

2026-05-XX

registratorn@riksbank.se

cbb@riksbank.se

Riksbankens föreskrifter och allmänna råd om företag av särskild betydelse för genomförandet av betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap

Svenska Bankföreningen har beretts tillfälle att yttra sig över förslaget till uppdaterade föreskrifter och allmänna råd om civil beredskap för betalningar och vill med anledning av det framföra ett antal synpunkter.

Tydligare uppdelning av kraven i föreskrifterna

Det är positivt att kraven i föreskrifterna nu tydligt skiljer på fredstida krissituationer och höjd beredskap, då detta underlättar förståelsen för vad som förväntas av företagen.

Tolkning av kraven och Riksbankens vägledning

För att föreskrifterna ska få avsedd effekt är det avgörande hur de uppdaterade kraven för höjd beredskap kommer att tolkas i praktiken av de enskilda företagen. Riksbankens förväntningar på företagen och den nya vägledningen får därför en stor betydelse eftersom det är där den operativa detaljnivån i planeringen konkretiseras för de flesta av kraven i föreskriften. För att en gemensam och konsekvent planeringsnivå ska kunna upprätthållas inom sektorn krävs både tydlighet och ändamålsenliga exempel som visar hur kraven bör omsättas i praktiken. Samtidigt är det viktigt att detaljnivån inte blir så långtgående att den i praktiken innebär krav på åtgärder som enskilda aktörer inte kan motivera utifrån verksamhetens riskprofil, proportionalitet eller faktiska behov. Detta synsätt präglar flertalet av Bankföreningens synpunkter i remissvaret.

Bankföreningens övergripande utgångspunkt är därför att kraven i föreskriften ska vara tydliga, förutsägbara och konsekventa, men inte så detaljerade att de riskerar att reglera detaljer i den operativa hanteringen eller skapa oavsiktliga skyldigheter.

Ikraftträdande

Riksbanken föreslår att föreskrifterna ska träda i kraft den 1 januari 2027. De tillkommande aktörerna i föreskriften ges ytterligare sex månader för förberedelser.

Vidare gör Riksbanken bedömningen i remisspromemorian 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.

Bankföreningen delar inte denna bedömning då förslaget till nya föreskrifter är formulerade utifrån vad som faktiskt ska vara på plats och infört i företagets verksamhet, vilket anges i § 9. Detta krav går långt utöver att endast upprätta planer (remisspromemorian, 2.15 Ikraftträdande). Bankföreningen föreslår därför att satsen "vidta förberedelseåtgärder" i § 9 inte ska uppfattas som att samtliga åtgärder behöver vara slutförda vid ikraftträdandet, utan behöver vara ett löpande arbete under innevarande försvarsbeslutsperiod och att Riksbankens övervakning under perioden tom. 2030 fokuserar på att företagen arbetar i enlighet med den målbilden. Bankföreningen vill särskilt påtala vikten av att Riksbankens förväntan på tidsplan för uppfyllnad av kraven specificeras i beslutspromemorian. Det synsättet är också i linje med vad som anges under avsnitt 2.9 i promemorian är syftet att konkreta beredskapshöjande åtgärder vidtas efter planeringen.

Upprätthållande av verksamheten och vägledning vid höjd beredskap

8 § reglerar tidsperspektiven, som innebär att företag ska kunna hantera två veckor med egna resurser och tre månader med ett krig i Europa som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet.

Bankföreningen gör bedömningen att det är omöjligt för företagen att efterleva kraven om de ska tolkas strikt. Exempelvis är det oklart vad som avses med att företagen förväntas klara två veckor med egna resurser och exakt vad detta innebär i praktiken. Bankföreningen vill särskilt framhålla att det inte är rättssäkert att införa krav i föreskrifter som inte är möjliga att efterleva för de företag som omfattas. Riksbanken anger dessutom i remisspromemorian att föreskrifterna bör vara jämförbara med Myndigheten för civilt försvars föreskrifter och allmänna råd (MSBFS 2025:4) om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap, men dessa krav återfinns inte i MSBFS 2025:4.

