

2024-09-27

Sveriges Riksbank
registratorn@riksbank.se
betalningsstatistik@riksbank.se

Remissvar till Riksbankens föreskrifter om rapportering av betalningsstatistik

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.

CPS har samarbetat med Svenska Bankföreningen i framställandet av Bankföreningens remissvar och ställer sig till fullo bakom de slutsatser som läggs fram i Bankföreningens remissvar. CPS vill med detta remissvar komplettera detta genom att specifikt lyfta fram vissa dimensioner i Riksbankens förslag som får effekt på kortbetalningar.

CPS avstyrker Riksbankens förslag

CPS avstyrker Riksbankens förslag i sin nuvarande form. CPS, i likhet med Bankföreningen, förordar i stället en europeisk harmonisering av betalningsstatistiken och därmed att betalningsstatistik i Sverige utformas likadant som för euroområdet. CPS anser att det finns goda skäl att harmonisera rapporteringen av svensk betalningsstatistik med den som görs inom euroområdet för att underlätta jämförelser mellan länder och över tid. En harmonisering av kraven kommer också underlätta rapporteringen för betaltjänstleverantörer som verkar både inom euroområdet och i Sverige. Skälen för CPS' avstyrkande beskrivs i följande avsnitt.

Oklart syfte som inte står i proportion till konsekvenserna

CPS noterar att Riksbankens förslag för statistikrapportering går långt utöver den som finns i euroområdet, både vad gäller omfattning och periodicitet. Det är svårt att förstå i vilket syfte Riksbanken anser sig behöva ta del av alla enskilda transaktioner som hushåll och företag gör i Sverige. Detta står inte i proportion till de mål Riksbanken säger sig vilja uppnå med rapporteringen. Riksbanken uppger i promemorian att Europeiska Centralbankens (ECB:s) förordning för betalningsstatistik "i stor utsträckning täcker Riksbankens behov" och det saknas en motivering till varför motsvarande data som ECB begär in inte skulle vara tillräcklig. Att ha en avvikande och betydligt mer långtgående och detaljerad rapportering i Sverige än för euroområdet innebär att svenska kortaktörer åläggs mer administrativt arbete än sina konkurrenter i euroområdet, och en ökad komplexitet för de av CPS medlemmar som verkar både inom euroområdet och i Sverige.

Med tanke på den omfattande datamängd som Riksbanken ska samla in och bristen på tydlig motivering till syftet med de utökade kraven på rapportering, anser CPS att det är av stor vikt att Riksbanken klargör både syftet och nyttan av rapporteringen i förhållande till sin verksamhet och sitt uppdrag. Framför allt vore det önskvärt med ett förtydligande kring vilka analyser inom kortbetalningsområdet som det finns behov av, och som inte skulle kunna göras med motsvarande datainsamling som ECB gör. En tydligare syftesbeskrivning skulle kunna öppna upp för samråd mellan betaltjänstleverantörerna och Riksbanken om alternativa metoder för att uppnå de syften som Riksbanken anger

All efterfrågad information finns inte tillgänglig

Det behöver även framhållas att betaltjänstleverantörerna inom kortområdet inte har tillgång till all den data som Riksbanken önskar samla in. En kortbetalning följer globala standards och den finansiella transaktionen innehåller en mycket begränsad mängd information. En kortutgivare får hålla till godo med den information som kommer i korttransaktionen som skickas till kortutgivaren. Kortutgivaren har ingen information om vad som överenskommits mellan inlösaren och sälj företaget i inlösenavtalet. På motsvarande sätt saknar en inlösare information om vad som avtalats mellan kortutgivaren och kortinnehavaren. All information är inte heller tillgänglig inom de tre dagar då rapporteringen ska ske då intäkter kan inkomma en vecka, en månad eller ett kvartal efter att den enskilda korttransaktionen ägde rum. Ett förtydligande behövs kring vad som gäller om en viss post eller attribut inte finns i de betaltjänster en viss rapportör ska rapportera.

Information från olika system behöver kopplas ihop, vilket är mycket komplext och kräver lång genomförandetid

Om Riksbankens förslag till ny betalningsstatistik genomförs kommer den att bli en mycket betungande återkommande arbetsuppgift för de svenska rapportörerna. Riksbankens förslag innebär i många fall att data måste hämtas från olika IT-system, och pusslas ihop på nytt. Denna ändrade princip för dataextrahering innebär stora förändringar för CPS' medlemmar.

