

REMISSPROMEMORIA



DATUM: 2023-05-31

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2023-00729

Civil beredskap för betalningar

Sammanfattning

Riksbanken föreslår nya föreskrifter och allmänna råd om civil beredskap för betalningar. Anledningen är att Riksbanken har ett ansvar för att allmänheten ska kunna göra betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap enligt lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank. I praktiken innebär det att Riksbanken ska bedriva arbete med civil beredskap för betalningar. Riksbanken får ställa krav på att företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för betalningar såväl har ett internt arbete med civil beredskap som deltar i Riksbankens arbete. Riksbanken ska även övervaka att företagen uppfyller sina skyldigheter.

Föreskrifterna riktar sig till sådana företag som Riksbanken har bedömt bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Riksbanken har valt att i denna första version av föreskrifterna peka ut en mindre krets av företag som har en central funktion för att allmänhetens betalningar ska fungera. Att inleda med ett litet antal företag gör det möjligt att påbörja arbetet med förmågeökning på kort sikt samtidigt som samarbetsformer och arbetsprocesser utvecklas och etableras. Riksbanken avser sedan att succesivt låta föreskrifterna omfatta fler företag. De företag som Riksbanken initialt föreslår ska omfattas av föreskrifterna är vissa kreditinstitut samt företag som har verksamhet med betalapplikationer, elektronisk identifiering, betalningsinfrastruktur samt företag som förvarar, uppräknar och transporterar kontanter.

Företagen som omfattas av föreskrifterna ska arbeta med civil beredskap för betalningar internt inom den egna organisationen. Det interna arbetet ska omfatta att planera och förbereda för att kunna upprätthålla den del av företagets verksamhet som avser betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap samt se till att arbets- och uppdragstagare får den utbildning och övning som behövs. Därutöver ska företagen även delta i Riksbankens arbete med civil beredskap för betalningar.

Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 februari 2024.

Innehåll

1	UTGÅNGSPUNKTER	3
1.1	BAKGRUND	3
1.2	SYFTET MED FÖRESKRIFTERNA.....	3
1.3	ALTERNATIVA LÖSNINGAR	4
1.4	RÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR	4
2	FÖRSLAG OCH MOTIVERING	5
2.1	ALLMÄNT OM BETALNINGAR	5
2.2	TILLÄMPNINGSOMRÅDE	6
2.3	FÖRETAGENS UPPGIFTER.....	9
3	IKRAFTTRÄDANDE	12
4	FÖRSLAGETS KONSEKVENSER	12
4.1	KONSEKVENSER FÖR SAMHÄLLET OCH KONSUMENTERNA	12
4.2	KONSEKVENSER FÖR FÖRETAGEN	13
4.3	KONSEKVENSER FÖR RIKSBANKEN.....	14
4.4	KONSEKVENSER FÖR DOMSTOLAR.....	14
4.5	KONSEKVENSER UR ETT EU-RÄTTSLIGT PERSPEKTIV	14

1 Utgångspunkter

1.1 Bakgrund

Den 1 januari 2023 trädde lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank (hädanefter benämnt som riksbankslagen) i kraft. I 5 kap. riksbankslagen beskrivs Riksbankens ansvar och uppgifter avseende civil beredskap, som omfattar krisberedskap och civilt försvar. Ansvaret innebär att Riksbanken ska ha en god förmåga att upprätthålla sin verksamhet samt att allmänheten ska kunna göra betalningar under fredstida krissituationer¹ och vid höjd beredskap².

I praktiken innebär det att Riksbanken ska bedriva arbete med civil beredskap för betalningar. Riksbanken får även ställa krav på att företag, som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar, såväl ska ha ett internt arbete med civil beredskap som delta i Riksbankens arbete. Därutöver ska Riksbanken övervaka att företagen uppfyller sina skyldigheter.

1.2 Syftet med föreskrifterna

Syftet med de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden (hädanefter benämnt som föreskrifterna) är att bidra till att nå det övergripande målet om att allmänheten ska kunna göra betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Genom de föreslagna föreskrifterna pekar Riksbanken ut vilka företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Eftersom de företagen har en central roll för att allmänhetens betalningar ska kunna genomföras behöver företagen planera och förbereda för att kunna upprätthålla den del av deras verksamhet som avser betalningar (hädanefter benämnt som betalningsverksamhet) under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Genom att därutöver delta i Riksbankens arbete med civil beredskap för betalningar bidrar företagen ytterligare till att nå det övergripande målet att allmänheten ska kunna göra betalningar även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Finansinspektionen har föreskrifter som delvis ligger inom området civil beredskap³. Riksbankens föreslagna föreskrifter skiljer sig dock från Finansinspektionens i flera olika aspekter. Riksbankens föreslagna föreskrifter är avgränsade till betalningsområdet, omfattar delvis andra företag och inkluderar krav på planering inför höjd beredskap. Det finns även likheter mellan myndigheternas föreskrifter, bland annat avseende krav på att företagen ska ha planer för att kunna upprätthålla viss verksamhet och säkerställa den organisation som behövs för detta. Finansinspektionens föreskrifter gäller dock enbart för vissa av de företag som föreslås omfattas av Riksbankens föreskrifter och inkluderar inga

¹ En fredstida krissituation avser en situation som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer (6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap).

² Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Regeringen får besluta om höjd beredskap om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden på grund av att det är krig utanför Sveriges gränser eller att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Högsta beredskap råder om Sverige är i krig. En beredskapshöjning innebär att totalförsvaret aktiveras och är ett sätt för samhället att snabbt ställa om för att fungera vid krigsfara och i krig (1 och 3 §§ lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap).

³ Exempelvis FFFS 2014:1, FFFS 2014:4, FFFS 2014:5 och FFFS 2018:4.

krav på företagen att planera inför höjd beredskap. Finansinspektionens föreskrifter pekar inte heller ut företagets betalningsverksamhet specifikt, utan riktar sig bredare på så sätt att företagen själva ska fastställa och förteckna vilka processer i verksamheten som är av väsentlig betydelse. Riksbanken konstaterar att vissa företag kommer att omfattas av båda myndigheternas föreskrifter. Riksbankens föreskrifter har utformats för att se till att Riksbanken kan fullgöra sitt ansvar för att allmänheten ska kunna göra betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Riksbankens övergripande bedömning är att de företag som för sin betalningsverksamhet lever upp till de krav som följer av Finansinspektionens föreskrifter har en god utgångspunkt i det vidare arbetet med att leva upp till de ytterligare krav som följer av Riksbankens föreslagna föreskrifter.

1.3 Alternativa lösningar

Riksbanken har valt att i denna första version av föreskrifterna peka ut en mindre krets av företag som har en central funktion för att allmänhetens betalningar ska fungera. Riksbanken avser sedan att succesivt låta föreskrifterna omfatta fler företag.

En alternativ lösning är att definiera vilken verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar och låta samtliga företag som bedriver sådan verksamhet omfattas av föreskrifterna. Riksbanken gör dock bedömningen att det alternativet inte är proportionerligt och har därför valt bort det. Riksbanken bedömer inte att nyttan av att omfatta även mindre företag, som inte har en central roll för allmänhetens betalningar, som tillräckligt stor ur ett samhällsperspektiv. Att rikta sig till en så omfattande krets av företag skulle även medföra utmaningar för Riksbanken i genomförandet av det gemensamma arbetet med civil beredskap för betalningar. Det skulle kunna innebära en risk för att det gemensamma arbetet inte kan fokusera på de mest centrala verksamheterna och företagen. Det skulle i sin tur göra det svårare att säkerställa att allmänheten kan göra betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

1.4 Rättsliga förutsättningar

Enligt 13 kap. 1 § 10 riksbankslagen får Riksbanken meddela föreskrifter om vilka företag som avses i 5 kap. 3 § och vilken verksamhet som avses i 5 kap. 4 §.

Av 5 kap. 3 § framgår att Riksbanken ska genomföra gemensamma utbildningar och övningar för bankens egen personal och för arbets- och uppdragstagare i företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar.

Enligt 5 kap. 4 § ska ett företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar (1) planera och förbereda för att kunna fortsätta verksamhet som avser betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, (2) delta i verksamhet enligt 2 och 3 §§, och (3) se till att arbets- och uppdragstagare får den utbildning och övning som behövs. Riksbanken ska övervaka att ett företag uppfyller dessa skyldigheter.

Av 13 kap. 1 § 11 framgår att Riksbanken får meddela föreskrifter om företagets uppgiftsskyldighet enligt 12 kap. 1 §. Enligt 12 kap. 1 § 5 ska företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar, på begäran av Riksbanken, lämna de uppgifter som är nödvändiga för Riksbankens verksamhet enligt 5 kap.

2 Förslag och motivering

2.1 Allmänt om betalningar

Riksbanken ska ha en god förmåga att upprätthålla sin verksamhet under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, inbegripet att allmänheten ska kunna göra betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Med allmänhetens betalningar avses hushålls och företags betalningar med sedlar och mynt samt elektroniska betalningar med kontotillgodohavanden och elektroniska pengar enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar.⁴

Varje betalning är i grunden en överföring av pengar från en betalare till en mottagare. Hur överföringen går till beror på vilket sätt som parterna väljer att genomföra betalningen och genom vilken kanal som informationen om betalningen går.

