

2023-10-31

Finansdepartementet  
Finansmarknadsavdelningen  
Bankenhetenfi.remissvar@regeringskansliet.se  
fi.fma.b@regeringskansliet.se

## SOU 2023:16: Staten och betalningarna

### Inledande kommentar om utredningen

Card Payment Sweden (CPS) är en branschförening som främjar användningen av kortbaserade betalningar i Sverige. Våra medlemmar är kortutgivare och kortinlösare i Sverige. Kortutgivare och kortinlösare är betaltjänstleverantörer med licens som antingen kreditinstitut eller betalningsinstitut.

En betydande andel av korttransaktionerna i Sverige, särskilt på kortinlösensidan, utförs av betaltjänstleverantörer som inte är kreditinstitut och därför inte är eller kan bli medlemmar i Svenska Bankföreningen. CPS och Bankföreningen har sedan många år ett etablerat samarbete och informationsutbyte i relevanta frågor som avser kortbaserade betalningar. Lagstiftning och föreskrifter på betalningsområdet omfattar i de allra flesta fall både kortbaserade och bankkontobaserade betalningar, men får olika effekt på olika typer av betalningar, då förutsättningar och infrastruktur skiljer sig åt. Det är därför viktigt att betona att Bankföreningen och CPS kompletterar varandra och att båda föreningarna bjuds in att delta i expertgrupper, referensgrupper och liknande i anslutning till både offentliga utredningar och i andra sammanhang där Regering och departement initierar och organiserar dialog med branschföreträdare inom betalningsområdet.

Detta remissvar kommer i huvudsak att avhandla utredningens kapitel 11 om Civil beredskap inom ekosystemet för betalningar, en fråga som särskilt berör CPS' och dess medlemmars verksamhet och där CPS har särskild kompetens att bidra med för den fortsatta diskussionen. CPS har också i en rapport till Riksbanken och Betalningsutredningen 2022-06-13 beskrivit nuläget för kortbetalningar i en krissituation, och har dessutom under Utredningens direkt bistått utredningen med svar på frågor inom detta område som utredningen ställt till CPS.

Remissvaret berör också i korthet valda delar av utredningen i övrigt med relevans för kortområdet. CPS anser att utredningen genomgående har gjort ett grundligt arbete. Förslagen är överlag välavvägda och de utförliga bakgrundbeskrivningarna kan komma att ha ett värde som referensskälla även i andra sammanhang.

Tonvikten i CPS' remissvar ligger av naturliga skäl på områden där CPS helt eller delvis inte delar slutsatserna i utredningen, men CPS vill inledningsvis uttrycka sin uppskattning av kommitténs arbete och merparten av kommitténs förslag.

## Kapitel 5 Allas möjligheter att betala och tillgången till betaltjänster

### 5.7.2 Målet om tillgång till grundläggande betaltjänster bör ändras

CPS ser positivt på förslaget att målet om tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser ska ersättas av ett framtidssäkert och teknikneutralt mål om att alla i Sverige ska ha möjlighet att göra betalningar till rimliga kostnader, oavsett betalningssätt. Kortbetalningar är de vanligaste betalningarna och är därför centrala i diskussionen om grundläggande betaltjänster.

Då det nya målet om möjlighet till betalningar till rimliga kostnader är ett politiskt mål är dess effekt beroende av de beslut som kan komma att fattas med utgångspunkt i det nya målet, vilket utredningen inte närmare berör annat än i kapitel 5.7.3. Det är därför svårt att bedöma vilken effekt det nya målet kommer att få. I den mån förslag till ny lagstiftning på området kommer läggas fram, är det väsentligt att CPS konsulteras, med tanke på kortbetalningarnas centrala roll.

## Kapitel 7 Konsumentens ställning på den digitala betalningsmarknaden

### 7.5.1 Ett återrapporteringsuppdrag till Finansinspektionen för arbetet med finansiell folkbildning

CPS har inget att invända mot förslaget på ett återrapporteringskrav för Finansinspektionen.

Det finns goda skäl att Finansinspektionens arbete med finansiell folkbildning, och resultatet av det, lyfts tydligare. Finansinspektionen gör idag viktiga och angelägna insatser för att stärka konsumenters kunskaper om privatekonomi. Myndighetens arbete och samverkan med andra myndigheter, banker och andra aktörer inom Nationella nätverket för finansiell folkbildning bidrar på ett effektivt sätt till att konsumenters privatekonomiska kunskaper ökar, särskilt inom grupper med särskilda behov så som nyanlända, arbetslösa, ensamstående föräldrar med flera. Card Payment Sweden överväger eventuell anslutning till detta nätverk, med tanke på kortbetalningars centrala roll i privatpersoners dagliga ekonomi.

### 7.5.2 Betalningar och konsumtionskrediter i undervisningen i gymnasieskolan

CPS kan konstatera att den undervisning i privatekonomi som idag sker i grundskolan i enlighet med gällande läroplan ges inom ramen för ämnet hem- och konsumentkunskap, men att mycket få timmar läggs i praktiken läggs på att lära ut privatekonomi<sup>1</sup>. Den undervisning som ges är annars begränsad till gymnasiet. CPS ser ett stort behov av att förbättra ungas kunskaper om privatekonomi och hur man minskar risken för bedrägerier och delar därför utredningens bedömning om att betalningar och konsumtionskrediter uttryckligen i undervisning om privatekonomi.

---

<sup>1</sup> Skolinspektionens rapport Hem och konsumentkunskap i årskurs 7–9, 2019

CPS vill även i detta sammanhang understryka kortbetalningars centrala roll i privatpersoners dagliga ekonomi, detta gäller i ännu högre grad för skolungdomar och unga vuxna. CPS välkomnar därför att konsulteras i frågor kring hur kunskapen om kortbetalningar kan föras in i undervisningen.

