

# Betala

## SAMMANFATTNING

Konsumentskyddet på betalområdet är tillfredsställande, men FI ser samtidigt ett antal risker som växer i betydelse.

Det är svårt för konsumenten att på förhand veta vem som ansvarar för förluster vid bedrägerier – banken eller kunden. Hittills har bankerna valt att ersätta kunder även i fall där det varit tveksamt eller otydligt om kunden varit aktsam. Attityden kan dock komma att förändras när de elektroniska betalningsmetoderna är helt etablerade eller om verkligt allvarliga och kostsamma problem uppstår.

Nuvarande lagstiftning innebär att det inte går att säkerställa att alla har tillgång till betaltjänster. I takt med att allt fler produkter och tjänster förutsätter att individen har tillgång till betaltjänster blir också problemen med att sakna tillträde till dem allt större.

I stort sett alla individer och företag i ett samhälle utför och tar emot betalningar av olika slag. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är möjligheten att genomföra betalningar säkert, snabbt och billigt av stor betydelse. Tillgången till betaltjänster är också en förutsättning för att individen ska ha tillgång till andra finansiella produkter och tjänster.

Under de senaste decennierna har utvecklingen inneburit att allt fler kontantbetalningar ersatts av elektroniska, kontobaserade betalningar. Detta har bidragit till stora samhällsekonomiska effektivitetsvinster<sup>60</sup>, och Sverige hör till de länder som ligger långt fram i den här övergången.

## Kostnader och avgiftsuttag

Traditionellt har bankerna<sup>61</sup> mycket sällan tillämpat en tydlig, kostnadsbaserad prissättning på betaltjänster. Istället har finansieringen skett via så kallad float, det vill säga att banken eller bankerna som deltar vid ett betalningsuppdrag tjänar ränta från den tid som betalningsuppdraget inleds och till dess mottagaren har fått pengarna på sitt konto. Bankerna har också använt sig av olika former av korssubventioner och ”paketpriser”, exempelvis kan kunden få betala för betalningsservicen via en låg inlåningsränta eller en schabloniserad årsavgift. Den typen av avgiftsuttag är sällan tydlig för kunden.

Floatfinansieringen har minskat kraftigt i betydelse under senare år, med anledning av det låga ränteläget och trycket från konsumenter, företag och

<sup>60</sup> I rapporten Den finansiella sektorns samhällsekonomiska betydelse (förf. Nils Lundgren) i SOU 2000:11, bilaga 2, görs en tankeväckande överslagskalkyl av hur stor effektivitetsförlusten skulle bli om man tänker tanken att återgå till de betalningsvanor och metoder som gällde på 1950-talet. Författaren bedömer att det skulle kunna handla om storleksordningen 7 procent av BNP. Effektivitetsförlusten av en återgång till 1950-talets betalningsvanor skulle i så fall kunna skattas till 200 miljarder kronor per år.

<sup>61</sup> FI använder beteckningen banker även om andra typer av kreditinstitut också erbjuder betaltjänster.

myndigheter att få en snabbare betalningsförmedling. Trots detta har Konsumenternas Bank- och finansbyrå under de senaste par åren fått en ökande mängd klagomål från konsumenter avseende den tid en överföring tar. Klagomålen gäller framför allt betalningsförmedling som skett via kreditmarknadsbolagen. Tidsåtgången för överföringar finns dock inskrivet i villkoren, dessa ska kunden ha godkänt i samband med öppnandet av ett konto. Men konsumenten fokuserar sällan på den typen av villkor, utan lägger större fokus på inlåningsräntan och kostnader kopplade till olika tjänster. Klagomålen visar därmed på en förväntan hos kunden idag att betalningar ska gå att göra utan fördröjning snarare än brist på information.

Ur den enskilde konsumentens perspektiv innebär otydligheten avseende kostnadsuttaget inte något större problem, utan kostnaderna bedöms som marginella. För samhällsekonomin i stort däremot kan otydliga kostnadsuttag och korssubventioner innebära att vissa produkter inte används i den omfattning som annars hade varit fallet, och att andra produkter används i för liten grad. En ökad tydlighet kan därmed vara önskvärd. Detta utgör dock inte något större problem och prissättningsfrågan är därmed inte en prioriterad fråga för FI utan detta är en fråga för marknadsaktörerna att hantera.

