

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över promemorian En ny funktion för krishantering vid allvarliga driftstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslaget innebär att det inrättas en ny funktion för krishantering inom den finansiella sektorn. Den nya krishanterande funktionen ska, utöver Riksbanken, bestå av Finansinspektionen, Riksgäldskontoret samt vissa företag.

Förslaget innebär ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren uppger att flera olika myndigheter i dag har ansvar för att hantera en allvarig driftstörning som drabbat den finansiella sektorn eller minska konsekvenserna av en sådan driftstörning. Flera privata organisationer spelar också en viktig roll. Därutöver har de enskilda företagen ett betydande ansvar för att se till så att de kan hantera en driftstörning. Det finns dock i dagsläget inte en utpekad myndighet med ett tydligt ansvar för att bedriva krishantering i händelse av en allvarig driftstörning i den finansiella sektorn. Det finns därmed en risk för att det vid en krissituation inte finns tillräcklig tydlighet kring vilken myndighet som ska ta ansvar för den operativa krisledningen. I händelse av en allvarig driftstörning är det av stor vikt att just tydlighet finns kring vem som bär ansvaret för krisledningen. En otydlighet på detta område kan riskera att förvärra det allvariga läget medan en tydlig krishanterande funktion påtagligt kan mildra effekterna av en negativ händelse. Detta är särskilt påtagligt inom den finansiella sektorn där svårigheter hos ett finansiellt företag snabbt kan drabba hela det finansiella systemet, särskilt om företaget i fråga har en systemviktig roll och problem hos företaget får en direkt påverkan på dess kunder. I händelse av ett fientligt angrepp mot Sverige eller en liknande händelse kan problem hos ett eller flera enskilda finansiella företag, om de är tillräckligt allvariga, även få en negativ inverkan på försvarsviljan. Det finns därmed ett tydligt behov av att en myndighet ges ansvar för att inrätta en krishanterande funktion för

att agera i händelse av en allvarlig driftstörning som riskerar att påverka den finansiella sektorn.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår mot vilken bakgrund förslaget lämnas och vilket syfte det avser uppfylla. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren uppger att alternativet att inte föreslå en krishanterande funktion inte skulle vara tillfredsställande eftersom problemet då kvarstår. Det är av stor vikt för samhällsekonomin i stort att samhället snabbt kan avhjälpa eller mildra konsekvenserna av en allvarlig driftsstörning i den finansiella sektorn.

När det gäller den krishanterande funktionens konstruktion och mandat menar förslagsställaren att det går att tänka sig olika alternativ. Ett sådant alternativ skulle kunna vara att föreslå att någon annan myndighet än Riksbanken ska ansvara för funktionen. Det finns dock flera olika skäl som talar för att Riksbanken ska ges detta ansvar, bland annat följande:

- Genom sin centrala operativa roll i det svenska finansiella systemet, i synnerhet när det gäller betalningar, kan Riksbanken sägas utgöra navet i det svenska betalningssystemet.
- Riksbankens erfarenheter utifrån dess ansvar för finansiell stabilitet samt dess övervakning av centrala aktörer inom den finansiella infrastrukturen.
- Riksbankens erfarenheter utifrån dess arbete i förhållande till företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar.
- Riksbankens erfarenheter av att sedan 2016 bedrivit krissamverkan för det centrala betalningssystemet.
- Faktumet att Riksbanken nu bygger upp en formell krissamverkan med de företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Ett inrättande av en motsvarande funktion hos en annan myndighet som skulle avse hela den finansiella sektorn, där betalningar utgör en helt central del, bedömer utredningen skulle vara såväl ineffektivt som olämpligt.

