

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.

Riksbanken

## Yttrande över remisspromemorian Civil beredskap för betalningar

### Regelrådets ställningstagande

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

Remissen innehåller förslag till allmänna råd, vilka inte omfattas av Regelrådets granskning.

### Innehållet i förslaget

Riksbanken föreslår nya föreskrifter och allmänna råd som ställer krav på att företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för betalningar ska arbeta med civil beredskap. Enligt förslaget ska företagen både ha ett internt arbete och delta i Riksbankens arbete som syftar till att säkerställa att allmänheten ska kunna göra betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Riksbanken föreslår att de nya föreskrifterna ska träda i kraft den 1 februari 2024.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges att Riksbanken givits ansvar för att allmänheten ska kunna göra betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap genom lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank (fortsättningsvis riksbankslagen), vilken trädde i kraft den 1 januari 2023.

I praktiken uppges denna innebära att Riksbanken ska bedriva arbete med civil beredskap för betalningar och att Riksbanken får ställa krav på företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar som innebär att de såväl ska ha ett internt arbete som delta i Riksbankens arbete med civil beredskap. Riksbanken ska därutöver övervaka att företagen uppfyller sina skyldigheter.

I de föreslagna föreskrifterna pekar Riksbanken ut vilka företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar.

Riksbanken uppger att den remitterade, första, version av föreskrifterna omfattas en mindre krets av företag som har en central funktion för att allmänhetens betalningar ska fungera. Föreskrifterna uppges sedan successivt komma att omfatta fler företag.

I remisspromemorian anges att Riksbankens ansvar och uppgifter avseende civil beredskap beskrivs i 5 kap. riksbankslagen, vilket omfattar krisberedskap och civilt försvar. Ansvaret

uppges innebära att Riksbanken ska ha en god förmåga att upprätthålla sin verksamhet samt att allmänheten ska kunna göra betalningar under fredstida krissituationer<sup>1</sup> och vid höjd beredskap<sup>2</sup>.

Syftet med de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden (hädanefter benämnt föreskrifterna) uppges vara att bidra till att nå det övergripande målet om att allmänheten ska kunna göra betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Eftersom företagen som Riksbanken pekar ut i föreskrifterna har en central roll för att allmänhetens betalningar ska kunna genomföras anges företagen behöva planera och förbereda för att kunna upprätthålla den del av deras verksamhet som avser betalningar (hädanefter benämnt betalningsverksamhet) under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, enligt förslagsställarens redogörelse.

Det uppges också att Finansinspektionen har föreskrifter som delvis ligger inom området civil beredskap<sup>3</sup>.

Riksbankens föreslagna föreskrifter uppges dock skilja sig från Finansinspektionens i flera hänseenden, detta eftersom remitterat förslag är avgränsat till betalningsområdet, omfattar delvis andra företag och inkluderar krav på planering inför höjd beredskap. Det anges också finnas likheter mellan myndigheternas föreskrifter, bland annat avseende krav på att företagen ska ha planer för att kunna upprätthålla viss verksamhet och säkerställa den organisation som behövs för detta. Finansinspektionens föreskrifter anges dock enbart gälla vissa av de företag som föreslås omfattas av Riksbankens föreskrifter och inkluderar inga krav på företagen att planera inför höjd beredskap. Finansinspektionens föreskrifter anges inte heller peka ut företagets betalningsverksamhet specifikt, utan anges i stället riktas bredare på så sätt att företagen själva ska fastställa och förteckna vilka processer i verksamheten som är av väsentlig betydelse.

I remisspromemorian konstaterar Riksbanken att vissa företag kommer att omfattas av båda myndigheternas föreskrifter. Riksbankens föreskrifter anges dock ha utformats för att tillse att Riksbanken kan fullgöra nämnda ansvar enligt riksbankslagen.

I promemorian anges att det av 5 kap. 4 § 1 riksbankslagen framgår att ett företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar ska planera och förbereda för att kunna upprätthålla den verksamheten under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

---

<sup>1</sup> Förslagsställaren förklarar *fredstida krissituation* som en situation som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer (6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap).

