

2024-09-24

Sveriges Riksbank
registratorn@riksbank.se
betalningsstatistik@riksbank.se

Remissvar till Riksbankens föreskrifter om rapportering av betalningsstatistik

Sammanfattning

Bankföreningen avstyrker Riksbankens förslag i sin nuvarande form. Riksbankens föreslagna statistikrapportering går långt utöver den som finns i euroområdet, både vad gäller omfattning och periodicitet. Den föreslagna rapporteringen står inte i proportion till de mål Riksbanken sägs vilja uppnå. Det är svårt att förstå i vilket syfte Riksbanken vill ta del av extremt detaljerad information kring alla enskilda betalningstransaktioner som hushåll och företag gör i Sverige. Bankföreningen förordar i stället en europeisk harmonisering av betalningsstatistiken, och därmed att betalningsstatistik i Sverige utformas likadant som för euroområdet.

På det hela taget har Riksbanken inte tydliggjort varför det skulle vara motiverat att meddela föreskrifter som kraftigt överskrider ECB:s statistikförordning vad gäller detaljeringsgrad och frekvens på rapportering, och som medför klart mer betungande krav för svenska banker jämfört med vad som gäller för banker inom euroområdet. Riksbanken har heller inte tillräckligt motiverat på vilket sätt den nu föreslagna detaljeringsgraden och rapporteringsfrekvensen skulle vara nödvändig för att Riksbanken ska kunna uppfylla sitt uppdrag såsom det definieras av riksbankslagen.

Sammantaget anser därför Bankföreningen att förslaget i sin nuvarande utformning är oproportionerligt, alltför långtgående och bristfälligt motiverat.

Skälen för Bankföreningens avstyrkande

Svenska banker med verksamhet i länder där ECB är tillsynsmyndighet rapporterar redan i dag enligt ECB:s statistikförordning. Bankföreningen anser att det finns goda skäl att harmonisera rapporteringen av svensk betalningsstatistik med den som görs inom euroområdet, bland annat eftersom det underlättar jämförelser mellan länder och över tid. ECB samlar in aggregerad statistik, huvudsakligen med halvårsvis aggregering medan endast en liten mängd data samlas in på aggregerad nivå kvartalsvis (endast 12 datapunkter). Riksbanken föreslår i stället i huvudsak transaktionsbaserad veckovis rapportering för bankerna. Med andra ord vill Riksbanken samla in uppgifter om varje enskild betalningstransaktion (13

betaltjänstposter ska rapporteras med vardera 19 attribut). Som en storleksreferens på vilken enorm mängd data detta är kan noteras att enligt Riksbankens nuvarande betalningsstatistik genomfördes under 2022 cirka 6,5 miljarder avgående betalningstransaktioner. Förslaget innebär således att svenska banker ska rapportera in flera miljarder datapunkter varje vecka (se avsnitt 2.3.1). Det är med andra ord en mycket tung rapporteringsbörda som föreslås för de svenska bankerna. Bankföreningen delar inte Riksbankens bedömning att det underlättar för rapportörerna att rapportera in transaktionsdata i stället för aggregerade data, som är fallet för banker inom euroområdet. I ljuset av hur betungande förslaget i själva verket är för rapportörerna är det anmärkningsvärt att Riksbanken inte motiverar nyttan av transaktionsbaserad statistik med mer än att det skulle underlätta för Riksbanken.