Utredningen föreslår även att Riksbanken ska ha möjlighet att besluta om att enskilda företag ska kunna åläggas att delta i funktionens verksamhet. Det är möjligt att tänka sig att ett deltagande helt skulle kunna vara byggt på frivillighet. Mot bakgrund av att en allvarlig driftstörning i den finansiella sektorns digitala motståndskraft kan få mycket allvarliga konsekvenser för den finansiella sektorn och i förlängningen för hela samhällsekonomin bedömer utredningen att det finns skäl för att ge Riksbanken möjlighet att ålägga företag att delta i funktionens verksamhet. Även om enskilda företag och samhället i regel har samma incitament när det gäller att bygga en stark motståndskraft mot störningar i den digitala infrastrukturen finns risken att det enskilda företaget inte fullt ut beaktar konsekvenserna för hela samhället när det dimensionerar sin motståndskraft. Därutöver har risken för avsiktligt orsakade driftstörningar kommit att öka i takt med det försämrade säkerhetsläget. Utredningens uppfattning är att de finansiella företagen kommer att kunna delta i funktionens

verksamhet på frivillig väg. Det är dock inte otänkbart att företagens motivation att delta frivilligt inte alltid kommer att vara densamma, särskilt om det säkerhetspolitiska läget skulle förbättras. Mot den bakgrunden anser utredningen det vara motiverat att ge Riksbanken en möjlighet att ålägga företag att delta i funktionens verksamhet.

Utredningen föreslår vidare att tystnadsplikt ska gälla för de som deltar i funktionens verksamhet. Alternativet hade varit att tystnadsplikt inte ska gälla i funktionens verksamhet. En lagstadgad tystnadsplikt i regel en förutsättning för en välfungerande krishantering och krisförberedande arbete. En avsaknad av tystnadsplikt kan medföra att information som behöver delas med berörda aktörer inte kan delas vilket i sin tur kan leda till att funktionens förutsättningar att utföra sina uppgifter kan försämrats. Utredningen föreslår även att en ny sekretessbrytande bestämmelse samt en ny bestämmelse om sekretess ska införas. Alternativet skulle vara att inte införa dessa bestämmelser.

Slutligen föreslår utredningen att Riksbankens skyldighet att under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap hålla regeringen, och Riksgäldskontoret underrättade om viktigare frågor ska utsträckas till att även omfatta Finansinspektionen, som nyligen utsetts till sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Finansiella tjänster. Mot denna bakgrund samt mot bakgrund av att Finansinspektionen föreslås ingå i den nya krishanterande funktionen tillsammans med Riksbanken och Riksgälden bedömer utredningen att den nämnda skyldigheten behöver utsträckas. Utredningens bedömning är att ett utsträckande av informationsplikten på detta område kan bidra till att förbättra samarbetet inom såväl beredskapssektorn

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren resonerar kring vilken myndighet som bör ansvara för krishanteringsfunktionen och varför Riksbanken anses vara mest lämpad för detta. Det finns vidare ett resonemang kring varför det inte lämpar sig med en frivillighet för företag att delta i krishanteringsfunktionen och även frågor om tystnadsplikt och sekretessregler tas upp. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utredningen bedömer att de förslag som lämnas är i enlighet med unionsrätten.

Regelrådet gör följande bedömning. I konsekvensutredningen uppger förslagsställaren endast att förslagen överensstämmer med unionsrätten, vilket med fördel kunde utvecklats något. I promemorian finns dock en redogörelse för andra relevanta EU-rättsakter, varför beskrivningen ändå får anses tillräcklig.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren uppger att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Förslagsställaren menar att det finns ett tydligt behov av en utpekad aktör med ansvar för krishantering inom den finansiella sektorn i Sverige. Inte minst mot bakgrund av det

försämrade säkerhetspolitiska läget anser utredningen att det finns goda skäl att inte fördröja etableringen av den nya krishanterande funktionen. Samtidigt är det nödvändigt att ge tillräcklig tid för Riksbanken att etablera denna nya funktion på ett ordnat vis. Utredningen anser därför att de föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Utredningen anser att Riksbanken, i dess egenskap av ansvarig myndighet för den krishanterande funktionen bör ansvara för lämpliga informationsinsatser riktade mot såväl de berörda företagen, övriga företag i den finansiella sektorn samt mot andra myndigheter som kan komma att beröras av funktionens verksamhet. Vad gäller informationsinsatser riktade mot företag i den finansiella sektorn kan Riksbanken samarbeta med Finansinspektionen i dess egenskap av sektorsansvarig myndighet och tillsynsmyndighet samt med FSPOS¹ och de branschföreningar som representerar företag inom den finansiella sektorn.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår varför förslagsställaren valt den aktuella tidpunkten för ikraftträdande. Det finns också en bedömning av informationsinsatser.

