

Finansdepartementet

via e-post

fi.remisssvar@regeringskansliet.se

fi.fma.b@regeringskansliet.se

Dnr: Fi2019/04029/B

Remissyttrande

Betänkandet En ny riksbankslag (SOU 2019:46)

Bankgirocentralen BGC AB, nedan Bankgirot, har beretts möjlighet att yttra sig över förslagen och bedömningarna i betänkandet. Betänkandet omfattar alla delar av Riksbankens verksamhet och Bankgirot har valt att begränsa sin analys till de delar som på ett eller annat sätt bedöms beröra Bankgirots verksamhet.¹

Bankgirot ställer sig i huvudsak positivt till och tillstyrker de förslag och bedömningar som görs i betänkandet och har inga synpunkter på dessa utöver vad som framgår nedan.

Bankgirots synpunkter följer betänkandets disposition och följer nedan.

7 Det finansiella systemets roll, funktioner och risker

Betänkandet

- Avsnitt 7.2.2 En beskrivning av det finansiella systemet.
- I faktarutan på sidan 349 står "Kreditmarknadsföretagen får inte ägna sig åt betalningsförmedling via generella system ...".

¹ Bankgirot har analyserat och kommenterat de åtta kapitlen 7, 13, 20, 21, 24, 34, 35 och 38.

Bankgirots kommentar

Bankgirot invänder mot den ovan citerade skrivningen och bedömer att kreditmarknadsföretag är en sådan typ av finansiellt institut som har rätt att delta i generella betalningssystem. Skälen för detta är följande.

Kreditmarknadsföretag är en typ av kreditinstitut i enlighet med 1 kap. 5 § 10 p. lag (2004:297) om bank och finansieringsrörelse.

Kreditinstitut är en sådan tillhandahållare av betaltjänster som definieras som betaltjänstleverantör, 1 kap. 3 § 1 p. lag (2010:751) om betaltjänster.

En betaltjänstleverantör enligt 1 kap. 3 § lag om betaltjänster som är en juridisk person får inte nekas tillträde till ett betalningssystem, om betaltjänstleverantören uppfyller sådana krav för tillträde till betalningssystemet som uppställts i enlighet med 7 kap. 2 § lag om betaltjänster.

Betalningssystem definieras i lag om betaltjänster 1 kap. 4 § och avser ett generellt betalsystem enligt 1 kap. 3 § andra stycket lag om bank- och finansieringsrörelse. Med generella betalsystem avses system för förmedling av betalningar från ett stort antal från varandra fristående betalare avsett att nå ett stort antal från varandra fristående slutliga betalningsmottagare, 1 kap. 3 § andra stycket lag om bank- och finansieringsrörelse.

Bankgirot vill också kommentera att beskrivningen under rubriken "Infrastrukturen för betalningar i Sverige" inte är komplett. Bankgirot har sedan ett stort antal år sina båda avvecklingssystem - Bankgirots Clearing- och Avvecklingstjänst och BiR² Avvecklingstjänst, anmälda till EU-kommissionen. Systemen utgör centrala funktioner innan avveckling i RIX kan ske. Detta gäller såväl sessionsbaserade som realtidsbetalningar och omfattar alla massbetalningar mellan banker i Sverige jämte statens betalningar till och från hushåll och företag.

13 En ny riksbankslag

Bankgirots kommentar

Bankgirot har inget att invända mot att begreppet *betalningsväsendet* utmönstras ur lagstiftningen. Detta får dock inte ändra något i sak vad gäller Riksbankens ansvar för det svenska betalningssystemet i hela kedjan från betalare till betalningsmottagare.

² Betalningar i Realtid.

20 Riksbankens ansvar för finansiell stabilitet

Betänkandet

- Avsnitt 20.8.6. Formuleringen av Riksbankens mål.

Kommitténs förslag är att målet för Riksbankens verksamhet enligt det kapitel i riksbankslagen som behandlar det finansiella systemet är att bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt. I detta ingår att allmänheten ska kunna göra betalningar. Riksbanken ska uppnå detta mål utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet.

Kommittén föreslår att Riksbanken tilldelas ett antal konkreta uppgifter och befogenheter för detta.

Bankgirots kommentar

Bankgirot tillstyrker förslaget. Det finansiella systemets stabilitet förutsätter att allmänheten kan göra betalningar i alla situationer.

21 Finansiell infrastruktur

Betänkandet

- Avsnitt 21.2 Riksbankens ansvar för betalningsavveckling.
- Faktaruta sid 916 och text på sid 923 - 925

Kommittén föreslår att Riksbanken även fortsättningsvis ska tillhandahålla ett system för betalningsavveckling.