<sup>2</sup> *Höjd beredskap* uppges vara antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Regeringen anges få besluta om höjd beredskap om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden på grund av att det är krig utanför Sveriges gränser eller att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Högsta beredskap råder om Sverige är i krig. En beredskapshöjning anges innebära att totalförsvaret aktiveras och att det är ett sätt för samhället att snabbt ställa om för att fungera vid krigsfara och i krig (1 och 3 §§ lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap).

<sup>3</sup> Exemplifieras i promemorian: FFFS 2014:1, FFFS 2014:4, FFFS 2014:5 och FFFS 2018:4.

Under 2021 anges Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) och Försvarsmakten publicerat en handlingsplan för en sammanhängande planering för totalförsvaret<sup>4</sup>. I handlingsplanen uppges myndigheterna lyfta vikten av att ta fram dokumenterade planer som beskriver hur verksamheten ska kunna upprätthållas. Där framhålls behovet av att planera frågor som rör personal, förmåga till ledning och samverkan samt alternativa och/eller skyddade ledningsplatser.

Det uppges slutligen att Riksbankens gör bedömningen att de företag som för sin betalningsverksamhet lever upp till de krav som följer av Finansinspektionens föreskrifter har en god utgångspunkt i det vidare arbetet med att leva upp till de ytterligare krav som följer av Riksbankens föreslagna föreskrifter.

Regelrådet gör följande bedömning. I förslagets bakgrundsbeskrivning framkommer det mesta av vikt, bland annat innebörd och syfte med den nya regleringen. Det hade varit önskvärt med en något mer omfattande beskrivning av vad som lett fram till förslaget, det vill säga hur behov och möjligheter relaterade till att säkerställa fungerande betalningssystem under kristider utretts inför de skyldigheter som fastställts i riksdagslagen. Det hade också varit önskvärt med en tydligare redogörelse för hur föreliggande förslag skiljer sig gentemot Finansinspektionens föreskrifter som förslagsställaren jämför föreliggande förslag mot. Denna brist är dock inte betydande för bedömningen.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets bakgrund och syfte godtagbar.

## **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

Det anges att en alternativ lösning är att definiera vilken verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar och låta samtliga företag som bedriver sådan verksamhet omfattas av föreskrifterna, i stället för att som i föreliggande förslag peka ut specifika företag. Riksbanken gör dock bedömningen att det alternativet inte är proportionerligt och har därför valt bort det. Det uppges också att Riksbanken gör bedömningen att nyttan av att omfatta även mindre företag, som inte har en central roll för allmänhetens betalningar, inte är tillräckligt stor ur ett samhällsperspektiv. Att rikta sig till en så omfattande krets av företag uppges också medföra utmaningar för Riksbankens genomförande av det gemensamma arbetet med civil beredskap för betalningar. Det uppges kunna innebära en risk för att det gemensamma arbetet inte kan fokusera på de mest centrala verksamheterna och företagen. Detta i sin tur anges kunna göra det svårare att säkerställa att allmänheten kan göra betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Regelrådet gör följande bedömning. Sett till Regelrådets förståelse av det handlingsutrymme som funnits för förslagsställaren kan redovisningen i denna del godtas, även om en något mer uttömmande redogörelse av möjliga alternativ hade varit önskvärd.

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

---

<sup>4</sup> *Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025 (FM2021-17683:2/MSB2020-16261-3).*

## **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

Det anges i konsekvensutredningen att Riksbanken bedömer att de föreslagna föreskrifterna överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter Sverige har som medlem i Europeiska unionen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns ingenting som pekar på att förslagsställarens bedömning inte skulle vara riktigt, varför redovisningen är att anse tillräcklig. Det hade dock bidragit till analysens kvalitet med en något mer utförlig redovisning i denna del, gärna med en utblick av hur andra EU-länder reglerat området.

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

## **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Riksbanken föreslår att de nya föreskrifterna ska träda i kraft den 1 februari 2024.

