

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 En ny riksbankslag (SOU 2019:46)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till lag om ändring i regeringsformen och i riksdagsordningen. Därutöver ingår förslag till lag om Sveriges riksbank och lag om Riksgäldskontorets upplåning för riksbankens behov. Vidare ingår förslag till ändring i lagen (1936:81) om skuldebrev och upphävande av lagen (1940:79) om utsträckning av tiden för upptagande av växelprotest m.m. vid krig eller krigsfara. Det föreslås också ändring i lagen (1940:300) angående förordnande om anstånd med betalning av gäld m.m.(moratorielag) och i lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden. Utöver detta föreslås att kungörelsen (1964:18) med vissa föreskrifter angående tillämpningen av lagen den 20 december 1957 (nr 684) ska upphävas. Vidare föreslås ändring i lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän, lagen (1998:1404) om valutapolitik, lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Slutligen föreslås ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), i budgetlagen (2011:203) och i lagen (2014:484) om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. Det föreslås också ändring i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

De föreslagna bestämmelserna innebär att dagens riksbankslag ersätts med en ny lag. Delvis innebär detta att idag gällande bestämmelser förs över till den nya lagen. Förändringar i förhållande till gällande rätt innebär att det föreslås att det *penningpolitiska målet* om prisstabilitet ska uttryckas i lagen som ett mål att upprätthålla låg och stabil inflation¹. Det föreslås också principer för hur riksdagen ska godkänna (eller inte godkänna) Riksbankens precisering av prisstabilitetsmål och att Riksbanken ska bidra till en balanserad produktion och sysselsättning utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet. Inom penningpolitiken ska Riksbanken inte få ta hänsyn till finansiella obalanser utöver dess påverkan på prisstabilitetsmålet och utvecklingen av produktion och sysselsättning. Utöver återköpsavtal ska Riksbanken få köpa och sälja privata värdepapper (till skillnad från statspapper) i penningpolitiskt syfte endast om det finns synnerliga skäl². Valutainterventioner ska inte få göras i sådan utsträckning att det i praktiken blir en fråga om en regim med fast växelkurs när regeringen har beslutat om en rörlig. I fråga om kassakrav³

¹ I befintlig lag anges prisstabilitet vara att upprätthålla ett fast penningvärde. Det anges emellertid inte innebära någon reell förändring eftersom Riksbanken 1993 preciserade prisstabilitetsmålet till en inflation på 2 procent per år, vilket anges vara att betrakta som en låg och stabil inflation.

² Befintliga bestämmelser gör ingen skillnad mellan återköpsavtal respektive övriga (direkta) köp av finansiella instrument och inte heller någon åtskillnad mellan statspapper och övriga finansiella instrument.

³ Med kassakrav avses att en viss andel av det aktuella finansinstitutets placeringar eller förbindelser ska motsvaras av insättningar i Riksbanken. Riksbanken anges inte ha tillämpat sådana krav sedan 1994, men förslagsställaren ser inte skäl att utesluta möjligheten till kassakrav inom ramen för penningpolitiken.

tas begränsningen till 15 procent av utestående förpliktelser bort. Det förtydligas också att kassakrav kan införas antingen genom förvaltningsbeslut som riktas mot respektive finansiellt företag eller genom föreskrifter, eller en kombination av dessa alternativ.