Bankgirots kommentar

Bankgirot tillstyrker förslaget utifrån synen att det är en av Riksbankens huvuduppgifter.

Bankgirot föreslår att Riksbanken inte bör utan att samråda med betaltjänstleverantörer och övriga organisationer verksamma inom den finansiella infrastrukturen på marknaden självständigt få besluta om utläggning av driften av ett sådant avvecklingssystem till tredje part. Val av leverantör och geografisk placering av driftställe m.m. har inverkan på både Sveriges finansiella stabilitet och säkerhet.

Bankgirot anser också att det är viktigt att krav ställs, och följs upp, på finansiell och operativ förmåga hos deltagarna i Riksbankens avvecklingssystem för att säkerställa stabilitet.

Betänkandet

- Avsnitt 21.3 Övervakning av den finansiella infrastrukturen
- faktaruta på sidan 929 och text sid 934

Bankgirots kommentar

Bankgirot tillstyrker förslaget att Riksbanken ska övervaka de organisationer som är av betydelse för finansiella infrastrukturen.

Bankgirot invänder mot att Bankgirosystemet inte skulle vara ett betalningssystem i den mening som avses i lagen om betaltjänster.

Bankgirosystemet är ett system för förmedling av betalningar från ett stort antal från varandra fristående betalare avsett att nå ett stort antal från varandra fristående slutliga betalningsmottagare, och därigenom ett generellt betalningssystem i enlighet med 1 kap. 3 § andra stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse. Detta är i sin tur definitionen av betalningssystem enligt 1 kap. 3 § andra stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Tillträde till generella betalningssystem måste ges till alla institut som önskar delta och som uppfyller uppställda deltagarkrav. Den som har ansvaret för ett betalningssystem ska enligt 7 kap 1 § lag om betaltjänster ska se till att reglerna om tillträde till betalningssystemet är objektiva, icke-diskriminerande och proportionella. Reglerna får inte hindra tillträde i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att skydda mot risker i verksamheten och för att skydda betalningssystemets finansiella och operativa stabilitet. Av förarbetena³ till lagen om betaltjänster framgår att systemägaren får ställa upp nödvändiga deltagarkrav och villkor om kapitalstyrka, interna riskhanteringsprocesser och annat som krävs för att skydda systemets stabilitet.

Bankgirot har enligt lag (2007:528) om värdepappersmarknaden beviljats tillstånd att bedriva clearingverksamhet. Därigenom är Bankgirot skyldigt att tillgodose de säkerhetskrav som är förenade med verksamheten, vilket även omfattar betalningssystemen.

Det bör noteras att det finns andra betalningssystem som definieras enligt 7 kap. 3 § 2 p. lag om betaltjänster. Dessa system är dock inte generella. Det bör därmed understrykas att kraven enligt 7 kap. 1 -2 §§ lag om betaltjänster vad gäller att bereda betaltjänstleverantörer tillträde till betalningssystem enbart gäller för betalningssystem som är generella. Motsvarande krav behöver således inte ställas upp för betalningssystem som inte är generella.

Se även kommentaren avseende kapitel 7 ovan.

³ Prop. 2009/2010:220 sid 274. Se även prop. 2017/18:77 sid 213.

24 Övriga frågor inom finansiell stabilitet

Betänkandet

- Avsnitt 24.2 Riksbankens övervakning av det finansiella systemets funktionssätt
- Faktaruta på sidan 1078

Bankgirots kommentar

Bankgirot tillstyrker förslaget att Riksbanken ska bedöma om det finansiella systemet är stabilt och effektivt och identifiera sårbarheter och risker. Bankgirot tillstyrker också att Riksbanken, om åtgärder krävs från någon annan myndighet, ska uppmärksamma den myndigheten på detta. Motsvarande bör gälla även gentemot andra organisationer av betydelse för den finansiella infrastrukturen.

34 Kontanter

Betänkandet

- 34.1.2 Återstående frågor efter delbetänkandet, sidan 1537

Bankgirots kommentar

Bankgirot instämmer i den principiella betydelsen av frågan om vilka betalningsmedel som ska tillhandahållas av Riksbanken i framtiden och tillstyrker därför att frågan om statens roll på betalningsmarknaden och i betalningssystemet bör utredas i särskild ordning. Bankgirot instämmer också i att frågan om kontanters roll som betalningsmedel i ett längre perspektiv ska ingå i en sådan utredning. Skälet till detta är att kontanter är det enda betalningsmedel som fungerar vid ett allmänt avbrott i el- eller datakommunikation. Även kontanter kräver clearing och avveckling med tillhörande IT-system för att fungera över tid.

Betänkandet

- Avsnitt 34.4.2 Uppgiften att ansvara för depåverksamheten
- Avsnitt 34.4.4 Uppgiften att ha det övergripande ansvaret för kontanthanteringen
- Avsnitt 34.4.5 Riksbankens ansvar vid problem i kontanthanteringen

Bankgirots kommentar

Bankgirot tillstyrker förslaget att målet för Riksbankens kontantverksamhet ska vara att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige. Förslaget stämmer väl överens med målet för Riksbankens verksamhet att bidra till det finansiella systemets stabilitet och

effektivitet vari ingår att allmänheten ska kunna göra betalningar. Vid el- och dataavbrott kan kontanter vara det enda betalningsmedel som fungerar, åtminstone på kort och medellång sikt.

Bankgirot tillstyrker också förslaget att ge Riksbanken det övergripande ansvaret för att kontanthantering fungerar. Att samordning sker mellan de parter som ansvarar för olika led i kontanthanteringskedjan torde vara centralt. Av det skälet tillstyrker Bankgirot även förslaget att Riksbanken vid behov ska ha en koordinerande roll inom kontanthantering. Bankgirot anser också att Riksbanken bör få ansvaret att övervaka och samordna alla aktörer som är verksamma i kontanthanteringskedjan.

Betänkandet

- Avsnitt 34.7.4 Kommitténs överväganden

Bankgirots kommentar

Bankgirot tillstyrker att det inte ska gå att avtala bort regleringen om lagligt betalningsmedel, inte minst vid höjd beredskap. För att allmänheten ska kunna göra betalningar även vid el- och dataavbrott under lägen med höjd beredskap krävs att rätten att betala med kontanter inte kan avtalas bort i sådana lägen.

35 krisberedskap och höjd beredskap

Betänkandet

- Avsnitt 35.1.3 Kontantbetalningar

Bankgirots kommentar

Bankgirot vill göra tillägget att kontanter inte i längden fungerar som betalningsmedel utan tillgång till elektroniska system. (Se Bankgirots kommentar ovan till 34.1.2. Beroendet nämns också i betänkandet på sidan 1597, avsnitt 35.2.4 Sårbarheter i kontantkedjan.) Bankernas betalning vid köp och försäljning av kontanter sker i nuläget via Bankomat AB och Bankgirots Kontanthantering och Bankgirots Clearing- och Avvecklingstjänst. Längre el- eller dataavbrott skulle därför påverka allmänhetens tillgång kontanter.

Betänkandet

- Avsnitt 35.4.5 Försvarsberedningens rapport

Bankgirots kommentar

Bankgirot instämmer i påståendet att det finansiella systemet är beroende av att elförsörjning och elektroniska kommunikationer fungerar (tredje stycket på sidan 1613). Alla led i betalningskedjan är beroende av fungerande el- och datakommunikation. Ett längre elavbrott skulle förhindra datakommunikation för många bankkunder, dvs betalare och betalningsmottagare. Det är idag oklart vilket ansvar bankerna och centrala aktörer har för att upprätthålla den grundläggande infrastrukturen för alternativa betalningsmedel. Bankgirot rekommenderar att detta tydliggörs i kommande lagstiftning.

35.7 Kommitténs överväganden

Betänkandet

- 35.7.1 Uppgift och mål

Bankgirots kommentar

Bankgirot tillstyrker att Riksbanken vid störningar i fråga om genomförandet av betalningar som uppkommer i fredstida krissituationer, ska kunna upprätta en ledningsfunktion för samordning och information.

Bankgirot menar att denna ledningsfunktion för samordning och information *också ska kunna verka under höjd beredskap*. För att detta ska fungera effektivt krävs, att de juridiska personer som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningstransaktioner enligt 1 kap. 2 § p. 3 lagen om betaltjänster (elektroniska betalningar), ska kunna samverka med Riksbanken vid höjd beredskap. Samverkan måste också kunna ske vid el- och datakommunikationsavbrott, vilket innebär att dessa aktörer måste få tillgång till säker kommunikation till Riksbanken.

Bankgirot delar kommitténs uppfattning att allmänheten ska kunna göra nödvändiga betalningar även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. För detta krävs att Riksbanken *ges tydliga planeringsförutsättningar som överensstämmer med aktuella säkerhetspolitiska överväganden, samt en vid var tid giltig definition av "nödvändiga betalningar"*.

- Elektroniska betalningar, sidan 1622

Bankgirot delar kommitténs syn att Riksbanken vid behov också ska förbereda alternativa lösningar i förhållande till de system och rutiner som vanligtvis används. Bankgirot anser att kravet måste vara tydligt och menar att Riksbanken ska ges uppgiften att i samverkan med andra aktörer planera för och öva alternativa lösningar, redan innan behovet blir alltför påtagligt.

Betänkandet

- 35.7.3 Vilka aktörer ska omfattas av Riksbankens planerings och kontrollansvar?

Bankgirots kommentar

Krav på företag och föreskriftsrätt

Bankgirot delar kommitténs syn på att man bör efterlikna de nya föreskrifter om totalförsvarsplanering för företag inom telekommunikationsområdet som Post- och telestyrelsen beslutade i slutet av 2018. Bankgirot vill bara tydliggöra att om motsvarande föreskrifter ska tillämpas inom den finansiella sektorn så måste Riksbanken beakta sektorns internationella karaktär och ställa konkurrensneutrala krav på samtliga aktörer på den svenska marknaden.

Betänkandet

- 35.7.8 Offentlighet och sekretess

Bankgirots kommentar

Bankgirot delar kommitténs syn på behov av sekretess kring de mest känsliga delarna i den svenska betalningsinfrastrukturen. Då stora delar av denna utvecklas och tillhandahålls av privata aktörer och deras underleverantörer, menar Bankgirot att det är viktigt att Riksbanken föreskriver om vilken information som ska skyddas samtidigt som det ska vara möjligt att dela nödvändig information med nya deltagare. Det är viktigt att finna en rimlig balans mellan sekretess och öppen information för att den finansiella sektorn ska kunna fortsätta utvecklas med nya lösningar och nya aktörer.

Betänkandet

- 35.7.11 Statliga utbetalningskort

Bankgirots kommentar

Kommitténs förslag att fortsatt kunna göra utbetalningar till privatpersoner genom någon form av statliga utbetalningskort, delas inte av Bankgirot. Bankgirot uppfattar inte detta som en användbar lösning, inte ens som en lösning i sista hand. Bankgirot bedömer inte att fysisk post är en tillförlitlig lösning i krissituationer och vid höjd beredskap. Istället anser Bankgirot att kommitténs idéer kring nyttjande av statliga konton för allmänheten är lämpligare för såväl statliga betalningar som eventuellt för transaktioner mellan enskilda.

Det är viktigt att staten gör överföring av pengar till konton och att dessa konton ska kunna användas för att göra betalningar. I första hand bör staten göra överföringar till existerande bankkonton, men om det inte kan genomföras, av exempelvis tekniska skäl kan överföringar göras till statliga konton

(tex skattekonton, eller motsvarande). Från statliga konton kan sedan personer och företag göra överföring till önskat bankkonto eller uttag av kontanter.

Det går att debitera och kreditera konton också vid ett allmänt bortfall av el- och datakommunikation i samhället. Bankernas centrala IT-system (som ständigt håller korrekta saldon för bankkonton) har hög redundans. Detta bör kunna kompletteras med olika typer av lösningar för debitering och kreditering av konton från enskilda prioriterade bankkontor eller lokala statliga servicekontor som har tillgänglig reservkraft och säker kommunikation. Bankgirot uppfattar att detta kan vara exempel på de alternativa lösningar som kommittén tidigare berört.

38 Konsekvenser av kommitténs förslag

Betänkandet

- Avsnitt 38.2.3 Uppgiften att bidra till stabilitet och effektivitet i det finansiella systemet

Bankgirots kommentar

Bankgirot tillstyrker att det ska förtydligas att Riksbanken ska förbereda sig och vidta åtgärder för att skapa en god förmåga att motverka allvarliga störningar i det finansiella systemet. Bankgirot vill tillägga att Riksbanken även ska arbeta för att också andra aktörer i det finansiella systemet förbereder sig för allvarliga störningar och därmed har förmåga att motverka störningar. Skälet till detta hänger väl samman med kommentaren ovan under avsnitt 35.4.5.

Betänkandet

- Avsnitt 38.2.8 Uppgifter inom kontantutgivning och kontanthantering

Bankgirots kommentar

Bankgirot tillstyrker förslagen. Skälen är de som angivits i kommentarerna till kapitlen 34 och 35.

Detta yttrande har beretts av Compliance Officer Hillevi Kämpeskog och Produktchef clearing och avveckling Johan Weijne.

Bankgirocentralen BGC AB

Erik Kjellberg
Chief Compliance Officer