

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Riksbanken

Yttrande över förslag till nya föreskrifter om företag av särskild betydelse för betalningar i kris och vid höjd beredskap

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att påverkan på företagens kostnader hade behövt utvecklas ytterligare för att tydliggöra vilken effekt förslaget får för berörda företag. Regelrådet har vid remiss av de nu gällande föreskrifterna gjort samma påpekande avseende kostnadsredovisning med en uppmaning om en tydligare kostnadsredovisning vid utvidgning av antalet företag som berörs av reglerna. Enligt Regelrådet borde förslagsställaren ha kunnat utveckla sin kostnadsredovisning, inte minst genom att utgå ifrån vilken påverkan de nu gällande föreskrifterna haft för de företag som redan omfattas. Regelrådet bedömer även att delasppekterna konsekvenser om ingen åtgärd vidtas, påverkan på företagens intäkter, behov av speciella informationsinsatser samt hur och när förslaget kan utvärderas är bristfälligt redovisade. Regelrådet bedömer att det framgår varför förslaget lämnas och vilka företag som berörs av föreskrifterna. Det framgår att det inte rör sig om några små eller medelstora företag och att förslaget kan komma att få effekter på konkurrensförhållandena. Sammantaget bedömer Regelrådet dock att konsekvensutredningen saknar alltför mycket information om vilka effekter förslaget får för berörda företag och att den inte uppfyller kraven i förordningen om konsekvensutredningar.

Innehållet i förslaget

Förslaget innebär att kraven vad gäller företagens beredskapsarbete utvecklas. Särskilt fokus har lagts på att tydliggöra och konkretisera kraven som rör företagens planering inför ett läge av höjd beredskap. Förslagen i de nya föreskrifterna utgår från de krav som totalförsvaret ställer, som har utvecklats sedan gällande föreskrifter trädde i kraft. Förslaget innehåller även en ny bestämmelse om företagens uppgiftsskyldighet, och kraven som rör företagens deltagande i Riksbankens verksamhet har tydliggjorts.

Föreskrifterna och de allmänna råden föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. För de tillkommande företagen föreslås dock bestämmelserna om intern planering och förberedelse inför fredstida krissituationer och höjd beredskap träda i kraft först den 1 juli 2027.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

Riksbanken föreslår nya föreskrifter som innebär att fler företag än tidigare bedöms bedriva verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar enligt 5 kap. 4 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank, riksbankslagen. Utöver de företag som omfattas av Riksbankens nuvarande föreskrifter och allmänna råd (RBFS 2023:3)¹ innebär förslaget att vissa företag med verksamhet inom inlösen av transaktionsbelopp även ska omfattas av föreskrifterna.

Syftet med att meddela nya föreskrifter på området är att förbättra förutsättningarna för att kunna göra betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Riksbanken förväntar sig därför att föreskrifterna leder till nytta för såväl allmänheten som samhället i stort. Fler företag omfattas i Riksbankens förslag, vilket Riksbanken bedömer kommer att stärka allmänhetens möjligheter att göra betalningar i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Förslaget innebär att kraven vad gäller företagens beredskapsarbete utvecklas. Särskilt fokus har lagts på att tydliggöra och konkretisera kraven som rör företagens planering inför ett läge av höjd beredskap. Förslagen i de nya föreskrifterna utgår från de krav som totalförsvaret ställer, som har utvecklats sedan gällande föreskrifter trädde i kraft. Förslaget innehåller även en ny bestämmelse om företagens uppgiftsskyldighet, och kraven som rör företagens deltagande i Riksbankens verksamhet har tydliggjorts.

Föreskrifterna anger att företagen ska beakta totalförsvarets krav i sin planering och förberedelse inför höjd beredskap. Flera företag har haft önskemål om förtydligande av vad detta innebär. Behovet har även framförts inom samverkansstrukturen Civil Beredskap Betalningar (CBB), där företagen som omfattas av föreskrifterna ingår. I översynen har Riksbanken därför fokuserat på att konkretisera vad totalförsvarets krav innebär för företagens planering och förberedelse. Översynen har även inriktats mot att tydliggöra kraven vad gäller företagens deltagande i Riksbankens verksamhet och företagens uppgiftsskyldighet. Sedan de nu gällande föreskrifterna trädde i kraft har det fattats ett nytt försvarsbeslut för perioden 2025–2030 och Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar har tagit fram nya utgångspunkter för totalförsvaret. Inriktningar som framgår av dessa beslut och underlag integreras i de nya föreskrifterna.

Det övergripande syftet med översynen av kraven är att säkerställa att företagen som omfattas av föreskrifterna vidtar nödvändiga planerings- och förberedelseåtgärder, deltar i Riksbankens arbete samt lämnar de uppgifter som behövs för att kunna fortsätta sin betalningsverksamhet under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Regelrådet bedömer att redovisningen av problembeskrivning och syftet med förslaget är godtagbar.

