

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 Digital operativ motståndskraft för finanssektorn

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 ändringar i gällande regelverk och förslag till en ny lag om kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om digital operativ motståndskraft för finanssektorn¹, vidare kallad DORA-förordningen eller EU-förordningen.

Ändringar föreslagna med anledning av DORA-förordningen föreslås i följande gällande regelverk: lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m., lagen (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan, lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument, lagen (2004:46) om värdepappersfonder, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), lagen (2010:751) om betaltjänster, lagen (2011:755) om elektroniska pengar, lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder samt lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag. Ändringarna är bland annat bestämmelser om att de finansiella entiteterna som omfattas ska följa kraven i DORA-förordningen, tillägg om att Finansinspektionen även får ingripa vid överträdelse av DORA-förordningen och andra ändringar och tillägg för att genomföra tillämpningen av DORA-förordningen.

Den kompletterande lagen innehåller bestämmelser om bland annat ansvariga myndigheter för hotbildsstyrda penetrationstester, Finansinspektionens tillsynsbefogenheter, ingripanden och sanktioner vid överträdelser av EU-förordningen, och avgifter för att bekosta Finansinspektionens och Riksbankens verksamhet enligt EU-förordningen.

I remissen lämnas också förslag om vissa ändringar som rör överklaganden av Finansinspektionens beslut i frågor som inte har samband med DORA-förordning. Ändringarna föreslås i trafikskadelagen (1975:1410).

Det remitterade förslaget föreslås träda i kraft 17 januari 2025.

¹ Förordning (EU) 2022/2554 av den 14 december 2022 om digital om operativ motståndskraft för finanssektorn och om ändring av förordningarna (EG) nr 1060/1011, (EU) nr 648/2012, (EU) nr 600/2014, (EU) nr 909/2014 och (EU) 2016/1011.

EU-förordningen innebär nya krav på företag inom den finansiella sektorn. Det gäller bland annat krav på företagets riskhantering när det gäller informations- och kommunikationsteknik (IKT), incidentrapportering, hantering av utlagd verksamhet och testning av digital operativ motståndskraft. EU-förordningen träder i kraft 17 januari 2025.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagets bakgrund beskrivs vara EU-förordningen som träder i kraft 17 januari 2025. EU-förordningens bakgrund beskrivs vara de senaste årens snabba digitalisering, hur användningen av IKT i dag är avgörande för driften av alla finansiella organisationers vanliga dagliga funktioner och hur det tillsammans med den höga graden av sammanlänkning mellan aktörer på finansmarknaden ökar sårbarheten som kan få negativa konsekvenser för den finansiella stabiliteten i EU. Det framgår i remissen att det krävs vissa nationella bestämmelser för att EU-förordningen ska kunna tillämpas i Sverige.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt mot vilken bakgrund förslaget föreslås och att syftet är att EU-förordningen ska kunna tillämpas i Sverige.

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

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av remissen framgår att förslagsställaren inte anser att det finns alternativa lösningar till att införa nationella kompletterande bestämmelser eftersom kommissionen i så fall skulle kunna starta ett fördragsbrottsförfarande mot Sverige. Det framgår också att regleringen behöver komma till stånd för att DORA-förordningen ska kunna tillämpas.

Av remissen framgår vilka vägval förslagsställaren gjort för hur de nödvändiga kompletterande bestämmelserna ska införlivas i svensk rätt. Till exempel ska den kompletterande lagen enbart gälla för de finansiella entiteter som inte redan omfattas av gällande rätt som förslagsställaren bedömt vara tillräcklig för att uppfylla kraven i EU-förordningen. Ett annat exempel gäller myndighetsansvaret för hotbildsstyrda penetrationstester gällande vilka förslagsställaren beskrivit hur myndigheterna Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgäldskontoret bör eller inte bör ansvara för verksamheten.

Regelrådet gör följande bedömning. Utöver de exempel som angivits ovan konstaterar Regelrådet att fler tydliga exempel finns i remissen. Även om förslagsställaren inte presenterat förslagen som alternativa lösningar anser Regelrådet att det som framgår av remissen tydliggjort hur förslagsställaren resonerat och vilka val som sedan presenterats i förslaget. Att kunna följa alternativa lösningarna till förslagets olika delar på detta sätt har enligt Regelrådet avsevärt höjt konsekvensutredningens kvalitet i jämförelse med att enbart presentera alternativa lösningar till förslaget som helhet. Det framgår också alternativa lösningar till förslaget som helhet.