Ett ytterligare problem är tidsaspekten för när Riksbanken förväntar sig att rapportering av statistik ska påbörjas. Riksbankens förslag innebär att de svenska rapportörerna enbart får några månader på sig från att föreskrifterna fastställs till första rapportering. Givet att Riksbanken beslutar om nya föreskrifter omkring årsskiftet ger det krav på första rapportering i maj respektive oktober 2025, det vill säga cirka fyra respektive nio månaders förberedelsestid för de olika rapporteringsposterna. Samtidigt är Riksbankens förslag väsentligt mer omfattande än någon av bankernas nuvarande rapportering, som alla har införts med längre förberedelsestid. Det kan även jämföras med den förberedelsestid som gällde vid antagandet av ECB:s statistikförordning vilken uppgick till närmare 1,5 år och även var väsentligt mindre omfattande. Utöver att tidplanen för införande är orimligt kort är den föreslagna tidpunkten för första rapportering under 2025 olycklig, eftersom bankerna samtidigt lägger stora resurser på att förnya infrastrukturen för betalningar. Det är i Bankföreningens tycke varken rimligt eller lämpligt att banker – och Bankgirot – ska prioritera att uppfylla Riksbankens krav på rapportering av betalningsstatistik redan under 2025, när resurser behöver fokuseras på modernisering av infrastrukturen för betalningar. Dessutom skulle det bli mindre komplext för bankerna att ta fram de uppgifter som Riksbanken efterfrågar när den nya betalinfrastrukturen är på plats (se avsnitt 2.8).

Riksbankens förslag saknar i nuläget även nödvändig konkretion för att kunna omsättas till IT-projekt hos rapportörerna, då flera av de föreslagna attributen behöver definieras och avgränsas. Om Riksbanken vill gå vidare med sitt föreskriftsförslag är det av stor vikt att Riksbanken lägger ned tid på att, i samarbete med rapportörerna, definiera attributen för att säkerställa kvalitén i rapporteringen (se avsnitt 2.2). Tidigare erfarenheter (bland annat från införandet av rapportering till CESOP enligt momsdirektivet) är att ett sådant arbete är både nödvändigt och tidskrävande. Att påskynda rapporteringskraven vore alltså inte bara ett problem för bankerna, det kommer även att vara ett problem för den datakvalité som rapporteras in. Därmed begränsas användbarheten i betalningsstatistiken. Om Riksbanken står

kvar vid sitt förslag om att samla in väsentligt mer omfattande betalningsstatistik än ECB så krävs det enligt Bankföreningens bedömning en flerårig process för att definiera attribut och därefter bygga upp komplexa IT-lösningar både i bankerna och hos de aktörer som bankerna behöver hämta in ytterligare information ifrån.

Det ska även framhållas att bankerna i dagsläget inte har tillgång till all den statistik på transaktionsnivå som Riksbanken vill samla in. Bankerna skulle behöva få in enskilda transaktioner från Bankgirot, och därefter (hinna) omarbета den (det vill säga lägga på Riksbankens alla attribut), för att därefter kunna rapportera in till Riksbanken veckovis inom tre bankdagar (se avsnitt 2.3.1).

Vidare omfattar Riksbankens förslag flera rapporteringsposter av tillsynskaraktär där det redan i dag sker rapportering till Finansinspektionen, till exempel incidentrapportering (se avsnitt 1.6). Rapporteringsbördan bör kunna minskas genom att ta bort alla former av dubbelrapportering.

Bankföreningen anser sammantaget att Riksbankens föreslagna datainsamling saknar proportionalitet, både vad gäller frekvens och dataattribut. Den föreslagna rapporteringen saknar även motstycke nationellt. Bankerna har aldrig tidigare av någon myndighet ålagts en tillnärmelsevis så omfattande rapportering. Om det ändå finns behov av att – just i Sverige – ha tillgång till ett helt annat dataunderlag än vad som behövs inom större delen av Europa måste Riksbanken kunna motivera det.

Bemötande i detalj av föreskriftsförslagets olika delar

1.1 Bakgrund

Riksbanken skriver att när man nu fått ett bemyndigande att utfärda föreskrifter så vill man begära in ytterligare uppgifter som är mer heltäckande, detaljerade och frekventa i syfte att "stärka Riksbankens analysmöjligheter" samt för att "identifiera problem och underbygga policyåtgärder". Riksbanken framhåller också att insamling av data som är transaktionsbaserad skulle underlätta för Riksbanken.

