinum eins og hún var tekin upp í EES-samninginn. Tilskipunin heimilar löggjafa aðildarríkjanna ákveðið svigrúm til ákvörðunar um framangreinda reglu og kerfi. Álögur vegna viðskipta með kreditkort eru valkvæðar samkvæmt tilskipuninni. Löggjafinn ákvað að heimila þær ekki hérlendis að vel ígrunduðu máli fyrir rétt rúmum tveimur árum eins og rakið er hér á undan. Rétt eins og velflest ríki EES-samningsins gerðu við innleiðingu sína. Aðeins tvö ríki ákváðu að heimila álögurnar, Bretland og Danmörk.

Töluvert lengra er síðan tilskipunin tók gildi innan Evrópusambandsins en hérlendis og umtalsverð reynsla hefur fengist á virkni hennar meðal aðildarríkjanna og á hinum innri markaði. Sú reynsla og þróun hefur leitt til vilja til breytinga. Nú þegar liggja fyrir drög Framkvæmdastjórnar ESB að nýrri tilskipun um greiðsluþjónustu,

svokölluð Payment Service Directive II (COM (2013) 547/3), sem mun leysa núverandi tilskipun af hólmi. Stefnt er að því að drögin verði samþykkt á Evrópuþinginu í síðasta lagi næsta vor.

Er því um að ræða yfirvofandi breytingu á Evrópulöggjöf sem mun hafa áhrif á Íslandi enda er tilskipunin hluti af samræmingu hins innri markaðar. Í tilskipunardrögunum er gert ráð fyrir því að álög vegna viðskipta með kreditkort, sem aðildarríkjum var áður valkvætt að heimila við innleiðingu, verði alfarið bönnuð þegar um er að ræða greiðslu með kreditkortum sem milligjöld eru ákvörðuð fyrir. VISA og MasterCard eru dæmi um kreditkort sem greidd eru milligjöld vegna. Þessi áform, eins og fram kemur í greinargerð með tilskipuninni, tengjast áformum ESB um að setja takmörk við milligjöldum kortafyrirtækja (e. interchange fees). Í greinargerð með tilskipuninni segir:

„The flexibility under the current PSD, allowing merchants to request from the payer a charge, offer him a reduction or otherwise steer him towards the use of the most efficient payment means, with the qualifier that Member States may forbid or limit any such surcharging for its territory, has led to extreme heterogeneity in the market. Thirteen Member States have used this option to prohibit surcharges under the current PSD. The different regimes in place in Member States create problems and confusion for merchants and consumers alike, notably when selling or purchasing goods and services cross-border via the internet. The proposed prohibition of surcharging is directly linked to the capping of interchange fees according to the abovementioned proposal for a Regulation on interchange fees for card-based transactions. Given the significant reduction of the fees that the merchant will have to pay to his bank, surcharging is no longer justified for the MIF-regulated cards which will represent more than 95% of the consumer card market. The proposed rules will thus contribute to a better consumer experience when paying with a card throughout the Union and to a greater usage of payment cards instead of use of cash.“

Úr:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0547:FIN:EN:PDF>, skýringar við grein 55.

Í Bretlandi er seljendum nú heimilt að leggja álögur á greiðslur með kreditkortum líkt og frumvarp til breytinga leggur til. En þar eru ekki allir á eitt sáttir við slíkt. Reynsla Breta hefur verið á þann veg að auknar álögur hafa verið lagðar á við greiðslu með kreditkortum, langt umfram raunverulegan kostnað seljanda. Nú síðast í apríl á þessu ári lögðu bresk stjórnvöld bann á "óhóflegar" (e. excessive) álögur en ríflega hálfu ári síðar kvarta neytendur og neytendasamtök yfir því að margir seljendur innheimti ennþá óhóflegar álögur og lítið hafi breyst. Sérstakt áhyggjuefni er ferðaþjónustan.

Í breskum fjölmiðlum hefur verið fjallað um að seljendur ferðaþjónustu rukki nú þar

sérstaklega óhóflegar álögur á greiðslu með kreditkortum. Ekki síst þegar tekið er við slíkum greiðslum í gegnum netið. Eru dæmi um að seljendur leggi allt að 18% álögur ofan á miðaverð í flugi og á sama tíma sé eingöngu hægt að kaupa þjónustuna með því að greiða með korti.

