

Finansdepartementet

via e-post

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Dnr: Fi2023/01259

## Remissyttrande

### Betänkande av betalningsutredningen

#### *Staten och betalningarna (SOU 2023:16)*

Bankgirocentralen BGC AB ("**Bankgirot**") har givits tillfälle att lämna remissyttrande över Betalningsutredningens betänkande. Betänkandet är omfattande och behandlar bland annat statens roll på betalningsmarknaden i stort. Bankgirots yttrande är begränsat till de delar som på ett eller annat sätt bedömts beröra bolagets verksamhet.<sup>1</sup>

Bankgirots synpunkter följer, efter en inledande övergripande kommentar, betänkandets disposition enligt nedan.

## Övergripande kommentarer

I betänkandet lyfts att betalningsinfrastrukturen i Sverige genomgår en omfattande transformation samt att en ny nordisk betalningsinfrastruktur, genom P27 Nordic Payments Platform AB ("**P27**"), kommer att bli en central aktör i betalningssystem- och clearinglagret. Härvid kan särskilt nämnas planer innebärandes att P27 skulle ersätta Bankgirosystemet och Dataclearingen. Bankgirot noterar härvid, för god ordnings skull, att P27 återkallade sin tillståndsansökan i april 2023 och att de planer som anges i betänkandet följaktligen inte kommer att genomföras av P27. Således har premisserna för

---

<sup>1</sup> Bankgirot har analyserat och kommenterat följande fem kapitel: 8, 9, 10, 11 och 12. Bankgirot har vidare analyserat och, när så bedömts motiverat, kommenterat betänkandets författningsförslag.

den framtida betalningsinfrastrukturen förändrats sedan betänkandet publicerades den 31 mars 2023. Bankgirot kommer tills vidare att ha uppdraget att leverera och modernisera den svenska betalningsinfrastrukturen.

## 8. Tillit och integritet på den digitala betalningsmarknaden m.m.

### *Generell kommentar från Bankgirot*

Bankgirot bedömer att betalningsutredningens beskrivningar av tillit och integritet på den digitala betalmarknaden är riktiga och återspeglar de rådande rättsliga- och faktiska förhållandena för den digitala betalningsmarknaden. I betänkandet framhålls bland annat behovet av legitima alternativ för säker elektronisk identifiering för de individer som agerar på betalmarknaden, vilket Bankgirot delar synen på är en angelägen fråga.

### *Betänkandet avsnitt 8.6.1 - Behovet av statlig e-legitimation*

Utredningens bedömning: Det är synnerligen angeläget att en statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå införs så snart det är möjligt. Utredningen välkomnar de av regeringen nyligen tagna initiativen för att möjliggöra en sådan lösning.

### *Bankgirots kommentar*

Bankgirot instämmer i bedömningen och vill understryka behovet av att säkerställa redundans på den svenska betalmarknaden i en digital tidsålder. Den svenska betalmarknaden är i relativt stor utsträckning beroende av BankID som fungerande identifieringslösning. Detta beroende kan vid eventuella störningar i tillhandahållandet leda till betydande uppehåll för enskildas möjlighet att genomföra betalningar. Det är därför ur ett kontinuitetshänseende önskvärt att staten etablerar ett e-legitimationssystem som alternativ till övrig infrastruktur för e-identifiering i Sverige.

### *Betänkandet avsnitt 8.6.3 - Skydd av personuppgifter på det finansiella området och behovet av ökad samverkan*

Utredningens förslag: En skyldighet att samråda kring frågor som rör skydd av enskildas personuppgifter inom det finansiella området ska införas i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen respektive i förordningen (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten.

