



13. júlí 2023
Tilv. 2301200

Dreifibréf nr. 31/2023 til viðskiptabanka og sparisjóða
b.t. ábyrgðarmanns aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka

Efni: Lög nr. 5/2023 um greiðslureikninga og aðgangur að fjármálaþjónustu.

Inngangur

Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands vekur athygli viðskiptabanka og sparisjóða á nýlega samþykktum lögum nr. 5/2023 um greiðslureikninga en með þeim var innleidd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/92/ESB um samanburð gjalda vegna greiðslureikninga, skipti á greiðslureikningum og aðgengi að almennum greiðslureikningum (hér eftir nefnd PAD tilskipunin).

Í dreifibréfi þessu verður sjónum beint að IV. kafla framangreindra laga og samspili þeirra við lög nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og viðmiðunarreglur EBA um aðgang að fjármálaþjónustu. Þá bendir fjármálaeftirlitið einnig á tengsl laga nr. 5/2023 við sjónarmið um fyrirfram útilokun ákveðinna hópa (e. de-risking), sem fjármálaeftirlitið hefur áður komið á framfæri til tilkynningarskyldra aðila, m.a. í dreifibréfi dags 16. apríl 2021, 11. maí 2022 og 29. nóvember 2022.

Þá gaf EBA nýlega út álit um útilokun ákveðinna hópa (de-risking)¹ og viðmiðunarreglur um aðgang að fjármálaþjónustu, sem fjallað verður um í dreifibréfi þessu.²

Tilgangur og gildisvið laga nr. 5/2023

Í almennum athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 5/2023 kemur fram að tilgangur lagasetningarinnar á vettvangi Evrópusambandsins sé að tryggja aðgengi allra að greiðslureikningi með grunneiginleikum. Þá segir í greinargerðinni að snurðulaus starfsemi innri markaðarins og þróun hagkerfisins sé í auknum mæli háð greiðsluþjónustustarfsemi sem er aðgengileg öllum. Mikilvægt sé að viðskiptamenn noti ekki fjármálakerfið í ólögmatum tilgangi, svo sem til svika, peningaþvættis eða fjármögnunar hryðjuverka. Þó skuli lánastofnanir ekki nota ákvæði laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka sem átyllu til að hafna viðskiptamönnum sem þeir telja síður álitlega viðskiptamenn með tilliti til fjárhagsstöðu þeirra.

¹ EBA/Op/2022/01

² GL/2023/04, Guidelines on policies and controls for the effective management of money laundering and terrorist financing (ML/TF) risks when providing access to financial services

Lögin taka til greiðsluþjónustuveitenda sem bjóða greiðslureikninga til neytenda sem hægt er að leggja fjármuni inn á, taka reiðufé út af og framkvæma greiðslur og taka við þeim sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Greiðslureikningar þurfa að uppfylla öll þrjú skilyrði laganna til að falla undir gildissvið þeirra. Ákvæði laganna gilda eingöngu um greiðslureikninga neytenda og gilda því eingöngu um einstaklinga sem koma fram í öðrum tilgangi en vegna starfs síns eða atvinnurekstrar, sbr. 17. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna. Þá gilda ákvæði IV. kafla, sem fjallað verður um í dreifibréfi þessu eingöngu um lánastofnanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna.

Lögmæt búseta

Lögmæt búseta er í 15. tölul. 2. gr. laganna skilgreind sem búseta einstaklings með rétt til búsetu í aðildarríki þ.m.t. neytendur án fasts heimilisfangs og einstaklingar sem sækja um hæli samkvæmt Genfarsamningnum frá 28. júlí 1951 um réttarstöðu flóttamanna, bókuninni við hann frá 31. janúar 1967 og öðrum viðeigandi alþjóðasamningum.

Í 13. gr. laganna segir að lánastofnunum sé óheimilt að mismuna neytendum með lögmæta búsetu á Evrópska efnahagssvæðinu þegar óskað er eftir að stofna greiðslureikning. s.s. á grundvelli ríkisfangs, þjóðernis eða félagslegs uppruna, búsetu, kynferðis, kynvitundar, kyneinkenna, kyntjáningar, kynþáttar, kynhneigðar, litarháttar, erfðaeinkenna, tungu, trúarbragða eða sannfæringar, stjórnmalaskoðana eða annarra skoðana, eignastöðu, uppruna, fötlunar, aldurs eða þess að tilheyra þjóðernisminnihluta.