## **Kapitel 8 Tillit och integritet på den digitala betalningsmarknaden m.m.**

CPS konstaterar att skyddet för den enskildes integritet i en kortbetalning är mycket högt, och erfar att svenska privatpersoner har stor tillit till kortbetalningar. Kravet på stark kundautentisering i det andra betaltjänstdirektivet har varit särskilt betydelsefullt just för kortbetalningar för att motverka obehöriga transaktioner (bedrägerier) med kontokort, särskilt för gränsöverskridande betalningar, varav kortbetalningar utgör den helt dominerande andelen och då mognadsgraden avseende stark autentisering i andra länder varit avsevärt lägre än i Sverige. Som utredningen beskriver kan underskrift med e-legitimation (t.ex. BankID) uppfylla kraven på stark kundautentisering inom e-handeln. Detta gäller även för kortbetalningar, då det görs genom den globala standard och infrastruktur, EMV 3-D Secure, som möjliggör för e-handlaren att presentera kortutgivarens autentiseringsdialog för den e-handlande konsumenten.

CPS vill därför framhålla vikten av att förändringar i lagstiftning och regelverk avseende stark kundautentisering inte äventyrar det som uppnåtts genom detta krav i nuvarande lagstiftning, och att förändringar i regelverk och lagstiftning kring e-legitimation inte försvårar för kortutgivare att fortsatt kunna använda universella e-legitimationslösningar som BankID för autentisering av kortbetalningar i e-handel.

CPS ställer sig vidare bakom Bankföreningens remissvar avseende detta kapitel, särskilt att en statlig e-legitimation på högsta tillitsnivå bör utfärdas och de mer detaljerade synpunkter som Bankföreningen anför i anslutning till detta. (8.6.1).

## **Kapitel 9 Konkurrens i ekosystemet för betalningar**

### **9.7.2 Behov av fördjupad analys av konkurrensen i betalningsekosystemet**

CPS anser att konkurrensen på den svenska kortmarknaden fungerar väl. CPS ställer sig dock positiv till en fördjupad analys av konkurrensen i betalningsekosystemet och förutsätter att den kan genomföras utan att stora mängder av data begärs från betaltjänstleverantörer, såsom kortutgivare och kortinlösare.

### **9.7.3 Behovet av att aktivt påverka framtida utformning av EU-regelverk**

CPS välkomnar ett aktivt engagemang från regeringens sida när det gäller nya och reviderade regelverk för att möjliggöra säkrare och effektivare betalningar, inklusive kortbetalningar. Kortbetalningen är idag en väletablerad betalningsmetod som har en mycket stark ställning i marknaden, både avseende marknadsandel och användarnas förtroende, samtidigt som den fortsätter att utvecklas genom ny innovation, också från nya aktörer som baserar sina lösningar på en kortbetalning i grunden. CPS betonar därför vikten av att detta arbete genomförs på ett konkurrensneutralt sätt, även vad avser olika betalningstyper.

## Kapitel 10

### 10.5.2 Bemyndigande rörande föreskrifter om generella betalsystem

CPS ställer sig positivt till att det görs ett förtydligande av innebörden i generella betalsystem. Begreppet generella betalsystem bör dock fortsättningsvis endast relatera till lagen om bank- och finansieringsrörelse och bör inte sammanblandas med definitionen i betaltjänstlagen eller den kommande förordningen Payment Service Regulation.

## Kapitel 11 – Civil beredskap inom ekosystemet för betalningar

Card Payment Sweden (CPS) har tidigare i en rapport till Riksbanken och Betalningsutredningen 2022-06-13<sup>2</sup> beskrivit nuläget för kortbetalningar i en krissituation. Card Payment Sweden (CPS) har dessutom under Utredningens direkt bistått utredningen med svar på frågor inom detta område som utredningen ställt till CPS.

Området är komplext och det har en avgörande betydelse för diskussionen kring vilka förbättringar som kan göras i beredskapen för att möjliggöra betalningar i en krissituation, vilka avgränsningar som görs, t.ex. i förhållande till tidsutdräkt för störningen, vilka funktioner som förutsätts inte fungera, vilka aktörer och typer av betalningar som är fokus för åtgärderna, och helheten i flödet kring en betalning. Det är också viktigt att ta hänsyn till ökade risker för samtliga inblandade vad avser kreditrisker, bedrägeririsker, risk för övertrassering och betalningsinställelse, samt att säkerställa att dessa risker inte ökar i ett normalläge till följd av åtgärder för att öka beredskapen för offline-betalningar i en krissituation. Dessa avgränsningar har inte alltid tydliggjorts under CPS dialoger med såväl Riksbanken som Utredningen, och CPS uppskattar därför denna möjlighet att ge kompletterande synpunkter utifrån Utredningens förslag, och CPS välkomnar också en fortsatt dialog där dessa frågeställningar kan fördjupas utifrån Utredningens rapport och vårt remissvar.

Förutom att kommentera utredningens konkreta förslag i avsnitt 11.9 kommer vi också att göra en analys av nuläget för en situation utan elektroniska datakommunikationer och vi kommer att resonera kring rimliga scenarion samt avslutningsvis ge några förslag på åtgärder för att förbättra situationen när elektriska datakommunikationer inte fungerar

Sammanfattningsvis anser CPS att stort fokus bör läggas på redundans för underliggande funktioner som elförsörjning och elektroniska datakommunikationer så att eventuella avbrott i en kris blir så korta som möjligt. Detta bidrar till att upprätthålla möjligheten till kortbetalningar såväl som andra betalningar och andra grundläggande funktioner i samhället.