Bankföreningen anser att dessa motiv är mycket vaga i förhållande till den mängd uppgifter Riksbanken föreslår ska begäras in och de kostnader som det medför. Riksbanken pekar inte heller på några konkreta problem som ska åtgärdas med hjälp av statistikinsamlingen. Framför allt framgår det inte av remissförslaget varför Riksbanken behöver så mycket mer detaljerade data än övriga centralbanker i euroområdet. Det saknas en beskrivning av vilka analyser inom betalningsområdet som det finns behov av och som Riksbanken bedömer inte skulle kunna göras med motsvarande datainsamling som ECB gör. Bankföreningen noterar att behovet av transaktionsvis betalningsstatistik inte tycks motiverat att begära in av ECB eller, såvitt Bankföreningen känner till, några andra centralbanker i Europa.



Riksbanken uppger att man med hjälp av den insamlade statistiken på ett bättre sätt ska kunna bedöma om ett betaltjänstföretag bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för att betalningar ska kunna genomföras och därmed ska omfattas av Riksbankens beredskapsföreskrifter RBFS 2023:3. Bankföreningen har svårt att se att det skulle behövas statistik för att bedöma om en betaltjänstleverantör ska omfattas av beredskapsföreskrifterna, då beredskapsföreskrifterna i sin 3 § har ett tydligt uttryckt tillämpningsområde vad gäller vilka företag som omfattas av dem. Det kan inte heller anses motiverat att inhämta statistisk information för det syftet av samtliga betaltjänstleverantörer. Om Riksbanken upplever att beredskapsföreskrifternas tillämpningsområde är otydligt, eller att mer detaljerade uppgifter behöver inhämtas från de företag som omfattas av beredskapsföreskrifterna, bör förändringar och förtydliganden i stället göras i de föreskrifterna.

Riksbanken motiverar vidare sina föreslagna föreskrifter med att Sverige är ett av få EU-länder som inte lever upp till de krav som ställs i ECB:s förordning om betalningsstatistik, även om Sverige som icke-euroland inte är skyldigt att följa förordningen. Att från det gå till att föreslå krav på svenska banker som vida överstiger de rapporteringskrav som finns i andra EU-länder är varken proportionerligt eller nödvändigt för Riksbankens verksamhet och bidrar inte till jämförbarheten i statistiken, utan skapar endast en onödigt tung rapporteringsbörd för svenska betaltjänstleverantörer.

1.2 Syftet med föreskrifterna

Se avsnittet ovan

1.3 Alternativa lösningar

Den mest uppenbara alternativa lösningen vore att samla in motsvarande betalningsstatistik som ECB gör, vilket är ett alternativ som saknas i Riksbankens promemoria. Riksbanken jämför endast dagens betalningsstatistik med den föreslagna transaktionsbaserade betalningsstatistiken. Det saknas därmed motivering från Riksbanken kring varför betalningsstatistik motsvarande ECB:s inte vore tillräcklig för att Riksbanken ska kunna uppfylla sina uppgifter.

Även andra lösningar för datainsamling hade kunnat utvärderas av Riksbanken, till exempel att (eventuellt i tillägg till en datainsamling motsvarande ECB:s) arbeta med statistiskt säkerställda undersökningar på en viss population. Rätt utförd kan sådana undersökningar ge resultat med mycket god precision hur betalare och betalningsmottagare använder olika betaltjänster, hur betalflöden varierar över tid och vilka betalflöden som är mest frekvent förekommande i respektive betalsituation. En sådan alternativ lösning vore väsentligt mindre betungande för bankerna.

1.4 Rättsliga förutsättningar

Se nästa avsnitt.

1.5 Proportionalitetsbedömning

Enligt riksbankslagen får Riksbanken inte vidta åtgärder som är mer långtgående än vad som behövs (RBL 1 kap. 8 § 2). En åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den föreslagna åtgärden. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att det finns en balans mellan mål och medel, om det saknas ska åtgärden inte vidtas.