### *Bankgirots kommentar*

Bankgirot tillstyrker utredningens förslag om en samrådsskyldighet mellan Finansinspektionen (FI) och Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) i frågor som rör skyddet av enskildas personuppgifter inom det finansiella området, samt välkomnar ett klargörande avseende fördelningen av tillsynsansvaret mellan FI:s och IMY:s respektive tillsynsområden. Bankgirot noterar att den kravställning som myndigheterna tillämpar i flera delar är överlappande; i syfte att överlappande skyddskrav och riktlinjer ska vara förutsebara krävs att myndigheterna samråder kring sina respektive kravställningar på så sätt att det blir tydligt för verksamhetsutövaren vilka åtgärder myndigheterna förväntar sig att verksamhetsutövaren vidtar för regelefterlevnad. Sådan förutsebarhet är särskilt värdefull för de aktörer som har att rätta sig efter både Finansinspektionens och Integritetsskyddsmyndighetens anvisningar. Bankgirot bedömer att en samrådsskyldighet mellan dessa myndigheter i förlängningen skulle stärka skyddet för personuppgifter på det finansiella området.

En tydligare fördelning av tillsynsansvaret mellan FI:s och IMY:s respektive tillsynsområden, exempelvis genom att tillsynen av finansiell sekretess tydligt särskiljs från tillsyn avseende skydd av personuppgifter, skulle även möjliggöra en effektivare hantering av tillsynsärenden hos den granskade aktören. Utan en sådan samrådsskyldighet är riskerna större för onödig resursåtgång och en försvårad hantering av korrigerande åtgärder för verksamhetsutövaren.

Vidare instämmer Bankgirot i övrigt i utredningens bedömning av att skyddet av enskildas betaldata i dagsläget omfattas av tillräcklig reglering. Bankgirot bedömer att den omfattande reglering som idag finns för finansiella aktörer på betalmarknaden samt dataskyddsförordningens reglering till skydd för personuppgifter ger betaldata ett omfattande skydd.

### *Betänkandet avsnitt 8.6.4 - Tydligare vägledning om finansiell sekretess*

Utredningens bedömning: Regeringen eller den myndighet regeringen utser bör lämna tydlig vägledning kring bestämmelserna om finansiell sekretess utifrån ett modernt perspektiv och i förhållande till bl.a. EU:s dataskyddsregler.

### *Bankgirots kommentar*

Bankgirot tillstyrker utredningens förslag om en uppdaterad och förtydligad vägledning av de nationella bestämmelserna om finansiell sekretess. En sådan vägledning skulle vara till hjälp för de institut som är verksamma under Finansinspektionens tillsyn.

## 9. Konkurrens i ekosystemet för betalningar

### *Betänkandet avsnitt 9.3.1 - Betalningssystemet kännetecknas av stordriftsfördelar*

#### *Bankgirots kommentar*

P27 Nordic Payments Plattform AB (P27) har återkallat sin ansökan om clearingtillstånd. Såvitt Bankgirot känner till finns idag inga nya planer på att skapa en nordisk betalningsinfrastruktur.

Bankgirot har fått uppdraget av Bankgirots styrelse att analysera lämplig lösning för framtida betalinfrastruktur.

### *Betänkandet avsnitt 9.3.2 - Initiativ för att öka interoperabilitet för betalningar i euro*

#### *Bankgirots kommentar*

Beskrivningen av att omedelbara betalningar frigör pengar som annars är låsta i banksystemet gäller framför allt på mottagarsidan av en betalning. Betalarsidan (Banken) måste avsätta tillräcklig likviditet som täcker omedelbara betalningar från betalarbankens kunder som banken inte har en planeringshorisont för. Betalarbanken har ingen kännedom om när bankens kund har för avsikt att göra en betalning, varför banken måste avsätta tillräckligt med likviditet för att dessa betalningar ska kunna genomföras. Därmed "låses" likviditet på betalarsidan. Alla omedelbara betalningar görs med i förväg avsatt likviditet.

Fr.o.m. mars 2024, när bankerna börjar använda RIX-INST för avveckling av omedelbara betalningar, kommer bankerna att kunna reglera sin likviditet i RIX-INST 23 av dygnets 24 timmar. Därmed minskar behovet att "låsa" likviditet lång tid före betalningstillfället.

