

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Ökad motståndskraft i betalningssystemet (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till lag om clearing och avveckling av betalningar; förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden; förslag till lag om ändring i lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.; förslag till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti; förslag till lag om ändring i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument; förslag till lag om ändring i lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden; förslag till lag om ändring i lagen (2000:35) om byte av redovisningsvaluta i finansiella företag; förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400); förslag till lag om ändring i lagen (2014:484) om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna; förslag till lag om ändring i lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning samt förslag till lag om ändring i lagen (2022:964) om företagsrekonstruktion.

I promemorian anges att clearingbolag som bedriver verksamhet med clearing och avveckling av betalningar tillhandahåller finansiell infrastruktur för betalningar. Clearingbolaget är mellanhanden mellan banker och förmedlar betalningar i ett clearing- eller avvecklingssystem. Den svenska lagstiftningen på området togs fram under mitten av 1990-talet. Sedan dess har det skett stora förändringar på betalningsmarknaden, såsom den snabbt ökade digitaliseringen. Lagstiftningen har inte heller uppdaterats i förhållande till vad som gäller internationellt. I promemorian föreslås därför att det ska införas en ny lag om clearing och avveckling av betalningar. Lagen ska tillämpas på svenska clearingbolag och filialer till utländska clearingbolag, utom när det gäller bestämmelserna om styrelse eller för aktiebolag som associationsform.

Vidare anges att det finansiella systemet skapar förutsättningar för att betalningar ska kunna ske snabbt, smidigt och säkert vilket är nödvändigt för att ekonomin som helhet ska fungera på ett effektivt sätt. Kortvariga störningar i betalningssystemet riskerar att få stora konsekvenser för samhället och längre avbrott kan dessutom innebära risk för störningar av den finansiella stabiliteten i stort. Det föreslås därför att det ska ställas nya krav på bland annat riskhantering, beredskap och cybersäkerhet.

Enligt förslaget ska definitionen av clearingverksamhet anpassas till vad som gäller internationellt. Det innebär att det tillståndspliktiga området utökas till att omfatta hela

betalningsprocessen. Det ställs också nya krav vid utkontraktering av verksamhet som bland annat innebär att ett uppdragsavtal ska godkännas av Finansinspektionen om det innebär en förändring för förutsättningarna för clearingverksamheten. Slutligen föreslås att det ska ställas nya krav på kapital och styrning. Sammantaget bedöms förslagen bidra till ökad motståndskraft i betalningssystemet.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren anger att det svenska regelverket för clearingorganisationer togs fram under mitten av 1990-talet. Sedan dess har det skett stora förändringar på betalningsmarknaden. Digitaliseringen ställer högre krav på att de risker som förekommer i verksamheten kan hanteras på ett adekvat sätt, jämfört med hur behovet såg ut vid nuvarande reglerings tillkomst. Det kan gälla sådana risker som följer av verksamheten i sig, men det kan också handla om risker som följer av att stora delar av verksamheten utkontrakteras till andra aktörer, både inom och utanför den finansiella sektorn. Den befintliga regleringen har inte heller uppdaterats i förhållande till vad som gäller internationellt. Sammantaget innebär detta, enligt promemorian, att det bör göras en samlad översyn för att säkerställa att den svenska regleringen kring clearing och avveckling av betalningar överensstämmer med vad som gäller globalt och inom EU. Till exempel bör det ställas ökade krav på riskhantering, information-, it- och cybersäkerhet, kapital och uppdragsavtal samt styrelsens ansvar. En sådan översyn kan bidra till en mer tydlig reglering för såväl företag som tillsynsmyndigheter och till en ökad motståndskraft i den finansiella infrastrukturen.

I promemorian anges att tillståndsplikten, enligt dagens definition av clearingverksamhet, är begränsad till att på clearingdeltagarnas vägnar göra avräkningar beträffande deras förpliktelser att betala i svensk eller utländsk valuta och att ansvara för att förpliktelserna avvecklas genom överförande av likvid. En clearingorganisation genomför dock även andra uppgifter vid betalningsförmedlingen såsom till exempel informationsöverföring till banker och instruktioner till avvecklingssystemet. Det nuvarande tillståndspliktiga området omfattar därför inte hela betalningsflödet. Nuvarande definition av clearingverksamhet innebär vidare att omedelbara betalningar, som förväntas öka i omfattning, inte kommer omfattas av krav på tillstånd. Det beror på att omedelbara betalningar förmedlas en och en, utan någon avräkning, och att avvecklingen framöver kommer ske hos Riksbanken och inte hos en clearingorganisation. Det innebär att vissa betalningssätt därmed inte omfattas av det tillståndspliktiga området. Därtill kommer att definitionen av vad som utgör clearingverksamhet inte överensstämmer med vad som gäller internationellt. Sammantaget medför detta, enligt förslagsställaren, att det finns anledning att se över vilken verksamhet som ska omfattas av tillståndsplikt.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen anges att clearingverksamhet i dag får bedrivas av svenska företag och filialer till utländska företag. Vid tillämpningen av lagen om värdepappersmarknaden görs skillnad mellan svenska företag och filialer till utländska företag. Det innebär, i fråga om en filial till ett utländskt företag, att den verkställande direktören inte behöver uppfylla lämplighetskraven vid tillståndsprövningen, att revisorer inte behöver förordnas och att Finansinspektionen inte får återkalla tillståndet för en filial till ett utländskt företag som inte uppfyller sina skyldigheter.