Konsekvensutredningen saknar information om eventuellt behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Föreskrifterna föreslås träda i kraft inom en relativt snar tid. Förslaget är också sådant, utifrån Regelrådets förståelse, att det kan komma att kräva såväl nya rutiner som utökade resurser i form av både personal och ekonomi från de företag som berörs. En redogörelse kring behovet av tid för förberedelser inför ikraftträdandet hade därför varit önskvärt. Remisspromemorian saknar också redovisning avseende behov av speciella informationsinsatser.

Med hänvisning till att samtliga företag återfinns som remissinstanser bedöms dessa delasppekter dock tillräckligt väl redovisade.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

## **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

I konsekvensutredningen anges att de företag som berörs av föreskrifterna skiljer sig åt, både till inriktning och storlek. Berörda företag uppges vara vissa kreditinstitut och företag som har verksamhet med betalapplikationer, elektronisk identifiering, betalningsinfrastruktur samt förvaring, uppräknig och transport av kontanter. Det uppges att totalt tolv företag omfattas av den första, nu remitterade, version av föreskrifterna.

I bedömningen ska Riksbanken, enligt redovisningen i konsekvensutredningen, väga fördelarna mot de negativa konsekvenser som kan drabba allmänheten och samhället i stort om företagen brister i sin planering och förberedelse inför framtida krissituationer och en situation av höjd beredskap.

De sex kreditinstitut som omfattas av föreskrifterna är Länsförsäkringar Bank AB, Skandinaviska Enskilda Banken AB, Svenska Handelsbanken AB, Swedbank AB, Danske Bank A/S (svensk filial) och Nordea Bank Abp (svensk filial). Swedbank och Danske bank anges sedan den 1 augusti 2022 upprättat ramavtal med Riksgälden avseende betalningstjänster och därför ha en central betydelse för statens betalningar.

Övriga företag som omfattas av föreskrifterna, inom segmenten *betalapplikationer*, *elektronisk identifiering*, *betalnings-infrastruktur* samt *förvaring*, *uppräknings* och *transport av kontanter* är Getswhish AB (företaget som tillhandahåller Swish som har drygt 8 miljoner användare), BankID, Bankgirot AB, Bankomat AB samt Loomis Sverige AB (som av Bankomat AB upphandlats att sköta den fysiska transporten av kontanter till och från depåer).

Sammantaget anges Riksbanken ha gjort bedömningen att förslagen är proportionella beträffande både vilka företag som inledningsvis ska omfattas av föreskrifterna och vilka åtgärder de ska vidta, som inte är mer långtgående än nödvändigt. Även i ett senare skede när Riksbanken meddelar föreskrifter som omfattar fler företag än i denna första version anges att Riksbanken kommer att beakta proportionalitetsprincipen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt hur många företag som påverkas och vilken bransch som berörs. Redovisningen saknar information om de berörda företagens storlek men detta kan godtas i föreliggande ärende i och med att de berörda företagen är kända.

Regelrådet finner redovisningen avseende de berörda företagens storlek, antal och bransch godtagbar.

## **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

Riksbanken bedömer att de föreslagna föreskrifterna kommer att innebära ökade kostnader för företagen att efterleva men uppger att den i nuläget inte kan bedöma hur stora dessa kommer att bli. Vilken tidsåtgång och vilka investeringar som behövs för att bygga upp och därefter förvalta den förmåga som krävs anges sannolikt skilja sig åt avsevärt mellan olika företag, eftersom det beror på faktorer som hur stort företaget är och dess befintliga förmåga. Det anges att Riksbanken i möjligaste mån kommer att sträva efter att kostnaderna ska vara proportionerliga.

För att företagens planering och förberedelse ska vara ändamålsenlig bedömer Riksbanken att företagen behöver utarbeta rutiner som beskriver hur företaget ska upprätthålla betalningsverksamheten. Företagen ska, enligt konsekvensutredningen, även identifiera och fastställa vilka funktioner och bemanning som behövs för att företaget ska kunna upprätthålla betalningsverksamheten. Även funktioner som ansvarar för företagets ledning och styrning under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap bör enligt förslagsställaren omfattas. Det anges vidare att arbetet också omfattar krigsorganisation och vid behov krigsplacering av personal.