Aðgangur neytenda að almennum greiðslureikningi

Í 1. mgr. 14. gr. laganna kemur fram að lánastofnunum sé skylt að bjóða neytendum almenna greiðslureikninga. Neytandi sem hefur lögmæta búsetu á Evrópska efnahagssvæðinu á rétt á að stofna og nota almennan greiðslureikning hjá lánastofnun. Framangreint á einnig við um þá sem ekki hafa fasta búsetu, hælisleitendur og þá sem ekki hafa hlotið dvalarleyfi en brottvísun er ekki möguleg af lagalegum eða öðrum ástæðum.

Þá kemur fram í 3. mgr. 14. gr. laganna að lánastofnun sé óheimilt að samþykkja umsókn um stofnun almenns greiðslureiknings ef stofnun slíks reiknings leiðir til brota á lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Í því felst að þrátt fyrir skyldu til þess að bjóða neytendum almenna greiðslureikninga, þá geti tilkynningarskyldir aðilar ekki látið hjá líða að uppfylla kröfur laga nr. 140/2018. Fjármálaeftirlitið tekur fram að gera verður greinarmun á kröfum laganna eða reglugerða sem settar eru með heimild í þeim annars vegar, og almennri framkvæmd tilkynningarskyldra aðila sem kann að byggja á tæknilegum ómöguleika eða því að tímafrekt sé að afla eða sannreyna upplýsingar. Sem dæmi má nefna að ekki er gerð krafa í lögum nr. 140/2018 að við upphaf samningssambands skuli gera kröfu um tilgreint heimilisfang. Af því leiðir að það

eitt og sér getur ekki leitt til þess að viðskiptamanni verði synjaður aðgangur að almennum greiðslureikningi. Í þessu samhengi minnir fjármálaeftirlitið einnig á umfjöllun í dreifibréfi dags. 29. nóvember 2022 þar sem fjallað var um bankaviðskipti einstaklinga með ótilgreint heimilisfang.

Eiginleikar almenns greiðslureiknings og takmarkanir á aðgerðum

Í 1. mgr. 15. gr. laganna er fjallað um þá eiginleika sem almennur greiðslureikningur á að búa yfir, m.a. hvað varðar framkvæmd greiðslna á Evrópska efnahagssvæðinu.

Í 3. mgr. 15. gr. segir að óheimilt sé að takmarka fjölda þeirra aðgerða sem fram koma í 1. mgr. ákvæðisins. Er þá átt við að óheimilt sé t.d. að takmarka fjölda millifærslna fjármuna.

Fjármálaeftirlitið vill benda á að það kann þó að vera tilefni til að veita ekki ákveðna þjónustu s.s. millifærslu á milli landa, ef neytandi uppfyllir ekki þær kröfur sem gerðar eru í lögum eða reglugerðum. Sem dæmi má nefna ef greiðsla uppfyllir ekki þær kröfur sem gerðar eru til upplýsinga sem fylgja skulu millifærslu fjármuna sbr. reglugerð nr. 70/2019 um upplýsingar sem fylgja skulu við millifærslu fjármuna vegna aðgerða gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka s.s. um heimilisfang greiðanda.

Synjun á aðgangi að almennum greiðslureikningi og uppsögn á rammasamningi

Í 6. mgr. 14. gr. laganna segir að lánastofnun skuli tilkynna neytanda skriflega og án endurgjalds um synjun á umsókn skv. 3. og 4. mgr. ákvæðisins þar sem fram kemur ástæða synjunar nema slík birting upplýsinga gangi gegn þjóðaröryggi, allsherjarreglu eða lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Í 2. mgr. 17. gr. laganna er fjallað um uppsögn á rammasamningi sem veitir aðgang að almennum greiðslureikningi. Ákvæði 3. mgr. 17. gr. er sambærilegt við ákvæði 6. mgr. 14. gr. um rökstuðning fyrir uppsögn á slíkum samningi.

Fjármálaeftirlitið hefur að undanfögnu orðið þess áskynja að lánastofnanir hafi í auknum mæli sagt upp samningssamböndum með vísun til aðgerða gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka þar sem uppsögnin hefur verið rökstudd ítarlega. Fjármálaeftirlitið vekur í því samhengi athygli á 1. mgr. 27. gr. laga nr. 140/2018, þar sem fram kemur að tilkynningarskyldum aðilum, stjórnendum, starfsmönnum eða öðrum sem vinna í þágu þeirra er skylt að sjá til þess að viðskiptamaður eða þriðji aðili fái ekki vitneskju um að skrifstofu fjármálagreininga lögreglu muni verða eða hafi verið send tilkynning skv. 21. gr. laganna eða að greining á grundvelli slíkrar tilkynningar sé hafin eða kunni að verða hrundið af

stað.³ Í ljósi framangreinds getur á þessum grundvelli verið óheimilt að greina ítarlega frá ástæðu höfnunar eða uppsagnar þegar slíkt grundvallast t.a.m. á atriðum sem kunna að leiða til tilkynningar til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu.