Det finns redan idag goda förutsättningar för att hantera kortare avbrott i den elektroniska kommunikation som sträcker sig från enstaka timmar upp mot en vecka. Data från butiker pekar på en minneskapacitet i terminaler motsvarande flera dagar upp till en vecka och de flesta svenska kort tillåter köp off-line, även om en inte obetydlig andel helt saknar denna möjlighet av legala skäl (omyndiga och gode män).

Längre totalavbrott än en vecka finner CPS inte det finns realistiska förutsättningar att hantera, och vi tror inte heller de är särskilt sannolika. Även exempel i omvärlden, som

---

<sup>2</sup> Kortbetalningar utan datakommunikation (2022-06-13), <https://cardpaymentsweden.se/wp-content/uploads/2023/10/Kortbetalningar-offline-CPS-rapport-till-Riksbanken-2022.pdf>

Norge, stöder denna tes. Det som behövs för att förhindra att längre avbrott inträffar är istället förebyggande och förberedande åtgärder för att säkra tillgång på elektricitet och elektroniska kommunikationer för prioriterade branscher och aktörer.

Utredningen föreslår att det ska inrättas en kreditgaranti som ska säkerställa handlarens likviditet under fredstida krissituationer. CPS anser att tanken med en garanti är intressant vid långvariga och omfattande störningar, men av mindre intresse ju kortare eller på annat sätt begränsade störningarna är. Mot bakgrund att CPS bedömer att längre avbrott varken är speciellt sannolika eller realistiska att hantera så tror inte CPS att kreditgarantin kommer fylla någon funktion i en krissituation.

Sammantaget är CPS bedömning att nuvarande kortinfrastruktur redan idag fungerar väl i en situation utan elektroniska datakommunikationer och har också av utredningen identifieras som den mest lämpade för att hantera betalningar i en krissituation. Trots denna bedömning föreslår CPS ett antal åtgärder för butiker, inlösare, kortutgivare och kortinnehavare för att ytterligare förbättra förutsättningarna i en situation när elektroniska kommunikationer inte fungerar.

### **Analys nuläge utan elektroniska kommunikationer**

Card Payment Sweden's (CPS) rapport till Riksbanken 2022-06-13 som beskriver nuläget för kortbetalningar i en krissituation, baserades på en studie som CPS och Riksbanken gemensamt utförde 2018.

Huvudbudskapet i rapporten är att kortbetalningar i Sverige baseras på och görs inom ramarna för globala kortnätverk med mycket hög grad av standardiserade regler, ansvarsförhållanden, processer och tekniska lösningar. Dessa globala nätverk och reglerna som styr aktörerna ägs inte av de lokala aktörerna, varför lokala aktörer har begränsade möjligheter att påverka reglernas utformning. De globala reglerna gäller både svenska och utländska kort som används i Sverige.

Över tid har kraven på online-auktorisering kontinuerligt ökat och möjligheterna till offline-betalningar begränsats. Anledningen till att offline-betalningar tilläts i högre utsträckning förut var att den elektroniska datakommunikationen var sämre och det fanns risk för fördröjningar i kassaledet. Med dagens kapacitet för online-kommunikation är denna risk försvinnande liten och därmed har kraven på online successivt ökat. Online-auktorisering finns för att skydda såväl kortinnehavare, kortutgivare och samhället i stort mot övertrasseringar och bedrägerier. En vanlig bedrägerimetod är till exempel att genomföra många små köp under offline-gränsen, för att de inte ska upptäckas och kortet ska spärras. Med få offline-transaktioner minskar detta problem. I dagens samhälle förväntar sig också konsumenterna att kunna se sina genomförda köp på sitt konto i mobilapp eller i internetbank omedelbart efter att de genomfört det och kontrollera hur det har påverkat saldo och disponibelt belopp för fler betalningar. Online-auktorisering är en förutsättning för att åstadkomma detta, och därför har kraven på butikerna att tillämpa online-auktorisering på allt fler köp ökat.

### **Kontokortens chip måste tillåta köp offline**

För att offline-betalningar med kort ska fungera i praktiken måste kontokortens chip tillåta betalningar offline och förutsättningarna för detta ser olika ut beroende på kortvarumärke, kortprodukt, lagkrav och respektive kortutgivares riskpreferens. De kort som tillåter köp offline har begränsningar inbyggda baserat på ackumulerat belopp och/eller begränsningar på ett maximalt antal betalningar. Syftet med dessa begränsningar är att minska risken för övertrassering och köp på stulna, spärrade kort.

Man bör vara medveten om att det finns kort som helt saknar möjlighet till betalningar i offlineläge. Det vanligaste skälet till detta är legala aspekter där offlineköp ibland inte tillåts, t.ex. för omyndiga personer och vid fallet med ställföreträdare (gode män). Det kan också vara så att kortinnehavaren själv har valt en sådan produkt för att vara säker på att det inte ska gå att handla för mer pengar än vad som finns på kontot

Flertalet kort accepterar dock offline-köp och CPS' bedömning är att flertalet svenska hushåll som innehar 1-2 vanliga bankkort har en tillräcklig kapacitet att handla offline med de kort som hushållet disponerar. Vid prioriterade inköp av livsnödvändiga varor borde detta vara tillräckligt för att täcka några dagars konsumtion. För de hushåll som har tillgång till flera kort, och kanske något kreditkort eller bensinkort med tillhörande kredit, kan möjligheten att handla offline vara ännu större.

### **Begränsningar i betalningsterminaler**

Förutom att kortets chip måste acceptera offline-betalningar finns det begränsningar i betalningsterminaler och kassasystem som måste ha tillräcklig minneskapacitet för lagring av transaktioner. Detta skiljer sig åt mellan olika branscher och butiker. CPS har undersökt hur det ser ut för livsmedelsbranschen och apotek. Det framgår att nuvarande minneskapacitet i terminalerna i många fall klarar upp till en veckas försäljning utan datakommunikation, men att variationer förekommer beroende på hur många transaktioner som sker per terminal, hur många terminaler respektive butik har och liknande parametrar. Dessutom innebär det en risk för butiken att lagra korttransaktioner i terminalen ifall den går sönder, blir stulen eller förstörs. Skulle en terminal med många dagars offline-transaktioner förstöras representerar detta troligtvis ett stort monetärt värde som går förlorat.

### **Generellt problem för betalningar av drivmedel (bensinstationer)**

Det finns ett generellt problem med betalning av drivmedel (bensinstationer) i obemannad miljö då det alltid görs en auktorisationsförfrågan online mot kortutgivaren vid obemannade drivmedelspumpar för att kontrollera att det finns ett visst belopp att disponera innan tankning kan påbörjas. Eftersom många bensinstationer är obemannade blir det svårare att på dessa platser finna fungerande reservlösningar där manuella rutiner kan ersätta tekniska funktioner som slås ut på grund av offlineläget.

### **Det internationella regelverket för Visa-kort skiljer sig gentemot Mastercard's regelverk**

Det internationella regelverket för Visa-kort skiljer sig gentemot Mastercard's regelverk genom att samtliga Visa-transaktioner skall auktoriseras online; i annat fall står butiken och inlösaren för risken. Detta krav gäller inte vissa miljöer som t.ex. lokaltrafik, parkering och liknande, men alltså i de flesta andra fall. Givet detta regelverk finns därför risk att innehavare av Visa-kort inte har något stöd för offline den dagen krisen kommer.

### **Nuvarande kortinfrastruktur fungerar sammantaget väl**

CPS bedömer att nuvarande kortinfrastruktur redan idag sammantaget fungerar väl och har också av utredningen identifieras som den mest lämpade för att hantera offline-betalningar i en krissituation. En viktig förebyggande åtgärd utöver funktioner i kort och terminaler är att redundans för underliggande funktioner som elförsörjning och elektroniska kommunikationer säkras upp i så stor utsträckning som möjligt.

## Den norska lösningen för offline

I utredningen hänvisas på flera ställen till den norska lösningen för offline-betalningar i en krissituation. CPS har haft en genomgång av hur den norska lösningen fungerar med en av skaparna av den norska lösningen för att förstå hur den är uppsatt och hur den fungerar. CPS bedömning är att det är svårt att applicera den norska modellen på svenska förhållanden. Skälen till det är flera, men den viktigaste är att den norska lösningen baseras på det domestika kortnätverket Bankaxept (BAX), som ägs och kontrolleras av norska banker. Bankerna kan således gemensamt sätta reglerna för hur ansvar och risker ska fördelas i systemet, både i allmänhet och vad avser offline-lösningen. Den norska offline-lösningen har byggts av de norska BAX-bankerna och den primära drivkraften var att hitta ett digitalt betalalternativ till kontantbetalningar i krissituationer.

Kortbetalningar i Sverige baseras på och görs inom ramarna för globala kortnätverk med mycket hög grad av internationellt standardiserade regler, ansvarsförhållanden, processer och tekniska lösningar. Dessa globala regler ägs inte av de lokala svenska aktörerna och de svenska aktörerna har små möjligheter att påverka dessa regler.

Ansvarsfördelningen för den norska offline-lösningen säger att kortutgivarna tar risken för offline-transaktioner inom ramen för det som reglerna för offline-lösningen tillåter. Detta gör i sin tur att det för att begränsa och kontrollera risken finns tydliga krav för en butikskedja för att komma ifråga för offline-lösningen. Det finns två varianter av BAX offline, en där handlaren har betalningsgaranti för de första sex timmarna av offlineläge samt en annan där handlaren har betalningsgaranti för sju dagars offlineförsäljning. Efter sju offline-dagar slutar POS-terminalen att acceptera BAX-kort. Den senare varianten gäller bara sälj företag i kritiska branscher (livsmedel, apotek och drivmedel) vilka godkänts av BAX och som tecknat ett separat avtal med BAX. Att ansluta sig till sjudagarsgarantin är alltså frivilligt för sälj företagen och kräver att sälj företagen möter vissa krav, till exempel har lagringskapacitet i POS-terminalerna för sju dagars försäljning och att sälj företaget (kedjan) är rikstäckande eller har stor täckning i en region i Norge. I skrivande stund är två av de fem största livsmedelskedjorna med i sjudagarsgarantin, tre är inte med. Samtliga fyra rikstäckande apotekskedjor är med, liksom två rikstäckande drivmedelsföretag. Flera drivmedelskedjor är inte med. Deltagande i krislösningen bygger alltså på frivillighet från sälj företagens sida och det är kortnätverket BAX som har sista ordet om ett sälj företag (kedja) får vara med i sjudagarsgarantin eller ej.

Frivilligheten att ansluta sig som sälj företag och BAX som administratör av 'reservlösningarna' (offlinelösningarna) innebär andra förutsättningar för genomförandet jämfört med vad som skulle vara fallet vid en lagstiftningsdriven lösning i Sverige.

Den norska POS-terminalinfrastrukturen är till stora delar byggd kring kortnätverket BAX vilket tillsammans med möjligheterna att själva sätta regelverken och ansvarsförhållanden mellan inblandade parter i BAX gör att det från centralt håll (BAX) finns mycket bra förutsättningar att påverka och styra funktionella krav på POS-terminaler.

I Sverige är driften av POS-terminaler avsevärt mer decentraliserad; den kan ligga hos sälj företaget själv, hos en separat terminaloperatör eller hos inlösaren. Själva hårdvaran kan ägas av sälj företaget eller hyras av den separata terminaloperatören eller av inlösaren.