I konsekvensutredningen anges även att företagens planering och förberedelse ska inkludera att säkerställa att företaget har tillgång till de lokaler och den utrustning som behövs för att upprätthålla betalningsverksamheten. Utrustning anges kunna bestå av sådant som behövs för att lokalerna ska vara ändamålsenliga men även transportmedel eller annat. Då betalningar har ett starkt beroende av informationsteknik anges det vara viktigt att företagen identifierar och säkerställer att de har tillgång till den informationsteknik, exempelvis it-system och it-drift, och den information som behövs för att kunna upprätthålla betalningsverksamheten.

Enligt förslaget ska de berörda företagen i sin planering och förberedelse inför höjd beredskap även beakta totalförsvarets krav. Riksdagen beslutar om övergripande mål för totalförsvaret och regeringen fastställer inriktning för totalförsvaret. Regeringen anger, enligt redogörelsen i konsekvensutredningen, att utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och

Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under en del av denna tid.<sup>5</sup> Förslagsställaren framhåller att det är särskilt viktigt att stärka motståndskraften inom de viktigaste samhällsfunktionerna. I det anges det ingå att planera för att vid höjd beredskap kunna upprätthålla betalningsverksamheten så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

Försvarsmakten är den statliga myndighet som ska upprätthålla och utveckla det militära försvaret. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har en utvecklande, stödjande och samordnande roll avseende civil beredskap. Försvarsmakten och MSB har, både gemensamt och enskilt, tagit fram olika underlag som kan användas som stöd för civila aktörers arbete med civil beredskap.

Regelrådet gör följande bedömning. För att redovisningen i denna del skulle anses godtagbar hade det behövts åtminstone en ansats att uppskatta tidsåtgång och kostnad för arbetet med att utarbeta rutiner som beskriver hur företagen ska upprätthålla betalningsverksamheten, på det sätt som förslagsställaren skriver. Exempelvis hade samråd med berörda företag kunnat bidra med information som hade kunnat användas till grund för sådana uppskattningar. Om det, i enlighet med vad som anges i konsekvensutredningen, varit särskilt svårt att bedöma sådan tidsåtgång och kostnad hade detta behövt motiverats något utförligare och eventuellt också kompletterats med något slags räkneexempel. Även om sådana beskrivning saknas anges det tillräckligt väl på vilket sätt de berörda företagens verksamhet kommer att påverkas, det vill säga att de kommer att behöva utveckla rutiner för vad som behöver göras vid fredstida krissituationer eller krig samt återkommande se över och, vid behov, revidera dessa.

Regelrådets läsning av förslaget är dock att den skyldighet som Riksbanken placerar hos de företag som berörs av föreskrifterna kan bli både resurskrävande och svåra att garantera, särskilt gällande it-drift och lokalhållning, där driften kan ligga utanför företagets direkta kontroll. Gällande it-drift, såsom serververksamhet, kan denna i vissa fall eventuellt vara placerad utanför Sveriges gränser.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags administrativa och andra kostnader bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags verksamhet godtagbar.

## **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Förslagsställaren anger att de föreslagna föreskrifterna kan påverka konkurrensförhållandena mellan de företag som omfattas av föreskrifterna och de som inte gör det.

Ur ett perspektiv konstaterar Riksbanken att de företag som omfattas av föreskrifterna kommer att behöva resurser för att bygga upp och därefter förvalta den förmåga som krävs för att de ska kunna upprätthålla betalningsverksamheten. För de företag som inte omfattas finns inte motsvarande krav.

---

<sup>5</sup> Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021-2025.



Ett annat perspektiv anges vara att företagens kundunderlag skulle kunna påverkas om kunderna väljer företag som omfattas av föreskrifterna eftersom de tror att de företagen har större möjlighet att leverera de önskade tjänsterna under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. I ett senare skede uppges det å andra sidan kunna leda till att företag som inte omfattas av föreskrifterna motiveras till att frivilligt planera och förbereda för att stärka sin förmåga att upprätthålla betalningsverksamheten i så stor utsträckning som möjligt under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Att förbättra sitt arbete med civil beredskap anges även kunna främja interna rutiner och processer i den vardagliga driften. Något som anges kunna vara positivt ur en marknadsföringsaspekt, att visa att företaget frivilligt följer föreskrifterna.