I viss mån framgår även effekter om ingen reglering kommer till stånd men denna del hade kunnat utvecklas enligt Regelrådet. Det anges att EU-förordningens syfte är att uppnå en hög gemensam nivå av digital operativ motståndskraft. Effekterna av att den reglering som nu föreslås inte kommer till stånd borde enligt Regelrådet kunna leda till att syftet med EU-förordningen inte uppnås, eller till viss del inte uppnås. Beskrivningen av effekter av om ingen

reglering kommer till stånd borde därmed kunnat fördjupats av förslagsställaren för att tydligare motivera förslaget. Men det som angivits i remissen anses dock vara tillräckligt.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det framgår att förslagsställaren bedömt att förslaget överensstämmer med EU-rätten samt att förslagen inte går utöver vad som krävs för att uppfylla kraven i förordningen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är tydligt vilka bedömningar förslagsställaren gjort i frågan om förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Utifrån vad som framgår av remissen som helhet anser Regelrådet att förslagsställaren genomgående tydliggör hur förslagen härrör från och överensstämmer med EU-förordningen.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren anger att förslagen ska träda i kraft 17 januari 2025, vilket är samma datum som EU-förordningen träder i kraft. Förslagsställaren bedömer vidare att det inte torde finnas något behov av särskilda informationsinsatser med anledning av det remitterade förslaget.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av remissen vilken hänsyn förslagsställaren tagit till tidpunkten för förslaget ikraftträdande och att det inte bedömts finnas något behov av speciella informationsinsatser till följd av det remitterade förslaget. Med anledning av de nya krav som EU-förordningen ställer som även kommer följas upp av Finansinspektionen vid tillsyn anser Regelrådet att det hade höjt konsekvensutredningens kvalitet om förslagsställaren också bedömt om speciella informationsinsatser behövs vad gäller EU-förordningen. Regelrådet anser dock att vad som angivits är tillräckligt.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges att de flesta företag som bedriver verksamhet inom finansmarknadsområdet och som står under tillsyn hos Finansinspektionen kommer att beröras av DORA-förordningen och kraven som ställs i den. I DORA-förordningen benämns företagen som finansiella entiteter och det ska röra sig om flera olika typer av företag och att vissa företag kan beröras mer än andra.

I remissens avsnitt om DORA-förordningens tillämpningsområde framgår vidare att det handlar om företag inom den finansiella sektorn med undantag för betalningsoperatörer och enheter som deltar i betalningshantering. Det ska även finnas vissa storlekskrav som innebär att förvaltare av alternativa investeringsfonder, försäkrings- och återförsäkringsföretag, tjänstepensionsinstitut och försäkrings- och återförsäkringsförmedlare under en viss storlek inte ska omfattas av EU-förordningen. Förslagsställaren anger också att proportionalitetsprincipen är central vid tillämpningen av EU-förordningen och att de

finansiella entiteterna ska efterleva kraven i EU-förordningen med beaktande av bland annat sin storlek. Det anges också att tillsynsmyndigheterna ska beakta de finansiella entiteternas tillämpning av proportionalitetsprincipen när de utövar sin tillsyn.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår visserligen av remissen att de flesta företag inom den finansiella sektorn omfattas av förslaget och tillhörande DORA-förordningen. Men det finns undantag och avgränsningar och förslagsställaren hänvisar till en proportionalitetsprincip som ska avgränsa företagets tillämpning av kraven och som ska beaktas av tillsynsmyndigheterna. Enligt Regelrådet hade det behövts förtydliganden och kvantitativa beskrivningar för att det som anges ska kunna anses vara tillräcklig, framför allt gällande den beskrivning av det storlekskravet som finns för vissa typer av företag och hur proportionalitetsprincipen ska appliceras när företagen ska leva upp till kraven. Alternativt hade förslagsställaren behövt motivera varför sådana preciseringar inte var relevanta eller möjliga att göra. Däremot anser Regelrådet att det inte behövts något mer förtydligande vad gäller branschtillhörighet. För den delen är förslaget i sig tillräckligt tydligt.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslagsställaren beskriver kvalitativt hur företagen påverkas av EU-förordningen. Det anges att de nya kraven kan innebära kostnader för enskilda företag, särskilt i den inledande fasen. DORA-förordningen ska i första hand innebära att större kreditinstitut, enstaka försäkringsföretag, något eller några tjänstepensionsföretag, börser och värdepapperscentraler kommer omfattas av EU-förordningen fullt ut. Sammanlagt torde det enligt förslagsställaren innebära att högst ett 20-tal svenska företag kommer omfattas av EU-förordningen fullt ut. För de flesta företag ska det dock tillkomma krav på deras organisation och hantering av risker inom IKT-säkerhetsområdet. Kraven ska dock inte vara helt olika de redan gällande krav men de ska vara mer övergripande och generella. Det tillkommer även krav på incidentrapportering, vilket enligt förslagsställaren företagen borde kunna hantera utan större ändringar eftersom det enligt redan gällande regelverk finns omfattande krav på rapportering.