### *Betänkandet avsnitt 9.4 – Statens roll för konkurrensen i ekosystemet för betalningar*

#### *Bankgirots kommentar*

Bankgirot har följande generella kommentar avseende rubricerat kapitel. Historiskt sett har utvecklingen av betalningstjänster gjorts av marknaden, dvs. bankerna och i detta fall av Bankgirot. Alla Bankgirots betalningstjänster inom Bankgirosystemet har utvecklats efter ett bankkundsbehov. Tjänsterna är helt automatiserade. Betalaren bestämmer hur denne vill genomföra betalningen och betalningsmottagaren bestämmer hur betalningsmottagaren vill ta emot betalningen (avgående- och ankommande betalningar) med därtill hörande avprickning både i kundreskontra och leverantörsreskontra. Det ska noteras att framöver kommer dessa betalningstjänster att ersättas av bankernas egna utvecklade tjänster baserade på Nordic Payment Council Credit Transfer (ISO20022).

Som noteras ovan har utvecklingen av betalningstjänster historiskt sett gjorts av marknaden, och alla Bankgirots betaltjänster har utvecklats efter ett bankkundsbehov. Bankgirot vill härvid

framhålla att ett statligt ägande inom tjänstelagret skulle riskera att bli en flaskhals för innovation eftersom staten står längre ifrån bankkunden.

#### ***Betänkandet avsnitt 9.6.1 - Översynen av det andra betaltjänstedirektivet***

##### *Bankgirots kommentar*

##### *Särskilt om Översynen av direktivet för slutlig avveckling (finalitydirektivet)*

Bankgirot instämmer i utredningens bedömning att olika aktörers rätt att få tillträde till avvecklingssystem inte får äventyra systemens stabilitet och säkerhet.

## **10. Betalningsinfrastrukturen i Sverige**

#### ***Betänkandet avsnitt 10.4.2 – Bankgirot är clearingorganisation för massbetalningar***

##### *Bankgirots kommentar*

- Bankgirot önskar tydliggöra att utbetalningar från Försäkringskassan avvecklas via Bankgirot.
- Beskrivning av Bankgirots verksamhet i Figur 10.6 *Bankgirots verksamhet* är till viss del felaktig:
  - I. BG Kontanthantering upphörde juni 2020
  - II. Mastercard upphörde maj 2021
  - III. BiR Avvecklingstjänst är inte kopplad till RIX-INST utan mot ett Klientmedelskonto i RIX (PRT LOM)
  - IV. RIX-INST ska enligt plan ersätta BiR och BiR Avvecklingstjänst
- Den nordiska betalningsinfrastruktur som beskrivs kommer inte att realiseras av P27 eftersom bolaget i april 2023 återkallat sin ansökan om clearingtillstånd.
- Avseende Förklaringsruta *Framtida flöde för omedelbara betalningar* samt Figur 10.7 *Standardmodellen för avveckling i RIX-INST* noteras att GSAB kommer att vara den Instruerande Parten för avveckling av Swish betalningar i RIX INST, inte P27.

#### ***Betänkandet avsnitt 10.5 – Utredningens överväganden och förslag***

##### *Bankgirots kommentar*

Bankgirot kommenterar betänkandets avsnitt 10.5.1 och 10.5.2 separat nedan. Härvid önskar Bankgirot även lämna följande kommentar avseende betänkandets avsnitt 10.5 i sin helhet.

Som utredningen noterat innehåller den föreslagna lagen om clearing och avveckling av betalningar (clearinglagen) en utvidgad definition för clearingverksamhet som kan träffa fler verksamheter än som omfattas av den nuvarande definitionen i lag om värdepappersmarknaden. En effekt av detta är att verksamheter kan träffas av delvis överlappande regelverk vilket gör det svåröverskådligt vilka

krav som verksamheten har att efterleva. Detta gäller t.ex. generella betalsystem, vilka idag inte omfattas av krav på clearingtillstånd, men till följd av den utvidgade definitionen även kan anses bedriva clearingverksamhet. En sådan verksamhet kommer parallellt behöva tillämpa de delvis överlappande tillträdesregler som framgår av 7 kap. lag om betaltjänster respektive 3 kap. 1 § clearinglagen. Vidare ska det noteras att EU-kommissionen föreslagit att delar av betaltjänstdirektivet, bland annat reglerna om tillträde till betalsystem, ska omvandlas till en direkt tillämplig förordning, vilket minskar utrymmet för en nationell lagstiftare att utfärda regler på området.<sup>2</sup>

### *Betänkandet avsnitt 10.5.1 – Behov av en moderniserad lagstiftning kring clearing och avveckling av betalningar*

#### Utredningens bedömning:

Det är angeläget att modernisera lagstiftningen rörande clearing och avveckling för att den ska vara anpassad till ett förändrat betalningsekosystem. En moderniserad lagstiftning bör syfta till att

- bättre fånga de nya risker som tillkommit som en följd av digitaliseringen och en ökad användning av utkontraktering till leverantörer av infrastrukturtjänster, i synnerhet sådana som inte omfattas av finansiell reglering och tillsyn,
- på ett proportionellt och konkurrensneutralt sätt utsträcka tillämpningsområdet till att omfatta omedelbara betalningar och operatörer av system för sådana betalningar, samt
- nå en bättre samstämmighet med internationella standarder och hur motsvarande verksamhet är reglerad i andra jämförbara länder och inom euroområdet.

Utredningen välkomnar, sammantaget, förslaget till en ny lag för clearing och avveckling.

#### *Bankgirots kommentar*

Bankgirot har tidigare lämnat remissyttrande över Finansdepartementets promemoria *Ökad motståndskraft i betalningssystemet (Fi2022/02529)* och hänvisar till de synpunkter som där lämnades över lagförslaget.

Bankgirot noterar vidare att transformation av betalningar till format som är anpassat till standarden ISO20022 förväntas genomföras, vilket kommer att leda till nya tjänster i standardiserat format som ersätter Bankgirots betalningsprodukter inom Bankgirosystemet samt Dataclearingen som Bankgirot driver och förvaltar på uppdrag av Bankföreningen.

---

<sup>2</sup> Se Artikel 31 i kommissionens förslag [eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0366](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0366)

### *Betänkandet avsnitt 10.5.2 – Bemyndiganden rörande föreskrifter om generella betalsystem*

Utredningens förslag: Utredningens förslag: I 16 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse ska det införas en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om generella betalsystem.

#### *Bankgirots kommentar*

Bankgirot har ingen synpunkt på förslaget. Bankgirot tillhandahåller Bankgirosystemet samt driftar och förvaltar Dataclearingen på uppdrag av Bankföreningen. Båda dessa anses, såsom utredningen redogjort för, utgöra generella betalsystem. Med anledning av den kommande transformationen till nytt format för betalningar (ISO 20022 och NCT) förväntas båda betalsystemen ersättas med andra betalningsprodukter.

## 11. Civil beredskap inom ekosystemet för betalningar

### *Betänkandet avsnitt 11.3 – Centrala begrepp och gällande rätt*

#### *Bankgirots kommentar*

Redogörelsen för regelverken inom säkerhetsskydd behandlas översiktligt i avsnittet. Mot bakgrund av betalningsinfrastrukturens betydelse för Sveriges säkerhet hade det varit välkommet med mer utförliga resonemang och eventuella slutsatser om statens roll inom säkerhetsskyddet samt förhållandet mellan olika regelverk i freds- respektive krigstid.

### *Betänkandet avsnitt 11.4 – Ansvarsfördelningen för civil beredskap i ekosystemet för betalningar*

#### *Bankgirots kommentar*

I utredningen anges att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska stödja "övriga aktörer" inom det nya beredskapssystemet. Det är för Bankgirot inte helt tydligt vilka aktörer som omfattas av detta utöver de sektorsansvariga myndigheterna enligt beredskapsförordningen.

### *Betänkandet avsnitt 11.5.4 – Uppdrag till MSB om åtgärder för det civila försvaret*

#### *Bankgirots kommentar*

Avseende sammanfattningen av MSB:s rapport avseende åtgärder inom det civila försvaret noterar Bankgirot en eventuell feltolkning som skulle medföra en utvidgning av området säkerhetsskydd.