Regelrådet finner att redovisningen av tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Den reglering som utredningen föreslår innebär att Riksbanken kommer att ges möjlighet att ålägga företag att delta i den krishanterande funktionens verksamhet. Det framgår av utredningens lagförslag att företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar samt de övriga företag som Riksbanken beslutar ska ingå i funktionen. Den förstnämnda kategorin av företag är inledningsvis tolv till antalet. I avsnitt 6.6 i promemorian redogör utredningen för vilka överväganden som bör vara vägledande när Riksbanken ska avgöra vilka övriga företag som ska delta i den krishanterande funktionens verksamhet.

Förslagsställaren uppger att det kan tänkas att även andra större kreditinstitut eller särskilt betydande filialer bör ingå i funktionens verksamhet. Därutöver kan även andra finansiella företag som har en central betydelse för att upprätthålla samhällsfunktionerna inom den finansiella sektorn komma att ingå. Det kan exempelvis röra sig om andra företag inom den finansiella infrastrukturen eller större värdepappersbolag och försäkringsföretag. Därutöver kan det bli aktuellt att inkludera företag som kortnätverken Visa och Mastercard trots att dessa inte står under tillsyn av Finansinspektionen eller omfattas av Riksbankens föreskrifter och allmänna råd. Sammantaget rör det sig om mellan 12 och 25 olika företag som kan tänkas ingå funktionens verksamhet. Eftersom utredningens förslag innebär att Riksbanken ska besluta om vilka företag, utöver de som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar, som ska ingå i funktionens verksamhet kan det komma att röra sig om såväl fler som färre företag. De ytterligare företag som kan komma att omfattas av den föreslagna regleringen är av varierande storlek. Några av de större kreditinstituten tillhör bland de största företagen i Sverige sett till antalet anställda medan andra företag, exempelvis de inom den finansiella infrastrukturen, har betydligt färre anställda. Inga av dessa företag är emellertid att betrakta som småföretag eller mikroföretag.

¹ Finansiella sektorns privat-offentliga samverkan (FSPOS).

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår hur många företag som kan komma att påverkas av regleringen och vilken bransch de tillhör. Det anges även att företagen är av varierande storlek, men att det inte är fråga om några småföretag. Beskrivningen får anses tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Utredningens förslag innebär att företagen ska täcka sina egna kostnader för medverkan i funktionens verksamhet. Förslagsställaren uppger att de enskilda företagens kostnader sannolikt främst kommer bestå i att avsätta medarbetares arbetstid för att delta i övningsverksamhet eller i annan verksamhet som funktionen bedriver. Även om det är svårt att på förhand uppskatta storleken på kostnaderna för de enskilda företagens medverkan menar förslagsställaren att det bör kunna konstateras att det rör sig om tämligen begränsade insatser av ett fåtal medarbetare hos de berörda företagen. Det kan även komma att handla om mindre investeringar i tekniska system för att kunna delta i digitala möten med funktionens övriga deltagare. Det bör i sammanhanget noteras att flera av de företag som kommer att ingå i funktionens verksamhet – nämligen de företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar – kommer att vara skyldiga att planera och förbereda för att kunna ingå i Riksbankens ledningsfunktion för samordning och information enligt 8 § i Riksbankens föreskrifter och allmänna råd (RBFS 2023:3) om företag av särskild betydelse för genomförandet av betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Förslagsställaren menar dock att Riksbanken i dess egenskap av ansvarig myndighet bör verka för att merkostnaderna för de deltagande företagen inte blir alltför betydande.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en viss beskrivning av hur förslaget skulle kunna komma att påverka de berörda företagens verksamhet. Det finns dock ingen närmare beskrivning av hur stora kostnader förslaget skulle medföra för berörda företag eller hur mycket tid det skulle ta i anspråk, vilket är en brist. Regelrådet förstår att det kan finnas utmaningar med att beräkna kostnaderna för enskilda företags medverkan, men menar ändå att konsekvensutredningens kvalitet hade förbättrats om förslagsställaren åtminstone inkluderat en uppskattning av kostnader och tidsåtgång.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader och tidsåtgång är bristfällig.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på berörda företags verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren uppger att det är sannolikt att enbart ett fåtal av de omkring 2 000 finansiella företag som står under Finansinspektionens tillsyn kommer att omfattas av den föreslagna regleringen. Frågan är därmed hur detta faktum påverkar konkurrensförhållandena inom den aktuella branschen. De företag som kommer att ingå i funktionens verksamhet kommer att behöva avsätta vissa resurser för att kunna delta i funktionens verksamhet. Detta kan givetvis upplevas som betungande för det enskilda företaget. För de företag som inte omfattas finns inte motsvarande krav på deltagande. Samtidigt bör det betonas att det enskilda företags medverkan i den krishanterande