Återigen kan jämförelse göras med ECB som till skillnad från Riksbanken gjorde en omfattande "nytta och kostnad"-procedur, med det uttalade syftet att minimera bördan på rapportörerna. ECB hänvisar till att de, tack vare den proceduren, endast inkluderar datakrav som har bekräftad policyrelevans och/eller operationell användbarhet som kan motivera implementering och kostnad.¹ Bankföreningen anser att Riksbanken bör genomföra en motsvarande analys. Riksbanken behöver kunna redogöra för nytta och kostnad med de olika kraven (poster/attribut). Utan en sådan analys är det svårt för Riksbanken att avgöra om den föreslagna rapporteringen är mer långtgående än vad som behövs.

Bankföreningen ifrågasätter om förslaget är inom Riksbankens rättsliga mandat eftersom åtgärden enligt vår bedömning är mer långtgående än vad som behövs för att uppnå önskat resultat. Såvitt Bankföreningen känner till samlar inga andra centralbanker inom euroområdet (eller Europa) in transaktionsbaserad betalningsstatistik. Om det finns behov av att – just i Sverige – ha tillgång till ett helt annat dataunderlag än vad som behövs inom övriga Europa måste Riksbanken kunna motivera det, vilket inte görs. Bankföreningen delar således inte Riksbankens bedömning att förslagen är proportionerliga och menar att Riksbankens motivering är otillräcklig. Bankföreningen noterar vidare att Riksbanken, som i andra sammanhang lyfter fram harmonisering med euroområdet som ett föredöme, i det här fallet lägger fram ett radikalt annorlunda förslag rörande uppgiftsinsamlingens omfattning.

Vissa av attributen som Riksbanken föreslår för statistikinsamlingen finns inte att tillgå på transaktionsnivå och vissa kan vara möjliga för bankerna att ta fram, men skulle innebära utveckling av både komplexa och resurskrävande lösningar såväl internt som från externa parter. Att ta fram sådana lösningar står inte i proportionalitet till de vaga motiv Riksbanken framför i remisspromemorian.

Bankföreningen ifrågasätter även Riksbankens bedömning att det skulle bli "en negativ påverkan på betalningsmarknaden och samhället i stort" om de föreslagna uppgifterna inte rapporteras. Tvärtom bedömer Bankföreningen, som anförts ovan, att Riksbankens förslag innebär risker för en stabil betalningsmarknad. Detta då det

¹ Källa: European Central Bank (ECB) Regulation on payments statistics – Frequently asked questions (europa.eu), avsnitt 6, s. 3.

för närvarande läggs ner betydande resurser på arbetet med en ny svensk betalningsinfrastruktur. Att, som Riksbanken föreslår, parallellt införa en så pass omfattande och resurskrävande statistikinsamling skulle kunna få negativa konsekvenser för betalningsmarknaden.

1.6 Samordning med Finansinspektionen

Bankföreningen uppskattar Riksbankens ambition att samordna uppgiftsinlämningen för svikliga förfaranden med Finansinspektionen. Förslaget innehåller dock flera andra betaltjänstposter där Bankföreningen ser dubbelrapportering och där det bör gå att lösa på annat sätt än att Riksbanken kräver in information som bankerna redan rapporterar till Finansinspektionen:

För det första noteras att Riksbanken efterfrågar uppgifter om betalkonton, vilket Finansinspektionen redan har presenterat sina planer om att samla in, se Finansinspektionens (FI:s) förslag till ändringar i FFFS 2018:4 om verksamhet för betaltjänstleverantörer².

För det andra efterfrågar Riksbanken uppgifter om betalningar med och utan SCA (stark kundautentisering). Detta är information som Finansinspektionen redan i dag samlar in via rapportering av statistiska uppgifter om svikliga förfaranden. I denna del sammanfaller Riksbankens förslag förvisso med ECB:s krav, men ECB motiverar denna del av insamlingen med sitt oberoende tillsynsuppdrag (skäl 6) "De nuvarande rapporteringskraven behöver därför utvidgas..., samt även information om stark kundautentisering och eventuella undantag från denna, så att europeiska centralbankssystemet kan utföra sina oberoende tillsynsuppgifter". Till skillnad från ECB är inte Riksbanken tillsynsansvarig myndighet, och det kan därför ifrågasättas varför Riksbanken ska samla in denna information. Riksbanken behöver förklara varför de bedömer att dubbelrapportering till olika svenska myndigheter är nödvändig.