¹ Regelrådet behandlade förslag till dessa föreskrifter i ärende RR 2023–139 på sammanträde den 30 augusti 2023.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Det finns ingen uttrycklig redovisning av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas.

Regelrådet vill påminna om att alltid redovisa samtliga delaskpekter i konsekvensutredningen. Om förslagsställaren bedömer att en delaspekt inte är relevant ska det ändå framgå att en sådan bedömning har gjorts.

Regelrådet bedömer att redovisningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas är bristfällig.

Alternativa lösningar

Förslagsställaren uppger att det ska finnas en tydlig marginalnytta med att utöka kretsen företag som omfattas av föreskrifterna. Riksbanken har därför fokuserat på att identifiera företag som tillhandahåller kritiska betaltjänster som är svåra att ersätta och vars avbrott skulle innebära betydande störningar för allmänhetens möjlighet att genomföra betalningar.

De allra flesta betalningar i Sverige, mätt i antalet transaktioner, sker med kort. Vid en kortbetalning är flera parter involverade. Det finns olika modeller för hur betalningarna struktureras. Den vanligaste är fyrpartsmodellen, där inlösen av transaktionsbelopp utförs av en kortinlösare. Kortinlösare är finansiella företag som tillhandahåller betaltjänsten inlösen av transaktionsbelopp, dvs. en betaltjänst där en betaltjänstleverantör accepterar och behandlar betalningsmottagarens betalningstransaktioner för att sedan överföra medel till betalningsmottagaren. När en kortinnehavare genomför en kortbetalning vidarebefordrar betalningsmottagaren transaktionsinformationen till kortinlösaren, som i sin tur överför informationen till kortnätverket. Kortnätverket kontaktar därefter kortutgivaren, vanligtvis en bank, för att auktorisera transaktionen. Auktoriseringen sker vid köptillfället och innebär att kortutgivaren, för kortinnehavarens räkning, åtar sig att debitera beloppet vid ett senare tillfälle. Efter att auktoriseringen har mottagits bekräftar kortinlösaren transaktionen gentemot betalningsmottagaren och möjliggör därigenom att köpet genomförs. Kortinlösaren säkerställer därefter, för betalningsmottagarens räkning, att motsvarande belopp i ett senare skede överförs till betalningsmottagarens konto. Kortinlösare har alltså en central och avgörande roll vid genomförandet av en kortbetalning, eftersom frånvaron av en aktör som förmedlar auktorisering och genomför inlösen innebär att betalningen inte kan genomföras och att betalningsmottagaren inte kan få betalt.

Förslagsställaren uppger vidare att ett alternativ till att i föreskrifter ange vilka företag som bedriver verksamhet av särskild betydelse för genomförandet av betalningar, vilka krav de ska omfattas av och vilka uppgifter de ska lämna, är att i stället besluta om allmänna råd. Allmänna råd är dock inte bindande och risken är stor att företag tolkar kraven i riksbankslagen olika. Förslagsställaren har också övervägt alternativet att i stället för att reglera företagens uppgiftsskyldighet gällande allmän tjänsteplikt i föreskrifter begära in uppgifter vid behov. Eftersom det är viktigt att uppgifterna lämnas löpande för att Riksbanken ska kunna vidta åtgärder bedöms inte heller detta alternativ vara det mest lämpliga.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslagsställaren övervägt om ytterligare företag ska omfattas av föreskrifterna och det finns en tydlig beskrivning av varför man valt att inkludera ytterligare tre företag. Det framgår också vilka andra lösningar förslagsställaren övervägt för att få in nödvändiga uppgifter och varför man valt att reglera i föreskrifter.

Regelrådet bedömer att redovisningen av alternativa lösningar är godtagbar.

Berörda företag

Föreskrifterna ska gälla för företag som bedriver verksamhet av särskild betydelse för genomförande av betalningar. Dessa företag är fortsatt vissa kreditinstitut och vissa företag som bedriver clearingverksamhet, elektronisk identifiering, betalningsinfrastruktur samt vissa företag som förvarar, uppräknar och transporterar kontanter. Riksbanken föreslår att de tolv företag som i dag omfattas av Riksbankens nu gällande föreskrifter fortsatt ska göra det. Därutöver ska även vissa företag som har verksamhet med inlösen av transaktionsbelopp anses bedriva verksamhet av särskild betydelse för genomförande av betalningar. Det finns ett begränsat antal aktörer i Sverige som tillhandahåller kortinlösen. De står tillsammans för den övervägande delen av inlösta transaktionsbelopp. Dessa företag löser in transaktionsbelopp för mer än 100 miljarder kronor var under ett kalenderår. Riksbanken bedömer att inlösenföretag av denna storlek bör anses bedriva verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. De aktörer som faller inom dessa kriterier är i dagsläget PayEx Sverige AB, Bambora AB¹¹ och Nets Filial Sverige¹². PayEx Sverige AB:s verksamhet avseende kortinlösen bedrivs från och med november 2025 som ett eget bolag, Swedbank Pay AB.

Regelrådet bedömer att redovisningen av berörda företag är godtagbar.

Påverkan på företagens kostnader och intäkter

Föreskrifterna innehåller ändringar som både förtydligar och utvecklar de krav Riksbanken ställer på företagen. Riksbanken bedömer att kostnaderna för den planering som ska utföras främst har sin grund i bestämmelserna i riksbankslagen och det rådande säkerhetspolitiska läget. Riksbankens övergripande bedömning är att förslaget inte bör leda till några omfattande konsekvenser för de företag som redan omfattas av föreskrifterna. De föreslagna uppdateringarna utgår från totalförsvarets krav, som företagen redan nu ska beakta vid sin planering inför höjd beredskap. Företagen kan komma att behöva använda sig av vissa tekniska system som Riksbanken pekar ut för samordning och information. Det kommer dock att föregås av en särskild behovs- och konsekvensutredning. De ytterligare krav som Riksbanken föreslår bör därför inte medföra några större konsekvenser för företagen i förhållande till de krav som redan ställs på dem i dag.

För de tre tillkommande företagen kommer de anställda i dessa företag att omfattas av en ny tystnadsplikt. Eftersom den personalen får antas vara van vid att hantera känsliga uppgifter som omfattas av tystnadsplikt, bör detta dock i praktiken inte innebära några påtagliga förändringar. De tre tillkommande företagen kommer att omfattas av krav på planering och deltagande i Riksbankens arbete. Riksbanken bedömer att de föreslagna föreskrifterna kommer att innebära ökade kostnader för företagen. De utgör dock inte några små eller medelstora företag. Hur mycket tid och arbete som dessa företag kan behöva lägga ner på sin planering beror dock givetvis på hur långt de redan har kommit i sitt beredskapsarbete. Vilken tidsåtgång och hur stora investeringar som behövs för att de ska kunna bygga upp och därefter förvalta den förmåga som föreskrifterna kräver kommer sannolikt att skilja sig åt mellan företagen, eftersom det beror på hur stort företaget är och vilka behov verksamheten har. Därutöver beror kostnadernas storlek på hur omfattande planeringen är. Vilken tid och vilka resurser som tilldelas det konkreta utvecklingsarbetet och med vilken ambition planeringen genomförs påverkar givetvis kostnaderna. Det kan tillkomma kostnader för företagen i form av vissa investeringar i tekniska system för att delta i Riksbankens funktion för samordning och information. Det kan också tillkomma kostnader för gemensamma förmågehöjande åtgärder som ska vidtas enligt 11 §. Riksbanken ansvarar för att dessa

kostnader ska vara proportionerliga för företagen. Vid denna bedömning utgår Riksbanken i första hand från hur väl åtgärderna bidrar till att nå den långsiktiga målbilden för samhällets totalförsvarsplanering. De möjliga utfallen uppges vara så många att det inte bedöms möjligt att ge en tillförlitlig bild av företagens kostnader med exempelberäkningar. Därför är det svårt att beräkna den samlade tidsåtgången och kostnader för företagen.

Sammantaget anser Riksbanken att förslagen till föreskrifter inte skapar mer långtgående kostnader eller begränsningar för företagen än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med regleringen. Konsekvenserna för företagen är proportionerliga, både beträffande vilka företag som ska omfattas av föreskrifterna och vilka åtgärder de ska vidta, och är inte mer långtgående än nödvändigt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av vilken typ av åtgärder berörda företag behöver vidta. Det framgår också att åtgärderna innebär vissa kostnader, särskilt för de företag som inte tidigare omfattats av föreskrifterna, men det finns ingen uppskattning av storleken på dessa kostnader. Regelrådet kan förstå att det kan finnas utmaningar med att beräkna kostnader men noterar att det är svårt att bedöma förslagets effekter utan en närmare kostnadsbeskrivning. Vid granskning av förslaget till de nu gällande föreskrifterna anmärkte Regelrådet på att kostnaderna inte var tillräckligt tydligt redovisade och uppmanade förslagsställaren att utreda i synnerhet kostnader mer i detalj när föreskrifterna kommer att omfatta fler företag. Med hänsyn till att de nu gällande föreskrifterna varit i kraft sedan den 1 februari 2024 borde förslagsställaren kunnat redogöra lite närmare för vilken kostnadspåverkan de haft för de företag som redan omfattas. Även om kostnaderna kan skilja sig mycket mellan olika företag hade en sådan jämförelse med exempelberäkningar eller kostnadsspann varit värdefull för att kunna uppskatta förslagets effekter på företagens kostnader. Vad gäller påverkan på intäkter saknas redovisning helt, vilket är en brist. Regelrådet vill påminna om att alltid redovisa samtliga delasppekter i konsekvensutredningen. Även om förslagsställaren bedömer att förslaget inte får någon bedömning på intäkter ska det framgå att en sådan bedömning har gjorts.

