

Finansdepartementet

via e-post

fi.remisssvar@regeringskansliet.se

fi.fma.b@regeringskansliet.se

Dnr: Fi2022/02529

Remissyttrande

Promemorian Ökad motståndskraft i betalningssystemet (Fi2022/02529)

Bankgirocentralen BGC AB ("Bankgirot") har givits tillfälle att inkomma med remissyttrande gällande rubricerad promemoria från Finansdepartementet. I promemorian föreslås en ny lag om clearing och avveckling av betalningar. Bankgirots remissyttrande inleds med sammanfattning av Bankgirots allmänna synpunkter på promemorian och följer därefter lagförslagets disposition.

Allmänna synpunkter om förslaget

Bankgirot är i huvudsak positivt till förslaget om en ny lag för clearing och avveckling av betalningar. Från Bankgirots synvinkel är den främsta fördelen med en sådan lag att det blir tydligare vilka krav som en utövare av clearingverksamhet har att uppfylla. Bankgirot anser dock att det nu aktuella förslaget behöver förtydligas i flera delar om detta syfte ska uppnås.

Däremot invänder Bankgirot mot förslaget om införande av ett krav på Finansinspektionens förhandsgodkännande vid ingående uppdragsavtal, dels eftersom detta dels inkräktar på principen om styrelsens ansvar för verksamheten, dels eftersom förfarandet kring förhandsgodkännande är otydligt och riskerar att bli oskäligt administrativt betungande för både Finansinspektionen och berörda företag.

Vidare anser Bankgirot att förslaget skulle vara förtjänt av en mer detaljerad kartläggning av betalningsmarknadens aktörer, samt en närmare analys av vilka verksamheter som kan komma att omfattas av den utvidgade definitionen av clearingverksamhet, samt vilka konsekvenser detta skulle få på för betalningsmarknaden. Den ändrade definitionen medför potentiella konsekvenser för GetSwish AB:s planerade övergång till RIX-INST, samt för den fortsatta driften av Bankföreningens Dataclearing, som inte har övervägts i promemorian. Bankgirot noterar härvid att den pågående utredningen *Statens roll på betalningsmarknaden* enligt kommittédirektiv (Dir. 2020:133) bl.a. ska kartlägga hur

betalningsmarknaden ser ut och ska regleras samt ta ställning till om ytterligare krav behöver ställas på clearing- och avvecklingssystem. Det framstår som lämpligt att ta del av den utredningens kartläggning och slutsatser i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Vidare innehåller promemorian inga jämförelser med reglering av clearingverksamhet i jämförbara länder vilket hade kunnat ge värdefulla inspel gällande regleringens utformning. Detta gäller särskilt den föreslagna definitionen av clearingverksamhet som enligt promemorian syftar till att harmonisera svensk lagstiftning med vad som gäller internationellt. Promemorian innehåller dock inte någon redogörelse för hur clearingverksamhet definieras i jämförbara länders lagstiftning, utan hänvisar endast till definitionen i PFMI.¹ Det går därmed inte att bedöma om den förändrade definitionen i praktiken medför en internationell harmonisering. Den ändrade definitionen medför också potentiella konsekvenser för GetSwish AB:s planerade övergång till Riksbankens nya avvecklingstjänst RIX-INST, samt för den fortsatta driften av Bankföreningens Dataclearing, som inte har övervägts i promemorian.

1 Förslag till lag om clearing och avveckling av betalningar

1.1 Inledande bestämmelser

1 kap 1 § - Definition av clearingverksamhet

Bankgirot invänder inte mot den föreslagna definitionen men anser att förslaget behöver förtydligas och att vissa konsekvenser behöver beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

För att underlätta bedömningen av vilken verksamhet som faller under den nya definitionen bör det redogöras närmare för vad respektive kriterium i den föreslagna definitionen innebär. Det bör även förtydligas om kriterierna i första stycket 1 punkten i någon utsträckning är alternativa, dvs. att det t.ex. utgör clearingverksamhet att för en clearingdeltagare "*stämna av ... betalningsuppdrag*", eller om kriterierna i någon utsträckning är kumulativa.

I förslagets konsekvensanalys anges att den utökade definitionen kan innebära att företag som under nuvarande reglering inte omfattas av tillståndsplikt kan behöva ansöka om tillstånd. Bankgirot vill här påtala att den förändrade definitionen även kan medföra att sådan verksamhet som idag utförs av clearingorganisationer, men som inte omfattas med nuvarande definition av clearingverksamhet, kan komma att omfattas av den föreslagna regleringen. Bankgirot bedriver idag verksamheten på så sätt att produkterna inom Bankgirosystemet (Autogiro, Leverantörsbetalningar m.m.) uppfyller de krav som ställs på tillståndspliktig clearingverksamhet. Med den föreslagna vidare definitionen blir det tydligare att dessa produkter faller inom det tillståndspliktiga området.

Utöver tillståndet för clearingverksamhet har Bankgirot sidoverksamhetstillstånd för bl.a. E-faktura. Gällande denna tjänst, som endast innebär utskickande av information om betalningsuppgifter, är det mer oklart om den kommer omfattas av den föreslagna definitionen (jfr. "*överföring av ...*

¹ *Principles for Financial Market Infrastructures*

betalningsuppdrag). Bankgirot bedömer att det vore lämpligt att det tydliggörs huruvida en tjänst såsom Bankgirots *E-faktura* omfattas av definitionen av clearingverksamhet, eller om sidoverksamhetstillstånd alltså kommer att krävas.

Ett annat exempel är Dataclearingen ("DCL"), som är Bankföreningens system för fördebiterade konto-till-konto-transaktioner. Bankgirot sköter driften och förvaltningen av systemet samt utför clearing och avveckling av DCL-transaktioner. Om DCL omfattas den föreslagna definitionen av clearingverksamhet, och därmed av tillståndsplikt, kan det få konsekvenser som inte har övervägts i promemorian. Bankföreningen drivs inte som aktieföretag och kommer därmed inte att ha möjlighet att ansöka om tillstånd enligt den nya lagen i nuvarande bolagsform. En fortsatt drift av DCL genom t.ex. överlåtelse till nytt bolag eller ett befintligt clearingbolag skulle vara förenat med ett visst administrativt arbete genom att befintliga deltagaravtal behöver överflyttas till ny ägare av DCL alternativt nya avtal ingås.

En annan konsekvens som inte analyserats i promemorian är vilken påverkan GetSwish AB:s eventuella tillståndsansökan har på övergången till Riksbankens nya avvecklingstjänst RIX-INST och därmed även på hur länge Bankgirot kommer behöva fortsätta tillhandahålla avvecklingstjänsten Betalningar i Realtid (BIR). I promemorian anges att GetSwish AB kan behöva ansöka om tillstånd om lagförslaget genomförs. Enligt förslaget ska lagstiftningen träda i kraft i juli 2023 och enligt övergångsbestämmelser skulle GetSwish AB, för att få fortsätta bedriva verksamhet efter den 1 januari 2024, behöva ansöka om tillstånd senast före utgången av 2023. För att GetSwish AB ska få fortsätta bedriva verksamheten därefter krävs att Finansinspektionen beslutar att bevilja bolaget tillstånd som clearingbolag. GetSwish AB använder i nuläget Bankgirots avvecklingstjänst Betalningar i Realtid (BIR) för avveckling av betalningar, men ska under 2023 övergå till Riksbankens nya avvecklingstjänst RIX-INST. Det framstår som osäkert hur denna övergång ska förhålla sig till att GetSwish AB:s verksamhet under en tidsperiod kommer att vara villkorad av Finansinspektionens beviljande av tillstånd, och vad konsekvenserna skulle bli vid ett eventuellt nekande av tillstånd. Om Riksbanken kräver att GetSwish AB ska ha ett beviljat tillstånd före överflyttningen till RIX-INST, och övergången till RIX-INST inte kan möjliggöras av de tjänster som utvecklas av P27 Nordic Payments Platform AB, får det till följd att Bankgirot kommer fortsätta driften av BiR och BiR Avvecklingstjänst under en längre tidsperiod än marknaden har planerat för. Detta skulle i sin tur kunna medföra osäkerhet kopplat till transformationen av betalningsmarknaden.

1.2 Tillstånd

2 kap.

Bankgirot saknar synpunkter på förslaget i denna del.

1.3 Krav på verksamheten

3 kap. 1 § - Sundhet

Bankgirot har inga synpunkter på att bestämmelsen överförs till den nya lagen.

3 kap. 2 § - Riskhantering

Bankgirot invänder inte mot bestämmelsen men framför följande synpunkter.