Svípuð staða er í Danmörku. Danir heimiluðu álögur seljenda þegar greitt var með greiðslukorti. Þær reglur voru þrengdar eftir að Framkvæmdastjórn ESB fann formlega að þeim. Nú er þar seljendum heimilt að leggja álögur á greiðslu með erlendum kreditkortum. En fyrir danska þinginu liggur lagafrumvarp til breytinga, þar sem að áfram verður heimilt að leggja álögur á greiðslu með kreditkortum en mun afnema heimildina til að hygla dönskum kortum umfram erlend. Jafnframt er þar bannað að leggja óhóflegar álögur á slík viðskipti. Slíku fylgir umtalsverður eftirlitskostnaður.

Bæði Bretland og Danmörk munu á næstunni þurfa að breyta reglum sínum umtalsvert. Með nýrri greiðsluþjónustutílskipun ætlar ESB sér að samræma framangreindar reglur meðal aðildarríkjanna. Núverandi greiðsluþjónustutílskipun sem hin nýja mun leysa af hólmi er þegar skilgreind sem mikilvægur hluti hins innri markaðar mun því verða hluti af EES-samningnum sem okkur verður skylt að innleiða hérlendis, að því gefnu að Ísland verði áfram aðili að EES-samningnum.

Ef framangreint frumvarp til breytinga á lögum um greiðsluþjónustu nær fram að ganga mun það aðeins leiða til þess að núverandi kerfi sem byggt hefur verið upp á undanförunum árum og virkar vel, verði kollvarpað með tilheyrandi kostnaði og erfiðleikum. Allt til þess eins að þurfa að breyta því aftur í núverandi kerfi innan örfárra ára (reiknað er með að Evrópuþingið samþykki nýju greiðsluþjónustutílskipunina næsta vor) vegna fyrirsjáanlegra breytinga og samræmingar á hinum innra markaði EES-svæðisins.

Þessar fyrirsjáanlegu breytingar ESB eru eðlilegar og vel rökstuddar. Eins og staðan er núna banna vel flest ríki ESB (og EES) álögurnar en aðeins tvö ríki sem hafa heimilað þær. Sá munur sem og reynsla þeirra ríkja sem hafa heimilað álögurnar hafa valdið ruglingi meðal neytenda og leitt til ósamræmis og hækkunar vöruverðs á ákveðnum flokkum. ESB ætlar að banna álögurnar til verndar neytendum á hinum innri markaði. Þessar breytingar á Evrópulöggjöfinni, sem áformað er að innleiða á næstu árum, gera það að verkum að fráleitt er að gera þessa breytingu hér á landi, á þessu stigi. Hún er þvert á það sem stefnt er að í ESB og EES rétti.

4) **Áhrif á vöruverð og vísitölu neysluverðs**

Í greinagerð með frumvarpinu er því gert skóna að vöruverð geti og muni lækka ef seljendum verður almennt heimilt að setja álag á vöruverð þegar greitt er kreditkortum. Á grundvelli ágiskunar um hver meðalkostnaður seljenda af móttöku kreditkorta er, áætla flutningsmenn frumvarpsins að neysluvöruverð geti lækkað. Tekið er dæmi um að meðalkostnaður seljenda sé um 2% og miðað við að

hellingur viðskipta sé með kreditkortum. Þannig er að látið að því liggja að vísitala neysluverðs geti lækkað um allt að 1% í kjölfar þeirra breytinga sem frumvarpið felur í sér. Um þetta má ýmislegt segja enda telja SFF að forsendur frumvarpsins séu rangar, að minnsta kosti er varða að:

- a. Meðalkostnaður seljenda vegna kreditkorta hérlendis er mun lægri en framangreind dæmi og áætlun frumvarpsins gerir ráð fyrir ef marka má upplýsingar í nýlegu riti Seðlabanka Íslands, þar er meðalkostnaður söluaðila metinn 0,3%. (Sjá kafli X, http://sedlabanki.is/library/Skr%C3%A1arsafn/%C3%9Dmsar-skr%C3%A1r/Fj%C3%A1rm%C3%A1lainnvi%C3%B0ir%202013_26%2009%2013.pdf)
- b. Samsetning vísitölu neysluverðs: Í raun er aðeins afmarkaður hluti neysluútgjalda heimila greiddur með greiðslukortum. Stór hluti útgjalda heimilanna sem mældur er með neysluverðvísitölu er að jafnaði ekki greiddur með greiðslukortum eins og t.d. margir liðir í húsnæðiskostnaði og flutningum (svo sem bifreiðakostnaður). Áhrif þessara breytinga á vísitölu neysluverðs, hafi þau einhver áhrif til lækkunar á auglýstum verðum, yrðu því minni sem því nemur.
- c. Aukinn kostnaður seljenda við breytingu – hækkun neysluverðs: Verði frumvarpið að lögum mun það leiða til þess að seljendur verða að fjárfesta í nýjum kerfum til að geta framkvæmt álagningu mismunandi álaga eftir kortagerð og tegund. Núverandi kassakerfi seljenda, posar og sambyggðar lausnir í verslunum bjóða ekki upp á getu til þess að leggja mismunandi álögur á mismunandi kort, ekki án breytinga.