funktionen syftar till att stärka såväl dess egen som hela den finansiella sektorns hantering av en allvarlig driftstörning. Genom att vara en del av den krishanterande funktionens verksamhet kan företagens egna rutiner för krishantering förbättras. Ett deltagande kan därmed gynna det enskilda företaget.

Förslagsställaren menar vidare att ett annat perspektiv är att de företag som inte kommer att ingå i funktionens verksamhet kan uppleva sig vara missgynnade. Det är inte möjligt att inkludera alla finansiella företag i funktionens verksamhet (se mer under promemorians avsnitt 6.6). Vägledande vid bedömningen kring vilka företag som ska ingå bör vara huruvida företaget tillhandahåller en tjänst som är av central betydelse för att upprätthålla de viktiga samhällsfunktionerna inom den finansiella sektorn; sparande, finansiering och finansiell riskhantering, finansiell stabilitet och försäkring. Mot bakgrund av det finansiella systemets sammanlänkning är det avgörande för även mindre aktörer att de större aktörerna har en god motståndskraft mot driftstörningar. Detta eftersom en driftstörning hos ett företag som har en mer central roll i det finansiella systemet snabbt kan spridas till andra aktörer.

Sammanfattningsvis konstaterar förslagsställaren att utredningens förslag påverkar konkurrensförhållandena inom den finansiella sektorn i viss utsträckning men att denna påverkan bör anses vara godtagbar om man beaktar syftet med regleringen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns ett resonemang kring konkurrenspåverkan och varför förslagsställaren anser att förslaget, trots viss påverkan, bör genomföras. Beskrivningen får anses tillräcklig.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det finns ingen information om att förslaget förväntas påverka företagen i andra avseenden.

Regelrådet bedömer att det inte finns något som uppenbart talar för att förslaget skulle medföra en påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner att avsaknaden av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren uppger att berörda företag kan vara av varierande storlek men att inga av dessa företag är att beakta som småföretag eller mikroföretag.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren uppger att mindre företag inte berörs av regleringen. Det är därför inte nödvändigt att ta några särskilda hänsyn till små företag vid utformningen av reglerna.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Samman tagen bedömning

Förslaget innebär att det inrättas en ny funktion för krishantering inom den finansiella sektorn. Den nya krishanterande funktionen ska, utöver Riksbanken, bestå av Finansinspektionen, Riksgäldskontoret samt vissa företag.

Regelrådet bedömer att förslagsställaren borde utvecklat redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader och tidsåtgång och att konsekvensutredningens kvalitet hade förbättrats om redovisningen hade inkluderat en viss kvantifiering. Övriga delasppekter redovisas på ett godtagbart sätt.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 15 maj 2024.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Katarina Kjellström



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Kjellström
Föredragande