Utredningen anger att aktörer som bedriver "samhällsviktig verksamhet" ska genomföra en säkerhetsskyddsanalys enligt säkerhetsskyddslagen (SSL). Bankgirot noterar att det med "säkerhets känslig verksamhet" enligt 1 kap. 1 § SSL avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Säkerhetsskyddsanalys ska utföras av den som till någon del bedriver sådan verksamhet (2 kap 1 § SSL). Begreppet "samhällsviktig verksamhet" används i beredskapsförordningen och ska enligt förordningens 7 § identifieras av beredskapsmyndigheten för respektive beredskapsområde. Det är således fråga om olika, om än överlappande, begrepp som inte nödvändigtvis träffar samma verksamhet. Därtill ska bedömningen av SSL:s respektive beredskapsförordningens tillämplighet göras av olika aktörer. Utredningens formulering riskerar därför att skapa otydlighet om vilka krav som ställs på olika verksamheter.

### ***Betänkandet avsnitt 11.9 – Utredningens överväganden och förslag***

#### *Bankgirots kommentar*

Bankgirot instämmer i utredningens slutsatser och ändringsförslag, och bedömer att de tillsammans skulle stärka betalningsekosystemet. Bankgirot ställer sig särskilt positiv till utredningens bedömning i avsnitt 11.9.1 "Nyligen beslutad ansvarsfördelning mellan myndigheter med ansvar för betalningar bör tydliggöras", och ser positivt på att en samrådsskyldighet åläggs Riksbanken. Det skulle bli tydligare för företag som både står under Finansinspektionens tillsyn och träffas av Riksbankens föreskrifter som därmed kan utgå från att myndigheterna på förhand har informerat varandra om eventuella myndighetsåtgärder.

Bankgirot önskar vidare lyfta frågan kring vilken myndighet som bör inneha ett operativt krisledningsansvar. Bankgirot anser att ett operativt krisledningsansvar bör åläggas Riksbanken snarare än Finansinspektionen, eftersom ansvaret bör innehas av en aktör som även i vardagen fungerar operativt i de verksamheter som behöver ledas i kris.

## **12. Cybersäkerhet i betalningsekosystemet**

### ***Betänkandet avsnitt 12.4.1***

#### *Bankgirots kommentar*

*Finansiella stabilitetsrådet, s. 616*

I avsnittet anges att svenska företag är medlemmar i NFCERT. Bankgirots uppfattning är att det är upp till varje organisation att avgöra om man önskar bli en medlem, och såvitt Bankgirot känner till har inte myndigheter framfört att så ska ske. Bankgirots uppfattning är att antalet svenska medlemmar i NFCERT är lågt.



*Nationellt cybersäkerhetscenter, s. 617*

Bankgirot vill understryka vikten av att det skapas en tydlig styrning och ansvarsfördelning mellan relevanta myndigheter på området. Det är särskilt välkommet om det Nationella cybersäkerhetscentret kan öka informationsdelning från staten till privata aktörer. För att vara effektivt bör centret ges förutsättningar att kunna samverka med privata aktörer på operativ nivå.

## 21. Författningskommentar

*Förslag till lag (2024:000) om statliga kreditgarantier för genomförandet av vissa betalningar*

*Bankgirots kommentar*

Bankgirot tillstyrker författningsförslaget.

Bankgirot ser ur ett beredskapsperspektiv det som mycket angeläget att det i samhället skapas förutsättningar för att i vissa situationer kunna tillgripa offlinebetalningar med kontokort. Befintlig infrastruktur och betalningsinstrument kan därmed användas också i kris och vid höjd beredskap.

---

Detta yttrande har beretts av Compliance Officer Caroline Elison och Compliance Officer Johan Häll.

Frågor i anledning av ovan kan ställas till Caroline Elison via e-post [caroline.elison@bankgirot.se](mailto:caroline.elison@bankgirot.se), eller telefon 08-725 61 06.

Bankgirocentralen BGC AB

---

Sara Björkman

Chief Compliance Officer