Þau kassakerfi sem eru í notkun hjá öllum stærstu seljendum hérlendis byggja á því að kassakerfið upplýsi posa um verð. Frumvarpið gerir hinsvegar ráð fyrir að seljandi verði að greina á milli hinna mismunandi korta sem mun þurfa að gerast í posanum sjálfum. Mun posinn því fyrst þurfa að greina á milli, síðan senda kassakerfinu upplýsingar um kort, kassakerfi þarf þá að ákveða álögur á kortið og uppfæra og breyta verðinu í samræmi við kortið sem stungið var í posann, og þá loks senda aftur á posa til frágangs. Þveröfugt við núverandi kerfi. Breyta þarf bæði hugbúnaði og í mörgum tilfellum búnaði seljenda.

Tæknilega mun einnig verða erfitt að greina á milli ákveðinna gerða og tegunda korta, t.d. á milli erlendra debet- og kreditkorta. Slíkt getur leitt til mismununar á grundvelli útgáfulands korts í verðlagningu sem getur verið erfitt að komast fyrir og kann að valda seljendum erfiðleikum. Jafnframt kallar breytingin á mun tíðari uppfærslu skráa og gagnagrunna um tegundir og gerðir korta með auknum tilkostnaði sem og tíðari upphringingum posakerfa í miðlægar skrár til að greina kortin sem leiðir til aukins tíma við framkvæmd hvernar færslu.

Eins mun innleiðing framkvæmdar breytinga þeirra sem eru boðaðar í frumvarpinu valda erfiðleikum hjá minni seljendum sem ekki byggja á sambyggðum kassakerfum heldur hefðbundnum sjóðsvélum. Þar mun upphæð greiðslu í posa og vöruverðs í sjóðsvél ekki stemma og fjárhagsleg afstemming verður flóknari og dýrari. Sama mun gilda um þá sem ekki nota sjóðsvélar heldur fast vöruverð og handposa og eða reiða sig á útgáfu gíróseðla. Framlagðar breytingar kalla fyrirsjáanlega á umtalsverðan kostnað við innleiðingu og aukinn kostnað við framkvæmd til framtíðar. Kostnað sem verður velt út í verðlagið.

- d. Ástralir ákváðu árið 2003 að breyta frá því kerfi sem hér gildir yfir í sambærilegt kerfi og frumvarpið leggur til. Ekki verður annað séð en að reynsla þeirra af breytingunni ætti að vera öðrum víti til varnaðar. Þar hefur komið í ljós að annarsvegar nýta helst stórir seljendur sér heimildina til að leggja álögur á viðskiptamenn sína (hugsanleg skýring getur verið að þeir einir hafi fjárhagslegan styrk til að geta innleitt slíkar breytingar og vegna betri samningsstöðu gagnvart færsluhirðum sjái þeir sér hag til). Hinsvegar að álögurnar hafa ekki leitt til lækkunar vöruverðs. Þvert á móti ætla Ástralir að stórir seljendur nýti sér heimildina til að leggja hærri álögur á viðskiptamenn sína en seljendur greiði sjálfir fyrir færsluhirðinguna. Þannig hafa stórir seljendur fundið nýja tekjulind í rekstri sínum. Eins hefur komið í ljós að álögur hafa stighækkað í Ástralíu á undanförunum árum og notkun korta sem greiðslumiðils hefur orðið dýrari. Allt það þrátt fyrir að gjöld þau sem seljendur greiða fyrir færsluhirðingu hafi lækkað á sama tíma. Seðlabanki Ástralíu segir að meðal álögur sem lagðar eru af seljendum á viðskiptavini þarlendis séu að meðaltali frá 1,8-4% eftir tegund korta. Jafnframt segja þeir að á sama tíma greiði seljendur að jafnaði 1-1,8% lægra gjald fyrir þjónustuna. Auk þess er umtalsverður munur á álagningu álaganna milli seljenda (hvort og þá hvaða álögur eru lagðar á) og mjög mikill munur þeirra á meðal (breytileiki áлага milli tegunda og gerða korta).

Slíkt er til þess fallið að erfiða neytendum val og rugla þá í rýminu. Ástralir skoða nú hvernig þeir geti breytt þessum reglum til að takmarka misræmi og hagnýtingu stórra seljenda á heimildinni, á kostnað neytenda. Reynsla Ástrala af áhrifum þessarar breytingar á vöruverð er athyglisverð, þ.e. gjaldtaka þegar greitt er með kreditkortum, hafi ekki leitt til lækkunar staðgreiðsluverðs, ekki síst þar sem um er að ræða margfalt stærri markað en hinn íslenska og þar sem fyrirfram má gera ráð fyrir að hafi virkari samkeppni en hér á landi. (Sjá: <http://www.rba.gov.au/payment-systems/index.html>)

Samandregið má segja að ofmats gæti í væntingum greinargerðarinnar með frumvarpinu um áhrif þessara breytinga á vöruverð eins og það birtist við mælingu á vísitölu neysluverðs. Kostnaður af notkun kreditkorta er ofmetinn, vægi kreditkortaviðskipta í vísitölunni er ofmetið og hugsanleg áhrif breytingarinnar til lækkunar á vöruverði eru algjörlega óviss og ólíkleg niðurstaða sem og ekkert tillit er tekið til kostnaðar við innleiðingu og reksturs breyttra kerfa. Breyting af þessu tagi gæti raskað því fyrirkomulagi sem almennt tíðkast í viðskiptum hér á landi. Hugsanlegt er að staða kaupenda vöru og þjónustu til þess að semja um staðgreiðsluafslátt þegar greitt er með reiðufé eða debetkorti gæti veikst og áhrif breytingar í heild verið stórkostlega neikvæð fyrir neytendur.

5) Áhrif á kostnað neytenda

Þegar hefur verið nefnt að breytingin sem að er stefnt með frumvarpinu kann að draga úr svigrúmi neytenda til þess að semja um staðgreiðsluafslátt frá auglýstum verðum eða áhuga seljenda til að bjóða slíkan afslátt. Þessu til viðbótar má nefna að fjöldi neytenda á þess ekki kost að hverfa frá notkun kreditkorta í sínum viðskiptum nema að leita eftir skammtímalánum frá fjármálafyrirtækjum. Algengast er að slík fyrirgreiðsla sé á formi yfirdráttarlána. Fyrir þennan hóp neytenda myndi breytingin sem að er stefnt með frumvarpinu annað hvort fela í sér aukinn kostnað á formi álaga á auglýst verð ef greitt er með kreditkorti eða aukinn vaxtakostnað þegar greitt væri með reiðufé eða debetkortum.

Að öllu framansögðu leggjast Samtök fjármálafyrirtækja gegn samþykkt þessa frumvarps. Samandregið er afstaða samtakanna að það fyrirkomulag sem verið er að hvetja til með frumvarpinu sé á skjön við það sem almennt tíðkast í okkar viðskiptalöndum. Ekkert bendir til þess að það fyrirkomulag að innheimta álög við notkun kreditkorta, sé hagfelldara en það fyrirkomulag sem tíðkast hér og í flestum öðrum löndum sem sé að neytendur sem staðgreiða semji um staðgreiðsluafslátt þegar greitt er með reiðufé eða debetkorti. Hætt er við, verði það að veruleika sem stefnt er að með frumvarpinu, að við taki frumskógur ruglingslegra álaga sem geri það verkum að neytendur missi yfirsýn um verð á markaði.

Áhrif þau sem fjallað er um í greinargerð með frumvarpinu á vísitölu neysluverðs er algerlega óviss og í besta falli mikið ofmat. Ekkert tillit hefur verið tekið til kostnaðar seljenda við að innleiða breytingarnar og tæknilega erfiðleika. Loks gera yfirvofandi áform ESB til uppfærðrar tilskipunar um greiðsluþjónustu alfarið óraunhæft að gera breytingar hér á landi sem ganga munu þvert á það sem þar er að stefnt.

Virðingarfyllst,



Yngvi Örn Kristinsson SFF