Vidare införs en uttrycklig bestämmelse om att ett mål för Riksbanken är att *bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt*. Det förtydligas också att Riksbanken får ta emot inlåning från deltagarna i systemet för betalningsavveckling och det införs en uttrycklig bestämmelse om att Riksbanken får ge generell likviditetsstöd i syfte att bidra till ett stabilt och effektivt finansiellt system och banken får även under vissa förutsättningar verka likt en s.k. marknadsgarant. Därutöver föreslås att Riksbanken ges befogenhet att besluta om vissa försäkringsliknande likviditetsfaciliteter som får räknas med vid beräkningen av om likviditetstäckningskravet är uppfyllt för ett kreditinstitut⁴. Det förtydligas också kriterier för när Riksbanken får ge nödkredit. Riksbankens uppgift att bedöma om det finansiella systemet är stabilt och verka för att identifiera sårbarheter och risker i systemet anges explicit i lag, liksom bankens ansvar för att övervaka den finansiella infrastrukturen och följa betalningsmarknadens utveckling. Det föreslås också förtydliganden om Riksbankens ansvar att förbereda sig och vidta åtgärder för att skapa en god förmåga att motverka allvarliga störningar i det finansiella systemet och att Riksbanken får delta i resolutionskollegier och medverka i annat krisförberedande arbete. Riksbanken ges befogenhet att besluta om sådana krav på centrala motparter som är etablerade i tredjeland som avses i Emir-förordningen⁵.

Det föreslås också bestämmelser avseende *Riksbankens uppgifter inom kontantutgivning och kontanthantering* för vilka målet anges vara att bidra till tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige. Riksbanken ska ansvara för kontantutgivningen och för att det drivs depåverksamhet i Sverige. Det ska finnas sedeldepåer på minst fem platser i Sverige om inte Riksbanken beslutar något annat, varav en i Norrbottens eller Västerbottens län och en i Jämtlands eller Västernorrlands län. Vidare ska Riksbanken ha ett övergripande ansvar för att kontanthantering i Sverige fungerar, vilket anges innebära att följa, analysera och regelbundet rapportera till Finansutskottet om denna hantering. Riksbankens rätt att inhämta uppgifter från vissa myndigheter och privata företag för att kunna göra nyss nämnda analyser och uppföljning föreslås utvidgas. Innebörden i begreppet lagligt betalningsmedel förtydligas.

Därutöver föreslås bestämmelser avseende *krisberedskap och höjd beredskap*. Utöver att målet för Riksbankens verksamhet på det området tydliggörs föreslås ingår att banken ska ha ett planerings- och kontrollansvar för beredskapsplanering avseende vissa företag och näringsidkare som är av särskild betydelse för genomförandet av elektroniska och kontanta betalningar. Det föreslås också att vissa företag ska vara skyldiga att fortsätta sin verksamhet och delta i bl.a. utbildningar och övningar. Beslut om krigsplacering ska kunna fattas avseende såväl Riksbankens personal som viss privatanställd personal och Riksbanken ska få meddela föreskrifter med krav på dessa företag och näringsidkare. Vid höjd beredskap ska eventuella beredskapspengar, liksom kontanter, vara tvingande lagliga

⁴ Detta avser en möjlighet enligt EU-kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/61. Huvudregeln är att kreditinstitut ska ha vissa likvida tillgångar för att uppfylla ett likviditetstäckningskrav. I den delegerade förordningen medges emellertid att företagen i viss begränsad omfattning räknar med vissa försäkringsliknande likviditetsfaciliteter som tillhandahålls av en centralbank vid beräkningen av likviditetsbufferten.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning nr 648/2012 kallas Emir-förordningen och avser att minska systemrisker vid användning av derivat. Enligt förordningen måste standardiserade OCT-derivat clearas hos en central motpart. En central motpart är en aktör som träder mellan parterna i kontrakt om finansiella instrument, vilket gör att motparten blir köpare till varje säljare och säljare till varje köpare. Sådana centrala motparter ska enligt förordningen uppfylla en rad krav. Centralbanker ges möjlighet att ställa vissa krav på sådana centrala motparter verksamma i tredjeland innan de kan godkännas av ESMA (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten). Bestämmelsen klargör Riksbankens befogenhet att besluta sådana krav.

betalningsmedel, vilket innebär att rätten att betala med dessa inte ska kunna avtalas bort⁶. Regeringen ges också en vidare rätt att besluta om fullmaktslagstiftning i fråga om riksbankslagstiftningen, bankrörelseregleringen och betalningsmarknaden, vilket anges innebära att nya och ändrade regler kan införas med kort varsel för banker och andra företag på betalningsmarknaden i händelse av krig eller krigsfara.