För det tredje efterfrågar Riksbanken tidsstämplar på varje enskild transaktion (ankommande och avgående betalningar). Av remisspromemorian framgår att detta attribut främst kan kopplas till Riksbankens önskemål om att få tillgång till information om betaltjänsters tillgänglighet. Varför annars tidsstämplarna ska vara till nytta för Riksbanken är svårt att förstå, och heller inget som Riksbanken beskriver. Bankföreningen vill betona att det är ett bakvänt och inkorrekt sätt att identifiera driftsstörningar genom att titta på tider för initiering och avveckling av betalningar, eftersom lång tid däremellan kan ha andra förklaringar än driftsstörningar. Riksbanken skriver vidare att det "I dagsläget saknas information om när olika betaltjänstleverantörers interna system ligger nere." Detta är inte korrekt eftersom allvarliga operativa incidenter och säkerhetsincidenter i betaltjänstverksamheten

² [Förslag till ändrade föreskrifter om verksamhet för betaltjänstleverantörer | Finansinspektionen](#)

rapporteras till Finansinspektionen enligt krav i lagen (2010:751) om betaltjänster och Finansinspektionens föreskrifter FFFS 2018:4.

Bankföreningen vill i detta sammanhang även hänvisa till Riksbankskommitténs uttalande: "... det är ur kommitténs perspektiv angeläget att myndigheterna [Finansinspektionen och Riksbanken] så långt som möjligt samordnar sina insatser så att t.ex. ett finansiellt företag inte behöver lämna liknande uppgifter vid två olika tillfällen" (se Riksbanksutredningen SOU 2019:46, s. 933).

1.7 Ärendets beredning

I remisspromemorian framstår det som att det har varit en tät dialog mellan Riksbanken och betaltjänstleverantörerna under Riksbankens beredning av ärendet. Bankföreningen och dess medlemmar känner inte igen sig i den beskrivningen utan anser i stället att beredningen har varit otillräcklig. Bland annat hade det varit lämpligt att Riksbanken innan förslaget publicerades undersökt vilka attribut som är möjliga för bankerna att rapportera (dvs. vilka uppgifter som ens finns tillgängliga för bankerna), vilket alltså inte har gjorts. Bankföreningen vill även framhålla att under de (fåtal) bilaterala möten som Riksbanken bjöd in till under ärendets beredning så presenterade Riksbanken en annan tidplan, nämligen att bankernas första rapportering skulle ske först under 2026, vilket avviker från nu lämnat förslag med krav på rapportering redan 2025.

Riksbankens Infrastrukturråd, där olika aktörer på marknaden deltar, har ett utskott med en pågående aktivitet att kartlägga alla aktiviteter med bäring på den finansiella infrastrukturen som kräver stora insatser. Tillgång till resurser och kompetenser inom området presenterades i en PM till Infrastrukturrådets möte i maj i år. I denna PM lyfts utmaningar med parallella initiativ fram, och de brister som uppstår i relation till resurser och kompetens. Utskottet är överens om behovet av gemensamt arbete för att få en överblick av resurser för att möta utvecklingen inom betal- och värdepappersmarknaden de nästkommande åren. Att Riksbanken inte informerade om sina kommande föreskrifter i dessa diskussioner är olyckligt, och det skulle kunna tolkas som att Riksbanken inte förstår omfattningen av det arbete bankerna skulle behöva genomföra för att möta kraven enligt de föreslagna föreskrifterna.

2.1 Tillämpningsområde

Bankföreningen efterfrågar ett förtydligande kring begreppet operatör av betalningssystem. Riksbanken hänvisar till 1 kap 3 § andra stycket i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och skrivningen *med generella betalsystem avses system för förmedling av betalningar från ett stort antal från varandra fristående betalare avsett att nå ett stort antal från varandra fristående slutliga betalningsmottagare*. Det saknas i promemorian exemplifiering på eller uppräknig av vilka aktörer som omfattas av föreskrifterna. Även om begreppet "generella betalsystem" funnits länge i lagen om bank- och finansieringsrörelse så

inbegriper det vissa godtyckliga moment, så som "stort antal". Det vore därför önskvärt om Riksbanken kunde precisera vilka generella betalsystem (eller aktörer/operatörer) som Riksbanken bedömer träffas av föreskrifterna.

Föreskrifterna föreslås vidare gälla för betaltjänstleverantörer och operatörer av betalningssystem som har sin hemvist i Sverige och för utländska betaltjänstleverantörer med filial i Sverige. Bankföreningen vill uppmärksamma Riksbanken på att det även finns andra typer av betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betaltjänster i Sverige. Det kan röra sig om till exempel kortinlösare eller leverantörer av betalningsiniteringstjänster i EES-området som levererar tjänster till Sverige, utan att ha hemvist eller filial i Sverige. Dessa aktörer blir enligt nuvarande förslag på tillämpningsområde inte rapporteringsskyldiga, med resultatet att en del av betalningar som sker i Sverige inte kommer att rapporteras.

2.2 Definitioner

Riksbanken skriver att utgångspunkten är att termer och uttryck som används i föreskrifterna ska ha samma betydelse som i 1 kap. 3 och 4 §§ lagen (2010:751) om betaltjänster och 1 kap 2 § lagen (2011:755) om elektroniska pengar, om inget annat anges. Posterna i de föreslagna föreskrifterna om betalningsstatistik 3 § första stycket samt 7 § första stycket ska definieras enligt bilaga II i ECB:s statistikförordning.

Bankföreningen har gjort en första genomgång av de poster och attribut som föreslås rapporteras och konstaterar att det råder en mängd oklarheter kring vad det är som ska rapporteras, trots de hänvisningar som Riksbanken gör enligt stycket ovan. Bankföreningen vill framhålla att nationella centralbanker inom euroområdet (som samlar in statistiken innan den skickas vidare till ECB) har tagit fram tekniska specifikationer i tillägg till ECB:s statistikförordning för att säkerställa att poster och attribut tolkas lika av rapportörerna. Det är, för att tala klarspråk, därmed inte tillräckligt att hänvisa till att definitioner av de poster som ska rapporteras står att finna i ECB-förordningen.

Om Riksbanken inte gör ett gediget arbete med att specificera och definiera alla poster och attribut behöver bankerna göra egna tolkningar. Det kommer att innebära att tolkningar kan skilja sig åt mellan bankerna, vilken kommer försämra jämförbarheten och datakvalitén.

2.3 Rapporteringsskyldighet för betaltjänstleverantörer

2.3.1 Uppgifter som ska rapporteras

I skälen till förslaget om vilka uppgifter som ska rapporteras uppger Riksbanken att de uppgifter som omfattas av ECB:s förordning "i stor utsträckning täcker Riksbankens behov". Det finns ingen redogörelse för vilka uppgifter Riksbanken lagt

till utöver ECB:s förordning. Mest anmärkningsvärt är dock att Riksbanken inte motiverar varför de behöver så mycket mer detaljerad statistik.

Förslaget till nya föreskrifter saknar nödvändig konkretion för att i dagsläget omsättas till IT-projekt i bankerna. Flera av attributen i Bilaga 1 behöver definieras och avgränsas i dialog mellan Riksbanken och rapportörerna. Det är av stor vikt att Riksbanken lägger kraft och tid på att detaljera och precisera attributen för att säkerställa kvalitén i rapporteringen. Det är i många fall oklart vilka transaktioner som ska rapporteras, om till exempel interna transaktioner inom banken mellan två olika konton ska räknas in. Detta framgår inte av ECB:s förordning avseende posterna, som Riksbanken hänvisar till.

Några exempel på oklarheter bland rapporteringsposter som har uppmärksammats och som inte framgår av lagen om betaltjänster, lagen om elektroniska pengar eller av ECB:s statistikförordning är:

- Post 13. Övriga tjänster. Definitionen är otydlig. Checkar ingår i övriga tjänster i PSD, men checkar ska rapporteras i egen post enligt förslaget.
- Post 17. Kortterminal för elektroniska pengar. Oklart vad som avses.

Ett annat problem är att vissa av attributen inte finns på transaktionsnivå även om några skulle kunna vara möjliga att få fram. Rapporteringsattributen är också, som nämns ovan, i stor utsträckning oklara och kräver i vissa fall mycket komplexa och resurskrävande lösningar för att få fram. Några exempel på svårtolkade attribut ges i tabellen nedan. Samtliga attribut i tabellen nedan är Riksbankens egna tillägg till ECB:s statistikinsamling.

Attribut	Riksbankens beskrivning	Kommentar
Transaktion initierad	Tidpunkt när transaktionen initierades. Anges i koordinerad universell tid, UTC.	Det finns en mängd olika betalningar som initieras helt olika (t.ex. betalningsfiler från företag, blankettbetalningar från privatpersoner). Hur ska de olika betalningssätten (inkl. betal typer och kanaler) definieras så att samtliga rapportörer vet vilken exakt tidpunkt som här ska anges?
Transaktion avvecklad	Tidpunkt när transaktionen avvecklades. Anges i koordinerad universell tid, UTC.	Om detta avser tidpunkt för avveckling i Riksbanken, så är detta ingen information som banken har för "batch-betalningar". Det finns ett stort antal avvecklingsomgångar under dagen, och det skulle (krångligt) kunna räknas ut vilken omgång som en specifik betalning har gått i. Dock ska tidpunkt lämnas, vilket inte går att veta exakt (då en omgång skulle kunna vara

		försenad / inte följa schemat). Dessutom kräver detta en stor insats från Bankgirot att förse bankerna med denna information.
Typ av medgivande	Anger hur medgivande har getts vid autogireringar, som exempelvis elektronisk- eller pappersbaserad fullmakt.	För Autogiro finns uppgifter om hur medgivande har getts varken hos banker eller Bankgirot. I stället finns detta hos betalningsmottagaren, som har tecknat medgivandet med enskild betalare. Att kräva att dessa uppgifter ska lämnas av samtliga betalningsmottagare till respektive bank varje vecka framstår inte som rimligt krav.
Valutaväxlingsintäkter	Avser valutaväxlingsintäkter för transaktioner över landsgränser. Anges i SEK.	Dessa uppgifter följer inte med själva betalningstransaktionen. Intäkter kopplas i stället till kundens transaktionskonto. Hur avgifterna är uppbyggda varierar och kan bestå av både fasta och rörliga delar.
Andra transaktionsbaserade intäkter	Avser betaltjänstleverantörens intäkter för både skickade och mottagna transaktioner. Anges i SEK	Dessa uppgifter följer inte med själva betalningstransaktionen. Intäkter kopplas i stället till kundens transaktionskonto. Dessutom faktureras inte kunder så ofta som veckovis vilket leder till oklarheter i hur bankerna ska få fram intäkt per transaktion veckovis (och med den därmed medföljande risken att olika rapportörer gör olika, och statistiken därmed inte blir jämförbar). Hur avgifterna är uppbyggda varierar och kan bestå av både fasta och rörliga delar.

Av Riksbankens förslag framgår att 19 attribut ska rapporteras för de 13 betaltjänstposterna som ska rapporteras veckovis. Bankföreningen bedömer dock att antalet attribut som överhuvudtaget kan rapporteras för olika rapporteringsposter varierar, och det är en otydlighet som Riksbanken behöver klargöra. För många banker finns inte alla attribut i kombination med olika rapporteringsposter och det innebär att de i dagsläget inte går att rapportera. Riksbanken behöver därför klargöra vad det innebär om ett attribut inte går att rapportera för en rapporteringspost.