En kortbetalning består ofta av fyra olika moment:

- autentiseringen, det vill säga verifiering av kortinnehavaren, när så krävs med stark kundautentisering (SCA)
- auktorisationen, det vill säga kontroll av att det finns medel att handla för, att kortet inte är spärrat och att kortet är OK. En av kortutgivaren godkänd auktorisation innebär betalningsgaranti för inlösaren och därmed i förlängningen för sälj företaget), Auktorisation görs idag oftast online över internet, men kan också inom vissa ramar göras offline, det vill säga kortets chip auktoriserar köpet, vilket ger samma garanti för sälj företaget som en online auktorisation. En online auktorisation föranleder ofta, men inte alltid, utgivaren att reservera motsvarande belopp på kontot som kortet är knutet till, men detta är alltså ingen finansiell transaktion.
- clearing, det vill säga den finansiella transaktionen som skapas efter auktorisationen, och skickas från sälj företaget till inlösaren, och därefter vidare över betalningsordningarnas nätverk till kortutgivaren, och slutligen
- avvecklingar mellan parterna, det vill säga överföringar av pengar mellan parterna. Avvecklingarna mellan inlösare och sälj företag, mellan utgivare och inlösare, samt

mellan kortinnehavare och utgivare utförs helt fristående från varandra, och i de två första fallen i batch, det vill säga innehåller ingen information om enskilda korttransaktioner.

Dessa fyra moment hanteras i olika processer och IT-system och ibland av flera olika aktörer. Det är väsentligt att förstå att auktorisationsmeddelanden inte är finansiella transaktioner, att alla transaktioner inte auktoriseras online, och att det förekommer auktorisationer som inte följs av en clearing-transaktion. *Rapporteringen måste utgå ifrån clearing-transaktionen och den information som finns tillgänglig där.*

Flera av de attribut som Riksbanken efterfrågar återfinns inte i clearing-transaktionen, utan till exempel i auktorisationsmeddelandet (till exempel klockslag för initiering) eller på det konto som kortet är knutet till (till exempel avgifter till kund). Det skulle vara mycket komplext, om det ens är möjligt, att koppla samman efterfrågad information i dessa system med enskilda clearing-transaktioner, och detta innebär behov av en avsevärt längre implementeringstid samt en ökad risk för försämrade datakvalitet.

Orealistisk genomförandetid

Tidsaspekten för genomförandet är ett generellt problem. Riksbankens förslag innebär att de svenska rapportörerna enbart får några månader på sig från att föreskrifterna fastställs till första rapportering. Den i förslaget beskrivna tidplanen är orealistisk. Det är endast cirka fyra månader mellan föreslagets ikraftträdande (1 maj 2025 för kortbetalningar) och den tidpunkt kritiska dokument och specifikationer som behövs för implementering blir tillgängliga. Det kan jämföras med ECB:s implementeringstid på närmare 1,5 år för motsvarande – men väsentligt mindre omfattande – statistik. Förberedelserna för datainsamling till momsdirektivets databas CESOP pågick i drygt tre år.

Behov att konkretisera efterfrågade dataposter

Riksbankens förslag saknar i nuläget nödvändig konkretion för att kunna omsättas till IT-projekt hos rapportörerna. Flertalet av poster och attribut i Bilaga 1 till remisspormemorian behöver definieras och sannolikt avgränsas i dialog mellan Riksbanken och rapportörerna.

En alltför kort tid för implementering skulle därför inte bara vara ett problem för rapportörerna, det kommer även negativt påverka kvaliteten i den data som rapporteras in och därmed begränsa användbarheten av betalningsstatistiken. CPS bedömer att det finns cirka 30 leverantörer av kortbetalningstjänster på den svenska marknaden som kommer att träffas av rapporteringskraven. Om dessa 30 aktörer gör olika tolkningar av vad som ska rapporteras i olika poster och attribut kommer datainnehållet att variera mycket och ge försämrade förutsättningar för Riksbanken att kunna dra korrekta slutsatser baserat på insamlade data. Det är därför av stor vikt att Riksbanken lägger kraft och tid på att i samarbete med rapportörerna definiera poster och attribut för att säkerställa kvaliteten i rapporteringen. Här finns erfarenhet att hämta från arbetet som gjordes i CESOP-projektet (rapportering av gränsöverskridande betaltransaktioner för att motverka momsbedrägerier).

Dubbelrapportering och tankar om att använda detaljdata för att identifiera störningar

Riksbankens förslag innehåller också rapporteringsposter av tillsynskaraktär där det redan i dag sker rapportering till Finansinspektionen, till exempel incidentrapportering. Det innebär dubbelrapportering. Om Riksbanken samlar in uppgifter och attribut enbart för att få information om när betalsystem ligger nere blir det en betydande dubbelrapportering när betaltjänstleverantörer redan måste rapportera detta till Finansinspektionen.