Bestämmelsen bör rimligen förstås som att inte all verksamhet som ett clearingbolag utför ska omfattas av samma riskhantering utan, i likhet med andra bestämmelser i lagen, är begränsad till "*kritisk verksamhet*" (första meningen första stycket) samt operativ stabilitet "*av kritisk verksamhet*" (andra meningen första stycket).

Vidare anser Bankgirot att det bör förtydligas vilken marginal ett clearingbolag förväntas ha vad gäller ökad finansiell stress för t.ex. större betalningsvolym. Det finns annars en risk för att clearingbolag kommer ta onödigt stora säkerhetsmarginaler för att uppfylla kravet, vilket leder till en högre samhällskostnad än nödvändigt.

Uppräkningen av vilka risker ett clearingbolag ska beakta bör förtydligas med att bolaget ska beakta "*relevanta ... -risker*". Detta eftersom samtliga här nämnda risker inte är aktuella för alla clearingbolag.

Därtill bör det övervägas om formuleringen "*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om riskhantering*" behöver förtydligas. "*Riskhantering*" är ett tämligen brett begrepp och det är oklart vad specifikt som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska reglera i verksamheten. Det kan t.ex. vara allt ifrån bestämmelser om riskmonitorering till hur riskerna ska kvantifieras och kapitalbehovet beräknas. För att undvika missförstånd bör det lämnas en vidare förklaring av vad som avses.

3 kap. 3 § - Beredskap

Bankgirot tillstyrker den föreslagna bestämmelsen och lämnar följande synpunkter.

Bankgirot instämmer i att begreppet beredskap avser vilka åtgärder som ska vidtas, samt att kontinuitet avser upprätthållandet av verksamheten. Begreppen bör dock preciseras närmare och det bör säkerställas att de inte avviker från definitionerna i de standarder som finns på kontinuitetsområdet.

Det bör förtydligas att det vid bedömningen av hur snabbt en verksamhet behöver återupptas för att uppfylla skyndsamhetskravet i första stycket ska tas hänsyn till den aktuella tjänstens betydelse för betalningssystemet i stort.

Utöver att ett clearingbolags beredskaps- och kontinuitetsplaner ska "*utvärderas och ses över*" bör det förtydligas att bolagen ska utföra övningar och tester.

3 kap. 4 § - Informations-, it-, och cybersäkerhet

Bankgirot invänder inte mot förslaget men framför följande synpunkter.

Den föreslagna lagtexten är allmänt hållen, vilket i förening med ett öppet bemyndigande gör det svårt att förutse vilka krav som kommer att gälla för clearingbolag på området. Under övervägandena anges endast behovet av strategier är kopplat till "*digitaliseringen*", men går inte närmare in på syftet med regleringen. Vidare önskar Bankgirot ett fördjupat resonemang om vad som avses med begreppet *strategier*, innefattande krav på innehåll och vilken tidshorisont de ska avse. Det bör också

förtydligas om uppräknningen i lagkommentaren (se s. 81 i promemorian) av vilka områden strategierna bör omfatta är uttömmande eller om även andra områden kan omfattas.

Bankgirot anser också att det bör förtydligas att kraven på en clearingorganisation ska vara proportionerliga utifrån den verksamhet som organisationen bedriver.

Därtill bör begreppen IT-säkerhet respektive cybersäkerhet förtydligas på ett sätt som gör det möjligt att tydligt särskilja begreppen. Vad Bankgirot känner till har begreppet cybersäkerhet inte tidigare förekommit i svensk nationell lagstiftning, och är därför i särskilt behov av en mer utförlig förklaring. Att genom bemyndiganden överlåta till en myndighet att genom föreskrift definiera begreppen närmare är av rättssäkerhetsskäl inte en lämplig lösning.

Det skulle också underlätta tillämpningen av bestämmelsen om det fanns ett förtydligande resonemang om hur ofta strategierna ska utvärderas.

Bankgirot vill även framföra att det kan vara en fördel att lagstiftaren inte låter denna lag skilja sig från vad som i övrigt kommer att gälla inom sektorn givet DORA².

Vad gäller kraven relaterade till informationssäkerhet bör det tydliggöras om denna reglering avses utgöra sådan som ska tillämpas med företräde framför lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (se 9 § i nämnda lagen). Det bör i så fall anges vilka krav som ställs på incidentrapportering.

3 kap. 5 § - Kapitalkrav

Bankgirot saknar synpunkter på förslaget. Det bedöms som positivt att kommande föreskrifter på området kan tydliggöra kapitalkraven för Bankgirot och vad som ska gälla innebärandes att kapitalplaneringen kan effektiviseras och eventuella missförstånd och oenigheter mellan Bankgirot och myndigheter som Finansinspektionen och Riksbanken undvikas.

3 kap. 6 § - Uppdragsavtal

Bankgirot motsätter sig bestämmelsen om förhandsgodkännande av uppdragsavtal och önskar i övrigt följande förtydliganden.

Första stycket

Det är otydligt vad som i första stycket avses med *"uppgifter som är av betydelse för clearingverksamheten"*. Kriteriet bör förtydligas för att underlätta bedömningen av vilka uppdragsavtal som omfattas av bestämmelsen. Förslagsvis kan de uppgifter som här avses begränsas till sådana som har en direkt koppling till de kritiska tjänster som clearingbolaget tillhandahåller.

Andra stycket

Bestämmelsen stadgar att uppdragsavtal som *"innebär en förändring av förutsättningarna för clearingverksamheten"* ska förhandsgodkännas av Finansinspektionen. Det är otydligt vilka

² Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om digital operativ motståndskraft för finanssektorn och om ändring av förordningarna (EG) nr 1060/2009, (EU) nr 648/2012, (EU) nr 600/2014 och (EU) nr 909/2014

uppdraagsavtal som kan omfattas av denna bestämmelse. Det framstår som att tillämpningsområdet är snävare jämfört med de uppdraagsavtal som omfattas av första stycket. Vidare är det otydligt om förslaget innebär att samtliga förändringar av avtalsvillkor med koppling till förutsättningarna för verksamheten kräver förhandsgodkännande eller om det avser endast mer omfattande förändringar.

Det är även otydligt vilka kriterier som ett uppdraagsavtal behöver uppfylla för att Finansinspektionen ska lämna godkännande. Om det är samma kriterier som nämns i första stycket bör det anges uttryckligen.

Bankgirot anser att förslaget medför att Finansinspektionen får en relativt operativ roll i clearingbolagens verksamhet, vilket sannolikt inte är syftet med lagförslaget. Förfarandet riskerar medföra att principen om styrelsens ansvar för den tillståndspliktiga verksamheten, och därmed för utkontrakterad verksamhet, undergrävs. Det ska även beaktas att ett beslut om förhandsgodkännande är att betrakta som ett gynnande förvaltningsbeslut och att det därmed finns begränsningar för hur beslutet får ändras i efterhand.³

Vidare uppdateras i normalfallet uppdraagsavtal åtminstone årligen (ibland ännu mer frekvent) vilket, om varje ändring kräver förhandsgodkännande, skulle medföra att Finansinspektionen behöver fatta beslut i ett relativt stort antal ärenden. Det arbetet riskerar att bli onödigt betungande för myndigheten och skulle medföra att resurser behöver prioriteras om från annan tillsynsverksamhet. Ett förfarande med förhandsgodkännande kan antas riskera undergräva det ansvar som åvilar ett clearingbolags styrelse. Styrelsen i ett clearingbolag är bäst lämpad att tillse att uppdraagsavtal uppfyller de krav som ställs. Finansinspektionen bör därför inte ta en operativ roll såsom ett krav på godkännande av uppdraagsavtal innebär. Genom de lagkrav som ställs på styrelsens sammansättning och hur verksamheten ska bedrivas (riktlinjer, processer osv), vilket följs upp av Finansinspektionen, säkerställs att clearingverksamheten bedrivs på ett sunt sätt. Att Finansinspektionen ska därtill ges möjlighet att invända mot operativa verksamhetsbeslut är enligt Bankgirots bedömning varken ändamålsenligt eller proportionerligt.

Vidare anser Bankgirot att det bör övervägas om kravet på förhandsgodkännande är nödvändigt utifrån de befogenheter för tillsyn och ingripande som Finansinspektionen redan har i förhållande till clearingbolag. Finansinspektionen har rätt att få del av uppgifter från bolag under tillsyn samt under vissa förutsättningar ingripa genom att t.ex. meddela förbud mot att verkställa ett beslut. För värdepappersbolag finns i 8 kap 22 § lag om värdepappersmarknaden en skyldighet att informera Finansinspektionen om utkontraktering i vissa fall. En motsvarande bestämmelse för clearingbolag hade i förening med ovan nämnda befogenheten varit en mindre ingripande reglering som uppfyller samma syfte.

Vidare innehåller Säkerhetsskyddslagen (2018:585), som kan vara tillämplig för clearingbolag, bestämmelser om samrådsskyldighet med tillsynsmyndighet vid viss utkontraktering samt befogenhet

³ Se 37 § Förvaltningslagen

att av säkerhetsskäl under vissa förutsättningar förbjuda en planerad utkontraktering (se 4 kap. 11 § nämnda lag).

Förutom att förslaget på förhandsgodkännande innebär ett merarbete kan en sådan process också medföra ytterligare tidsåtgång för att få till stånd nödvändig avtalsjustering eller nyteckning av avtal, och därigenom få en negativ påverkan på clearingbolagets möjlighet att tryggt och säkert bedriva clearingverksamheten. Med hänsyn till att det kan vara verksamhetskritiskt att få ett uppdragsavtal på plats bör det, om förhandsgodkännande ändå införs, finnas tydliga begränsningar för Finansinspektionens bedömningsperiod (jfr. motsvarande regler för ägarprövning i 24 kap. lag [2007:528] om värdepappersmarknaden). Finansinspektionens handläggningstid är därför viktig att reglera i lag.

Om ett krav på förhandsgodkännande införs, vilket Bankgirot motsätter sig, bör det åtminstone förtydligas att det enbart är uppgifter som har direkt koppling till utförande av clearing och avveckling som avses, och inte omkringliggande tjänster som har koppling till clearingbolagets verksamhet. Vidare bör ett kvalificeringskrav införas, t.ex. *väsentlig* förändring av förutsättningarna, eller att kravet avser uppdragsavtal med *direkt* påverkan på clearing- och avveckling.

3 kap. 9 § - Förvärv av egendom

Bankgirot anser att bestämmelsen är otydligt utformad ifråga om förhandsgodkännande är ett krav, vilket det framstår som i övervägandena. Ordet "*får*" bör i så fall ändras till "*ska*" för att tydliggöra kravet på godkännande.

1.4 Clearingdeltagare

4 kap.

Bankgirot saknar synpunkter på förslaget i denna del.

1.5 Tillsyn

5 kap. 1 § - Tillsynens omfattning

Det bör i första stycket 2 punkten förtydligas att Finansinspektionens tillsyn enligt andra författningar avser sådan författning som uttryckligen reglerar clearingbolag. Detta för att undvika gränsdragningsfrågor i förhållande till andra myndigheters tillsyn i enlighet regelverk som inte träffar clearingbolag specifikt.

5 kap. 2 § - uppgiftslämnande till Finansinspektionen

Bankgirot framhåller att det närmare bör regleras i lag vilka uppgifter som Finansinspektionen ska kunna begära in i den mån ett sådant lämnande av uppgifter avser en periodisk rapportering. Bankgirot framhåller att lämnande av uppgifter kan innefatta kostsamt och tekniskt komplicerat arbete för clearingbolag, varför periodisk rapportering av uppgifter bör vara tydligt specificerad och begränsad till sin omfattning.

1.6 Ingripanden

6 kap. 2 §

Istället för hänvisningen till lagen om bank- och finansieringsrörelse bör bestämmelsen skrivas ut i sin helhet. Det är fördelaktigt för tydligheten om korshänvisningar mellan lagstiftningar som rör annan verksamhet kan undvikas.

1.7 Bemyndiganden

7 kap.

De föreslagna bemyndigandena är allmänt hållna och skulle behöva förtydligas. Därtill är övervägandena bakom de bestämmelser som bemyndigandena avser relativt kortfattade, vilket gör det otydligt vad den bemyndigande myndigheten har rätt att föreskriva om. Detta riskerar i förlängningen att leda till svåra gränsdragningsfrågor för både myndigheter och clearingbolag vad en myndighet faktiskt har rätt att föreskriva om.

Frågor i anledning av ovan kan ställas till undertecknad.

Bankgirocentralen BGC AB

Erik Kjellberg
Chief Compliance Officer

Johan Häll
Compliance officer
070-315 6833