Enligt förslagsställaren framstår en sådan ordning inte som motiverad, särskilt som den nationella lagstiftningen för clearingbolag inte vilar på den unionsrättsliga åtskillnaden mellan hem- och värdlandstillsyn vid tillämpning av kapitaltäckningsregelverket. I stället bör filialer till utländska clearingbolag, förutom när det gäller bestämmelser om styrelse eller aktiebolag som associationsform, behandlas på samma sätt som svenska clearingbolag.

Förslagsställaren anger att endast finansiella företag kan vara deltagare i ett clearing- och avvecklingssystem för betalningar, eftersom andra juridiska personer bara får delta i avvecklingssystem för värdepapper. Mot denna bakgrund saknas det, enligt promemorian, skäl att begränsa möjligheten att delta i clearingverksamheten för någon annans räkning till enbart vissa typer av finansiella företag. En clearingdeltagare bör därför få delta även för annans räkning.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen anges att regleringen av verksamhet med clearing och avveckling av betalningar är nationell lagstiftning och att förslagen därmed inte kommer i konflikt med unionsrätten.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren anger att lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2023. I fråga om ingripanden mot överträdelser som skett före ikraftträdandet bör äldre bestämmelser i lagen om värdepappersmarknaden gälla.

Någon omprövning av gällande tillstånd med anledning av införande av den nya lagen bör, enligt förslagsställaren, inte ske. Ett företag som har tillstånd att bedriva clearingverksamhet som gäller vid ikraftträdandet bör därför gälla som tillstånd att bedriva clearingverksamhet enligt den nya lagen. Vidare anges att en juridisk person som före ikraftträdandet bedriver verksamhet som kräver tillstånd enligt denna lag bör få fortsätta att bedriva verksamheten till och med den 1 januari 2024. Om ett sådant företag före utgången av 2023 har gett in en ansökan om tillstånd för clearingverksamhet till Finansinspektionen bör den juridiska personen få fortsätta med verksamheten till dess att ansökan har prövats slutligt.

Det finns ingen information i promemorian om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen om tidpunkt för ikraftträdande är tydlig. Mot bakgrund av de berörda företagens verksamhet och ägarstruktur (se vidare under Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch nedan) anser Regelrådet inte att avsaknaden av information om behov av speciella informationsinsatser är en uppenbar brist.

Regelrådet finner således redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I remissen anges att det i Sverige i dag finns ett företag, Bankgirot AB, som bedriver clearing och avveckling av betalningar. Bankgirot ägs av P27 Nordic Payments Platform AB (P27), som i sin tur ägs av de sex största nordiska bankerna. P27 ska utgöra en gemensam nordisk infrastruktur som bland annat ska möjliggöra omedelbara betalningar över gränserna i svenska och danska kronor samt i euro. P27 ska inom kort ta över den verksamhet som Bankgirot bedriver och har ansökt om tillstånd som clearingorganisation. Ansökan behandlas för närvarande av Finansinspektionen.

Getswish AB (Getswish) är ett företag som ägs av ett antal nordiska banker. Getswish bedriver verksamhet med omedelbara betalningar som bland annat innebär att begära betalningsöverföring mellan bankerna, stämma av betalningsuppdrag och upprätta instruktioner till avvecklingssystemet. I och med att definitionen av clearingverksamhet är begränsad till att göra avräkningar och att avveckla betalningar omfattas Getswish i dag inte av tillståndsplikt. Den utvidgade definitionen av clearingverksamhet innebär dock att det kan bli aktuellt för Getswish att söka tillstånd för verksamheten med clearing av omedelbara betalningar.

I remissen görs bedömningen att förslagen kommer att gynna alla företag i betalningssystemet, särskilt små företag. Detta eftersom små företag är mer beroende av att betalningar från kunder kan genomföras i tid. Även små företag inom handeln kommer att gynnas av en mer robust betalningsinfrastruktur eftersom avbrott i betalningsförmedling kan innebära förlorade försäljningsintäkter.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen om bransch och antal är tydlig. Information om storlek avseende de direkt berörda företagen saknas, men Regelrådet anser inte att det är en uppenbar brist i detta fall.

Regelrådet finner därmed redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I remissen anges att förslagen bedöms medföra ökad motståndskraft inom betalningssystemet och ha samhällsekonomiskt positiva effekter. De kan innebära viss utökad administrativ börda för företagen, men denna bedöms stå i proportion till den samhällsekonomiska nyttan av förslagen.

Förslagsställaren anger att Finansinspektionen i dag tar ut en avgift om 450 000–11 700 000 kronor för en ansökan om tillstånd att bedriva clearingverksamhet enligt lagen om värdepappersmarknaden. Finansinspektionen ska så snart det kan ske besluta vilken avgift som ska tas ut och ange uppskattad tidsåtgång. Till ansökningsavgiften kommer till exempel advokatkostnader och kostnad för att ta fram det underlag som krävs för att ansöka om tillstånd. Därutöver ska ett clearingbolag också i fortsättningen med årliga avgifter finansiera Finansinspektionens verksamhet. Finansinspektionen beräknar ett sammanlagt avgiftsbelopp som sedan fördelas på de företag som ingår i samma avgiftsgrupp, vilket är börser, clearingbolag och värdepapperscentraler.

I promemorian anges att förslagen innebär att kraven på clearingbolag anpassas till de internationella standarder som bolag i praktiken redan tillämpar i dag, bland annat avseende

riskhantering. Därutöver innebär förslagen till exempel att ett clearingbolag ska ta fram strategier för informations-, it- och cybersäkerhet. Enligt förslagsställaren innebär detta ökade administrativa kostnader, som dock bedöms vara svåra att beräkna.

I remissen konstateras att både Finansinspektionen och Riksbanken i dag använder internationella standarder i arbetet med tillsyn och övervakning av clearingbolag. Eftersom de internationella standarderna inte är bindande har Finansinspektionen en begränsad möjlighet att ställa krav på att ett företag ska följa dem. Förslagen i promemorian syftar till att förtydliga svensk rätt och uppdatera den i förhållande till internationella standarder. Genom förslagen införs bland annat lagfästa krav på riskhantering, beredskap och informations-, it- och cybersäkerhet, vilket bedöms medföra en ökad motståndskraft i betalningssystemet. Även om de internationella standarderna redan tillämpas innebär förslagen, enligt remissen, en mer tydlig reglering för såväl företag som tillsynsmyndigheter. Förslagen innebär vidare att hela betalningsprocessen faller under det tillståndspliktiga området vilket överensstämmer med vad som gäller internationellt.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet noterar att förslagen kan komma att få ganska betydande kostnadsmässiga konsekvenser för ett eller ett par företag. Samtidigt inser Regelrådet de uppenbara svårigheter med att kvantifiera dessa, vilket förslagsställaren också lyfter fram.

Regelrådet finner därmed, mot bakgrund av förutsättningarna i ärendet, redovisningen av berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det finns ingen information i promemorian om påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Mot bakgrund av ärendets karaktär är en redovisning av konkurrensförhållandena inte tillämplig i detta fall. Regelrådet ser därför inte avsaknaden av information som en brist.

Regelrådet finner således utebliven redovisning av förslagens påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det finns ingen information i remissen om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som talar för att förslagen skulle ha någon annan påverkan på företagen än vad som redogörs för ovan och finner därmed utebliven redovisning godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det finns ingen information i promemorian om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. De företag som berörs av förslagen kan knappast, givet den verksamhet de bedriver, ses som små företag. Därför anser Regelrådet inte att avsaknaden av information är en brist i detta fall.

Regelrådet finner således utebliven redovisning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kvalitetskraven avseende samtliga delasppekter, givet ärendets karaktär. Det råder viss osäkerhet avseende förslagets effekter, särskilt vad gäller företagens kostnader som eventuellt kan komma att bli ganska betydande. Regelrådet inser dock de uppenbara svårigheterna med att göra tillförlitliga bedömningar och uppskattningar. Därför, menar Regelrådet, är de ofta knapphändiga beskrivningarna i remissen om konsekvenserna för berörda företag inte en uppenbar brist. Sammantaget är detta avgörande för helhetsbedömningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

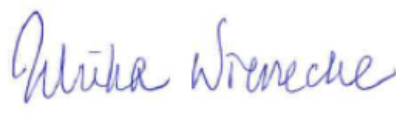
Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 23 november 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Ulrika Wienecke.



Claes Norberg
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande