

2023-04-17

fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.fma.b@regeringskansliet.se

Betänkandet En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder (SOU 2022:51)

Sammanfattning

Bankföreningen avstyrker betänkandets förslag om insamling av uppgifter om enskildas finansiella tillgångar och skulder. De uppgifter som ska samlas in från 1 700 företag och organisationer om finansiella tillgångar (främst inlåning, aktier och fonder) och skulder (främst bostadslån och konsumtionslån) är mycket omfattande och detaljerade. Likvida finansiella tillgångar och skulder (inlåning, aktier, fonder och konsumtionslån) ska dessutom samlas in kvartalsvis vilket kraftigt ökar kostnaden för rapporteringen. De totala kostnaderna för insamlingen blir betydande och konsekvenserna för den personliga integriteten är svåröverskådliga, samtidigt som det till stor del är oklart vilken nytta som kan följa av insamlingen.

Rapporteringen kan komma att omfatta hundratals uppgifter varje år för en genomsnittlig svensk individs finansiella tillgångar och skulder. Totalt kan det komma att samlas in uppskattningsvis två till tre miljarder uppgifter per år i databasen, vars personnummerbaserade innehåll sedan ska kunna samköras med andra databaser.

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget anser Bankföreningen att antalet uppgifter som samlas in avseende varje individs finansiella tillgångar och skulder måste begränsas betydligt samt att insamlingen av uppgifter inte ska ske kvartalsvis utan en gång per år.

Övergripande synpunkter

Bankföreningen har starka invändningar mot omfattningen och detaljeringsgraden i den datainsamling som utredningen föreslår. Utredningen visar heller inte på någon tydlig nytta av den detaljerade insamlingen. Företagens kostnad för den föreslagna kvartalsvisa, och för vissa institut dessutom retroaktiva, rapporteringen står inte i rimlig proportion till den eventuella nytta som skulle kunna följa av detaljeringsgraden och rapporteringsfrekvensen.

Källan till den tidigare statistiken om individers finansiella tillgångar och skulder bestod framför allt av de kontrolluppgifter som lämnades till Skatteverket i samband med den årliga självdeklarationen. Uppgifter om individers inlåning på konto och lån skickades årligen av banker och andra finansiella institut till Skatteverket i en relativt enkel form. SCB hämtade sedan uppgifter om varje individs totala ränteintäkter för sina olika inlåningskonton samt den totala behållningen på dessa konton från Skatteverkets kontrolluppgifter. På samma sätt hämtades uppgifter om individers totala ränteutgifter för lån samt vad dessa lån totalt uppgick till. Rapporteringen till Skatteverket av kontrolluppgifter om individers finansiella tillgångar och skulder upphörde från 2007, men rapporteringen av uppgifterna om ränteintäkter, utdelningar och räntekostnader har fortsatt.

De uppgifter som fram till 2007 lämnades årligen om individers tillgångar och skulder har i stora drag ansetts värdefulla och tillräckliga för de behov som både myndigheter och forskarvärlden har. Kostnaden för insamlingen var inte heller så omfattande. Uppgiftslämnandet som skedde fram till 2007 borde därför enligt Bankföreningens uppfattning ha utgjort utgångspunkt för utredningens förslag.

Inom ramen för Bankföreningen har vi gjort en uppskattning av antalet uppgifter som totalt sett kan komma att samlas in för enskildas finansiella tillgångar och skulder (främst inlåning, aktier, fondandelar, konsumtionslån och bolån). Baserat på Sveriges totala befolkning visar en uppskattning att banker och andra finansiella institut årligen kan komma att rapportera in i storleksordningen två till tre miljarder uppgifter om individers finansiella tillgångar och skulder.

Utöver individers finansiella tillgångar och skulder ska andra uppgifter rapporteras in på ett liknande detaljerat sätt, till exempel reala tillgångar som bilar. Alla rapporterade uppgifter bildar senare officiell statistik genom att de samkörs och kombineras med andra uppgifter som redan finns om individer hos SCB. Sammantaget torde databasen bli en av de största hos SCB.

Långtgående insamling av uppgifter i detaljeringsgrad och frekvens

Utredningens förslag på de uppgifter som ska samlas in om individers finansiella tillgångar och skulder är som nämns ovan mycket mer långtgående än vad som existerade i förmögenhetsstatistiken före 2007. Dessutom föreslår utredningen att uppgifterna om kontotillgångar, aktie- och fondinnehav samt alla lån förutom bolån ska rapporteras in kvartalsvis. I statistiken före 2007 rapporterades dessa uppgifter årsvis.

Förutom storleken på lån och värdet av olika tillgångar ska ett stort antal tilläggsvariabler rapporteras. För varje enskilt lån ska bland annat räntebindningstid, amorteringstyp, överenskommen årlig ränta, räntejusteringsdatum och

åtagandebelopp vid startdatum samlas in. Dessa variabler behövs inte för den övergripande statistiken och utredningens beskrivning av andra behov är genomgående otydlig och svepande. De verkar mer ha karaktären av att "vara bra att ha" om man ändå samlar in uppgifter.

Om kostnaderna för att samla in dessa extra uppgifter om lån och tillgångar vore försumbar skulle argumentet "bra att ha" kunna vara relevant. Nu är det tvärtom så att kostnaderna för uppgiftslämnarna ökar betydligt när extra, kompletterande uppgifter samlas in. Skälet till det är att det är jämförelsevis enkelt att ta ut enskilda variabler ur ett IT-system men betydligt mer komplicerat att ur olika system ta fram heltäckande uppgifter om en enskild individs samtliga tillgångar och skulder, samt dessutom kompletterande information till dessa uppgifter. Mot bakgrund av de förhöjda kostnaderna och den oklara nyttan av att samla in extravariabler går det enligt Bankföreningens uppfattning inte att motivera det stora antalet rapporterade variabler.

Den kvartalsvisa rapporteringen för många av de finansiella tillgångarna och skulderna ökar rapporteringsbördan och kostnaderna ytterligare. Inte heller för kvartalsvis rapportering har ett tydligt mervärde beskrivits av utredningen. I utredningen tar man bland annat upp behov i penningpolitiken. Det är otydligt varför det finns behov av kvartalsvis, detaljerad rapportering till stöd för penningpolitiken. Genomslaget för olika åtgärder inom penningpolitiken sker med fördröjning. Att avväga olika penningpolitiska åtgärder på kvartalsuppgifter, där det dessutom är en fördröjning mellan insamling, sammanställning och publicering, gör att Bankföreningen ifrågasätter värdet av dessa i penningpolitiska sammanhang.

De höga kostnaderna och den oklara nyttan av kvartalsvis rapportering gör att inte heller den enligt Bankföreningen går att motivera. Det är också viktigt att notera att effekterna av att både samla in extravariabler och att rapportera kvartalsvis är multiplikativa, vilket gör det extra kostsamt om lagstiftaren väljer att gå vidare med både extravariabler och kvartalsvis rapportering.

I utredningens konsekvensanalys har man beräknat att cirka 1 700 företag kommer att beröras av de kommande rapporteringskraven. Det stora flertalet av de företag som kommer att behöva rapportera är relativt små och har mindre resurser att tillgå för att utföra den rapportering som krävs av tillsynsmyndigheter. På flera rapporteringsområden görs undantag för att begränsa konsekvenserna för små institut. Riksbanken begränsar till exempel den månadsvisa rapporteringen av MFI-rapporteringen (balansstatistik) till årsvis eller kvartalsvis för mindre institut. KRITA (Riksbankens kreditdatabas) och VINN (innehav av värdepapper) träffar bara cirka 20 större institut. En stor del av bankernas rapportering till Finansinspektionen styrs av olika harmoniserade rapporteringsramverk från EBA (Europeiska Banktillsynsmyndigheten), till exempel kapitalkrav, stora exponeringar, likviditet och

finansiell information. EBA har i omgångar arbetat med så kallade proportionalitetsbegränsningar av rapporteringen för att mildra effekten av en betydande rapporteringsbörda för små och icke-komplexa institut.

Det går att ha viss förståelse för att man vid insamlandet av tillgångs- och skuldstatistik vill ta in data även från ganska små finansiella institut. Skälet är att enskilda individers förmögenhetsställning kan bli kraftigt felbedömd, till exempel om merparten av individens finansiella tillgångar finns i ett institut och de finansiella skulderna i ett annat. Om bara ett av instituten rapporterar skulle en individ kunna se ut att ha en stor förmögenhet och inga skulder, alternativt stora skulder men små tillgångar. Om man vill inkludera även mindre institut i statistiken blir det dock ännu viktigare att hålla rapporteringen så enkel som möjligt, främst genom att inte samla in extravariabler och genom att samla in statistiken årsvis i stället för kvartalsvis.

Personlig integritet och sekretess

Utredningens förslag innebär att kreditinstitut, värdepapperscentraler, försäkringsföretag med flera ska lämna ut en betydande mängd personuppgifter, förmodligen flera miljarder uppgifter varje år, om enskilda individer på mikronivå. Uppgifterna omfattas av banksekretess och är därmed att anse som särskilt skyddsvärda. Uppgifter om personnummer ska också lämnas ut för att kunna identifiera de enskilda individerna och koppla samman uppgifterna med andra uppgifter som redan finns hos eller som kommer att samlas in av SCB.

Uppgifterna som lämnats till SCB kan komma att lämnas ut för vidare användning hos myndigheter och forskare utanför den registrerades kontroll. Uppgifterna kan komma att lämnas ut såväl pseudonymiserade som i klartext. Även om uppgifter lämnas ut pseudonymiserade kan de med hänsyn till den stora mängd uppgifter som finns att tillgå förmodligen i vissa fall gå att hänföra till en enskild person. Det är därför av stor vikt att de enskilda individernas rättigheter tydligt tillgodoses.

Mot bakgrund av den betydande mängd personuppgifter som uppgiftsskyldiga ska lämna till SCB är det av yttersta vikt att säkerhetskraven i artikel 32 GDPR säkerställs av mottagande myndighet. En risk- och sårbarhetsanalys måste göras innan uppgifterna börjar samlas in. Det saknas generellt en diskussion i betänkandet kring risken för intrång och brottslighet i förhållande till den föreslagna databasen. Om förslaget till hushållsdata genomförs i den form som utredningen föreslår kommer det att skapas en mycket detaljerad och omfattande bild av enskilda individers tillgångar och skulder på ett och samma ställe. En så detaljerad bild kommer inte att finnas någon annanstans. Det innebär självklart en säkerhetsrisk och kommer att kräva ytterligare åtgärder för att säkra att det inte sker intrång.

Underskattad förberedelse

En uppbyggnad av IT-system för insamling och rapportering av de uppgifter som föreslås i utredningen kommer att bli mycket omfattande och kräver att banker och andra finansiella institut ges en tillräcklig tid för förberedelse. Det föreslagna ikraftträdandet redan 1 januari 2024 med en första avläsningstidpunkt den 31 december samma år är enligt Bankföreningens uppfattning helt orimligt med beaktande av förslaget omfattning och komplexitet.

I utredningens konsekvensanalys anges att SCB behöver upp till tre år på sig för att få alla system på plats för att samla in statistiken från företagen. Efter att SCB:s system är på plats behöver bankerna åtminstone ett och ett halvt år på sig för att utveckla och testa system för rapportering, vilket leder till slutsatsen att den första avläsningstidpunkten snarare kan komma att bli 31 december 2027 med en första rapportering under första kvartalet 2028.

Retroaktiv insamling av uppgifter

Utan att det uttryckligen framgår av kommittédirektivet föreslår utredningen att det ska införas en övergångsbestämmelse som möjliggör retroaktiv insamling av individers behållning på inlåningskonton. I utredningen skriver man att den retroaktiva insamlingen bör hållas begränsad, till exempel genom att omfattningen av rapporterande institut begränsas, och att den inte ska omfatta uppgifter som har gallrats. Retroaktiv rapportering begränsas av flera olika regelverk som styr hur individers uppgifter ska och får sparas i bankernas system och under hur lång tid - till exempel dataskyddsförordningen (GDPR), bokföringslagen samt lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Många uppgifter kommer efter några år att vara utgallrade och statistiken blir därmed snabbt inkomplett.

Det är dessutom förknippat med extra höga kostnader att bygga upp IT-system och rutiner för att ta fram och rapportera retroaktiva uppgifter för de banker som skulle omfattas. Bortsett från de legala aspekterna är kostnaderna förknippade med en retroaktiv rapportering så stora att de på långa vägar rimligen inte uppfyller den eventuella nytta som uppgifterna skulle kunna innebära. Det bör finnas andra sätt att göra uppskattningar av hushållens behållning på inlåningskonton från 2007 och framåt som är mer kostnadseffektiva.

Jämförelse med andra länder

Utredningen hänvisar på flera ställen till att det finns individbaserad förmögenhetsstatistik i Danmark och Norge. Såvitt Bankföreningen kan erfaras är dock denna statistik långt ifrån lika omfattande som den statistik som föreslås i utredningen. I Danmark och Norge samlas dessa uppgifter in från olika myndighetsregister och statistiska uppgiftskällor, till exempel skattedeklarationer (not 14 och 23 i betänkandet).

Emellertid finns i andra länder exempel på olika typer av kreditregister vars syfte i huvudsak är att ge banker och andra kreditgivare bättre underlag för sina kreditbedömningar. Ett nationellt, svenskt kreditregister diskuteras för närvarande inom ramen för Överskudsättningsutredningen. Det är enligt Bankföreningen helt nödvändigt att avvakta utformningen av ett sådant register innan några steg tas för att samla in motsvarande uppgifter i en hushållsdatabas.

Detaljerade synpunkter

Kapitel 3 – Behovet av individbaserad statistik och mikrodata

Kommittédirektivet till utredningen anger att man grundligt ska belysa och analysera hur individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder kan tas fram och användas för att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning. Syftet med utredningens uppdrag är att åter möjliggöra framställning av officiell statistik över hushållens tillgångar och skulder samt att mikrodata ska kunna göras tillgängliga för analys, forskning och utvärdering.

Bankföreningen anser att beskrivningarna av behoven ofta inte är specifika och att det är oklart varför man senare i utredningen exempelvis anser sig behöva så pass detaljerade uppgifter som åtta variabler för varje inlåningskonto och femton variabler för varje bostadslån. Det är inte heller tydligt varför man anser att uppgifter om likvida finansiella tillgångar och skulder behöver samlas in varje kvartal.

Kapitel 5 – Ett nytt statistikområde

5.3 – Avvägning mellan behovet av statistik och intresset av integritetsskydd

Utredningen bedömer att de förslag som lämnas innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten och en sådan kartläggning av den enskildes personliga förhållanden utan samtycke som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Behovet av en individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder väger dock enligt utredningen tyngre än behovet av integritetsskydd.

Bankföreningen menar att den insamling av uppgifter om enskildas tillgångar och skulder som föreslås är så omfattande och genomgripande att det på många områden kommer att bli svåra och komplicerade avvägningar kring den personliga integriteten. Det innebär även att hanteringen och säkerställandet av den personliga integriteten vid insamling och rapportering blir mycket administrativt betungande.

Det finns flera exempel där hanteringen av känsliga personuppgifter inte är klarlagd. Ett exempel är frågan om hanteringen av personer med skyddad identitet och personer med politisk utsatt ställning (PEP). Dessa kunder har spärrad identitet i

bankerna och enbart ett fåtal personer har tillgång till deras personuppgifter. Om uppgifterna om personer med skyddad identitet och PEP samlas ihop och skickas över till databasen kommer en större krets att få tillgång till deras spärrade uppgifter. Integritetsriskerna med att uppgifterna för dessa personer med skyddad identitet hamnar i databasen behöver belysas ytterligare.

Ett annat integritetsrelaterat exempel, som Bankföreningen även tar upp under avsnitt 11.7 – Informationsplikt, är att uppgifter med känsliga personuppgifter finns i olika separata system i bankerna. Tillgången till dessa system begränsas internt med olika behörigheter. Att skaffa sig en totalbild av enskilda individer kräver flera behörigheter och begränsas på så sätt i de olika systemen. För att kunna rapportera statistiken om enskilda kunders ställning behöver emellertid uppgifter om kundens alla tillgångar och skulder samlas ihop från olika interna system i en databas, data warehouse, och på så sätt kommer en stor mängd känsliga personuppgifter att samlas på ett ställe. Det skapar nya risker kring den personliga integriteten som kan vara besvärliga och kostsamma att hantera.

Av utredningen framgår vidare att begreppet hushåll kan definieras på olika sätt och att det med hjälp av uppgifter från folkbokföringen är möjligt att skapa hushåll utifrån olika kriterier. Med ledning av hur EU-domstolen har dömt kring indirekta känsliga personuppgifter (C-184/20, *OT v Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*) skulle personuppgiftsbehandling enligt förslaget sannolikt innebära behandling av uppgifter om individers sexuella läggning. Frågor uppstår kring huruvida behandlingen är förenlig med och nödvändig för behandlingsändamålet, om den följaktligen kan omfattas av något undantag under artikel 9 GDPR och avseende integritetsintrångets proportionalitet i förhållande till syftet. Dessa risker och avvägningar framgår inte av utredningen.