EU-förordningen ska dock stärka företagets motståndskraft och i förlängningen också möjligheten för företagen att tillhandahålla sina tjänster utan avbrott. Ur det hänseendet kan kraven i EU-förordningen enligt förslagsställaren på lång sikt innebära kostnadsbesparingar för företagen och stärka allmänhetens förtroende för både företagen och för marknaden som helhet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår inte tydligt om förslagsställaren anser att det nu remitterade förslaget inte kommer påverka berörda företag men Regelrådet förstår det som att förslagsställaren beskrivit konsekvenser som följer av DORA-förordningen. Ett tydliggörande gällande detta hade varit önskvärt enligt Regelrådet. Det framgår av remissen att DORA-förordningen kommer medföra konsekvenser för företagen. Så vitt Regelrådet förstår det är detta första gången DORA-förordningen hanteras inom nationell lagstiftning. Även om det inte skulle anses primärt vara det nu remitterade förslaget som kommer påverka berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet anser Regelrådet att det i samband med detta förslag är nödvändigt att tydligare beskriva de konsekvenserna.

Även om förslagsställaren beskriver att DORA-förordningen kommer påverka företagens verksamhet i viss mån, givet de krav som ställs på företagen idag, anser Regelrådet att en mer djupgående beskrivning hade varit nödvändig givet de tvingande krav som ställs på företagen och vilka Finansinspektionen ska följa upp i sin tillsyn. Regelrådet bedömer därför att det som beskrivits vad gäller påverkan på berörda företags verksamhet inte är tillräcklig. Inte heller förslagsställarens konstaterande om att DORA-förordningen kommer innebära kostnader anses vara tillräckligt. Vidare har inget beskrivits vad gäller tidsåtgång. Regelrådet anser att förslagsställaren åtminstone hade behövt motivera varför beskrivningarna inte finns eller varför de enbart kan vara mycket övergripande för att aspekten ska anses vara godtagbar. Men det hade enligt Regelrådet varit till fördel om förslagsställaren beskrivit vilken påverkan både EU-förordningen och det nu remitterade förslaget innebär för svenska företag på ett mer detaljerat sätt både kvalitativt och kvantitativt.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagens påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren anger att syftet med DORA-förordningen är att öka motståndskraften och i förlängningen öka möjligheten för företagen att tillhandahålla sina tjänster utan avbrott. Driftsavbrott är enligt förslagsställaren förenade med stora och oförutsedda kostnader både för de företag som drabbas och marknaden i stort. Därför anser förslagsställaren att en hög driftssäkerhet borde innebära en konkurrensfördel för det enskilda företaget. Att ha harmoniserade regler inom EU bör också enligt förslagsställare påskynda företagets arbete med att öka sin egen motståndskraft i förhållande till om kraven inte harmoniserades.

Regelrådet gör följande bedömning. I likhet med vad som anges ovan om påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är det även för denna aspekt inte tydliggjort av förslagsställaren om beskrivningen är avgränsad till påverkan som följer enbart av EU-förordningen. Ett tydliggörande hade varit önskvärt även för denna aspekt. Hur harmonisering av kraven inom EU kan komma att påverka konkurrensförhållandena har till viss del motiverats av förslagsställaren. Men eftersom företagen sannolikt också är aktiva mot tredje land anser Regelrådet att ett vidgat perspektiv gällande konkurrens hade varit nödvändig. Vidare finns det enligt Regelrådet oftast en påverkan på konkurrensförhållanden när de som berörs är både små och stora företag eftersom företagen har olika möjligheter att omhänderta nya krav på verksamheten. För EU-förordningen finns så vitt Regelrådet förstår olika trösklar för att i överhuvudtaget omfattas av kraven och sedan också för vissa delar av kraven. Som beskrivits ovan saknas tydlighet i konsekvensutredningen gällande trösklarna och det saknas också för denna aspekt en beskrivning av hur konkurrensförhållandena för berörda företag kan påverkas givet deras olika storlekar och därmed olika krav.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag som bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Som Regelrådet uppfattar det anges inget om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet ser inte heller någon uppenbar anledning till att en sådan skulle finnas. Om förslagsställare inte anser att en beskrivning av en aspekt är nödvändig måste det för övriga aspekter motiveras för att aspekten ska kunna anses vara godtagbar. Regelrådet har dock även tidigare funnit att det inte är tydligt vad påverkan på företagen i andra avseenden ska innebära, varför avsaknaden av en sådan beskrivning kan anses som godtagbar.