På samma sätt anger Riksbanken i det allmänna rådet till 8 § vad som ska beaktas vid tolkning av "totalförsvarets krav" och att bl.a. planeringsförutsättningarna utgör stöd i detta. Det är motsägelsefullt att föreskriftskravet är mer preciserat och långtgående än det allmänna rådet som beskriver en mer öppen och rörlig målbild.

I beredskapssystemet i stort är tidsperspektiven om två veckor och tre månader att betrakta som en planeringsförutsättning, inte ett skarpt krav. Detsamma borde gälla för företag inom betalningsområdet.

Bankföreningen föreslår därför att följande del från 8 § helt stryks:

” Det innebär att företaget som en del av det civila försvaret ska planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera ett krig i Europa som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Företaget ska planera för att kunna upprätthålla betalningsverksamheten under mycket ansträngda förhållanden i minst två veckor med främst egna resurser.”

Genom skrivningen ”beakta totalförsvarets krav” i 8 § omhändertas förväntan på upprätthållandet av betalningsverksamheten. Dessutom undviks att föreskrifterna blir inaktuella om tidsramarna för totalförsvaret skulle ändras.

Om kraven i 8 § som reglerar tidsperspektiven kommer kvarstår måste Riksbankens vägledning beskriva hur företagen förväntas leva upp till kraven. Detta gäller kraven avseende tidsperspektiven, men även formuleringen ”främst egna resurser” kräver vägledning.

Kritiska externa beroenden

4 § och 7 § p. 7 ställer krav på att företagens planer ska redovisa vilka kritiska beroenden av externa varor och tjänster som föreligger samt hur betalningsverksamheten ska kunna upprätthållas vid bortfall av dessa under fredstida krissituationer respektive höjd beredskap. Av förslaget framgår dock inte med tillräcklig tydlighet hur långtgående identifieringen av kritiska beroenden ska vara.

Bankföreningens uppfattning är att externa beroenden kommer att kvarstå även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Till exempel är det inte möjligt för alla aktörer att på egen hand säkerställa tele- och datakommunikation om de största och viktigaste leverantörerna på området inte längre kan tillhandahålla sin verksamhet. I ett sådant läge har reservarrangemang såsom att ha tillgång till fler leverantörer spelat ut sin roll. Bankföreningen gör därför bedömningen att kraven i 4 § om kritiska beroenden och 7 § p. 7 i nuvarande utformning är omöjliga att efterleva och föreslår att kraven preciseras eller på annat sätt omarbetas så det blir möjligt för företagen att genom egna proportionella och riskbaserade bedömningar utforma lösningar som uppfyller syftet med kraven.

Vägledningen behöver också ge en konkret bild av vad som förväntas, särskilt när det gäller områden som är svåra att hantera med enbart egna resurser, såsom elförsörjning och datakommunikation. Det behöver även tydliggöras om fokus ska ligga på sådant som företagen faktiskt kan påverka.

Bankföreningens specifika synpunkter på området nedan:

- **Omfattning av leverantörsledet**

Det är mest ändamålsenligt att omfatta leverantörer där det finns en direkt

avtalsrelation. Det är i dessa relationer som organisationen har reell kontroll, insyn och rådighet. Att inkludera indirekta leverantörer längre ned i leverantörskedjan innebär betydande praktiska utmaningar, inte minst vad gäller möjligheten att upprätthålla en detaljerad och aktuell kartläggning av beroenden över tid, i takt med att leverantörsstrukturer och affärsrelationer förändras.

- **Geografisk avgränsning**

Ska kritiska beroenden omfatta leverantörer och tjänster lokaliserade utanför Sverige respektive utanför EU/EES, och i så fall på vilka grunder?

- **Hantering av komplexa leverantörskedjor**

Kartläggningen behöver vara tillräckligt detaljerad för att fånga verkligt kritiska beroenden, men samtidigt hållas på en nivå som är rimlig och relevant för verksamheten. Hur ska beroenden som består av flera sammanhängande underleverantörsled hanteras i planeringen, särskilt när företaget saknar faktisk insyn eller rådighet över dessa aktörer?