5.6 – Individer och hushåll

Utredningen menar att uppgifterna som ska samlas in ska vara knutna till en fysisk person genom ett personnummer. Man skriver sedan att om den aktuella fysiska personen saknar ett svenskt personnummer kan det antas att den aktuella tillgången eller skulden saknar betydelse för den statistik som utredningens uppdrag avser.

Bankföreningen anser att det är otydligt om uppgifter om individer som saknar svenskt personnummer ska rapporteras till databasen eller inte. Ska uppgifter om privatpersoner som saknar svenskt personnummer sorteras bort redan av de finansiella instituten innan de rapporteras eller ska utsorteringen ske av SCB när de erhållit uppgifter om alla privatpersoner?

Det stora flertalet kunder till banker i Sverige har svenskt personnummer. Personnummer tilldelas en person när denna folkbokförs i Sverige. Det förekommer dock att utländska medborgare som inte är folkbokförda i Sverige har bankkonto för

att betala räkningar i Sverige, exempelvis om de äger fritidshus i Sverige. I gränsområden, till exempel Öresundsregionen, förekommer det också att personer som arbetspendlar har personnummer i båda länderna för att hantera till exempel betalningar av räkningar på olika sidor av gränsen.

5.8 – Inhämtningsfrekvens

Utredningen föreslår att uppgifter om enskilda fysiska personers tillgångar med hög likviditet och konsumtionslån ska samlas in en gång per kvartal.

Bankföreningen anser att en viktig invändning mot kvartalsvis rapportering av många av de finansiella tillgångarna och skulderna, är att rapporteringsbördan och kostnaderna ökar betydligt. Bankföreningen anser att man inte kan identifiera ett tydligt mervärde i utredningen av att införa kvartalsvis rapportering för likvida finansiella tillgångar och skulder. De höga kostnaderna och den oklara nyttan av kvartalsvis rapportering innebär att det inte går att motivera.

Ett exempel på hur omfattande rapporteringen kan bli är individers lån. Före 2007 hämtade SCB, som nämns ovan, enbart in en total uppgift om ränteutgifter för lån och totala lån vid utgången av varje år från Skatteverkets kontrolluppgifter. I utredningen (avsnitt 8.3 och 8.4) föreslås nu att banker och andra finansiella institut för varje enskild individs olika lån ska skicka in drygt tio rapporteringsvariabler för respektive lån. Alla dessa uppgifter ska, förutom för bolån, dessutom rapporteras kvartalsvis. Om vi exemplifierar med en bankkund med två olika konsumtionslån, så ska banken rapportera in drygt 20 uppgifter om lånen vid varje kvartalsslut. Om kunden dessutom har två bolån så innebär förslaget att banken vid varje årsskifte därutöver ska rapportera in bortåt 30 uppgifter om bolånen vilket sammantaget vid årsskiftet blir nära 50 uppgifter om kundens lån. För kundens fyra lån innebär det att banken ska skicka in cirka 110 uppgifter per år. Det står i bjärt kontrast till att SCB före 2007 hämtade in ett par uppgifter årligen om en motsvarande kunds lån.

Det är inte bara antalet variabler och rapporteringsfrekvens för lån som blir fler med utredningens förslag. Även för inlåningskonto, aktieinnehav och fondinnehav kommer det enligt utredningens förslag att bli en kraftig utökning av de uppgifter som ska samlas in jämfört med situationen före 2007 samtidigt som rapportering ska ske kvartalsvis i stället för årsvis.

Kapitel 7 – Uppgifter om finansiella tillgångar

Bankföreningen anser att de kostnader det innebär för banker och andra finansiella institut att bygga upp ett omfattande rapporteringssystem samt att löpande samla in och rapportera en stor mängd uppgifter om individers finansiella tillgångar och skulder inte står i rimlig proportion till det föreslagna behov och den eventuella nytta som följer av insamlingen. I stället skulle de behov som finns hos myndigheter och i

forskarvärlden på ett godtagbart sätt uppfyllas med en insamling av uppgifter som mer motsvarar den som skedde fram till 2007.

7.2 – Medel på inlåningskonto

Utredningen föreslår att uppgifter om fysiska personers medel på inlåningskonton, som inte är ett individuellt pensionssparande, ska samlas in kvartalsvis. De uppgifter som ska samlas in är:

1. kontonummer och samtliga kontohavares personnummer,
2. tillgodohavande och upplupen ränta,
3. valuta,
4. i förekommande fall: bindningstid,
5. inlåningsränta i procent, och
6. det kontohållande institutets organisationsnummer

Bankföreningen anser att främst uppgifter om upplupen ränta (variabel 2) och inlåningsränta i procent (variabel 5) är variabler med oklar nytta som därför bör tas bort. Uppgifter om enskildas ränteintäkter finns dessutom hos Skatteverket i form av kontrolluppgifter för skattedeklarationen och som även återfinns hos SCB. Om regeringen ändå väljer föreslå att samla in uppgifter om ränta så anser Bankföreningen att en av variablerna bör tas bort. Variablerna om upplupen ränta och inlåningsränta i procent innehåller samma typ av information och bidrar till en ökad administrativ kostnad utan någon tydlig nytta.

Bankföreningen anser vidare att kvartalsvis rapportering av uppgifterna ska tas bort. Behovet av kvartalsvis rapportering framstår inte som tillräckligt för att motivera de betydande merkostnader den förorsakar.

7.3 – Noterade finansiella instrument

Utredningen föreslår att uppgifter om fysiska personers innehav av noterade finansiella instrument som inte ingår i ett individuellt pensionssparande ska samlas in kvartalsvis. De uppgifter som ska samlas in är:

1. ägarens personnummer,
2. instrumenttyp och instrumentets namn i klartext,
3. antal instrument och kurs eller i förekommande fall nominellt belopp, samt marknadsvärde i kronor eller i procent av nominellt belopp,
4. I förekommande fall, ISIN-nummer (International Securities Identification Number), CUSIP-nummer (Committee on Uniform Security Identification Procedures), SEDOL-nummer (Stock Exchange Daily Official List) eller motsvarande beteckning,
5. emittentens organisationsnummer och LEI-kod (Legal Entity Identifier) eller, om detta saknas, emittentens namn och hemland, och
6. i förekommande fall, det förvaltande institutets organisationsnummer.

Bankföreningen konstaterar att flera av uppgifterna i variabellistan överlappar och innehåller samma typ av information. Det är oklart varför uppgifter om instrumenttyp och instrumentets namn i klartext (variabel 2) samt kurs och marknadsvärde (variabel 3) måste rapporteras när uppgifterna kan hämtas från ISIN-nummer (variabel 4) och LEI-kod (variabel 5). Att kräva inrapportering av variabler som lika väl kan hämtas från information från en annan variabel leder enbart till att rapportörer får lägga ner mer resurser på administration till oklar nytta.

Utredningen beskriver i avsnittet under rubriken "Beräkning av marknadsvärde" att de finansiella instrumenten behöver värderas och att genom insamling av till exempel ISIN-nummer är det möjligt att med hjälp av kursdata från kommersiella aktörer ta fram uppgifter om aktuellt marknadsvärde vid en viss tidpunkt.

Bankföreningen anser att SCB kan köpa in uppgifter om kursdata om det finns behov av det. Fördelen med att SCB använder en och samma källa för kursdata, i stället för att instituten köper in det från olika källor, är att man undviker att det blir skillnader i värdering och att uppgifterna därmed blir helt jämförbara. Utredningen drar själv den slutsatsen när man skriver: "Detta kan leda till en viss diskrepans av det beräknade marknadsvärdet av ett visst finansiellt instrument beroende på vilket institut som rapporterar innehavet."

Utredningen konstaterar vidare att "Kostnaderna för att ta fram kursdata som omfattar samtliga instrument i statistiken kan dock riskera att bli betydande. Enligt utredningen bör därför uppgifter om kurs eller nominellt belopp samt beräknat marknadsvärde i kronor eller i procent av nominellt belopp samlas in."

Utredningen kommer alltså fram till att kostnaderna för att ta fram kursdata kan bli betydande och man väljer därför att samla in marknadsvärdena på noterade finansiella instrument från instituten. Det innebär att kostnaden för att beräkna marknadsvärden vältras över på rapportörerna. Samtidigt skriver utredningen: "Utredningens förslag på insamling av uppgifter hindrar inte att den statistikansvariga myndigheten kompletterar statistiken med inköpta prisuppgifter från kommersiella aktörer när det bedöms lämpligt." Det kan komma att innebära att kursdata om samma finansiella instrument köps in från två håll.

Bankföreningen anser att den föreslagna ordningen, dvs. att samma kursdata kan komma att köpas in från två håll, inte är försvarbar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Kapitel 8 – Uppgifter om skulder

8.1 – Inledning

I betänkandet nämns den pågående utredningen om att motverka riskfylld kreditgivning och överskuldssättning, Överskuldssättningsutredningen. Ett förslag som diskuteras den utredningen är att utreda möjligheten att införa ett skuldregister.

Utredningen skriver att om ett nationellt skuldregister hade funnits, skulle utredningens förslag i detta kapitel kunna inriktas på att uppgifter från detta register ska inhämtas. Med tanke på att ett sådant register inte finns på plats ännu och att ovanstående utredning ännu inte har lagt fram några författningsförslag om hur ett sådant register ska regleras, anser utredningen att förslaget behöver avse hur de aktuella uppgifterna kan inhämtas på något annat sätt.

Bankföreningen anser att insamling av uppgifter om bostadslån (avsnitt 8.3) och konsumtionslån (avsnitt 8.4) enligt betänkandet måste samordnas med det kommande förslaget om skuldregister. Om skuldregistret genomförs måste utgångspunkten vara att uppgifterna ska hämtas därifrån i stället. Att sätta en omfattande insamling av uppgifter kring individers bostadslån och konsumtionslån innan ett skuldregister är på plats skulle innebära mycket stora resurser läggs på att utveckla system för insamling av uppgifter som efter några år ändå kommer att samlas in genom ett skuldregister.

8.3 – Bostadslån

Utredningen föreslår att uppgifter om fysiska personers bostadskrediter som är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt (s.k. bostadslån), ska samlas in årsvis. De uppgifter som ska samlas in om respektive lån är:

1. samtliga låntagares personnummer,
2. lånenummer, avtals-ID eller den individuella beteckning i övrigt som långivaren använder i fråga om det aktuella lånet,
3. lånets utestående nominella belopp och förfalldatum,
4. startdatum och åtagandebelopp vid startdatum,
5. överenskommen årlig ränta i procent vid rapporteringstillfället, räntejusteringsdatum och räntebindningstid,
6. amorteringstyp: rak amortering eller annuitet, och storleken på den senaste amorteringen,
7. den säkerhet som lämnats för lånet i form av inteckning i fast egendom eller tomträtt, eller pant i bostadsrätt samt uppgift om säkerhetens fastighetsbeteckning eller geografiska placering, och
8. långivarens organisationsnummer.

Bankföreningen anser att antalet variabler för bostadslån bör begränsas. Kostnaden för att samla in uppgifterna står inte i proportion till den eventuella nytta som de detaljerade uppgifterna kan fylla. De femtontal uppgifter som föreslås behöver hämtas från flera olika affärssystem i bankerna. Varje variabel som ska hämtas in från olika system är kostnadsdrivande. Det är därför viktigt att man inte hämtar fler uppgifter än vad som verkligen är nödvändigt för att fylla registrets grundläggande syften.

Huvudsyftet med att införa individbaserad statistik är att få en bild över enskildas ställning. De variablerna som inte direkt behövs för att beskriva enskildas ställningsvärde bör man därför inte samla in. Bankföreningen ifrågasätter flera av variablerna som föreslås ovan:

- Startdatum och åtagandebelopp vid startdatum.
- Tre variabler för att beskriva ett låns räntevillkor: överenskommen ränta, räntejusteringsdatum och räntebindningstid. Det finns inget direkt behov av uppgifter kring ränta för tillgångsstatistik.
- Amorteringstyp och storleken på senaste amortering. En god approximation på uppgifterna om amortering är att jämföra utestående belopp mellan åren. Variablerna behöver därför inte samlas in. Det bör särskilt noteras att uppgift om senaste amortering är en transaktionsuppgift (som kan ha skett långt tillbaka i tiden) som måste hämtas från ett helt annat system än övriga uppgifter och med oklar avläsningstidpunkt, vilket innebär en betydande extra komplexitet och merkostnad.
- Säkerheten för bolånet. Ett alternativ är att enbart samla in uppgift om att det finns säkerhet för bolånet.

8.4 – Konsumtionslån

Utredningen föreslår att uppgifter om fysiska personers konsumtionslån, det vill säga krediter som inte är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt, ska samlas in kvartalsvis. De uppgifter som ska samlas in om respektive lån är:

1. samtliga låntagares personnummer,
2. lånenummer, avtals-ID eller den individuella beteckning i övrigt som långivaren använder i fråga om det aktuella lånet,
3. åtagandebelopp vid startdatum,
4. lånets utestående nominella belopp och förfalldatum,
5. lånetyp: blacolån, objektslån, kort- eller kontokredit, depåkredit, eller annan fakturakredit,
6. årlig ränta i procent vid rapporteringstillfället,
7. amorteringstyp: rak amortering eller annuitet, och storleken på den senaste amorteringen,
8. i förekommande fall, den säkerhet som lämnats för lånet i form av värdepapper, fordon eller annat, och
9. långivarens organisationsnummer.

Bankföreningen anser att antalet variabler för konsumtionslån behöver begränsas av samma skäl som anges för bostadslån ovan. Kostnaden för att samla in uppgifterna står inte i proportion till den eventuella nytta som de detaljerade uppgifterna kan fylla.

Huvudsyftet med att införa individbaserad statistik är att få en bild över enskildas ställning. De variablerna som inte direkt behövs för att beskriva enskildas ställningsvärde bör man därför inte samla in. Bankföreningen ifrågasätter flera av variablerna som föreslås ovan:

- Åtagandebelopp vid startdatum.
- Förfalldatum.
- Lånetyp. Det är därtill oklart vad som avses med "annan fakturakredit".
- Årlig ränta. Det finns inget direkt behov av uppgifter kring ränta för tillgångsstatistik.
- Amorteringstyp och storleken på senaste amortering. En god approximation på uppgifterna om amortering är att jämföra utestående belopp mellan åren. På samma sätt som för bolån ovan bör det särskilt noteras att uppgift om senaste amortering är en transaktionsuppgift (som kan ha skett långt tillbaka i tiden) som måste hämtas från ett helt annat system än övriga uppgifter. Det innebär en betydande extra komplexitet och merkostnad.
- Säkerhet. Det bör vara tydligt att enbart typ av säkerhet ska anges. Kopplingar till säkerheten i form av registreringsnummer skulle skapa en mycket stor administrativ börda till liten nytta.

Kapitel 11 – Personuppgiftsbehandling

11.7 – Informationsplikt

Utredningen anser att det ankommer på de finansiella företag, kreditupplysningsföretag och myndigheter som ska lämna uppgifter till SCB att säkerställa att kraven i dataskyddsförordningen på informationslämnande i förhållande till de registrerade efterlevs.

I avsnittet beskriver utredningen att finansiella företag som enligt utredningens förslag är skyldiga att lämna uppgifter om sina kunder till SCB måste vidta åtgärder för att informera de registrerade som omfattas av den ytterligare behandling som utlämnandet av personuppgifterna till SCB innebär. Det förekommer i viss utsträckning redan i dag att finansiella företag informerar sina kunder om att uppgifter som samlas in kan komma att lämnas ut för forskning eller statistiska ändamål. Bestämmelserna om informationsplikt är också av betydelse för frågan om att samla in uppgifter om de finansiella företagens kunder retroaktivt.

Bankföreningen bedömer att informationskravet som följer av att finansiella företag behöver lämna över information om enskildas tillgångar och skulder kommer att

innebära ytterligare risker kring den personliga integriteten och betydande administrativ börda för instituten.

Det är inte tekniskt möjligt att hämta de uppgifter som ska rapporteras till myndigheter direkt från bankernas olika affärssystem. I stället har bankerna en intern databas, data warehouse, där de uppgifter som ska skickas över till tillsyns- och statistikmyndigheter lagras. I vanliga fall bygger tillsyns- och statistikrapportering på aggregerade uppgifter som inte är integritetskänsliga.

Om förslaget genomförs behöver bankerna samla och bygga upp en totalbild av respektive kunds tillgångar och skulder i sitt data warehouse inför varje rapportering. En sådan databas där det samlas en stor mängd personuppgifter om enskilda skapar stora utmaningar med den personliga integriteten och sekretess. Uppgifterna behöver dessutom lagras under en viss tid för att kunna hantera bland annat revideringar. Uppgifter om en enskild kund i ett institut finns normalt i flera olika system. Uppgifter om en kunds bolån finns i institutets "bolånesystem", har kunden sparkonton finns dessa uppgifter i ett "inlåningssystem", har kunden fonder finns dessa i ett "fondsystem", och så vidare. Den totala bilden av kundens tillgångar och skulder finns spridd i bankernas olika system. Tillgången till de olika systemen begränsas av olika behörigheter för bankens tjänstemän. På så sätt kan tillgången till en kunds totala ställning begränsas till en mindre krets inom banken utan att uppgifterna samlas på ett och samma ställe.

Bankföreningen anser, mot bakgrund av förslaget att samla in retroaktiva uppgifter, att man utifrån bankernas roll som personuppgiftsansvariga måste ta ställning till problematiken i att behandla redan insamlade personuppgifter på nya sätt, det vill säga att integrera retroaktiva uppgifter om enskilda i en gemensam databas hos SCB. Bankerna som personuppgiftsansvariga har sina egna beskrivningar av ändamål, men generellt bör rapporteringsändamål finnas med. Det är inte lika säkert att statistikändamål finns med. Vid en skyldighet att skicka in retroaktiva uppgifter om enskilda till databasen hos SCB kan det uppstå betydande svårigheter att förändra ändamålet.

Utredningen skriver att det i dataskyddsförordningen finns särskilda bestämmelser om informationsplikt i förhållande till den registrerade (artiklarna 13 och 14).

Bankföreningen instämmer i utredningens slutsats att det åligger uppgiftslämnaren i egenskap av personuppgiftsansvarig att informera om att uppgifterna lämnas till tredje part för statistikändamål. Det är varje personuppgiftsansvarig som har en informationsskyldighet.

Bankföreningen anser att det är oklart om banker och andra rapporterande företag med automatik måste informera varje kund om vilka uppgifter som lämnats till



databasen hos SCB eller om det är tillräckligt att informationen om vilka uppgifter som lämnats sker efter begäran från kunden. I vilket fall finns en betydande risk för att de rapporterade företagen måste bygga separata system för att informera sina kunder, med automatik eller på begäran, om vilka uppgifter som lämnats ut. Sådana separata system är kostsamma och ökar risken för att integritetskänsliga uppgifter sprids.

Det framgår inte tydligt av utredningen hur SCB avser att uppfylla sin informationsskyldighet när SCB mottagit personuppgifterna från den uppgiftsskyldiga och således blir personuppgiftsansvarig för uppgifterna. Om den registrerade inte får korrekt information av SCB och även från de myndigheter och forskare som personuppgifterna lämnas vidare till har den registrerade små chanser att ta tillvara sina rättigheter. Det innebär att den registrerade förlorar kontrollen över en stor mängd särskilt integritetskänsliga personuppgifter.

Kapitel 13 – Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

13.1 – Ikraftträdande

Utredningen föreslår att författningsförändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2024. Den första årliga rapporteringen skulle i så fall avse uppgifter per 31 december 2024 och den första kvartalsrapporteringen uppgifter per 31 mars 2025. Enligt utredningen möjliggör ikraftträdandetidpunkten att uppgiftslämnare och SCB kan färdigställa systemuppbyggnad och genomföra testrapportering under ett år fram till den första årliga rapporteringen och första kvartalsrapporteringen.

Bankföreningen anser att både de föreslagna datumen för ikraftträdande och första årliga och kvartalsvisa rapportering är orimliga. De rapporterade instituten måste lämnas betydligt mer tid för att förbereda och planera den mycket omfattande rapporteringen.

Vid införande av nya myndighetsrapporteringar brukar det lämnas god tid för förberedelse och test av rapporteringen. Riksbanken brukar till exempel ge minst ett års förberedelse för ny eller förändrad rapportering efter att de publicerat en ny rapporteringsföreskrift. Den rapportering som utredningen föreslår att instituten ska rapportera om enskildas finansiella tillgångar och skulder kommer att bli den ojämförligt största myndighetsrapporteringen för de finansiella instituten. En rimlig bedömning är att instituten åtminstone behöver ett och ett halvt år av förberedelser och tester innan de kan rapportera en så omfattande insamling av uppgifter. Vid en så pass omfattande implementering borde utredningen även redogjort för olika alternativ att genomföra rapporteringskraven, till exempel etappvis införande av olika delar av insamlingen.

En viktig lärdom kring förberedelsetiden för ny rapportering är att den i huvudsak ska avse test av system och rutiner. Förberedelsetiden ska inte i första hand avse test av kvalitet av data. Statistiken måste ställas samman från en mängd interna system och sedan levereras i ett paket till SCB. För att processen ska fungera så bra som möjligt måste system och rutiner först vara på plats innan datakvaliteten kan kalibreras.

Det är av stor betydelse att det ges tillräckligt med tid att bygga upp system för rapporteringen och testning av dessa. I annat fall finns det överhängande risk för fel och kvalitetsproblem. Ett exempel på att införande, utveckling och kvalitetsgranskning har tagit mycket längre tid än planerat är rapportering till Riksbanken av enskilda företagskrediter (KRITA) och företags olika värdepappersinnehav (VINN). Rapporteringen av VINN och KRITA startade 2017 respektive 2018 och det tog flera år att åtgärda olika fel och kvalitetsbrister i rapporteringen. Vissa brister i insamlingen av uppgifter kvarstår ännu idag.

13.2 – Behovet av övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i fråga om likvida medel på konto tillämpas även i fråga om uppgifter som avser tiden före ikraftträdandet, dock endast i den utsträckning den statistikansvariga myndigheten begär det och i den mån uppgifterna inte har gallrats av uppgiftslämnaren.

Bankföreningen motsätter sig kravet på retroaktiv rapportering av uppgifter om enskildas likvida medel på konto. Retroaktiv rapportering har framför allt två stora problem som på olika sätt nämns i utredningen.

För det första finns det flera olika regelverk som styr hur individers uppgifter ska och får sparas i bankernas system och under hur lång tid, till exempel dataskyddsförordningen (GDPR) och bokföringslagen. Många uppgifter kommer efter några år att vara utgallrade och därmed blir statistiken snabbt inkomplett. För det andra är det förknippat med mycket höga kostnader för att bygga upp IT-system och rutiner för att ta fram och rapportera retroaktiva uppgifter för de banker som skulle omfattas.

Sammanfattningsvis kommer den föreslagna retroaktiva insamlingen av uppgifter om inlåning bestå av en inkomplett dataserie och vara förenad med höga kostnader. Värdet av att genomföra en retroaktiv insamling med bristande kvalitet är oklar och bör därför avfärdas.

Kapitel 14 – Konsekvenser av utredningens förslag

Bankföreningen anser att det finns flera brister i redogörelsen av konsekvenserna av utredningens förslag.

Kostnaderna för att bygga upp och driva hushållsdatan kommer att bli mycket omfattande. Andra befintliga statistikprodukter som framställs till betydligt lägre kostnader kan ge likvärdigt resultat och uppnå samma syfte. Det saknas en redogörelse för vilka avvägningar som gjorts mellan kostnaden och nyttan av andra typer av statistikprodukter i förhållande till utredningens förslag till hushållsdatan.

Det blir vidare betydande kostnader för SCB att hantera statistikdatan om hushållens tillgångar och skulder. Enligt utredningen beräknas SCB:s kostnader för uppbyggnad av datan till 60–85 miljoner kronor under en treårsperiod. Därefter följer en driftskostnad om cirka 20 miljoner kronor årligen. De betydande kostnaderna för SCB innebär en risk att andra statistikprodukter på sikt kan trängas ut av hushållsdatan.

Kapitel 14.3.4 – Konsekvenser för företag

Utredningen menar att den nya statistiken med största sannolikhet kommer att kunna ersätta mycket av den befintliga insamlingen av uppgifter från företagen, till exempel Finansinspektionens bolåneundersökning och hushållskartläggning. Utredningen menar att detta är kostnadsbesparande för företagen.

Bankföreningen anser att om utredningens förslag genomförs så är det av stor vikt att dubbelrapportering av samma uppgifter inte sker hos olika myndigheter. För att den föreslagna insamlingen ska leda till en nämnvärd kostnadsbesparing för företagen måste det vara mer än "med största sannolikhet" att man kommer att ersätta befintliga undersökningar och kartläggningar.

Dataskyddsförordningen (GDPR) ger enskilda rättigheter att få ta del av vilken information som företag och organisationer har lagrat om denne. Utredningen går igenom vad detta innebär hos myndigheter som SCB. Det saknas en genomgång av vad det kan betyda om kunder till banker begär ut uppgifter om vad som samlats in för att ingå i insamlingen till statistikdatan över enskildas tillgångar och skulder hos SCB. Bankföreningen kan i dagsläget inte bedöma i vilken mån GDPR skulle innebära att banker behöver bygga upp en separat struktur för att kunna hantera en sådan hantering av information till kunder. Om det skulle innebära en rätt för enskilda att alltid få del av vad bankerna specifikt skickar in till statistikdatan om enskildas tillgångar och skulder skulle det innebära en mycket betydande administration och stora kostnader.

Kapitel 14.3.5 – Konsekvenser för den personliga integriteten

Den behandling av personuppgifter som ska utföras enligt utredningens förslag uppfyller de kriterier som gäller när en konsekvensbedömning avseende dataskydd enligt artikel 35 GDPR ska göras. Det framkommer inte i utredningen att någon

sådan bedömning har gjorts. Den bör kunna utgöra underlag för den proportionalitetsbedömning som ska göras till skydd för den personliga integriteten.

Proportionalitetsbedömningen bör också göras mot bakgrund av en heltäckande integritetsanalys. Vägledning från Integritetsskyddsmyndigheten (IMY-2022-10835) talar för att integritetsanalysen ska vara klart bredare än konsekvensbedömningen och bör omfatta alla led av integritetsintrång som en ny lag kan medföra. Den integritetsanalys som framgår av utredningen belyser i stort sett endast SCB:s egen personuppgiftsbehandling och inte den behandling som de uppgiftsskyldiga organisationerna blir tvungna att befatta sig med på grundval av den föreslagna lagen. Förvisso är det de uppgiftsskyldiga organisationerna som är personuppgiftsansvariga för sådan personuppgiftsbehandling och det ankommer på var och en av dessa att uppfylla de krav som ställs av GDPR. Men när en ny lag inte bara ger möjlighet till, utan till och med påfordrar, en mer riskfylld hantering av personuppgifter, ska lagstiftningsarbetet noggrant analysera även denna bit.

Kapitel 14.5 – Förslag till finansiering

Utredningen föreslår olika anslagsminskningar för att finansiera de ökade kostnader som framför allt SCB i egenskap av statistikansvarig myndighet kommer att få med utredningens förslag. Anslagsminskningar föreslås för Konjunkturinstitutet, Finansmarknadsforskning och Vetenskapsrådet.

Bankföreningen anser att det är ologiskt att dra ner anslagen på statlig verksamhet som arbetar med analys och forskning samtidigt som man föreslår betydande kostnadsökningar för att samla in uppgifter till en databas som är avsedd för just analys och forskning.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Christian Nilsson