## Ny teknik innebär nya risker

Olika typer av betalningar är förknippade med olika former av problem och risker. När det gäller kontanter handlar det främst om välbekanta och handfasta risker kopplade till kriminalitet som stöld, rån och förfälskning av sedlar och mynt. Riskerna med elektroniska, kontobaserade betalningar har traditionellt sett huvudsakligen ansetts bestå av risker för tekniska störningar i it-system och för intrång och manipulation på exempelvis internetbanker. FI har under den senaste tiden även pekat på riskerna kopplade till att konsumenter nekas tillträde till betalningssystemet. Därutöver kan det uppstå integritetsproblem när allt fler betalningar sker elektroniskt. Köpvanor kan kartläggas och transaktioner spåras på ett sätt som konsumenten inte alltid önskar och inte kan påverka.

Kontobaserade betalningar innebär att banker och andra förmedlingsorgan hanterar och genomför betalningar på uppdrag av kunden. Under den tid som processen pågår och i hanteringskedjorna uppstår olika slag av finansiella och operativa risker. Det finns därmed en rad tekniska risker kopplade till kontobetalningar som den enskilde mycket sällan kan överblicka eller värdera.

Konsumenten ställs också inför ett flertal frågor som denne inte alltid kan svara på. Det är exempelvis svårt för konsumenten att på förhand veta vem som bär risken för att någon annan missbrukar betalkortet<sup>62</sup> eller gör intrång på bankkontot via en internetbank. Ansvarsfördelningen finns reglerad i avtalet mellan kunden och banken och bygger på att kunden ska vara aktsam med sitt betalkort, sina koder etc. Hur aktsamhetsbegreppet tolkas är dock inte tydligt och bankerna kan välja att avvika från det som avtalats och ersätta även sådant som enligt avtalet är kundens ansvar. Ofta är det också svårt

<sup>62</sup> Med betalkort avser FI alla former av kort, såväl kort med som utan kreditmöjlighet.

för konsumenten att veta hur ett bedrägeri skett, detta gäller inte minst för finansiella tjänster på internet. FI anser att banken i majoriteten av fallen har en bättre inblick i vad som skett i samband med ett intrång och också en större möjlighet att skydda sig själv och kunderna mot olika former av intrång. FI:s utgångspunkt är därför att bankerna bör ha bevisbördan.

En oro för att drabbas av någon form av bedrägeri och otydligheten i ansvaret innebär sammantaget att konsumenter kan vara obenägna att använda sig av korttjänster. Detta bekräftas också av en undersökning som FI genomfört under 2009 och som kommer att publiceras vid ett senare tillfälle. Fem procent av den vuxna befolkningen i Sverige uppger att de har erfarenhet av bedrägeri mot betalkort. Enligt undersökningen har antalet incidenter med kortbedrägerier, manipulationer av kortterminaler, intrång på internetbanker och liknande ökat under de senaste åren. Antalet lyckade angrepp på internet är dock fortfarande begränsat. I majoriteten av fallen har bedrägerierna inte varit så omfattande och konsumenter har oftast inte drabbats ekonomiskt då bankerna valt att kompensera kunderna, även i fall där det varit tveksamt eller otydligt om konsumenten varit aktsam. Detta har bidragit till att kundernas förtroende för bankerna och för den nya tekniken stärkts. Det är ändå viktigt att vara medveten om att bankernas val att kompensera kunderna i vissa fall kan ha gjorts på frivillig basis.

En fråga som givetvis kan ställas är om attityden kommer att vara lika generös när de elektroniska betalningsmetoderna är helt etablerade eller om verkligt allvarliga och kostsamma problem uppstår. Enligt den brittiska tillsynsmyndigheten har banker internationellt börjat ställa hårdare krav för att kompensera kunder som utsatts för exempelvis skimming<sup>63</sup>. FI ser det inte som orimligt att vi i framtiden kommer att se en liknande utveckling även i Sverige. I och med detta blir det än tydligare att otydligheten kring ansvarsfrågan kan skapa problem för de kunder som drabbas av bedrägerier. Detta gäller inte minst i och med att bevisbördan ofta läggs på kunden.

#### **Ris fördelning mellan kund och bank - ny lag om betalningsansvar vid obehöriga transaktioner**

Med anledning av det nya betaltjänstdirektivet arbetar Justitiedepartementet för närvarande med ett förslag till ny lag om betalningsansvar vid obehöriga transaktioner. Den nya lagen kommer bland annat att innehålla tydligare regler kring ris fördelningen mellan bank och kund vid obehöriga transaktioner. I förslaget föreslås att när en personlig kod använts vid en obehörig transaktion ska kontohavaren stå för en självrisk, förutom i de fall kontohavaren kan bevisa att hon inte har åsidosatt skyldigheten att skydda koden. Vidare föreslås en fast begränsning om 12 000 kronor i förlustansvaret i de fall en kontohavare som är konsument varit grov oaktsam. De nya reglerna ska träda i kraft den 1 november 2009.