- **Gråzon**

En tydlig inriktning för hur företagen ska ta höjd för gråzonsproblematik efterlyses, exempelvis genom att ange aktuella typsituationer från Myndigheten för civilt försvar och Försvarsmaktens rapport "Utgångspunkter för Totalförsvaret" att använda i planeringen.

- **Otydlig formulering i 7 § p. 7**

Sista bisatsen i 7 § p. 7, "inklusive alternativa rutiner för betaltjänster och betalningssystem" är otydlig och tycks inte hänga ihop med kraven i p.7 i övrigt. Vad är det som avses kopplat externa varor och tjänster i detta avseende?

- **7 § p. 8 om utrymning**

Bankföreningen ställer sig frågande till 7 § p. 8 om utrymning med hänsyn till att frågor om utrymning implicit borde omfattas av 7 § p. 3-4 om personal samt lokaler och anläggningar. Riksbanken hänvisar i remisspromemorian till Lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap vilken medför ansvar för främst kommuner och regioner och inte för privata aktörer.

DORA och krav på IKT-tredjepartsriskhantering

I remisspromemorian, avsnitt 2.3 görs det en referens EU-förordningen om digital operativ motståndskraft för finanssektorn (DORA) och att om företagen efterlever kraven kopplat till IKT-tredjepartsriskhantering i DORA så har de också goda förutsättningar att leva upp till de nya kraven i de föreslagna föreskrifterna. Bankföreningen ställer sig frågande till omnämmandet då DORA inte har några rättsliga syften i relation till svensk totalförsvarsrätt eller till Riksbankslagen.

Dessutom omfattas inte alla företag inom ramen för CBB av DORA. I 4 § och 7 § p. 7 ställs också högre krav än DORA då omfattningen vidgas till varor och tjänster i allmänhet (i remisspromemorian exemplifieras med personal, lokaler och utrustning eller informations- och kommunikationsteknik) medan DORA endast reglerar leverantörer av IKT-tjänster.

Riksbankens föreskrifter bör utformas så att de inte introducerar motstridiga eller överlappande krav med relaterad lagstiftning och föreskrifter som bankerna har att efterleva, däribland DORA. Riksbanken kan också med fördel tydliggöra förhållandet mellan föreskriften och övriga regelverk på området vad gäller kritiska beroenden inom ramen för arbetet med Riksbankens vägledning.

Hur gemensamma åtgärder ska prioriteras och finansieras är oklart

11 § p. 2 anger att företagen ska delta i arbetet med att identifiera och genomföra gemensamma åtgärder för att stärka förmågan att upprätthålla betalningsverksamhet under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Det rådande säkerhetspolitiska läget och hotbilden mot Sverige ger vid handen att de förmågehöjande insatser som krävs kan komma att kräva stora investeringar i redundans, reservlösningar och andra beredskapsåtgärder. Bankföreningens syn är att Riksbankens konsekvensanalys inte är fullständig i denna del i denna del. Ökad motståndskraft genom beredskapshöjande investeringar kan inte alltid antas medföra ett ökat kundunderlag såsom Riksbanken argumenterar. Det är minst lika sannolikt att kostnaderna för de åtgärder som krävs för att efterleva kraven i föreskriften skulle kunna leda till att kostnadsökningar behöver föras vidare till kundledet, med minskad efterfrågan på produkten som följd. En sådan utveckling skulle motverka regleringens syfte. Detta behöver också ses i ljuset av de stora investeringar som för närvarande genomförs i svensk betalningsinfrastruktur.

Bankföreningen anser i sammanhanget att finansieringen av gemensamma aktiviteter bör baseras på en proportionerlig och rättvis fördelningsmodell så att inte uppstår en risk för konkurrenssnedvridning där företagen som omfattas av föreskrifterna belastas oproportionerligt. Modellen bör präglas av transparens, förutsägbarhet och likabehandling, och säkerställa att inga enskilda företag åläggs en oproportionerlig kostnadsbörda. En sådan ordning bidrar till långsiktig legitimitet, stabilitet och effektivitet i den samlade uppbyggnaden av försvarsförmågan.