Utöver detta anges att förslaget innebär att den krets av företag som är skyldiga att lämna uppgifter till Riksbanken utvidgas något för att Riksbanken ska kunna utföra samtliga sina uppgifter enligt den nya riksbankslagen. Det föreslås också en bestämmelse som tydliggör att Riksbanken ska genomföra konsekvensutredning vid regelgivning enligt vad som följer av förordning (2007:1244) om sådan konsekvensutredning. Riksbanken ges också en uttrycklig rätt att tillhandahålla och offentliggöra sådana referensräntor och referensvärden som avses i förordning (EU) 2016/1011 om referensvärden.

Det ingår också ett flertal bestämmelser som berör Riksbankens oberoende och dess relationer till andra aktörer inom staten samt om det internationella samarbete som Riksbanken ska delta i. Det föreslås också bestämmelser om hur den demokratiska granskningen av Riksbanken ska gå till och avseende bankens organisation och ledning. Regelrådets granskning av konsekvensutredningen fokuserar på de aspekter som såvitt Regelrådet kan se ger konsekvenser för företaget.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att förutsättningarna för Riksbankens verksamhet har förändrats kontinuerligt över tid. Sedan den nuvarande riksbankslagen trädde i kraft 1989 har det svenska ekonomisk-politiska landskapet förändrats betydligt bl.a. avseende den fasta växelkursregimen, de finansiella marknadernas avreglering och internationalisering samt det svenska EU-medlemskapet. Justeringar av lagstiftningen gjordes 1999, men dessa avsåg främst lagstadgande av prisstabilitetsmålet, stärkt oberoende och en ny ledningsstruktur för Riksbanken. Lagen är i många avseenden omodern, vilket anges bidra till otydlighet. Bland väsentliga förändringar som har skett under tiden från när lagen senast sågs över nämns den globala finanskrisen 2008 och dess följdverkningar. Omfattande och snabba förändringar på betalningsmarknaderna till följd av teknikutveckling och digitalisering anges ha påverkat Riksbankens verksamhet inom betalningssystemet. Förutsättningarna för Riksbankens kontantverksamhet anges ha påverkats av den snabba minskningen av kontantanvändning i Sverige. Även frågan om beredskapen i betalningssystemet anges ha blivit allt mer aktuell. Beslutet att återuppta en sammanhängande totalförsvarsplanering och Försvarsberedningens inriktningsförslag för totalförsvaret och det civila försvaret anges ha bidragit till detta. Sammantaget anges ett antal av de frågeställningar som kommittén har analyserat motiveras av finanskrisen medan andra motiveras av ett mer generellt behov av översyn till följd av de förändringar som skett under de senaste 30 åren. Det anges att svårigheterna att tolka och tillämpa den idag gällande lagen har ökat över tid till följd av de förändringar som nämnts. Otydlighet när det gäller Riksbankens ansvar inom området finansiell stabilitet anges ha framhållits som ett särskilt problem och det anges även finnas skäl att uppdatera och förtydliga Riksbankens mål, uppgifter och befogenheter inom andra områden.

Regelrådet gör följande bedömning. Bakgrund och syfte med det förslag som läggs fram har redovisats förhållandevis tydligt.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