Regelrådet finner att aspekten regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges i remissen att DORA-förordningen inte ska omfatta företag under en viss storlek och vissa krav ska enbart gälla vissa företag över en viss storlek. Förslagsställaren hänvisar också till en proportionalitetsprincip vid tillämpningen av kraven i EU-förordningen. Vid beslut om sanktionsavgift kan också företagets omsättning vara en omständighet för myndigheten att ta hänsyn till. Inget annat beskrivs vad gäller eventuell särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Som angivits ovan gällande aspekten berörda företag utifrån storlek hade det varit nödvändigt för förslagsställaren att tydliggöra storlekskravet som avgör om vissa företag ska omfattas av förslaget och på vilket sätt proportionalitetsprincipen ska tillämpas. Det framgår inte så vitt Regelrådet förstår det om företag som är små — enligt någon vedertagen definition, ska omfattas eller inte av kraven eller på vilket sätt de kan avgränsa tillämpningen av kraven utifrån proportionalitetsprincipen. Även om omsättningen kan vara en omständighet för myndigheterna att ta hänsyn till vid beslut om sanktionsavgift är det inte tydliggjort att det är gjort med hänsyn till specifikt små företag. Enligt Regelrådet framgår det därmed inte någon beskrivning om särskild hänsyn till små företag tagits eller inte tagits vid utformningen av förslaget. Det hade behövts ett tydliggörande om hänsyn till små företag tagits eller inte tagits vid reglernas utformning och i förekommande fall, en motivering till varför detta inte gjorts.

Regelrådet finner att beskrivningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Remissen avser förslag till nationella anpassningar till EU:s DORA-förordning. Förordningen innebär nya krav på företag inom den finansiella sektorn om bland annat informations- och kommunikationsteknik, incidentrapportering och testning av företagets digitala motståndskraft.

Regelrådet har funnit att aspekterna alternativa lösningar, effekter om ingen reglering kommer till stånd, förslaget överensstämmelse med EU-rätten, särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande, behov av speciella informationsinsatser, berörda företag utifrån bransch och regleringens påverkan på företagen i andra avseende som godtagbara.

Regelrådet har dock funnit att beskrivningen av berörda företag utifrån antal och storlek inte anses vara tillräcklig där bland annat en beskrivning av det storlekskrav som finns för att omfattas av regleringen. Det är också otydligt hur proportionalitetsprincipen ska appliceras i praktiken. Samma bedömningsskäl finns för aspekten särskild hänsyn till små företag och det anses också otydligt vilken bedömning förslagsställaren gjort gällande behov av särskild hänsyn till små företag vid utformningen av reglerna. Vidare anser Regelrådet att det i konsekvensutredningen tydligare skulle beskrivits vilken påverkan förslaget och tillhörande EU-förordning kan komma att innebära på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet. Det som beskrivits gällande detta har därför bedömts vara bristfälligt. Regelrådet anser också att det finns en risk för konkurrenspåverkan som inte beskrivits av förslagsställaren, varför aspekten påverkan på konkurrensförhållandena också bedömts som bristfällig.

Enligt Regelrådet framgår det i remissen att det kan uppstå konsekvenser för företagen med anledning av DORA-förordningen. Regelrådet anser att effekter av betydelse för svenska företag som uppkommer även till följd av EU-lagstiftning bör utredas någonstans i lagstiftningskedjan. Därför rekommenderar Regelrådet att det som komplement till kommissionens konsekvensutredningar görs en nationell konsekvensutredning. Detta bör enligt rådet göras så tidigt som möjligt i processen. Regelrådet kan inte se att förslagsställaren i denna remiss har hänvisat till någon sådan nationell kompletterande konsekvensutredning. Det är dock enligt Regelrådet tydligt att DORA-förordningen kommer innebära både initiala kostnader för företag och återkommande kostnader för bland annat att vara med i de återkommande testerna och för incidentrapportering. Regelrådet anser att konsekvenserna ska tydliggöras i en svensk kontext. Det borde också enligt Regelrådet ha gjorts i större utsträckning i samband med detta förslag.

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 3 april 2024.

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

Ärendet föredrogs av: Anna-Sara Falk



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Anna-Sara Falk
Föredragande