Riksbankens samordningsfunktion

12 § beskriver kraven på att företagen ska delta i den funktion för samordning och information som Riksbanken leder under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Bland annat krävs att företagen ska "använda de tekniska system som Riksbanken pekar ut". Riksbanken behöver dock precisera de praktiska och tekniska förutsättningarna för detta. Exempel på frågor som behöver besvaras:

- Vilka tekniska system avses?
- Vilka integrationer krävs?
- Vilka säkerhetsklassningar av information gäller?
- Vilka kostnader medför detta och vad är tidsplanen för införande?

En utmaning är att dessa system ännu inte är fullständigt specificerade, och att utpekandet av systemen kommer att föregås av en separat behovs- och konsekvensutredning, vilket skapar osäkerhet för företagens investeringsplanering.

Som konstaterats ovan förväntas utpekade företag rapportera störningar till Riksbanken och delta i Riksbankens samordningsfunktion. Totalförsvarsviktiga företag, som utpekats av Finansinspektionen, ska också delta i FI:s sektorsövergripande lägesbildaarbete, vilket innebär att företag ska ha förmåga att dela lägesbilder med FI. I och med detta finns det en risk för att det byggs upp parallella strukturer för sektorns lägesbildaarbete och koordinering av åtgärder. Det saknas därmed en tydlig struktur och styrning över hur dessa lägesbildsskyldigheter och rapporteringsflöden koordineras, vilket under ett pressande krisskede riskerar att skapa dubbelarbete eller informationsmissar.

Bankföreningen har förståelse för att FI och Riksbanken har skilda roller och uppdrag inom krishanteringsområdet. Samtidigt vill vi understryka vikten av att dessa uppdrag måste kunna samordnas och hanteras inom ramen för den kommande funktionen för operativ krishantering i den finansiella sektorn. De strukturer, processer och verktyg som utvecklas behöver därför utformas så att de stödjer effektiva och samordnade arbetssätt, i annat fall finns en risk att de får motsatt verkan och i stället blir förmågehämmande.

Bankföreningen bedömer också att 12 § i sin nuvarande utformning inte är långsiktigt hållbar i ljuset av den planerade funktionen för operativ krishantering och därför bör ses över och anpassas.

Företagens uppgiftsskyldighet

Bankföreningen önskar ett förtydligande av hur 13 § ska tillämpas i praktiken. Enligt bestämmelsen ska företagen lämna de upplysningar som är nödvändiga för att Riksbanken ska kunna tillämpa reglerna om allmän tjänsteplikt. Det är dock oklart vilken detaljeringsgrad som avses, särskilt i fråga om uppgifter som rör personal och interna funktioner. Det skulle kunna uppfattats som att bestämmelsen innebär krav på att lämna ut information som innehåller personuppgifter, såsom listor över särskilt utpekad personal. För att undvika olika tolkningar och säkerställa en proportionerlig tillämpning vore det värdefullt om Riksbanken kunde klargöra vilken typ av information som avses enligt 13 §. Bankföreningen anser att uppgifter på funktions-

eller rollnivå är tillräckliga för att tillgodose syftet med bestämmelsen. Det skulle också vara orimligt om Riksbanken löpande ska informeras om alla förändringar.

Krav på skydd och bevakning

7 § p. 6 ställer krav på att det av företagens planer ska framgå hur behovet av skydd och bevakning ska tillgodoses. I remisspromemorian anges att detta även kan omfatta stridshandlingar och exponering för farliga ämnen (CBRNE). Bankföreningen delar uppfattningen att frågor om skydd och bevakning är relevanta även för företag inom den finansiella sektorn vid höjd beredskap.

Samtidigt bedömer Bankföreningen att kraven behöver preciseras för att undvika tolkningar som i praktiken innebär att privata aktörer förväntas dimensionera sin verksamhet för ett fullt skydd mot riktade stridshandlingar eller CBRNE-angrepp. En sådan ambitionsnivå riskerar att bli oproportionerlig och är inte ändamålsenlig i förhållande till företagets roll inom totalförsvaret.

I linje med Myndigheten för Civilt Försvars och Försvarsmaktens utgångspunkter för totalförsvaret 2025 - 2030 bör skydd och bevakning i stället förstås som ett riskbaserat och verksamhetsanpassat arbete, med fokus på att kunna hantera konsekvenser av allvarliga händelser, säkerställa personalens säkerhet samt upprätthålla prioriterad verksamhet under ansträngda förhållanden. Mer avancerade skydds- och insatsåtgärder vid exempelvis CBRNE-händelser är i huvudsak ett ansvar för statliga aktörer med särskilt mandat och kompetens.

Bankföreningen anser därför att Riksbanken, inom ramen för vägledningen och det gemensamma arbetet inom CBB, bör tydliggöra vilka nivåer av skydd och bevakning som är proportionerliga för privata finansiella företag samt hur risker kopplade till stridshandlingar och CBRNE bör analyseras och hanteras i praktiken.

Undantag

14 § anger att om det finns särskilda skäl får Riksbanken i enskilda fall medge undantag från tillämpningen av föreskrifterna. Bankförening efterlyser ett förtydligande hur bestämmelsen är tänkt att tillämpas i praktiken. Det är inte otänkbart att behovet av undantag kan uppstå under allvarliga fredstida krissituationer eller höjd beredskap vilket innebär att undantagshanteringen behöver förtydligas och kunna exekveras snabbt.

Ett alternativ är att omformulera bestämmelsen till en proportionalitetsprincip i linje med etablerad reglering av finansiell verksamhet, vilket också framstår som syftet med bestämmelsen i remisspromemorian.

Tillkommande företag i CBB-arbetet

Bankföreningen noterar att Riksbanken föreslår att ett antal nya företag ska omfattas av föreskrifterna. Det finns en farhåga att det gemensamma arbetet i CBB kommer att tappa fart när de nya företagen ska introduceras. Därför är det viktigt att Riksbanken planerar för hur de nya aktörerna ska komma i kapp, till exempel genom separata möten och aktiviteter.

Definitioner av begrepp

Genom revideringen införs i föreskriften begreppet "betalningsverksamhet" i 2 § med definitionen "verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar". Med hänsyn till närliggande legalt definierade begrepp såsom t.ex. betalningssystem och clearingverksamhet skulle ett snävare begrepp vara att föredra.

7 § p. 1 anger att det av företagens planeringen framgår vilka uppgifter som ingår i företagets betalningsverksamhet vid höjd beredskap. Bankföreningen anser att "uppgifter" är ett otydligt begrepp och föreslår i stället uttrycket "funktioner" då det är centralt och styrande i ett antal regelverk på området som omfattar bankerna, bland annat Krishanteringsdirektivet (BRRD), Förordningen om digital operativ motståndskraft (DORA) och Baselkommitténs Riktlinjer för operativ motståndskraft.

Definitionen av begreppet "fredstida krissituation" i 2 § bör justeras för att överensstämma med motsvarande begrepp, "fredstida krissituationer", i 6 § Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap på så sätt att "[...] eller som innebär en allvarlig störning [...]" ersätts med "[...] och som innebär en allvarlig störning [...]".

I 1 § första stycket framgår det inte längre att föreskriften innehåller ett utpekande av vilka företag som bedriver verksamhet av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Med hänsyn till att utpekandet av dessa bolag är central för tillämpningsområdet av Riksbanken beredskapsreglering är det lämpligt att detta även fortsättningsvis framgår av portalparagrafen. Därtill bör 1 § andra stycket justeras så att det istället framgår att förordningen anger "vad som ska ingå" i företagens planering och förberedelser, istället för "hur" planeringen och förberedelserna ska genomföras.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Magnus Jacobson