⁶ Under normala förhållanden kan alltså rätten att betala med kontanter, som är ett specificerat lagligt betalningsmedel, avtalas bort.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att kommittén har övervägt alternativa utformningar av målen inom penningpolitiken och även alternativa utformningar av de penningpolitiska befogenheterna. De analyser som kommittén gjort i dessa avseenden redovisas mer specifikt i avsnitten 15.2.4, 15.3.2., 15.3.5, 15.3.6, 15.3.8, 16.4, 16.6 och 17.6 avseende målen och avsnitt 18.11 avseende befogenheterna. Det anges också att kommittén övervägt vissa alternativa lösningar när det gäller Riksbankens deltagande i det internationella samarbetet och demokratisk granskning av Riksbanken samt avseende ledningsformerna för banken. När det gäller kontanthantering anges att kommittén har övervägt att ändra innebörden av att kontanter är lagliga betalningsmedel (se avsnitt 34.7.4) och att analysera frågan om en framtida e-krona. Det sistnämnda har kommittén funnit inte ligger inom dess uppdrag och att frågan är komplex. Det anges också att kommittén i avsnitt 35.7.1 har övervägt alternativ för samordningsansvaret för planering av krisberedskap och höjd beredskap för företag som är av särskild betydelse för genomförande av betalningar och ett visst utökat ansvar för banker avseende inlösen av statliga utbetalningskort. Det anges också apropå krav på företag och Riksbankens föreslagna föreskrifträtt att kommittén bedömer att det inte går att förlita sig enbart på frivillig samverkan mellan myndigheter och näringsliv, utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Avtalsvillkor bedöms inte heller vara en tillräcklig grund för att basera delar av totalförsvaret på. I stället anges det finnas skäl att i den nya riksbankslagen föra in bestämmelser om att berörda näringsidkare är skyldiga att fortsätta sin verksamhet under krig och krigsfara⁷.

Vidare anges i konsekvensutredningen att om inga lagstiftningsåtgärder vidtas finns det risk för att situationer uppstår i framtiden då lagen är svår att tillämpa och att lagstödet för att vidta lämpliga åtgärder är oklart eller otillräckligt. En annan risk anges vara att otydliga uppgifter och befogenheter innebär att gränsdragningarna mellan Riksbanken och andra myndigheter som har ansvar inom ett närliggande område blir oklara, vilket kan leda till en kombination av åtgärder som inte blir ändamålsenlig. Även förtroendet för Riksbanken och övriga myndigheter anges kunna påverkas negativt av ett oklart mandat. Kommitténs förslag inom kontantverksamheten anges syfta till att stärka Riksbankens roll i kontantkedjan och förtydliga dess ansvar för kontanthanteringens inklusive depåverksamhet. Om inga åtgärder vidtas på området anges det finnas risk för ytterligare fördröjning av inlämning och uthämtning av kontanter i depåer. Därutöver anges depåer riskera att läggas ner, vilket i sin tur anges försvaga kontantkedjan och försämra tillgången till kontanter i samhället. Detta skulle göra det svårare att nå kommitténs målsättning om att den fortsatta utvecklingen av tillgången till kontanttjänster sker under kontrollerade former så att allmänhetens och samhällets behov av kontanter tillgodoses. Förslag som rör Riksbankens ansvar för beredskap anges stärka det finansiella systemets motståndskraft mot angrepp och störningar väsentligt jämfört med situationen idag. Riksbankens roll i samhällets krisberedskap anges i dagsläget vara begränsad och otydlig. Om inga åtgärder vidtas inom det området anges Sveriges betalningssystem stå sämre rustat vid framtida kriser och vid höjd beredskap. Vidare anges att kommittén i sina förslag har beaktat synpunkter på den svenska lagstiftningen som har framförts av EU-kommissionen när det gäller brister i legal konvergens främst beträffande Riksbankens finansiella och institutionella oberoende. Om inga lagstiftningsåtgärder vidtas anges det innebära att de brister som EU-kommissionen identifierat kommer att bestå. Detta skulle i sin tur kunna innebära att EU-kommissionen väcker talan mot Sverige i EU-domstolen.

Regelrådet gör följande bedömning. Alternativa lösningar har beskrivits avseende många av de föreslagna åtgärderna. Beskrivningarna är i flera fall tydliga på en övergripande samhällsekonomisk nivå. Det är inte alltid tydligt i vilken mån som skillnader i kostnadspåverkan för berörda företag har beaktats vid valet av lösning. Befintlig beskrivning är emellertid tillräcklig. Det är värdefullt att det görs tydliga hänvisningar i betänkandets avsnitt om konsekvenser av förslaget var någonstans i

⁷ Se vidare sid 1634 och 1635 i betänkandet.

betänkandets övriga delar som information om alternativa lösningar kan återfinnas. Även beskrivningen av effekter om ingen reglering kommer till stånd är tillräcklig.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att för en stor del av de åtgärder som kommittén föreslår har Sveriges medlemskap i Europeiska unionen betydelse, eftersom förslagen ska vara förenliga med EU-rätten. Förhållandet till EU-rätten behandlas på ett övergripande plan i betänkandets nionde kapitel och i avsnittet 13.3. Det behandlas också genomgående i betänkandet och på en mer detaljerad nivå, i anslutning till respektive förslag. Det anges att kommittén har utformat författningsförslagen i dialog med tjänstemän vid EU-kommissionen. I kapitel 28 lämnas förslag som anges syfta till att stärka Riksbankens institutionella oberoende i två avseenden. Det gäller dels information till regeringen⁸, dels utformningen av instruktionsförbudet i regeringsformen respektive riksbankslagen. Det anges att EU-kommissionen har kritiserat utformningen av dessa bestämmelser. Det samma anges gälla för den nuvarande regleringen av beslut om balans- och resultaträkning samt vinstdisposition (som beskrivs i kapitel 29 i betänkandet). Genom de förändringar som kommittén föreslår anges också den osäkerhet som kan ha funnits om svensk rätt är förenlig med unionsrätten i dessa avseenden undanröjas. Det anges inte bedömas finnas något tydligt hinder i unionsrätten för att riksdagen, enligt kommitténs förslag, ska godkänna eller inte godkänna riksbankens utformning av prisstabilitetsmålet. De förslag som lämnas om ett förtydligt mandat för Riksbanken avseende effektivitet och stabilitet och effektivitet i det finansiella systemet, bankens internationella arbete samt dess verksamhet inom kontanthantering och krisberedskap anges inte innebära några väsentliga förändringar i förhållande till EU-medlemskapet. Inte heller förslag avseende demokratisk granskning av Riksbanken eller bankens organisation och ledning bedöms medföra några sådana förändringar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att bakgrunden till kommitténs förslag huvudsakligen är nationell, dvs huvudsyftet är inte att genomföra ny EU-rätt men att det i vissa avseenden kan innebära att befintliga EU-rättsliga bestämmelser kommer att hanteras på ett annat sätt i svensk rätt som kan vara ägnat att undanröja kända eller möjliga problem med konvergensen. Beskrivningen är tydlig och det är positivt att det i betänkandets avsnitt om konsekvenser finns tydliga hänvisningar till relevanta avsnitt i betänkandets andra delar.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I betänkandets kapitel om ikraftträdande och övergångsbestämmelser anges att de föreslagna bestämmelserna om referensräntor ska träda i kraft den 1 juli 2021 medan den nya riksbankslagen i övrigt och övriga författningsförslag ska träda i kraft den 1 januari 2023. Vidare anges att det för Sveriges ekonomi, inte minst för exporten, konkurrenskraften och företagens finansiering är mycket angeläget att såväl finansiella som icke-finansiella företag även fortsättningsvis har tillgång till en referensränta som uppfattas som tillförlitlig. Mot bakgrund av behovet av skyndsamhet och de ekonomiska värden som berörs föreslår kommittén att förslagen till nya bestämmelser om referensräntor ska träda i kraft i juli 2021. När det gäller övriga delar av det samlade författningsförslaget

⁸ Mer specifikt ska statsråd enligt förslaget underrättas *efter* att Riksbanken har vidtagit en penningpolitisk åtgärd, i stället för före det att den vidtas.