FI:s uppfattning är att det kan krävas teknisk bevisning som kan vara svår för konsumenten att få fram för att bevisa att koden stulits och utnyttjats. Det kan

<sup>63</sup> Vid skimming använder bedragaren en speciell avläsare för att kopiera innehållet i magnetremsan på ett betalkort. Informationen läggs över på ett annat kort, som används för att betala med, men den ursprungliga ägaren står kostnaden. Phishing, pharming och trojaner är exempel på brottsliga angrepp på internet. Vid phishing lurar bedragaren kunden att via internet ge ut sina uppgifter, för att sedan uppträda gentemot banken i kundens namn. Pharming innebär att man lurar kunden via en falsk hemsida som ser ut som bankens. Trojaner är en form av programkoder som kan överföras via mejl eller smittade hemsidor. De kan exempelvis avlyssna kommunikation, avläsa tangentbordstryckningar och i vissa fall fjärrstyra datorer. I Sverige är dessa former av bedrägerier ännu ovanliga.

därmed vara svårt att visa att hon utsatts för brott som exempelvis skimming. Förslaget kan därför komma att lägga ett alltför stort ansvar på konsumenten. Beträffande begränsningen i förlustansvaret är FI av åsikten att det förefaller oskäligt att en bank ska tvingas stå för förluster som uppkommit på grund av en kontohavares grova oaktsamhet. En sådan regel kan i förlängningen fördyra korttjänster eller exkludera vissa individer från tjänsterna.

### ***FI har inte tillsynsansvar över betalningssystemet***

Att betalningssystemet fungerar och är motståndskraftigt mot såväl interna som externa händelser som brand, översvämning, strömavbrott etc. är av stor betydelse för samhällsekonomin och för den enskilde. Riksrevisionen pekade i december 2007 på en rad brister i statens beredskap för att hantera en kris i betalningssystemet.<sup>64</sup> Mot bakgrund av kritiken gjorde FI en analys av vårt ansvar inom området, hur vi arbetar med frågorna samt vilka förändringar som kan genomföras för att höja säkerheten i betalningssystemet.<sup>65</sup>

På betalningsområdet tolkar FI statens mål om ett ”stabilt och väl fungerande finansiellt system” som att allmänheten som regel och generellt ska ha möjlighet att genomföra betalningar. Allmänheten har också vant sig vid och förutsätter en tillgänglighet till betaltjänster dygnet runt. Men FI har inte tillsynsansvar eller ens rätt att utöva tillsyn över alla delar av betalningssystemet. Det finns inte några krav på att de finansiella företagen ska hålla en viss lägsta driftsäkerhet eller tillgänglighet för betaltjänster. FI kan därför inte ur det perspektivet ställa några krav på företagen. Om detta inte finns avtalat mellan banken och kunden har således kunden begränsade möjligheter att ersättas för eventuella skador som denne kan ha drabbats av vid eventuella driftstopp eller driftsproblem hos banken. I takt med att kontant-användningen minskar blir också en god driftssäkerhet och hög tillgänglighet till elektroniska betaltjänster en förutsättning för att allmänheten ska ha tillgång till och förtroende för betalsystemet. Om marknadsaktörerna inte själva genom egna initiativ garanterar driftsäkerheten kan det därmed finnas anledning att se över den nuvarande lagstiftningen.

I avsaknad av legala möjligheter att kräva en viss nivå på bolagens operativa kapacitet för bland annat betaltjänster, arbetar FI med andra metoder än tillsyn. Huvudlinjen är att tillsammans med företagen och andra myndigheter bedöma sektorns driftssäkerhet och förståelse för riskerna, och därigenom förmå företagen att på frivillig väg hålla en hög operativ kapacitet. Genom övningar och genom att skapa forum för spridande av kunskap och erfarenhet mellan aktörerna i det finansiella systemet bidrar FI till att öka kunskapen om riskerna och förmågan att förebygga och hantera dem.

## **Tillgång till betaltjänster**

Genom lagen om insättningsgaranti finns en reglerad kontraheringsplikt som avser konton som omfattas av insättningsgarantin. Kontraheringsplikten innebär att en bank som tillhandahåller sådana konton är skyldig att tillhandahålla det till alla, om det inte finns särskilda skäl. För tilläggstjänster som exempelvis bankgiro och korttjänster finns endast FI:s allmänna råd. Där

<sup>64</sup> Krisberedskap i betalningssystemet (RiR 2007:28)

<sup>65</sup> Ansvaret för betalningssystemet (FI 2008:10).

anges att en kontohavare, för att på ett effektivt sätt kunna sköta uttag av kontanter, överföringar och betalningar, ”bör ges möjlighet att koppla tilläggstjänster till ett inlåningskonto, om det inte finns skäl mot detta”.