## Resonemang kring rimliga scenarion

Som framgår i utredningen lever inte kortbetalningar ett eget liv helt oberoende av andra funktioner i samhället. Vissa grundförutsättningar måste vara uppfyllda för att betalningar ska kunna genomföras, såsom tillgång till elektronisk datakommunikation och elektricitet.

Många väsentliga funktioner i dagens samhälle bygger helt eller delvis på IT-baserade system som också kräver fungerande elektronisk kommunikation. I en krissituation med bortfall av elektricitet och / eller elektronisk kommunikation är risken uppenbar att flera sådana system samtidigt slås ut eller fungerar med begränsad kapacitet. Som en följd av detta blir omfattningen och arten av krisscenario helt avgörande för bedömningen av hur väl kortbetalningar kan fortsätta att fungera i ett offline-läge. Förväntat scenario blir därför avgörande för diskussionen om vilka förebyggande och förberedande åtgärder som kan vidtas för att förhindra störningar och minska effekterna av dessa, om de ändå inträffar.

CPS anser att de mest effektiva förebyggande och förberedande åtgärderna för att möjliggöra betalningar i en krissituation är de som strävar efter att möjliggöra upprätthållandet av kritiska underliggande systems funktionalitet. Fokus bör därför ligga på fortsatt hög tillgänglighet och pålitlighet i elleveranser och leveranser av elektronisk kommunikation även i kristider, så att många av samhällets grundläggande funktioner, inklusive kortbetalningar, kan fortsätta fungera mer eller mindre normalt.

Men det måste naturligtvis också finnas en beredskap för att hantera situationer där den elektroniska kommunikationen slås ut, helt eller delvis. För att på en mer detaljerad nivå finna lämpliga förebyggande och förberedande åtgärder måste alternativa scenarion tydligare definieras.

### Vad har slutat fungera?

Att en störning i elektroniska kommunikationer endast skulle drabba kortbetalningar medan alla annan elektronisk kommunikation fortsätter att fungera som vanligt är ett mycket osannolikt scenario. Det är då mer troligt att störningen drabbar alla som anlitar en viss leverantör eller alla som befinner sig i ett drabbat område. Förberedande åtgärder kan vara att ha fler än en leverantör för aktuella tjänster och/eller möjlighet att snabbt kunna växla till en annan leverantör som förhoppningsvis inte är drabbad av problemet.

### Hur länge pågår störningen?

En annan viktig dimension när det gäller förberedande åtgärder är längden på störningen. I CPS bedömning är den befintliga kortinfrastrukturen i Sverige redan idag väl rustad för att hantera scenarion där störningen i den elektroniska datakommunikationen är kortvarig (några timmar upp till något dygn) eller intermittent (tillgång till elektronisk kommunikation kommer och går) så att kortbetalningar för livsnödvändiga varor kommer kunna genomföras för de flesta kort.

Är störningen långvarig (flera dagar i sträck) finns risken att vissa av dagens offline-lösningar för kortbetalningar inte räcker till och det kan finnas behov att utreda ifall kapaciteten kan utökas. Vid en verkligt långvarig störning tillkommer, förutom den tekniska dimensionen (kan själva köpet genomföras i butiken) också den finansiella dimensionen att butiken inte erhåller betalning från inlösaren.

Vid en långvarig störning kan kortbetalningar vara ett litet problem relativt andra problem som uppstår som en följd av störningen. Utan datakommunikation kan samhällsfunktioner som färskvattentillgång, uppvärmning av bostäder och lokaler och kommunikation för att nå räddningstjänst och sjukvård påverkas.

## Empiriska erfarenheter

Empiriska erfarenheter ger vid handen att ett rimligt scenario är avbrott i ett visst geografiskt område som sträcker sig över 1-3 dagar. Vanligast är dock att enskilda aktörer drabbas av stopp, men oftast inte längre än under några timmar.

Erfarenheter från Norge och Sverige där offline-situationer inträffat senaste åren visar på två huvudtyper av störningar: att ett begränsat geografiskt område drabbas eller att vissa leverantörer drabbas. I Norge har man under de senaste fem-sex åren haft ett antal störningar där ett visst geografiskt område slagits ut på grund av extrem väderlek eller naturkatastrofer. Det har då handlat om bortfall av elförsörjning och elektronisk kommunikation inom detta område. Dessa avbrott har varat i mellan ett och tre dygn. I Sverige har till exempel Gotland drabbats av elavbrott under ett antal timmar vid olika tillfällen.

I både Norge och Sverige har det hänt att enskilda leverantörer / aktörer fått problem vilket stoppat betalningar. I maj 2022 inträffade ett stopp i Norge där en stor kortinlösare var utslagen under tre timmar, i september 2023 drabbades en svensk livsmedelskedja av ett avbrott på några timmar.

Det längsta stoppet som inträffat på senare år var det som drabbade Coop där en cyberattack slog ut Coops kassasystem. Det är värt att notera att i detta fall fungerade inte heller kontantbetalningar då butikerna inte kunde hantera några betalningar i kassan; betalningsinfrastrukturen var i sig inte påverkad av cyberattacken. Detta visar vikten av att upprätthålla omkringliggande funktioner vid en krissituation, kortbetalningsinfrastrukturen verkar inte i ett vakuum.

## Utredningens förslag (avsnitt 11.9.1-11.9.5)

### 11.9.1 Ansvarsfördelning myndigheter betalningar bör tydliggöras

CPS anser att tydliggörande av ansvar är önskvärt och delar utredningens förslag.

### 11.9.2: Ökad redundans livsnödvändiga varor

CPS delar utredningens förslag.

### 11.9.3: Kassaregisterbestämmelserna i händelse av kris

CPS anser att initiativ att kunna undanröja administrativa hinder i en krissituation är bra.