föreslås i några avseenden övergångsregler, vilket i förekommande fall också motiveras. Det saknas en bedömning av behovet av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är tydligt att valet av tidpunkt för ikraftträdande i vart fall delvis har gjorts med beaktande av företags behov. Även i övrigt är beskrivningen av de överväganden som gjorts vid fastställande av tidpunkt för ikraftträdande tydliga. Att det saknas beskrivning om behovet av informationsinsatser är däremot en brist.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att den föreslagna utvidgningen av kretsen av uppgiftsskyldiga företag framför allt innebär att andra företag än sådana som idag står under Finansinspektionens tillsyn kommer att bli uppgiftsskyldiga. När det gäller kommitténs förslag om kontanthantering och Riksbankens ansvar för samordning och kontroll vid framtida kriser och beredskap anges dessa ge effekter för de två stora värdebolagen och det bolag som för närvarande äger depåer. I mindre utsträckning anges även ägare av uttagsautomater och vissa andra banker kunna påverkas. Företag som ingår i kontantkedjan anges kunna påverkas såväl avseende kostnader som intäkter. Till följd av förslagen om krisberedskap och höjd beredskap anges också ökade kostnader uppstå för de flesta företag som är direkta deltagare i RIX-systemet och som därmed omfattas av höjda krav på beredskapsplanering och en skyldighet att fortsätta viss verksamhet vid krig och krigsfara. Det anges att förslagen på beredskapsområdet i huvudsak ska avse RIX-anslutna banker, filialer till utländska kreditinstitut, finansiella infrastruktur företag och motsvarande utländska företag som har verksamhet i Sverige. I avsnitt 35.7.3 ges viss ytterligare information om de berörda företagen. Det anges att företag som arbetar med finansiell infrastruktur bland annat är clearingorganisationer, centrala motparter och värdepapperscentraler. Företag som tillhandahåller e-legitimation för inloggning av internetjänster kan också ingå i företag som har betydelse för den finansiella infrastrukturen. Bland de drygt 30 direkta deltagarna i RIX-systemet fanns det i augusti ca 20 banker och utländska kreditinstitut. Bland dessa anges tre ha ramavtal med staten genom Riksgäldskontoret avseende betalningstjänster och deras verksamhet bedöms vara i hög grad samhällsviktig.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information som ger en tillräckligt tydlig bild i vart fall av vilka branscher som kan väntas bli direkt berörda av kommitténs förslag. Indirekt kan det, såvitt Regelrådet förstår, finnas en påverkan avseende snart sagt alla företag i den bemärkelsen att ett fungerande finansiellt system och system för betalningar generellt sett kan anses ha mycket stor betydelse för alla företag. Den mer avgränsade grupp företag som berörs direkt av förslagen är emellertid inte tillräckligt tydligt avgränsad för att det ska gå att förstå hur många företag den består av, utöver att det är fler än ett tjugotal inom RIX-systemet. Regelrådet finner att finns viss värdefull information om de direkt berörda företagens antal men att det inte kan uteslutas på förhand att det hade varit möjligt för kommittén att beskriva dessa företags antal i vart fall något tydligare. Beskrivning av företagens storlek saknas helt.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag med avseende på bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag med avseende på antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att kommitténs förslag till ny riksbankslag inte är av en sådan art och detaljeringsgrad att effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt kan kvantifieras på ett meningsfullt sätt. Det anges att dessa mer detaljerade effekter i stället får utredas i samband med att Riksbanken utfärdar föreskrifter med stöd av den föreslagna lagen, t.ex. inom kontanthantering, beredskap eller avseende uppgiftsskyldighet. I samband med detta hänvisas till att det enligt kommitténs förslag ska uttryckas i lag att Riksbanken ska göra konsekvensutredningar enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Det anges vidare i konsekvensutredningen att de flesta företag som är direkta deltagare i RIX-systemet kommer att beröras av föreslagna krav på beredskapsområdet. Krav på beredskapsplanering och skyldighet att fortsätta viss verksamhet vid krig eller krigsfara anges medföra ökade kostnader som anges vara betydande. Samtidigt anges att de företag som ska leva upp till dessa krav kan få sin personalförsörjning säkerställd genom att krigsviktig personal kan krigsplaceras och därigenom är skyldig att kvarstanna i tjänst om allmän tjänsteplikt har beslutats.