FI:s utgångspunkt är att kontobaserade betalningar i allt högre grad förutsätts av olika samhällsfunktioner. Konsekvenserna för den enskilde att nekas tillgång till tjänsterna är betydande, och det finns därmed ett behov att säkerställa att alla på ett eller annat sätt ges tillgång till betalsystemet och möjlighet att hantera olika former av överföringar och betalningar. FI har erfarenhet av konsumenter som nekats tillgång till såväl inlåningskonto som betalkort. FI har vid ett tidigare tillfälle undersökt bankernas rutiner för att behandla ansökan om inlåningskonto och betaltjänster.<sup>66</sup> Den vanligaste anledningen till att neka en kund att öppna en betaltjänst uppgavs vara betalningsanmärkningar eller obetalda skulder. För vissa produkter, som internetbank och girobetalningar, krävde bankerna i vissa fall också att kunden hade svenskt personnummer.

### Nya regler mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Med anledning av det tredje penningtvättsdirektivet trädde nya penningtvättsregler i kraft under våren 2009. De nya reglerna innebär skärpta krav på de finansiella företagen att göra en bedömning av risken att de utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. De nya reglerna innebär även höjda krav på företagen att ha god kunskap om sina kunder och deras transaktioner. Därmed kan exempelvis banker i högre grad än tidigare komma att ställa frågor till kunder beträffande orsaker till större insättningar och överföringar. Om banken inte litar på en kunds förklaring kan denne komma att nekas att genomföra en transaktion.

En situation som FI uppmärksammat är att penningtvättsreglerna kan innebära svårigheter för framför allt utländska medborgare att få tillgång till inlåningskonto. Ett företag ska enligt reglerna kontrollera identiteten hos den som vill inleda en affärsförbindelse med företaget. Om en kund inte är känd i banken sedan tidigare ska en identitetskontroll utföras med ledning av giltiga certifierade identitetskort, körkort eller andra identitetshandlingar som godkännts av banken. Reglerna medger därmed att en bank nekar en individ ett konto om det inte går att säkerställa individens identitet.<sup>67</sup> FI har fått indikationer på att olika banker har olika policy för vilka id-handlingar som godkänns.

FI tror att det finns ett mörkertal för hur många som nekats bankkonto. En anledning är att många som drabbas är av utländskt ursprung och inte nödvändigtvis kan eller vet att de kan ta kontakt med exempelvis FI eller Konsumenternas Bank- och finansbyrå för att få information om reglerna.

FI har också kontaktats av personer som av olika skäl nekats att få tillgång till betalkort. Ofta är det småföretagare som till följd av tidigare konkurs eller betalningssvårigheter nekats betalkort. Men även klagomålen från privatpersoner har ökat under den senaste tiden. En orsak till detta är det ökade antalet betalningsförelägganden med anledning av olika former av småkredi-

<sup>66</sup> Alla får inte betala (FI 2008:12)

<sup>67</sup> Utländska medborgare med svenskt personnummer kommer från och med den 1 juni 2009 kunna ansöka om identitetskort hos Skatteverket. Individen ska ha fyllt 13 år och ska kunna styrka sin identitet på ett säkert sätt.

ter inneburit att fler personer får betalningsanmärkningar.<sup>68</sup> Banker har ofta även nekat personer med betalningsanmärkningar betalkort utan kreditmöjligheter. Den anledning som banker framhållit är att även om det inte finns någon kredit kopplad till kortet, kan en kortinnehavare tilltvinga sig en de facto-kredit genom uppsåtliga, kraftiga övertrasseringar. FI är av uppfattningen att marknadsaktörerna bör kunna ta fram tekniska eller kontraktsmässiga lösningar på dessa risker, och på så sätt möjliggöra för personer med betalningsanmärkningar att få tillgång till betalkort.

### Effekter av SEPA-samarbetet

SEPA<sup>69</sup> är ett initiativ som går ut på att göra det lika enkelt att skicka betalningar mellan två EU-länder som inom ett land. Initiativet till SEPA är politiskt, men själva arbetet överlämnades till bankerna, som 2002 bildade ett samarbetsorgan benämnt EPC<sup>70</sup>. Arbetet inkluderar även att arbeta för att betalkort ska kunna användas på samma sätt i andra EU-länder som i hemlandet. Detta innebär att nationella kort ska anpassas till ett system, bland annat ska korten ha chip och pin-kod. Kort med chip är säkrare och kan inte skimmas.