Elektroniska betalningar innebär en överföring av pengar och information mellan två betalkonton. Ett sätt att överföra pengar mellan betalkonton är att avsändaren anger mottagarens kontonummer. Avsändaren kan instruera banken att överföra pengarna digitalt, exempelvis via avsändarens internetbank, eller fysiskt, exempelvis på ett bankkontor. Vid girering anger avsändaren ett särskilt bank- eller plusgironummer för att identifiera mottagaren, istället för mottagarens kontonummer. Även gireringar kan initieras antingen digitalt, exempelvis via avsändarens internetbank, eller fysiskt, exempelvis genom brevgiro. Autogiro är en typ av girering som innebär att mottagaren och avsändaren har avtalat om automatisk debitering av avsändarens betalkonto. Det är alltså mottagaren som initierar en autogirobetalning, till skillnad från andra typer av gireringar.

Elektroniska betalningar kan även initieras via betalapplikationer. Vissa innebär en omedelbar betalning där pengar överförs i realtid medan andra är baserade på kortbetalning. Kortbetalningar initieras vid inköpstillfället och pengarna dras eller reserveras direkt på avsändarens betalkonto om det är ett debetkort eller betalas senare via faktura om det är ett kreditkort. Det finns även förbetalda kort. Vidare finns det betaltjänstleverantörer som erbjuder digitala tjänster för att flytta pengar mellan två betalkonton i en eller flera banker. De kan exempelvis baseras på direkt kontoöverföring, kredit, autogiro eller kortbetalning.

Även om det alltså finns många olika sätt att initiera en elektronisk betalning har framför allt bankerna en central roll för elektroniska betalningar. Det är nämligen bankerna som i huvudsak tillhandahåller betalkonton, betaltjänster och kort till allmänheten. Om avsändaren och mottagaren har betalkonton i samma bank slutförs betalningen inom banken. Om mottagarens betalkonto finns på en annan bank behövs centrala funktioner som vidarebefordrar betalningar från den ena banken till den andra. Dessa centrala funktioner är clearing och avveckling. Clearing är sammanställning och redovisning av två parter ömsesidiga betalningsförpliktelser gentemot varandra. Avveckling är den slutliga regleringen av betalningsförpliktelserna mellan parterna.

Vid kontantbaserade betalningar betalar man med sedlar och mynt. Kontantbaserade betalningar kan till skillnad från elektroniska betalningar göras utan mellanhänder. Men

⁴ Se prop. 2021/22:41, författningskommentar till 3 kap. 1 §, s. 216.

även om en kontantbaserad betalning kan göras utan mellanhänder har samhällets kontantförsörjning i vissa fall ett beroende av kunna reglera betalningsförpliktelser mellan två parter genom clearing och avveckling i samband med att kontanter byter ägare. Ett exempel på detta är när depåägare hämtar kontanter från Riksbankens kontanthanteringskontor för vidare distribuering i samhället eller vid uttag av kontanter i en uttagsautomat.

2.2 Tillämpningsområde

Föreskrifterna innehåller bestämmelser om civil beredskap för betalningar och gäller för företag som i Sverige bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Föreskrifterna anger hur sådana företag ska samverka med Riksbanken samt planera och förbereda för att kunna upprätthålla sin betalningsverksamhet i Sverige under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Med betalningar avses betalningar med sedlar och mynt samt elektroniska betalningar med kontotillgodohavanden och elektroniska pengar enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar. Betalningar med kryptotillgångar omfattas alltså inte.

Riksbanken har valt att rikta denna första version av föreskrifterna mot en mindre krets av företag som har en central funktion för att allmänhetens betalningar ska fungera. Det beror på att ansvaret för civil beredskap för betalningar omfattar helt nya uppgifter för Riksbanken som därmed behöver utveckla såväl samarbetsformer som arbetsprocesser för det gemensamma arbetet tillsammans med företagen såväl som för övervakningen av företagen. En fördel med att börja med färre företag är att det gör det möjligt att påbörja arbetet med förmågeökning på kort sikt samtidigt som samarbetsformer och arbetsprocesser utvecklas och etableras. Riksbanken avser sedan att succesivt låta föreskrifterna omfatta fler företag för att på längre sikt kunna bidra ytterligare till det övergripande målet att allmänheten ska kunna göra betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Denna första version av föreskrifterna omfattar inte företag som tillhandahåller kortsystem eller är kortinlösare. De omfattar inte heller mindre svenska kreditinstitut och mindre filialer till utländska kreditinstitut samt andra betaltjänstleverantörer. Riksbanken behöver göra en fördjupad analys för att i nästa steg kunna identifiera vilka sådana företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för allmänhetens betalningar, och därmed ska omfattas av föreskrifterna.

I avsnitten nedan beskriver Riksbanken vilka företag som föreslås omfattas av föreskrifterna.

Kreditinstitut

Riksbanken bedömer att kreditinstitut är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar genom deras verksamhet med elektroniska betalningar och tillhandahållande av tjänster för uttag av kontanter eller insättning av dagskassor. Därför föreslår Riksbanken att föreskrifterna ska gälla för kreditinstitut som tillhandahåller betalkonton till privatpersoner eller företag och som den 1 juli närmast föregående år hade mer än 70 miljarder kronor i inlåning från privatpersoner och företag med undantag för finansiella företag (i enlighet med 3 § 3).

Kreditinstitut har en central roll för att allmänheten ska kunna genomföra elektroniska betalningar eftersom det är dessa som i huvudsak tillhandahåller betalkonton till avsändare och mottagare av en betalning. Kreditinstituten tillhandahåller även tjänster för uttag av kontanter och insättning av dagskassar som är viktiga för att det svenska kontant-systemet ska fungera.

På den svenska marknaden finns det i nuläget ett hundratal svenska kreditinstitut⁵ och filialer till utländska kreditinstitut⁶. I denna första version av föreskrifterna har Riksbanken valt att ställa upp ett krav om mer än 70 miljarder kronor i inlåning hos svenska kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som tillhandahåller betalkonton till privatpersoner eller företag. Detta innebär att föreskrifterna inledningsvis kommer att omfattas av de sex största kreditinstituten som tillhandahåller betalkonton. Dessa är Länsförsäkringar Bank AB, Skandinaviska Enskilda Banken AB, Svenska Handelsbanken AB, Swedbank AB, Danske Bank A/S (svensk filial) och Nordea Bank Abp (svensk filial). Swedbank och Danske bank har sedan den 1 augusti 2022 ramavtal med Riksgälden avseende betalningstjänster och har därför central betydelse för statens betalningar. Dessa sex kreditinstitut är även sedan den 1 januari 2021 skyldiga⁷ att tillhandahålla platser för kontantuttag och dagskassainsättning i betryggande utsträckning i hela landet, vilket innebär att de även har betydelse i fråga om kontanthantering. De sex kreditinstituten har en stor spridning av kunder över hela landet och har bedömts vara rikstäckande i sin verksamhet.⁸ Riksbanken bedömer att företag med sådan storlek och rikstäckande betalningsverksamhet bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar och därför bör omfattas av föreskrifterna.

Betalapplikationer

Riksbanken bedömer att betalapplikationer som kan användas för att överföra pengar och som möjliggör omedelbara betalningar mellan betalkonton är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar och föreslår därför att föreskrifterna ska gälla för företag som bedriver sådan verksamhet (i enlighet med 3 § 5).

Swish är en sådan svensk betalapplikation för omedelbar överföring av pengar som tillhandahålls av företaget Getswish AB. De flesta svenskar använder Swish. Under 2022 uppgick antalet privata användare till drygt åtta miljoner.⁹ En betalning med Swish är en överföring av pengar mellan betalkonton som initieras av avsändaren och som genomförs i realtid. Swish gör det möjligt för användare att omedelbart skicka och ta emot pengar på ett betalkonto via mobiltelefon. För att skicka pengar via Swish till andra måste både avsändare och mottagare vara anslutna till tjänsten, som tillhandahålls av deras banker.

Elektronisk identifiering

Riksbanken bedömer att elektronisk identifiering är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar och föreslår därför att föreskrifterna ska gälla för företag som bedriver

⁵ 1 kap. 5 § 10 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

⁶ 4 kap. 1 och 4 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

⁷ Skyldigheten regleras i 9 kap. 1 § lagen (2010:751) om betaltjänster och innebär att högst 0,3 procent av den svenska befolkningen får ha ett avstånd som är längre än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag. Skyldigheten innebär även att högst 1,22 procent av den svenska befolkningen får ha längre avstånd än 25 kilometer till närmaste plats för dagskassainsättning.

⁸ Skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster, Prop. 2019/20:23, s. 34.

⁹ Riksbankens Betalningsrapport 2022.

sådan verksamhet, har godkänts av Myndigheten för digital förvaltning samt har tecknat avtal med minst tre sådana kreditinstitut som omfattas av föreskrifterna (i enlighet med 3 § 3) om att tillhandahålla elektronisk identifiering för betalning (i enlighet med 3 § 4). Det sista villkoret är till för att nystartade företag och företag med en mindre verksamhet inte ska träffas av föreskrifterna, eftersom Riksbanken bedömer att det blir oproportionerligt.

Elektronisk identifiering behövs för att en användare ska kunna initiera och signera elektroniska betalningar. Det är upp till respektive aktör att bestämma vilken sorts e-legitimation som den godkänner för att identifiera en kund. Kreditinstitut kan ha egna lösningar för identifiering, exempelvis säkerhetsdosa, men den etablerade lösningen för elektronisk identifiering och signering av betalningar är i dagsläget BankID i form av BankID på fil, BankID på kort och Mobilt BankID. BankID tillhandahålls av Finansiell ID-Teknik BID AB.

Betalningsinfrastruktur

Riksbanken bedömer att clearing och avveckling är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar och föreslår därför att föreskrifterna ska gälla för företag som har tillstånd att bedriva clearingverksamhet (i enlighet med 3 § 1) och företag som har tillstånd att agera värdepapperscentraler som står under Finansinspektionens tillsyn (i enlighet med 3 § 2).