CPS vill dessutom lyfta fram att förutsättningarna för att identifiera driftstörningar baserat på de data som Riksbanken nämner i förslaget är närmast obefintliga. Initieringstidpunkten (när kortbetalningen görs) kan preciseras med hjälp av en datumangivelse som finns lagrad i korttransaktionen. Hur lång tid det sedan går innan clearing och avveckling sker mellan inlösare och utgivare påverkas av en stor mängd faktorer, till exempel hur lång tid det tar för sälj företaget att presentera den finansiella transaktionen för sin inlösare, huruvida det är bankfria dagar i samband med att inlösaren presenterar transaktionen till kortutgivaren, om det är en domestik transaktion, en gränsöverskridande transaktion inom Europa eller en gränsöverskridande transaktion till/från annan del av världen. Ett kortköp på en torsdag kan innebära att inlösaren får sina pengar från utgivaren på tisdag i efterföljande vecka utan att något har gått fel i hanteringen. Vilken dag som kortinnehavaren debiteras av utgivaren för samma köp är i sin tur en helt fristående fråga, det skulle lika gärna kunna ske på måndagen som på följande onsdag, eller senare.

Information som Riksbanken vill samla in är känslig

CPS vill även framhålla att transaktionsbaserad data med alla dessa attribut, även rensad för personuppgifter och uppgifter om företagskunder, är känslig information.

Det gäller för kortbetalningar till exempel. sälj företagens Merchant Category Codes (MCC) som enligt förslaget ska rapporteras för varje enskild transaktion; då vissa MCC kan omfatta endast ett litet antal sälj företag. Hos betaltjänstleverantörerna hanteras dataåtkomst med stora begränsningar för vem som får åtkomst till vilka delar. Ur konkurrenshänseende är intäkter från olika betaltjänster, men även enskilda betaltjänstleverantörers volymer och marknadsandelar inom olika sektorer, känslig information som inte får komma till konkurrerande betaltjänstleverantörers kännedom. Ytterligare annan information kan vara mycket känslig med avseende på bedrägeribekämpning, kortens offline-limiter är ett exempel.

Riksbanken måste därför tydligt redovisa hur den avser att hantera och skydda den känsliga data som den avser att samla in.

Andra förutsättningar för utländska aktörer

Föreskrifterna föreslås gälla för betaltjänstleverantörer och operatörer av betalningssystem som har sin hemvist i Sverige och för utländska betaltjänstleverantörer med filial i Sverige. CPS vill uppmärksamma Riksbanken på att det finns flera exempel på betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betaltjänster i Sverige, utan att ha hemvist eller filial i Sverige. Det kan röra sig om till exempel kortinlösare i EES-området. Dessa aktörer blir enligt nuvarande förslag på tillämpningsområde inte rapporteringsskyldiga vilket

innebär olika förutsättningar för svenska aktörer och de icke-svenska. Dessutom kommer en ansevärd del av de kortbetalningar som sker i Sverige inte att rapporteras, vilket är något som Riksbanken måste ta hänsyn till vid sammanställning och analys av statistiken.

Problematisera analys av bruttointäkter frikopplat kostnader

CPS vill även framhålla att det inte är en bra analysgrund att endast analysera bruttointäkter för alla aktörer, helt frikopplade från kostnaderna. Särskilt gäller det när en avgift för en transaktion är en intäkt för en betaltjänstleverantör men en kostnad för en annan betaltjänstleverantör för samma transaktion. Gör Riksbanken en summering av betaltjänstmarknadens totala intäkter baserat på detta kommer det att leda till en mycket grov överskattning av intäkterna.

Sammanfattning

Det bakomliggande syftet med Riksbankens föreslagna datainsamling är inte tydligt i remisspromemorian. Många av posterna och attributen är på en sådan detaljnivå att det saknas tydlig koppling till Riksbankens uppdrag.

Om Riksbankens förslag till ny betalningsstatistik genomförs kommer den att bli en mycket betungande återkommande arbetsuppgift för de svenska rapportörerna. Riksbankens förslag innebär i många fall att data måste hämtas från olika IT-system, och sedan sammanställas på nytt. Dessutom har inte alla aktörer tillgång till all information som efterfrågas.

Mycket av den data som föreslås rapporteras är i sig mycket känslig. Den föreslagna detaljeringsnivån, både vad avser vissa attributs detaljering och att rapporteringen föreslås ske på transaktionsnivå, ökar känsligheten ytterligare och försvårar avsevärt åtgärder för att hantera den på ett säkert sätt. CPS efterlyser därför en tydlig redovisning från Riksbanken hur den avser att hantera och skydda den känsliga data som den avser att samla in.

Vissa av attributen som Riksbanken föreslår för statistikinsamlingen finns inte att tillgå på transaktionsnivå. Andra kan vara möjliga att få fram men skulle medföra utveckling av mycket komplexa och resurskrävande lösningar. Att ta fram sådana komplexa och resurskrävande lösningar står inte i proportion till de vaga motiv till insamlandet av data som Riksbanken framför i remisspromemorian.

CPS delar därför inte Riksbankens bedömning att förslaget är proportionerligt, då nyttan med genomförandet inte på långa vägar motiverar de krav som åläggs betaltjänstleverantörerna i förslagets nuvarande utformning. CPS förordar i stället en europeisk harmonisering av betalningsstatistiken via ECB.

Card Payment Sweden

Michael Hoffmann, VD
mho@pan-nordic.org

Daniel Petersson
dp@pan-nordic.org (0706-324072)

BILAGA:

Exempel på kortspezifika otydligheter och brister i förslaget

Poster

- **1. Kortbaserade betalningstransaktioner.** CPS' kommentar: Vilka kortbaserade betalningstransaktioner ska rapporteras och hur? Förutom kontantuttag i uttagsautomat (ATM) och "över disk" (OTC) (posterna 10 och 11) finns ett antal andra transaktionstyper.
- **13. Övriga tjänster:** CPS' kommentar: Behöver definieras på ett tydligare sätt.
- **14. Kort:** CPS' kommentar: Tydlig definition av vad som ska rapporteras saknas.
- **16. POS-terminaler:** CPS' kommentar: Denna information finns inte hos inlösarna då terminalerna är en teknisk utrustning, inte en betaltjänst.
- **17. Kortterminal för elektroniska pengar.** CPS' kommentar: Något sådant existerar inte. Alla kortterminaler tar alla typer av kort, även förbetalda kort som definieras som e-pengar. Detta gäller för utgivning av kort för generella ändamål, vilket är en betaltjänst. Förbetalda kort för specifika ändamål inom så kallade begränsade nätverk (limited networks) lyder under undantaget med samma namn i Betaltjänstdirektivet, är därmed inte en betaltjänst och ska inte rapporteras.

Attribut

Transaktion initierad – *"Tidpunkt när transaktionen initierades". Anges i koordinerad universell tid, UTC.* CPS' kommentar: I clearing-transaktionen, den finansiella transaktionen som rapporteringen måste grunda sig på, finns endast datum.

Terminalens plats – *"Land där terminal utanför Sverige är belägen eller region där terminal i Sverige är belägen."* CPS' kommentar: Region är inte ett begrepp som används för att ange geografisk hemvist i kortbetalningsinfrastrukturen eller generellt hos banker och andra betaltjänstleverantörer.

Initieringskanal – *"Anger hur transaktionen initieras, exempelvis via blankett (pappersbaserad), över disk (OTC), fil eller batch, internetbank, terminal eller e-handel."* CPS' kommentar: Baserat på ECB:s kategorier, som inte är tydliga, enhetliga inom kategori och ömsesidigt uteslutande.

Kortfunktionalitet – *"Anger vilken kortfunktionalitet som används vid transaktionen, som exempelvis debetfunktionalitet, kreditfunktionalitet, uttag av kontanter eller e-pengar. CPS kommentar"* CPS' kommentar: Baserat på ECB:s kategorisering, vilken inte ger tydliga enhetliga och ömsesidigt uteslutande alternativ.

Andra transaktionsbaserade intäkter: *"Avser betaltjänstleverantörens intäkter för både skickade och mottagna transaktioner. Anges i SEK."* CPS' kommentar: Dessa intäkter finns för en kortutgivare inte i transaktionsdata, utan är något som tas ut på kontonivå och finns i kontosystemen. Kortinlösare debiterar normalt sina kunder dessa avgifter månadsvis baserat på aggregerade uppgifter om inlösta transaktioner under perioden. Det

kommer i båda fallen kräva mycket komplex utveckling för rapportering av intäkter på transaktionsnivå och risken för låg datakvalitet är hög.

Fasta intäkter – *”Betaltjänstleverantörens fasta intäkter per kort, per terminal eller per konto. Anges i SEK.”* CPS’ kommentar: Års- och månadsavgifter för bankkort tas ut på bankkontot, inte i kortsystemen, och både bankkort och kreditkort ingår ofta i paket med andra tjänster, både andra betaltjänster och andra tjänster som mobilbank och internetbank. Utöver dessa finns även andra avgifter som varken är fasta per kort/konto eller transaktionsbaserade.