I samband med utbytet av kort har vissa banker valt att ta bort de ofta avgiftsfria uttagskort, som är olönsamma. Borttaget innebär att fler kan nekas tillgång till betalsystemet, i de fall de inte uppfyller kraven för betalkort. I samband med borttaget har vissa banker också hänvisat till nya EU-regler som inte tillåter nationella uttagskort. SEPA förbjuder dock inte förekomsten av andra typer av kort än de som är "SEPA-konforma" utan detta är någonting som bankerna själva har valt att göra. Konsumentombudsmannen har därför förbjudit den typen av uppgifter i marknadsföringen av de nya betalkorten.

Det kan också konstateras att möjligheten att på traditionellt sätt ta ut kontanter och genomföra betalningar över disk minskat snabbt i takt med att de elektroniska tjänsterna utvecklats. Många bankkontor i glesbygd och på småorter har lagts ned, och i alla delar av landet har andra avvecklat kassahanteringen. Nedläggningen av Svensk Kassaservice har inneburit att möjligheterna att genomföra betalningar begränsats ytterligare jämfört med tidigare. Istället tillhandahålls numera betaltjänster genom att Post- och telestyrelsen (PTS) upphandlar sådan service från exempelvis ICA Banken. Konsumenternas Bank- och finansbyrå har med anledning av den minskade kontanthanteringen fått en ökad mängd klagomål från konsumenter och näringsidkare.

De bankkontor som fortfarande erbjuder in- och utbetalningar över disk tar ut höga avgifter. Detta är inget principiellt problem, eftersom det är en kostsam service. Samtidigt finns grupper av konsumenter – utöver de som nekas tillträde till betaltjänster – som kan uppleva sig exkluderade från betalningssystemet. Det rör sig framför allt om äldre människor och vissa funktionshindrade för vilka steget att börja använda internet kan vara långt och som kanske inte heller känner sig bekväma med att använda betalkort och ta ut kontanter i uttagsautomater. Det är visserligen en begränsad grupp, men den är inte obetydlig. Enligt vissa beräkningar bedöms det handla om cirka 100 000 personer. Till detta kommer cirka 75 000 personer som av rent geografiska skäl har mycket långt till fysisk finansiell service.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> FI redogör för detta i avsnittet om låneprodukter.

<sup>69</sup> Single Euro Payments Area

<sup>70</sup> European Payments Council

<sup>71</sup> Statens ansvar för vissa betaltjänster (2006/07:55)

## Penningöverföring

Det sker många överföringar av pengar från personer som bor eller arbetar i Sverige, till släkt och vänner i utvecklingsländer. Det finns inga siffror för hur stora överföringar som sker från Sverige till utvecklingsländerna, men enligt Världsbankens uppskattningar utgör denna form av överföringar cirka 167 miljarder dollar årligen.

Många överföringar sker till områden där en traditionell överföring mellan banker inte existera eller är kostsam. Eftersom det ofta är små belopp som överförs, krävs förhållandevis låga avgifter för att överföringen ska vara värd att genomföra. Penningöverföringar till sådana områden bygger därför inte sällan på icke-konventionella metoder. Ett vanligt exempel är att penningöverföraren i avsändarlandet kontaktar en agent i mottagarlandet, som i sin tur betalar ut kontanter till den slutgiltiga mottagaren. Betalningen mellan överföraren och agenten kan ske genom att överföraren betalar fakturor för agentens eller agentens klienters räkning i ett tredje land.

De skärpta regelverken avseende penningtvätt och terrorfinansiering ställer bland annat krav på god kunskap om sina kunder och deras transaktioner. Detta kan vara svårt att leva upp till, särskilt i de fall då avstämningen mellan överföraren och agenten sker genom betalning av agentens fakturor. Att bygga upp den formen av kontroll som krävs i de situationerna kan vara omöjligt eller riskerar att vara så kostsamt att tjänsten blir ointressant för användarna. Konsekvensen kan i värsta fall bli att mindre betalningsöverföringar till vissa områden i praktiken blir omöjliga att genomföra. Det skulle kunna få negativa ekonomiska konsekvenser för familjer i mottagarländerna. Ytterligare en risk är att den här formen av verksamhet går under jorden för att undgå granskning. Regeringen bör vara vaksam på riskerna och konsekvenserna av det skärpta regelverket avseende penningtvätt och terrorfinansiering och, om nödvändigt, söka lösningar på behovet av fungerande betaltjänster till utlandet.