Clearing är en central funktion för att allmänheten ska kunna genomföra elektroniska betalningar. Bankgirot AB tillhandahåller Bankgirosystemet som används för clearing av elektroniska betalningar i form av gireringar och autogiro. Vid kontoöverföringar för transaktioner mellan banker eller kreditmarknadsbolag sker clearing i Dataclearingen, ett system som ägs av Svenska Bankföreningen samt driftas av Bankgirot AB. Efter clearing i Bankgirosystemet respektive Dataclearingen sker avveckling i RIX-systemet. Betalningar via Swish clearas inte och avvecklas inte i RIX-systemet. De avvecklas istället styckvis och omedelbart på Bankgirots plattform för omedelbara betalningar, Betalningar i Realtid (BiR).¹⁰

Riksbankens system RIX-RTGS används för att vidarebefordra betalningar mellan banker. Alla betalningar, både direkt mellan banker och på uppdrag av en kund, sker genom de konton som bankerna har i RIX-RTGS. Riksbanken fungerar därmed som bankernas bank och är knutpunkten i det svenska betalningssystemet.¹¹

Överföringar mellan deltagarnas konton i RIX-RTGS görs enligt principen om "bruttoavveckling i realtid" (real time gross settlement, RTGS). Det innebär att överföringarna görs en och en och att de pengar som kommer in på kontona omedelbart blir tillgängliga för andra överföringar. För att främja säkerheten och effektiviteten i systemet kan Riksbanken ge kredit under dagen, så kallad intradagskredit, i RIX-RTGS. Riksbanken beviljar dock endast sådana krediter mot betryggande säkerheter. Det kan deltagarna i RIX-RTGS hantera genom att pantsätta värdepapper via Euroclear Sweden AB, som är en värdepapperscentral, och då få tillgång till intradagskredit som de kan använda för avveckling i RIX-

¹⁰ Arbete pågår för att flytta över Swish-betalningarna till Riksbankens avvecklingstjänst för omedelbara betalningar dygnet runt, RIX-INST. Arbetet förväntas vara klart under 2023.

¹¹ Riksbanken ska ha en god förmåga att upprätthålla sin verksamhet under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap (enligt 5 kap. 1 § riksbankslagen), detta krav omfattar även Riksbankens tillhandahållande av RIX-RTGS.

RTGS. Euroclear Sweden AB administrerar dessutom RIX-konton åt Riksbanken för avveckling av värdepapperstransaktioner.

Förvaring, uppräkning och transport av kontanter

Riksbanken bedömer att förvaring, uppräkning och transport av kontanter är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar och föreslår därför att föreskrifterna ska gälla för företag som bedriver sådan verksamhet och som har ingått avtal med Riksbanken om kontantförsörjning eller räntekostnadsersättning (i enlighet med 3 § 6) eller som är ombud till företag som ingått avtal om kontantförsörjning eller räntekostnadsersättning (i enlighet med 3 § 7).

Det är Riksbanken som ansvarar för att ge ut sedlar och mynt, makulera utslitna sedlar och mynt samt lösa in sedlar som är ogiltiga. För att det ska finnas tillräckligt med kontanter i samhället finns sedan ytterligare centrala funktioner där man förvarar, uppräknar och transporterar kontanter. Allmänheten får tillgång till kontanter framför allt via uttagsautomater, bankkontor och handeln.

Kontanter förvaras i depåer, som är lager av kontanter för vilka räntekostnadsersättning begärs och som lagras i Sverige enligt Riksbankens föreskrifter (RBFS 2023:1) om räntekostnadsersättning för kontanter som avskilts och lagrats i särskild ordning. I dagsläget är Bankomat AB det företag som bedriver depåverksamhet genom avtal med Riksbanken om kontantförsörjning enligt Riksbankens föreskrifter (RBFS 2023:2) om kontantförsörjning. Den fysiska transporten av kontanter till och från depåer har Bankomat AB upphandlat av Loomis Sverige AB.

2.3 Företagens uppgifter

I detta avsnitt beskrivs företagens uppgifter enligt de föreslagna föreskrifterna.

Företagens egen planering och förberedelse

Av 5 kap. 4 § 1 riksbankslagen framgår att ett företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar ska planera och förbereda för att kunna upprätthålla den verksamheten under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

För att företagets planering och förberedelse ska bidra till det övergripande målet – att allmänheten ska kunna göra betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap – bedömer Riksbanken att målet för företagets planering och förberedelse bör vara att kunna upprätthålla betalningsverksamheten under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, och så långt möjligt tillhandahålla samma tjänster som i ett normal-läge.

Under 2021 publicerade Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) och Försvarsmakten en handlingsplan för en sammanhängande planering för totalförsvaret, *Handlingskraft*¹². I handlingsplanen lyfter de vikten av att ta fram dokumenterade planer som beskriver hur verksamheten ska kunna upprätthållas. De lyfter särskilt behovet av att

¹² Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025 (FM2021-17683:2/MSB2020-l6261-3).

planera i frågor som rör personal, förmåga till ledning och samverkan samt alternativa och/eller skyddade ledningsplatser.

För att företagens planering och förberedelse ska vara ändamålsenlig bedömer Riksbanken att företagen behöver utarbeta rutiner som beskriver hur företaget ska upprätthålla betalningsverksamheten. Företagen ska även identifiera och fastställa vilka funktioner och vilken bemanning som behövs för att företaget ska kunna upprätthålla betalningsverksamheten. Även funktioner som ansvarar för företagets ledning och styrning under framtida krissituationer och vid höjd beredskap bör omfattas. Arbetet omfattar även krigsorganisation och vid behov krigsplacering av personal. Riksbanken får besluta om allmän tjänsteplikt för vissa arbets- och uppdragstagare hos företagen. I de fall där arbets- och uppdragstagare som är nödvändiga för företagets verksamhet vid höjd beredskap redan är krigsplacerade hos en annan aktör måste företaget samverka med den aktören om var arbets- eller uppdragstagaren gör störst nytta för totalförsvaret.

Företagens planering och förberedelse ska även inkludera att säkerställa att företaget har tillgång till de lokaler och den utrustning som behövs för att upprätthålla betalningsverksamheten. Utrustning kan bestå av sådant som behövs för att lokalerna ska vara ändamålsenliga men kan även vara transportmedel eller annat som behövs för att kunna upprätthålla betalningsverksamheten. Eftersom betalningar har ett starkt beroende av informationsteknik är det viktigt att företagen identifierar och säkerställer att det har tillgång till den informationsteknik, exempelvis it-system och it-drift, och den information som behövs för att kunna upprätthålla betalningsverksamheten.

Företagen ska i sin planering och förberedelse inför höjd beredskap beakta totalförsvarets krav. Riksdagen beslutar om övergripande mål för totalförsvaret och regeringen fastställer inriktning för totalförsvaret. Regeringen anger att utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under en del av denna tid.¹³ Det är särskilt viktigt att stärka motståndskraften inom de viktigaste samhällsfunktionerna. I det ingår att planera för att vid höjd beredskap kunna upprätthålla betalningsverksamheten så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Försvarsmakten är den statliga myndighet som ska upprätthålla och utveckla det militära försvaret. MSB har en utvecklande, stödjande och samordnande roll avseende civil beredskap. Försvarsmakten och MSB har, både gemensamt och enskilt, tagit fram olika underlag som kan användas som stöd för civila aktörers arbete med civil beredskap. Ett exempel på gemensamt underlag är handlingsplanen Handlingskraft, se ovan. MSB har även publicerat vägledningar för hur man ska planera för civil beredskap¹⁴, krigsorganisation och krigsplacering¹⁵ samt ledningsplatser¹⁶.

Företagen ska dokumentera sin planering och sina förberedelser samt se över dem årligen och uppdatera dem vid behov.

¹³ Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021-2025.

¹⁴ MSB: Vägledning - planering för civil beredskap: process och metod (MSB2167).

¹⁵ MSB: Vägledning för offentliga och privata aktörer inom krigsorganisation och krigsplacering (MSB2097).

¹⁶ MSB: Vägledning för ledningsplatser (MSB1815).

Företagens egen utbildnings- och övningsverksamhet

Av 5 kap. 4 § 3 riksbankslagen framgår att ett företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar ska se till att dess arbets- och uppdragstagare får den utbildning och övning som behövs för att företaget ska kunna upprätthålla den verksamheten under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

MSB och Försvarmakten lyfter i sin handlingsplan Handlingskraft fram övningar och utvärderingar som företagen kan använda för att pröva sina planer och säkerställa att det finns en tillräcklig förmåga. För att företagets interna utbildnings- och övningsverksamhet ska vara ändamålsenlig bedömer Riksbanken att företagen ska ha en flerårig plan som beskriver omfattningen av den planerade utbildnings- och övningsverksamheten. Planen ska inkludera långsiktiga mål, identifierade målgrupper samt i vilken omfattning respektive målgrupp ska delta i utbildningar och övningar. Företagen ska se till att samtliga arbets- och uppdragstagare som ingår i de funktioner som ska upprätthålla betalningsverksamheten deltar i utbildningar och övningar i den omfattning som behövs för att kunna upprätthålla den del av företagets verksamhet som avser betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Företagen ska genomföra årliga övningar för att testa att de rutiner som har utarbetats säkerställer att företaget kan upprätthålla betalningsverksamheten. Företagen ska utvärdera övningarna och återföra identifierade åtgärdsbehov till företagets planering och förberedelse inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Företagens deltagande i Riksbankens arbete

Av 5 kap. 4 § 2 riksbankslagen framgår att ett företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar ska delta i Riksbankens arbete med civil beredskap för betalningar.