Därutöver anges att enligt förslaget ska företag och näringsidkare i likhet med kommuner och landsting acceptera kontanter eller beredskapspengar vid höjd beredskap. För företag som helt saknar sådana möjligheter dag kan ett sådant krav medföra en viss ökad kostnad. Samtidigt anges kostnaden för företag vid kraftiga störningar i betalningssystemet också vara höga. Kommittén vill betona att höjd beredskap innebär exceptionella omständigheter och att det då kan bli aktuellt för näringsidkare att handha såväl kontanta betalningar som andra betalningar med lägre säkerhetskrav än vad som är fallet under normala tider.

Regelrådet gör följande bedömning. Till viss del har Regelrådet förståelse för att förslagets art medför särskilda utmaningar att kvantifiera de ekonomiska effekterna för berörda företag på ett meningsfullt sätt. Regelrådet finner emellertid att även en uppskattning av en delmängd av kostnaderna som förslaget kan ge upphov till kan ge relevant information som förtydligar konsekvensutredningen på ett meningsfullt sätt. Mer specifikt finner Regelrådet exempelvis att det kan ifrågasättas om det är omöjligt att uppskatta de kostnader som kan påverka företag till följd av kraven att anställda ska delta i utbildning av beredskapskäl. En sådan aktivitet som att delta i en utbildning framstår som en relativt lätt avgränsad insats, som man borde kunna göra exempelberäkningar på, eventuellt utifrån några olika antaganden om hur många företag och anställda som skulle kunna beröras. Det framstår inte heller som självklart för Regelrådet att kostnaden för den utvidgade kretsen företag att lämna uppgifter skulle vara omöjlig att uppskatta på ett sätt som i vart fall anger ett intervall för vad kostnaden kan bli, per företag. Uppgifter lämnas in av företag idag, såvitt Regelrådet kan förstå, och om förändringen i huvudsak innebär att fler företag ska lämna samma slags uppgifter borde det vara möjligt att få en uppfattning om vad kostnaden blir, antingen per företag eller för företagen totalt. Om det finns särskilda skäl till att detta inte bedöms vara möjligt hade detta kunnat anges. Regelrådet noterar också att kommittén har angett att kostnaderna till följd av beredskapskraven kommer att bli "betydande". Detta innebär såvitt Regelrådet kan förstå att kommittén ändå anser sig ha grund för att göra någon form av grov skattning. Det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens transparens om en så enkel kvantifiering som att ange ifall det bedöms röra sig om miljoner eller miljarder kronor hade gjorts. Vad som kan anses vara betydande är i mångt och mycket en fråga om i vilket sammanhang det anges. Sammantaget finner Regelrådet att även med beaktande av förslagets karaktär och svårigheten att göra en fullständig beräkning av vad konsekvenserna blir för företag så är det inte på förhand givet att det hade varit omöjligt att ge en något tydligare bild av konsekvenserna av de mer avgränsade åtgärder som kommer att behöva göras av företagen.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på företagens tidsåtgång, kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i konsekvensutredningen att avgränsningen av vilka företag som omfattas av de beredskapsrelaterade kraven har konsekvenser för konkurrensen mellan företagen i det finansiella systemet. För det första medför kraven betydande kostnadsökningar för de företag som omfattas. Hur omfattande kostnadsökningarna blir anges emellertid bero på hur Riksbanken kommer att utforma föreskrifterna. Det anges att kostnadsökningarna i viss mån kan göra det svårare för de företag som omfattas att konkurrera med andra, liknande företag. Kostnaderna bedöms emellertid inte vara så betydande att konkurrensen påverkas nämnvärt. För det andra anges att de aktuella företagen kommer att få en slags kvalitetsstämpel jämfört med de företag som inte omfattas av de föreslagna kraven. Detta anges bero på att företagen har bedömts vara mer tillförlitliga än andra företag i det avseendet att åtgärder har vidtagits för att verksamheten ska kunna fortsätta i krig och att den ska vara mindre sårbar i fredstida krissituationer. En sådan kvalitetsstämpel kan underlätta för de aktuella företagen när de konkurrerar med andra företag, enligt kommitténs uppfattning. Det finns också beskrivningar av hur finansiella företags situation på olika sätt påverkas av Riksbankens agerande, enligt de befogenheter som banken har och/eller föreslås få, i andra delar av betänkandet.