Regelrådet gör följande bedömning. Så som förslagsställaren framhåller lär föreskrifterna påverka konkurrensförhållandena genom att de medför en pålaga (i konsekvensutredningen oklart hur omfattande) för de berörda företagen medan de företag som befinner sig i samma bransch men inte omfattas av föreskrifterna kan fortsätta sin verksamhet som vanligt. Det hade varit önskvärt med ett utvidgat resonemang kring detta även om den befintliga redovisningen bedöms tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen förslaget påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

## **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Regelrådet har inte kunnat utläsa någon del i konsekvensutredningen som kan anses vara redovisning av förslaget påverkan på berörda företag i andra avseende. Regelrådet har inte heller kunnat se att sådan redovisning varit nödvändig i det föreliggande ärendet, varför utebliven redovisning kan godtas.

Regelrådet finner utebliven redovisning av förslaget påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

## **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

Avseende de berörda företagens storlek anges i huvudsak att de skiljer sig åt, både till inriktning och storlek.

Beträffande hur föreskrifterna påverkar företag som tillhandahåller elektronisk identifiering anges att Riksbanken bedömer att elektronisk identifiering är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar och därför föreslår att föreskrifterna ska gälla företag som bedriver sådan verksamhet, har godkänts av Myndigheten för digital förvaltning samt har tecknat avtal med minst tre sådana kreditinstitut som omfattas av föreskrifterna (i enlighet med 3 § 3 i förslaget) om att tillhandahålla elektronisk identifiering för betalningar (i enlighet med 3 § 4). Där det sista villkoret uppges vara till för att nystartade företag och företag med mindre verksamheter inte ska träffas av föreskrifterna, eftersom Riksbanken gör bedömningen att det inte skulle vara proportionerligt.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen om att, samt på vilket sätt, små företag beaktats vid reglernas utformning är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

## Sammantagen bedömning

I remitterad remisspromemoria föreslår Riksbanken nya föreskrifter som ställer krav på att företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för betalningar ska arbeta med civil beredskap. Syftet är att säkerställa att allmänheten ska kunna göra betalningar under fredstida krissituationer vid höjd beredskap.

Då Riksbanken är en myndighet under Riksdagen, i stället för under regeringen, har Riksbanken ingen skyldighet att remittera förslag till nya eller ändrade regler till Regelrådet. Regelrådet värdesätter dock att Riksbanken remitterat förslaget och yttrar sig därmed på konventionellt vis.

Regelrådet har gjort bedömningen att förslagsställaren tillräckligt väl redogör för förslagets bakgrund och syfte, alternativa lösningar och konsekvenser av om ingen reglering kommer till stånd, hur förslaget överensstämmer med EU-rätten, särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och speciella informationsinsatser, vilka företag som påverkas utifrån antal, storlek och bransch, hur de berörda företagens verksamhet påverkas samt hur förslagsställaren beaktat små företag vid reglernas utformning. Regelrådet har också gjort bedömningen att utebliven redovisning av förslagets påverkan på de berörda företagen i andra avseenden kan godtas. På motsvarande vis har Regelrådet gjort bedömningen att redovisningen inte varit tillräckligt tydlig avseende vilka kostnader förslaget medför.

Sett till vad som ska regleras är den sammantagna bedömningen att konsekvensutredningen är tillräckligt tydlig. Regelrådet vill dock skicka med att vissa delasppekter bör utredas mer i detalj när antalet företag som omfattas senare utvidgas, detta gäller i huvudsak de kostnader förslaget bedöms medföra.

Regelrådet finner 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 30 augusti 2023.

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

Ärendet föredrogs av: Stig-Dennis Nyström



Anna-Lena Bohm  
Ordförande



Stig-Dennis Nyström  
Föredragande