Regelrådet bedömer att redovisningen av påverkan på företagens kostnader och intäkter är bristfällig.

Påverkan på konkurrens

Förslagsställaren uppger att de föreslagna föreskrifterna kan påverka konkurrensförhållandena mellan de företag som omfattas av föreskrifterna och de som inte gör det. De företag som omfattas av föreskrifterna behöver resurser för att bygga upp och förvalta den förmåga som krävs för att de ska kunna upprätthålla sin betalningsverksamhet i fredstida krissituationer och höjd beredskap. För de företag som inte omfattas finns inga motsvarande krav. Genom att uppfylla kraven i föreskrifterna stärker företagen sin förmåga att upprätthålla sin verksamhet. Ett företag som är förberett för att fungera vid krigsfara och krig har också bättre möjligheter att hantera pandemier, naturkatastrofer och andra fredstida kriser. Det skulle kunna påverka företagens kundunderlag positivt om företaget uppskattas ha bättre möjligheter att leverera sina tjänster i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Regelrådet bedömer att redovisningen av påverkan på konkurrens är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Förslagsställaren uppger att det inte finns några små eller medelstora företag bland dem som berörs av föreskrifterna. Det är därför inte aktuellt att ta några särskilda hänsyn till små och medelstora företag.

Regelrådet bedömer att redovisningen av särskilda hänsyn till små och medelstora företag är godtagbar.

Åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter

Det finns ingen uttrycklig redovisning av vilka åtgärder förslagsställaren vidtagit för att begränsa kostnader och andra negativa effekter. Det framgår dock att det finns en undantagsbestämmelse som gör det möjligt att ge dispens från vissa krav. Det framgår också att de företag som inte tidigare omfattats av föreskrifterna får något längre tid på sig att anpassa verksamheten innan föreskrifterna börjar gälla för dem.

Regelrådet bedömer att redovisningen av åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Föreskrifterna bör träda i kraft så snart som möjligt samtidigt som företagen bör få tillräckligt med tid att utföra arbetet. Föreskrifterna innehåller ändringar som förtydligar och i vissa delar utvecklar de krav som ställs på företagen i dagsläget. Riksbanken bedömer att de företag som omfattas av nu gällande föreskrifter bör ha stora möjligheter att upprätta planer som följer de nya föreskrifterna före den 1 januari 2027. De tillkommande företagen bör däremot få mer tid på sig att anpassa sitt interna arbete i enlighet med föreskrifternas krav. Därför föreslår Riksbanken att de bestämmelser som rör företagets planering och förberedelse inför framtida kriser och höjd beredskap ska börja tillämpas av de företag som anges i 3 § 7 vid ett senare tillfälle. För dessa företag bör bestämmelserna i 4–9 §§ tillämpas från och med den 1 juli 2027.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning och motivering till de valda datumen för ikraftträdande. Det framgår dock inte om förslagsställen gjort någon bedömning av om det behövs några speciella informationsinsatser, vilket är en brist. Regelrådet vill påminna om att alltid redovisa samtliga delasppekter i konsekvensutredningen. Om förslagsställaren bedömer att det inte behövs några speciella informationsinsatser ska det ändå framgå att en sådan bedömning har gjorts.

Regelrådet bedömer att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar.

Regelrådet bedömer att redovisningen av behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Hur och när konsekvenserna kan utvärderas

Det finns ingen information om hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas, vilket är en brist.

Regelrådet vill påminna om att alltid redovisa samtliga delaskpekter i konsekvensutredningen. Om förslagsställaren bedömer att en delaspekt inte är relevant ska det ändå framgå att en sådan bedömning har gjorts.

Regelrådet bedömer att redovisningen av hur och när konsekvenserna kan utvärderas är bristfällig.

Överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

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

Regelrådet anser att det hade varit önskvärt om redovisningen hade varit mer utförlig och att bedömningen hade motiverats. Regelrådet ser dock inget som uppenbart talar emot den denna bedömning och befintlig information kan därför anses tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet.

Regelrådet bedömer att redovisningen av överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven är godtagbar.

Övrigt som Regelrådet vill framföra

Regelrådet har inget övrigt att framföra i detta ärende.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 19 maj 2026.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Katarina Kjellström



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Kjellström
Föredragande