Regelrådet gör följande bedömning. Påverkan på konkurrensförhållanden har beskrivits med exempel som, såvitt Regelrådet kan bedöma, är relevanta. Det kan visserligen noteras att innebörden i att företag får betydande kostnader, samtidigt som dessa inte är tillräckligt betydande för att påverka konkurrensen nämnvärt inte är helt lätt att förstå. Det är oklart vad kommittén grundar sin bedömning på i det avseendet, när det samtidigt anges vara omöjligt att kvantifiera effekter på ett meningsfullt sätt. Regelrådet kan också notera att kravet på att alla företag ska acceptera kontanter eller beredskapspengar under vissa förhållanden sannolikt inte är konkurrensneutralt, vilket med fördel kunde ha blivit belyst tydligare. Icke desto mindre finner Regelrådet att en relevant beskrivning av möjlig påverkan på konkurrensförhållanden har getts.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens konkurrensförhållanden godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden, utöver den ovan refererade bedömning som kommittén gör att lagstiftningsförslaget inte är av sådan art eller detaljeringsgrad att effekter kan kvantifieras på ett meningsfullt sätt. Denna bedömning formuleras som att den avser även "villkor i övrigt".

Regelrådet finner att eftersom beskrivningen av påverkan på företagen generellt sett kännetecknas av vissa brister i tydlighet kan det inte på förhand uteslutas att det skulle kunna finnas en påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är inte uteslutet att de krav som kommer att ställas på berörda företag kan påverka företag på olika sätt beroende av deras storlek. Ett exempel skulle kunna vara kravet att det under vissa förhållanden blir obligatoriskt att acceptera betalning med kontanter. Ett

företag som i utgångsläget enbart accepterar kortköp kan behöva anpassningar som inte är kostnadsneutrala för att försäkra sig om att kunna leva upp till detta krav. Sådana kostnadsförändringar skulle kunna ha större relativ betydelse för mindre företag än för större företag. Mot att detta skulle vara ett väsentligt problem kan anföras att det enbart är vid tillfällen då höjd beredskap gäller som det skulle bli aktuellt. Alldeles oavsett i vilken mån detta är ett exempel på ett reellt problem av någon större omfattning illustrerar exemplet att det inte är uppenbart att en beskrivning är omotiverad. Hur stort problemet att en beskrivning saknas är blir svårt att avgöra eftersom det också saknas en storleksmässig beskrivning av berörda företag.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i vissa avseenden håller tillräcklig kvalitet. Exempelvis är beskrivningen av alternativa lösningar tydlig och det samma kan sägas om både förslagets överensstämmelse med EU-rätten och särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande. När det gäller ekonomiska konsekvenser har dessa till stor del redovisats på en nivå som inte medger en bedömning av vad konsekvenserna blir för företag och den specifika redovisning som finns av ekonomiska konsekvenser för företag som finns innehåller viss värdefull information men hade likväl behövt förtydligas bland annat när det gäller påverkan på företagets kostnader och verksamhet. Det finns exempel på kostnadspåverkan som såvitt Regelrådet kan bedöma bör vara möjlig att redovisa i vart fall något tydligare. Som helhet är beskrivningen inte tillräckligt tydlig, även om förslagets övergripande samhällsekonomiska karaktär beaktas.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte 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 1 april 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande