

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019
(rekstraröryggi greiðslumiðlunar).

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá forsætisráðuneyti, Seðlabanka Íslands, Samtökum fjármálafyrirtækja, Viðskiptaráði Íslands, Blikk hugbúnaðarþjónustu, Fjárflæði, Alþýðusambandi Íslands, Neytendasamtökunum og Samkeppniseftirlitinu.

Nefndinni bárust níu umsagnir um málið og tvö minnisblöð sem eru aðgengileg á síðu málsins á vef Alþingi.

Umfjöllun nefndarinnar.

Með frumvarpinu eru Seðlabanka Íslands veittar heimildir til reglusetningar á sviði greiðslumiðlunar í þeim tilgangi að efla viðnámsþrótt greiðslumiðlunar hér á landi en traust og örugg greiðslumiðlun er ein undirstaða þess að hagkerfið virki sem skyldi sem og efnahagslegrar velsældar á Íslandi. Almennigur og atvinnulíf þurfa að geta treyst því að á hverjum tíma sé hægt að greiða fyrir vörur og þjónustu og það er hlutverk stjórnvalda að tryggja að ætíð séu til staðar virkar greiðsluleiðir. Aðdragandi málsins er sá að seðlabankastjóri hafði á árinu 2019 komið á framfæri áhyggjum sínum við þjóðaröryggisráð vegna þess hversu fáum erlendum aðilum greiðslumiðlun væri háð hér á landi. Greiðslumiðlun felur í sér leiðir til að koma fjármunum milli aðila. Með smágreiðslumiðlun er átt við greiðslu fyrir vöru og þjónustu óháð fjárhæð. Rafræn smágreiðslumiðlun er tvískipt hér á landi, þ.e. annars vegar greiðslur með greiðslukortum sem fara um innviði erlendra kortasamsteypa og hins vegar greiðslur sem byggjast á millifærslum í netbanka sem fara um íslenska innviði lánastofnana og Seðlabankans. Mikil samþjöppun er á greiðsluleiðum hér á landi en 90% greiðslna eru inntar af hendi með greiðslukortum sem háðar eru erlendum innviðum og aðilum. Þá eru netógnir vaxandi vandamál sem eykur mikilvægi viðnámsþróttar og fjölbreytni greiðsluleiða.

Frumvarpinu er ætlað að stuðla að því að unnt verði að koma upp innlendum grunninnviðum til að virkja frekar greiðsluleiðir sem byggjast á færslum af reikningi kaupanda vöru og þjónustu yfir á reikning seljanda. Án lagasetningar er talið að reglusetningarheimildir Seðlabankans séu ekki nægilega skýrar til að gera þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru taldar en með breytingunum eykst viðnámsþróttur og öryggi í greiðslumiðlun hér á landi. Meiri hlutanum þykir mikilvægt að þetta nýja fyrirkomulag greiðslumiðlunar feli í sér viðbrögð við ábendingum sem lúta að þjóðaröryggi samhliða því að vera tækifæri til að lækka kostnað fyrir söluaðila og neytendur.

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins komu fram ábendingar um heimild Seðlabanka Íslands til reglusetningar á grundvelli frumvarpsins sem meiri hlutinn vill sérstaklega áréttta. Annars vegar að sú heimild víki ekki til hliðar ákvæðum samkeppnislaga eða skyldum fyrirtækja eða stofnana á grundvelli þeirra. Hins vegar að Seðlabankinn meti samkeppnisleg áhrif nýrra

reglna á undirbúningsstigi, til að mynda að reglurnar reisi ekki nýjar hindranir gagnvart innkomu nýrra aðila inn á markaðinn.

Í umsögn Blikk hugbúnaðarþjónustu, sem hefur frá árinu 2022 innleitt hagkvæma innlenda greiðslumiðlun, kom fram að frumvarpið væri til bóta, jafnframt að það væri til þess fallið að auðvelda fjártæknifyrirtækjum að þróa eða innleiða greiðslumiðlunarlausnir og þar með stuðla að samkeppni á markaði.

Þá beinir meiri hlutinn því til Seðlabankans, sem fer með heimild til reglusetningar samkvæmt frumvarpinu, og fjármálastöðugleikanefndar, sem samþykkir reglurnar, að huga vel að þeim atriðum sem þær eiga að hafa að geyma svo að öruggt sé að þær nái fram markmiðum um aukinn viðnámsþrótt í greiðslumiðlun.

Breytingartillögur.

Í umsögnum til nefndarinnar hefur komið fram gagnrýni á að með frumvarpinu sé verið að veita Seðlabankanum heimild til að koma á því sem þar er nefnt ríkislausn í rafrænni greiðslumiðlun í samkeppni við einkaaðila á markaði. Orðalag frumvarpsins sé óskýrt og þar með séu heimildir bankans til reglusetningar of víðtæk. Jafnframt hafa komið fram efasemdir um að slíkt standist ákvæði stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi og eignarrétt sem og hina stjórnskipulegu lögmætisreglu.

Í umsögn Seðlabankans og ráðuneytis hefur komið fram að markmið frumvarpsins sé ekki að koma á fót greiðslulausn á samkeppnismarkaði heldur að veita Seðlabankanum skýrar reglusetningarheimildir til að koma á fót miðlægum grunninnviði til þess að greiða fyrir nýjum innlendum greiðslulausnum sem byggjast á millifærslum milli bankareikninga. Slíkt sé í fullu samræmi við lögbundið hlutverk Seðlabankans um að stuðla að fjármálastöðugleika og traustri og öruggri fjármálastarfsemi, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 92/2019, um Seðlabanka Íslands. Markmiðið er að skapa skilyrði hér á landi, með því að nýta núverandi innviði, til að auka samkeppni og efla viðnámsþrótt í greiðslumiðlun, öllum til hagsbóta. Þannig gæti frumvarpið og þær reglur sem settar verða á grundvelli þess enn betur tryggt þau markmið sem þegar koma fram í PSD2 tilskipuninni sem innleidd var með lögum um greiðsluþjónustu, eins og bent er á í umsögn Samkeppniseftirlitsins. Þá mun skylda innlánsstofnana til þátttöku ekki ganga lengra en sú skylda sem nú þegar er lögð á þær vegna þátttöku í millibankakerfi Seðlabankans og því ekki með neinu móti íþyngjandi.

Með hliðsjón af því sem hér hefur verið rakið fellst meiri hlutinn ekki á skilning umsagnaradila sem telja að Seðlabankinn sé með frumvarpinu að stíga inn á samkeppnismarkað þannig að með því sé teflt í tvísýnu hvort frumvarpið sé í samræmi við stjórnarskrá. Meiri hlutinn fellst hins vegar á að texti frumvarpsins gæti verið skýrari svo að enginn vafi leiki á því að Seðlabankanum sé ekki ætlað á grundvelli frumvarpsins að koma á fót greiðslumiðlun í samkeppni við einkaaðila á markaði heldur nýta núverandi innviði til að koma upp innlendum grunninnviðum og efla viðnámsþrótt í greiðslumiðlun.

Meiri hlutinn leggur því til breytingu á 2. gr. frumvarpsins þar sem í fyrsta lagi segir að reglurnar geti tekið til innviða greiðslumiðlunar. Með þessu er talið að skýrt komi fram að heimild Seðlabanka til að setja reglur um rekstraröryggi greiðslumiðlunar varði innviði rafrennar smágreiðslumiðlunar hér á landi. Með því er átt við hvers konar rafræna greiðslumiðlun sem er ekki framkvæmd í millibankagreiðslukerfum seðlabanka, innviði greiðslumiðlunar við útlönd og seðla og mynt. Þá eru efnisatriði reglnanna afmörkuð þannig að þau feli í sér nauðsynlegar ráðstafanir vegna rekstraröryggis greiðslumiðlunar.

Í öðru lagi er lagt til að heimildin til reglusetningar gæti jafnframt nýst til að tryggja rekstraröryggi annarra innviða í greiðslumiðlun hér á landi og þá sem tengja landið við útlönd. Til að mynda kann að vera nauðsynlegt að gera kröfur um lokaðar tengingar netkerfa, hýsingu mikilvægra innviða í greiðslumiðlun, varnir gegn netógnum eða virkar varatengingar um gervihnött. Þá mætti nýta heimildina til að gera kröfur sem lúta að innviðum reiðufjár eins og aðgengi og notkunarmöguleikum seðla og myntar til þess að stuðla að viðnámsþrótti greiðslumiðlunar.

Loks fellur brott heimild Seðlabankans til reglusetningar um gjald fyrir afnot af innviðum og mörk á gjaldtöku af hálfu greiðsluþjónustuveitanda. Byggist það á því að nú þegar er fyrir hendi heimild skv. 43. gr. laga um Seðlabanka Íslands sem nær til gjaldtöku vegna greiðslumiðlunar.

Meiri hlutinn telur að fyrrgreindar breytingar leiði til þess að heimild Seðlabanka Íslands til reglusetningar verði ítarlegri og samrýmist þar með betur markmiðunum sem frumvarpinu er ætlað að ná.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi:

BREYTINGU:

Við 2. gr.

- a. Á eftir 1. másl. komi nýr máslíður, svohljóðandi: Reglurnar geta tekið til innviða raf-rænnar smágreiðslumiðlunar, innviða greiðslumiðlunar við útlönd og seðla og myntar.
- b. 2. másl. orðist svo: Í reglunum er heimilt að mæla fyrir um nauðsynlegar ráðstafanir eins og fyrirkomulag innviða greiðslumiðlunar, netöryggi, tilhögun greiðslufyrirmæla, sannvottun, ábyrgð og uppgjör greiðslna, aðgang að slíkum innviðum og skyldu lána-stofnana hér á landi til þátttöku.

Alþingi, 17. maí 2024.

Teitur Björn Einarsson,
form.

Steinunn Þóra Árnadóttir,
frsm.

Ágúst Bjarni Garðarsson.

Diljá Mist Einarsdóttir.

Halla Signý Kristjánsdóttir.