### 11.9.4, 11.9.5: Kommentar kring förslag på Statlig kreditgaranti

Utredaren föreslår i avsnitt 11.9.4 samt 11.9.5 att det ska inrättas en statlig kreditgaranti till handlarens bank för att den under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska kunna överföra schablonbelopp motsvarande handlarens normala omsättning (av kortbetalningar) för angiven tidsperiod (till exempel dagligen) till handlarens konto, så att handlaren tillförs medel att betala sina leverantörer. Garantin skulle begränsas till handlare som primärt säljer livsnödvändiga varor; livsmedel, drivmedel och läkemedel.

En sådan lösning är tänkt att avhjälpa det faktum att handlaren i ett läge där all datakommunikation slagits ut, inte kan överföra information om mottagna offline-betalningar till sin inlösare och att inlösaren i sin tur inte har kontakt med sin bank för att kunna initiera en överföring av medel motsvarande inlöst belopp av kortbetalningar från inlösarens konto i inlösarens bank till handlarens konto i handlarens bank. Denna brist på elektronisk kommunikation mellan handlare och inlösare respektive inlösare och bank, kan naturligtvis inte mitigeras av ändrade regelverk i de internationella kortnätverken som

utredningen felaktigt påstår i anslutning till detta förslag. Det är också värt att framhålla att motsvarande problematik kommer uppstå vid brist på elektronisk kommunikation mellan handlaren och dess betaltjänstleverantör respektive mellan betaltjänstleverantören och bankerna, oavsett val av elektronisk betalningslösning med offline-funktion. Även för t.ex. en framtida "SwishCash"-betalning, som nämns i Utredningen, gäller att den efter att ha accepterats i handlarens terminal i nästa steg måste omvandlas till medel på handlarens bankkonto för att handlaren ska kunna betala för leveranser, hyror, löner etc., utbetalningar som normalt sker mot faktura eller särskilda betalningsrutiner vilka bygger på användande av bankkonto.

CPS anser att tanken med en garanti är intressant vid långvariga och omfattande störningar, men av mindre intresse ju kortare eller på annat sätt begränsade störningarna är. Långvariga omfattande störningar (längre än en vecka, hela eller stora delar av landet) ser CPS inte som särskilt sannolika, givet tidigare erfarenheter från bl.a. Sverige och Norge. CPS anser det inte heller realistiskt möjligt att upprätthålla en offline-lösning för omfattande avbrott i datakommunikation längre än en vecka; den lösning som t.ex. finns i Norge och som Utredningen hänvisar till, fungerar endast i sju dagar. Ett totalt avbrott för all datakommunikation i hela samhället, som pågår längre än en vecka kommer dessutom kraftigt påverka, till stor del ännu mer väsentliga, funktioner för tillförsel av livsmedel, drivmedel och medicin att fallera. Av dessa skäl är CPS tveksam till i vilket scenario en garanti sådan som utredningen föreslår kan ge effekt i praktiken.

Information från sälj företag i aktuella branscher pekar på att terminaler redan idag klarar att lagra tillräckligt många offline-transaktioner motsvarande avbrott i elektroniska kommunikationer under flera dagar upp till en vecka, men att avvikelser kan förekomma mellan olika butikstyper. Även i Sverige finns alltså goda förutsättningar för att hantera ett kortare avbrott i elektroniska kommunikationer på 3-7 dagar, även om utrymmet för offline-betalningar varierar mellan olika kort och kortinnehavare. Det är alltså främst på kortutgivningssidan som en översyn och åtgärder kan behöva sättas in för att ytterligare förbättra beredskapen inför ett avbrott på upp till en vecka.

För ett avbrott i elektroniska kommunikationer längre än sju dagar, finner CPS det inte realistiskt att kunna upprätthålla en fungerande infrastruktur för offline-betalningar.

I ett scenario med avbrott i elektroniska datakommunikationer i upp till en vecka är det viktigaste att korten kan fungera som betalningsmedel. Att handlaren får betalt bedöms i ett sådant kortare scenario som mindre kritiskt. Ett totalt stopp för kommunikation under mer än en vecka kommer dessutom medföra andra större utmaningar och samhället har i ett sådant läge antagligen ännu större problem att hantera utöver betalningar.

Om kommunikationen slås ut generellt så att hela eller stora delar av bank- och finanssektorn drabbas, kommer syftet med garantin att förfelas eftersom banköverföringar inte heller fungerar. Även i de fall datakommunikation inom och mellan banker kan upprätthållas, och handlarens konto tillförs medel av banken i enlighet med garantilösningen, så finns stor risk att handlaren inte kommer åt sina bankkonton / internetbankkontor / kan göra filöverföringar och därmed inte ha möjlighet att använda dessa medel för att betala sina leverantörer, anställda osv.

Om krisen är kortvarig kan det ifrågasättas om garantin hinner aktiveras innan krisen är över och normalläge återkommer. Den norska offline-lösningen som utredningen hänvisar till på flertalet ställen, fungerar under högst sju dagar i det begränsade antal större kedjor som uppfyller kraven och som valt att ansluta sig till lösningen. I denna lösning har man inte funnit något behov av att adressera frågan om hur handlaren kan omvandla de mottagna kortbetalningarna till disponibla medel för sina betalningar; för en så kort

tidsrymd som högst sju dagar har man där ansett det centrala vara att kunna genomföra, fånga och lagra kortbetalningar hos handlaren för senare inlösen när den elektroniska datakommunikationen åter fungerar.

Ifall förslaget med statlig garanti införs måste vissa förberedelser initieras i förväg för att den ska fungera. När datakommunikationen åter fungerar ska reglering ske mellan banken och Riksgälden, mellan banken och inlösaren samt mellan inlösaren och handlaren. Någon måste koordinera dessa aktiviteter före, under och efter krisen.

Vi sammanfattar vårt resonemang enligt följande:

1. Det finns goda förutsättningar redan idag för att hantera kortare avbrott i datakommunikation som sträcker sig från enstaka timmar upp mot 7 dagar.
2. Det är snarast främst på utgivningssidan (betalare, kortinnehavare) än inlösensidan (betalningsmottagare, handlare) som en översyn och insatser för att förbättra förutsättningarna behöver göras.
3. Längre totalavbrott än 7 dagar finner CPS inte att det finns realistiska förutsättningar att hantera; de är heller inte särskilt sannolika. Även exempel i omvärlden, som det norska, stöder denna tes. Det som behövs för att förhindra att sådana längre avbrott uppstår är i stället förebyggande och förberedande åtgärder för att säkra tillgång på elektricitet och datakommunikation för prioriterade branscher och aktörer.
4. En kreditgaranti för handlarens bank bedömer CPS främst som intressant för ett scenario med offline-betalningar under längre avbrott i datakommunikation. Men då sådana längre avbrott varken är sannolika eller realistiska att i praktiken hantera praktiskt, så ser CPS att kreditgarantin sannolikt inte kommer fylla någon större funktion i en krissituation.

I tillägg till ovan vill vi uppmärksamma att det kan finnas en problematik kring definitionen av "garantitagare" i 2 § författningsförslaget som "ett kreditinstitut som avses i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse". Filialer till utländska kreditinstitut omfattas inte av definitionen av "kreditinstitut" i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Då filialer till utländska kreditinstitut utgör en väsentlig del av den svenska marknaden skulle det innebära en allvarlig snedvridning. CPS utgår från att det inte är utredningens avsikt att filialer till utländska kreditinstitut inte ska omfattas och att detta åtgärdas i det fortsatta arbetet med förslaget.

#### **Re: 11.9.4: Kortutgivarens risk omfattas inte av den statliga garantin**

Som framgår av föregående avsnitt, så bedömer CPS att nuvarande kortinfrastruktur redan idag fungerar väl, och det finns information som pekar på att de flesta terminaler hos handlare i aktuella branscher redan idag klarar att lagra tillräckligt många offline-transaktioner motsvarande avbrott i elektroniska kommunikationer under flera dagar upp till en vecka. Som också framgått bedömer CPS längre avbrott än en vecka som varken sannolika eller realistiska att kunna hantera genom offline-betalningar.

CPS anser att kortutgivar- och kortinnehavarsidan är det viktigaste området att utveckla för att ytterligare förbättra förutsättningarna för att i en krissituation kunna genomföra så många offline-transaktioner som möjligt i aktuella branscher. Det norska exemplet visar på en reservlösning där man har ett nationellt nätverk med stora möjligheter att kontrollera och minimera riskerna för kortutgivarna.

I Sverige har vi inget sådant nationellt kortsystem i vilket vi kan sätta upp egna regelverk. Vi har att följa de regelverk som sätts upp av de globala kortnätverken. Dessa regler finns ju för att skydda såväl samhället, kortinnehavare och handlare som kortutgivare och

kortinlösare från bedrägerier och övertrasseringar. I den mån man lättar upp dessa regler för svenska kort, så ökar riskerna för kortutgivare inte bara i kristid, utan också i fredstid, och inte bara för betalningar inom landet utan kanske främst också för gränsöverskridande betalningar, som har den överlägset högsta andelen bedrägerier.

Ur det perspektivet anser CPS att det är synd att Utredningen behandlar frågan om kortutgivares och kortinnehavares risker så sparsamt och uttalar att det inte behövs någon statlig garanti på detta område.

Utredningen skriver i avsnitt 11.9.4 (sidan 582) att "risk för kortutgivaren bör inte omfattas av statlig kreditgaranti". Detta trots att det av utredningen också framgår att i ett allvarligt krisläge kan kortinnehavarnas ekonomi försämrats varför sannolikheten för övertrassering, allt annat lika, ökar. Likaså skriver man att risken för betalningsinställelse ökar. Trots detta avvisar utredaren tanken att utgivaren skall omfattas av en statlig garanti.

Riskerna som uppstår för kortutgivarna som den part som tillåter offline-köp utan att kunna kontrollera om det finns täckning på kontot, är inte begränsade till övertrassering och betalningsinställelse, utan omfattar också en kraftigt ökad risk för bedrägerier. Kortutgivarens möjligheter att neka köp på kort som kunderna spärrat hos banken försvinner på grund av offline-läget varför det är rimligt att förvänta sig en väsentlig ökning av antalet kortbedrägerier.

I en krissituation kan man också anta att det sker hamstring av vissa typer av varor, och detta oavsett om det finns täckning på kontot eller ej ('går det så går det'). Det finns därför risk för en kraftig ökning av antalet köp i början av krisläget.

Riskerna för kortutgivarna med att tillåta köp i offline-situationer existerar oavsett om garantibelopp betalas ut till sälj företagen eller ej. Detta i kombination med att antalet köp i början av en krissituation kan antas öka dramatiskt gör att kortutgivarna får en ökad risk genom att tillåta offline-köp redan med existerande chip-parameterar. Om det dessutom tillkommer krav på kortutgivarna att höja nivåerna för offline-köp ytterligare ökar riskerna i motsvarande grad. Det finns omkring 18,5 miljoner betalkort utfärdade i Sverige idag. Även en blygsam höjning av offline-utrymmet per kort ger en stor riskökning i absoluta tal på totalen.

Om kortutgivarna frivilligt, eller efter externt krav, ökar möjligheten för offlineköp och på så sätt underlättar i en kris vore det befogat att även kortutgivare kompenseras med en statlig garanti.