Álit EBA um „de-risking“ og viðmiðunarreglur EBA í tengslum við aðgang að fjármálaþjónustu.

Í janúar 2022 gaf EBA út álit um umfang og áhrif útilokunnar ákveðinna hópa (de-risking) í Evrópusambandinu.⁴ Í álitinu er fjallað um ástæðu þess að fjármálastofnanir útiloki ákveðna hópa viðskiptamanna. Meðal ástæðna sem greindar voru og nefndar eru í álitinu eru eftirfarandi: 1) hætta á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka eða orðsporsáhætta sem væri umfram áhættuvilja, 2) skortur á þekkingu til þess að meta áhættu tengdri sérstökum viðskiptamódelum og 3) þegar raunverulegur eða væntur kostnaður við að framfylgja kröfum tengdum aðgerðum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka væri umfram hagnað.

Í tengslum við framangreint var EBA fengið til að gefa út viðmiðunarreglur þar sem fjallað væri um þau skref sem fjármálastofnanir ættu að taka til að auðvelda aðgang að fjármálaþjónustu, þ.m.t. með tilliti til þeirra tilvika sem falla undir PAD tilskipunina. Viðmiðunarreglur um stefnu og stýringar á hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka í tengslum við aðgang að fjármálaþjónustu hafa verið birtar en hafa ekki tekið gildi.⁵

Í viðmiðunarreglunum kemur fram í 11. gr. að fjármálastofnanir skulu í stefnu og verklagsreglum setja sér viðmið um á hvaða grundvelli þeir munu ákveða að hafna eða segja upp samningssambandi. Þá skal setja fram alla þá möguleika sem eru til staðar til að draga úr hættu á peningabætti í stað þess að taka ákvörðun um að hafna viðskiptum. Í því felst að stilla umfang og tíðni eftirlits og beita takmörkunum á vörum og þjónustu, þar sem við á.

Í viðmiðunarreglunum er í 15. gr. sérstaklega fjallað um samspil ákvæða viðmiðunarreglnanna við PAD tilskipunina. Í tengslum við rétt neytenda til aðgangs að almennum greiðslureikningi, líkt og kveðið er á um í 1. mgr. 14. gr. laga nr. 5/2023, kemur fram í viðmiðunarreglunum að tilkynningarskyldir aðilar skuli í stefnum sínum og ferlum, í tengslum við stofnun greiðslureikninga, setja fram með hvaða hætti þeir geta aðlagð áreiðanleikakönnun sína til þess að taka tillit til þess að takmarkaðir eiginleikar greiðslureiknings kunna að milda áhættuna af því að viðskiptamaður geti misnotað vörur og þjónustu í ólögætum tilgangi. Þá er lögð áhersla á að tryggja að notkun fjarskiptabúnaðar við framkvæmd áreiðanleikakönnunar leiði ekki til sjálfkrafa höfnunar á viðskiptum.

³ Sjá einnig umfjöllun um samspil PAD tilskipunarinnar við samsvarandi grein 19(4) í fjórðu peningabættistilskipuninni í álitu [EBA um „de-risking“ frá 5. janúar 2022](#) (grein 15)

⁴ EBA/Op/2022/01

⁵ GL/2023/04, Guidelines on policies and controls for the effective management of money laundering and terrorist financing (ML/TF) risks when providing access to financial services

Í kafla 2 í viðmiðunarreglunum er fjallað nánar um umfang og tíðni eftirlits. Í kafla 3 er fjallað nánar um takmarkanir á aðgengi að vöru og þjónustu. Í því sambandi er rétt að benda á samspil viðmiðunarreglnanna við 3. mgr. 15. gr. laga nr. 5/2023, en eins og að framan greinir er samkvæmt ákvæðinu óheimilt að takmarka fjölda aðgerða sem tengjast almennum greiðslureikningum og þarf því að beita öðrum aðferðum við stýringu á áhættu þegar kemur að greiðslureikningum.

Að framangreindu virtu er ljóst að huga þarf vel að samspili framangreindra sjónarmiða þegar kemur að aðgengi að fjármálaþjónustu.

Virðingarfyllt,

SEÐLABANKI ÍSLANDS

fjármálaeftirlit

Linda Kolbrún Björgvinsdóttir
framkvæmdastjóri
háttsemiseftirlit

Helga Rut Eysteinsdóttir
lögfræðingur
háttsemiseftirlit