Riksbankens arbete med civil beredskap för betalningar omfattar att genomföra analys av betalningsflöden, exempelvis genom att analysera sårbarheter, hot eller risker för betalningar såsom aggregerade analyser av betalningsflöden från avsändare till mottagare. Arbetet omfattar också att samverka med företagen om deras planering och förberedelse för att se till att den gemensamt gör att allmänhetens betalningar kan upprätthållas under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Riksbanken ska därutöver tillhandahålla utbildningar om civil beredskap för att se till att företagets arbete bedrivs på ett enhetligt sätt samt tillhandahålla övningar för att testa om företagets framtagna planer tillsammans gör att allmänhetens betalningar kan upprätthållas under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Riksbanken ska även planera och förbereda för att under fredstida krissituationer eller vid höjd beredskap kunna upprätta en ledningsfunktion för samordning och informationsdelning, där företagen deltar.

Inför att föreskrifterna träder i kraft kommer Riksbanken att utveckla och etablera samverkansforum och arbetsprocesser, ta fram en aktivitetsplan för arbetet med analys och planering samt ta fram en långsiktig plan för utbildningar och övningar.

Uppgiftsskyldighet

Av 12 kap. 1 § 5 riksbankslagen framgår att företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar på begäran av Riksbanken ska lämna de uppgifter som är nödvändiga för Riksbankens verksamhet enligt 5 kap.

Riksbanken bedömer att det finns behov av att företagen lämnar uppgifter om vem på företaget som är kontaktperson gentemot Riksbanken med tillhörande kontaktuppgifter. Företagen behöver även informera Riksbanken när dessa uppgifter ändras. Riksbanken föreslår också att denna uppgiftsskyldighet införs i föreskrifterna.

Av riksbankslagen följer att Riksbanken kan begära att företaget lämnar ytterligare uppgifter som är nödvändiga för Riksbankens arbete enligt 5 kap. riksbankslagen. Det kan exempelvis vara ytterligare kontaktuppgifter, uppgifter som Riksbanken behöver för att övervaka att företaget uppfyller sina skyldigheter, uppgifter som behövs för att Riksbanken ska kunna rapportera förmåga i det civila försvaret till Försvarsmakten och MSB eller uppgifter inför beslut om allmän tjänsteplikt för vissa arbets- och uppdragstagare hos företaget.

Tystnadsplikt

I 5 kap. 6 § riksbankslagen regleras tystnadsplikt för arbets- och uppdragstagare hos företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Den som på grund av bestämmelser i 5 kap. riksbankslagen eller föreslagna föreskrifterna har fått kännedom om en enskilds affärs- eller driftförhållanden eller förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon har fått veta. Företagen som omfattas av de föreslagna föreskrifterna bör därför informera deras arbets- och uppdragstagare om att de har tystnadsplikt och att det är straffbart att bryta mot den. Att bryta tystnadsplikten räknas som brott mot tystnadsplikt, 20 kap. 3 § brottsbalken.

3 Ikraftträdande

Riksbanken föreslår att de nya föreskrifterna ska träda i kraft den 1 februari 2024.

4 Förslagets konsekvenser

Nedan redogör Riksbanken för de konsekvenser som Riksbanken bedömer att de föreslagna föreskrifterna får för samhället och konsumenterna, företagen, Riksbanken, förvaltningsmyndigheter och domstolar samt ur ett EU-rättsligt perspektiv.

4.1 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Riksbanken bedömer att föreslagna föreskrifter kommer att påverka samhället mot bakgrund av att de tar sikte på de betalningar som allmänheten gör.

Genom att förbättra förutsättningarna för att kunna göra betalningar under fredstida kris-situationer och vid höjd beredskap förväntar sig Riksbanken att föreslagna föreskrifter leder till nytta för såväl allmänheten som samhället i stort.

4.2 Konsekvenser för företagen

Berörda företag

De företag som berörs av föreskrifterna och de allmänna råden skiljer sig åt, både till inriktning och storlek. De är vissa kreditinstitut samt företag som har verksamhet med betalapplikationer, elektronisk identifiering, betalningsinfrastruktur samt förvaring, uppräknings och transport av kontanter. Totalt omfattas tolv företag av denna första version av föreskrifterna.

Även om Riksbanken bedömer att de föreslagna föreskrifterna kommer att innebära ökade kostnader för företagen att efterleva, kan Riksbanken i nuläget inte bedöma hur stora de kommer att bli. Vilken tidsåtgång och vilka investeringar som behövs för att bygga upp och därefter förvalta den förmåga som krävs kommer sannolikt att skilja sig avsevärt mellan olika företag, eftersom det beror på faktorer som hur stort företaget är och vad det har för befintlig förmåga. Riksbanken kommer i möjligaste mån att sträva efter att kostnaderna ska vara proportionerliga. I bedömningen kommer Riksbanken att väga fördelarna mot de negativa konsekvenser som kan drabba allmänheten och samhället i stort om företagen brister i sin planering och förberedelse inför framtida krissituationer och en situation av höjd beredskap.

Det är viktigt att betona att det måste finnas ett fortsatt högt förtroende för den finansiella sektorn och mellan sektorns aktörer för att den ska kunna fungera väl. Om förtroende blir sämre för några enskilda aktörer kan det påverka inte bara aktörerna själva utan hela marknaden. Det kan i sin tur innebära stora kostnader för såväl enskilda aktörer som för samhället i stort. Sammantaget bedömer Riksbanken att förslagen är proportionella beträffande både vilka företag som inledningsvis ska omfattas av föreskrifterna och vilka åtgärder de ska vidta, som inte är mer långtgående än nödvändigt. Även i ett senare skede när Riksbanken meddelar föreskrifter som omfattar fler företag än i denna första version kommer Riksbanken att beakta proportionalitetsprincipen.

Konkurrensförhållanden

De föreslagna föreskrifterna kan påverka konkurrensförhållandena mellan de företag som omfattas av föreskrifterna och de som inte gör det.

Ur ett perspektiv konstaterar Riksbanken att de företag som omfattas av föreskrifterna kommer behöva resurser för att bygga upp och därefter förvalta den förmåga som krävs för att de ska kunna upprätthålla betalningsverksamheten under framtida krissituationer och höjd beredskap. För de företag som inte omfattas finns inte motsvarande krav.

Ett annat perspektiv är att företagens kundunderlag skulle kunna påverkas ifall kunderna väljer företag som omfattas av föreskrifterna eftersom de tror att de företagen har en större möjlighet att leverera de önskade tjänsterna under framtida krissituationer och vid höjd beredskap. I ett senare skede skulle det å andra sidan kunna leda till att företag som inte omfattas av föreskrifterna motiveras till att frivilligt planera och förbereda för att stärka sin förmåga att upprätthålla betalningsverksamheten i så stor utsträckning som möjligt under framtida krissituationer och vid höjd beredskap. Att förbättra sitt arbete med civil beredskap kan även främja interna rutiner och processer i den vardagliga driften. Det skulle dessutom kunna vara positivt ur en marknadsföringsaspekt att visa att företaget frivilligt följer föreskrifterna.

4.3 Konsekvenser för Riksbanken

Det nya ansvaret för civil beredskap för betalningar kommer att påverka Riksbanken eftersom det innebär helt nya uppgifter.

Riksbanken ska genomföra arbete med civil beredskap för betalningar tillsammans med företagen. Arbetet omfattar att analysera betalningsflöden, samverka avseende planering och förberedelser samt tillhandahålla utbildningar och övningar. Riksbanken ska därutöver planera och förbereda för att under en fredstida krissituation eller vid höjd beredskap kunna Riksbanken upprätta en ledningsfunktion för samordning och informationsdelning. Slutligen ska Riksbanken övervaka att företagen uppfyller de skyldigheter som kommer av riksbankslagen och de föreslagna föreskrifterna.

Riksbanken behöver säkerställa tillräckliga resurser för att kunna arbeta i enlighet med de nya uppgifterna. Under hösten 2023 kommer Riksbanken att ta fram en plan för det arbete som kommer bedrivas tillsammans med företagen med start 2024, då kommer även Riksbankens resursbehov att analyseras. Riksbanken bedömer att vissa uppgifter kommer att kunna genomföras med befintliga resurser men att det även kommer att krävas ytterligare förstärkning.¹⁷

4.4 Konsekvenser för domstolar

Företag som omfattas av de föreslagna föreskrifterna ska uppfylla de skyldigheter de har enligt föreskrifterna. Om ett företag inte uppfyller dessa skyldigheter får Riksbanken besluta om föreläggande att vidta rättelse, det vill säga beordra företaget att ändra i arbetet så att föreskrifterna följs. Riksbanken får samtidigt utdela vite. Företagen kan överklaga dessa beslut till allmän förvaltningsdomstol. Riksbanken gör bedömningen att antalet överklaganden av förelägganden och ansökningar om utdömande av vite med anledning av dessa föreskrifter kommer bli få, om ens några, per år.

4.5 Konsekvenser ur ett EU-rättsligt perspektiv

Riksbanken bedömer att de föreslagna föreskrifterna överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter Sverige har som medlem i Europeiska unionen.

¹⁷ Riksbankskommittén uppskattade i sitt slutbetänkande att Riksbanken behöver tillföra ytterligare 15–20 årsarbetskrafter utöver de tre som fanns i oktober 2019 (SOU 2019:46 s. 1736). Det innebär att kommittén bedömer att det behövs totalt 18–23 årsarbetskrafter för Riksbankens arbete med civil beredskap, som omfattar såväl Riksbankens interna arbete i syfte att upprätthålla den egna verksamheten som arbetet tillsammans med företagen i syfte att upprätthålla allmänhetens betalningar.