## **Förslag till åtgärder för förbättrade förutsättningar för offline kortbetalningar i händelse av kris**

*Utredningen avsnitt 11.9.4, sidan 582–583, "förutsättningar för offlinebetalningar med kontokort i större skala"*

- För att öka motståndskraften i de underliggande funktionerna elförsörjning och datakommunikation, skulle butiker, kortinlösare, utgivare och andra aktörer involverade i betalningsprocessen kunna teckna avtal med flera leverantörer av speciellt kritiska tjänster som t.ex. el och elektroniska kommunikationer.
- Staten bör se till att det finns krav på och förutsättningar för leverantörer av underliggande funktioner av elektricitet och elektroniska kommunikationer att

kunna täcka upp för varandra på liknande sätt som det finns för lösningar för nödsamtal trots abonnemang hos olika mobiltelefonoperatörer idag.

- Handlare i berörda branscher (livsmedel, apotek och drivmedel) skulle kunna utreda ifall minneskapaciteten i terminaler kan utökas till att klara upp till en vecka utan elektroniska kommunikationer (offline). Man bör beakta att lagring av transaktioner offline är förknippat med en ökad risk för butiken, t.ex. risken att minnet med transaktionsinformation går sönder, blir stulen eller förstörs. En eventuell statlig garanti bör därför ses över för att även omfatta denna typ av scenario. Dessa respektive risker för handlare och kortutgivare är sannolikt mer väsentliga områden för en statlig garanti än den som föreslås.
- Bensinbolagen kan behöva utreda konsekvenser för obemannade bensinstationer ifall elektroniska kommunikationer inte längre fungerar och se över vilka möjliga backup-lösningar som finns. Även detta kan innebära en ökad risk och arbetsinsats för bensinbolagen som i så fall bör beaktas.
- Kortutgivare kan uppmanas att frivilligt se över parametersättning i chip för offline för att underlätta för deras kunder i en krissituation. Ändring av parametrar kräver dock kortbyte varvid detta får genomslag först på lång sikt. Ett forcerat byte kommer innebära risk för kapacitetsproblem och materielbrist såväl som ökad bedrägeririsk som uppstår vid stora kortbyten. Det vore dessutom förknippat med en hög kostnad och innebär ökad risk för kortutgivaren även i normaltid.
- Kortinnehavare kan uppmanas att ha flera betalningsmedel och flera kort. Gärna från olika banker och säkerställa att åtminstone något kort funkar offline för en eventuell krissituation. Även separata bensinkort kan vara en del av förberedelser inför en kris. CPS ser dock utmaningar med att i förebyggande syfte kommunicera kring detta område utan att samtidigt öka risken för bedrägerier.
- I avsnitt 11.9.4 talar utredaren om ett samarbete mellan marknadsaktörer, berörda myndigheter och Riksbanken kring offlinebetalningar inom befintlig infrastruktur. Ett sådant samarbete behöver organiseras och etableras och ambitionsnivåerna behöver sättas utifrån rådande förutsättningar på den svenska marknaden. Det måste vara kontinuitet och fokus bland inblandade parter för att få god kvalitet i arbete och leveranser.

## Kapitel 12 Cybersäkerhet i betalningsekosystemet

CPS har inget att invända mot utredningens bedömning och ansluter sig i övrigt till de synpunkter som Bankföreningen för fram i sitt remissvar, med tillägget att detta område också är centralt för skapande av den redundans i underliggande funktioner för kortbetalningar i fysisk handel som CPS beskriver i avsnittet om *Kapitel 11 – Civil beredskap inom ekosystemet för betalningar*. Det Bankföreningen anför om behov av förbättrat utbyte av information mellan myndigheter och näringsliv, samt mer och snabbare underrättelser om potentiella cyberhot och sårbarheter, gäller inte bara banker utan också de av CPS medlemmar som är betalningsinstitut, och som hanterar stora mängder korttransaktioner som kortinlösare.

## Kapitel 15 Digitala centralbanksvalutor

CPS välkomnar utredningens genomgång av digitala centralbanksvalutor. Som framgår av utredningen är det väsentligt att den finansiella stabiliteten kan säkerställas vid införande av en digital centralbanksvaluta, och verktygen för att åstadkomma detta behöver utredas vidare.

## Kapitel 16 Behovet av en digital centralbanksvaluta i Sverige

Utredningen bedömer att det inte idag finns tillräckligt starka samhällsbehov för att införa en svensk CBDC (s.k. e-krona). CPS delar denna bedömning då Sverige redan har ett välfungerande betalningssystem, inklusive en hög andel kortbetalningar med hög säkerhet och stort förtroende i marknaden.

Utredningen lyfter som en möjlig funktion för en e-krona att öka motståndskraften i betalningsekosystemet, att den ska kunna distribueras och användas även under begränsade avbrott i elektroniska kommunikationer, dvs. göra det möjligt att betala offline. Som utredningen också anför kan dock kostnaderna bli betydande för att utveckla och driva infrastruktur som lever upp till högt ställda krav på säkerhet och offlinefunktioner. CPS ser generellt att samma typ av frågeställningar och problematik för offline som finns för dagens kortbetalningar, vilka CPS avhandlar i avsnittet *Kapitel 11 – Civil beredskap inom ekosystemet för betalningar*, uppstår också för en digital centralbanksvaluta. CPS välkomnar utredningens uttalande *"Det är inte önskvärt att transaktioner offline medför en ökad risk för bedrägerier eller ett sämre skydd av person- och betaldata."* och utgår ifrån att detta uttalande även blir vägledande för den fortsatta dialogen mellan myndigheter och marknadens aktörer avseende möjligheterna till kortbetalningar offline i en krissituation.

Card Payment Sweden

Daniel Petersson

[dp@pan-nordic.org](mailto:dp@pan-nordic.org)

0706-32 40 72

Michael Hoffmann

VD