Det behöver även framhållas att rapportörerna i dagsläget inte har tillgång till all den statistik som Riksbanken vill samla in. Bankerna skulle behöva få in ytterligare statistik från bland annat Bankgirot, och därefter (hinna) omarbeta den (Riksbankens önskade attribut behöver adderas), för att kunna rapportera in till Riksbanken veckovis. För Bankgirots del innebär det att funktionalitet behöver utvecklas för att skicka de styckvisa transaktionerna till respektive bank (så som betalningsinfrastrukturen ser ut idag får bankerna aggregerade belopp från Bankgirot).

Jämförelse mellan Riksbankens förslag och ECB:s förordning

Riksbankens förslag till föreskrifter om rapportering av betalningsstatistik utgår från ECB:s förordning. Den största skillnaden i sak är dock att ECB samlar in aggregerad statistik, huvudsakligen med halvårsvis aggregering medan en liten mängd data samlas in kvartalsvis med kvartalsvis aggregering (12 datapunkter³). Riksbanken föreslår i stället att rapporteringen i normalfallet ska ske veckovis och transaktionsbaserat; 13 betaltjänstposter ska rapporteras med vardera 19 attribut (totalt 247 olika kombinationer rapporteringsposter och attribut som behöver tas fram och rapporteras). ECB samlar in statistik om både skickade och mottagna betalningar, men för mottagna betalningar är statistikinsamlingen avsevärt mindre detaljerad än för skickade. I Riksbankens förslag till betalningsstatistik är statistiken dessutom lika detaljerad för både skickade och mottagna betalningar.

Enligt Riksbankens nuvarande betalningsstatistik genomfördes cirka 6,5 miljarder avgående transaktioner med olika betalningsinstrument under 2022. Med 19 attribut per transaktion skulle det innebära rapportering av cirka 124 miljarder datapunkter av avgående transaktioner för 2022. För rapportering på veckobasis motsvarar det cirka 2,4 miljarder datapunkter per vecka. I Riksbankens nuvarande betalningsstatistik samlas alltså enbart avgående betalningar in, men i den föreslagna betalningsstatistiken ska både skickade och mottagna betalningstransaktioner rapporteras. Det innebär att dubbelt så många datapunkter behöver rapporteras, det vill säga cirka 4,8 miljarder datapunkter per vecka. Bankföreningen delar därför inte Riksbankens bedömning att det underlättar för rapportörerna att rapportera in transaktionsdata i stället för aggregerade data.

Riksbanken utgår ifrån poster och attribut i ECB:s statistikförordning – och skalar sedan upp frekvensen – och i tillägg till det adderar Riksbanken flera egna attribut. Det noteras även att Riksbanken inte tydligt anger i vilka delar man följer ECB-förordningen respektive i vilka delar man går längre. Uppgifter som Riksbanken har adderat, och som alltså inte förekommer inom euroområdet, är i vilken region betalningen är utförd, offlinetransaktioner, valutaväxlingsavgifter och andra transaktionsbaserade intäkter (se nästa avsnitt). Riksbanken adderar (som framgår av tabellen ovan) även ett krav om att ta del av klockslag för initierade och avvecklade betalningar, vilket är tidpunkter som kan ha många olika tolkningar. I det fall Riksbanken går vidare med sitt förslag om transaktionsvis rapportering anser Bankföreningen att tidpunkter för transaktioner inte ska rapporteras, utan att det i stället bör vara tillräckligt att rapportera transaktionsdatum.

³ Se ECB-förordningen: det framgår av Bilaga 3 avsnitt *Rapporteringsordningar* att gråmarkerade celler anger rapporteringskraven. Se vidare *Tabell 9* (den enda tabellen som ska rapporteras till ECB så tätt som kvartalsvis), vilken innehåller 12 gråmarkerade celler.

Information som Riksbanken vill samla in är känslig

Utöver att det inte framgår av förslaget på vilket sätt all denna detaljerade data ska vara till konkret nytta för Riksbanken vill Bankföreningen även framhålla att transaktionsbaserad data med alla dessa attribut, även rensad för personuppgifter, är känslig information. Det gäller bland annat intäkter från olika betaltjänster.

Riksbanken beskriver att de endast avser ta in avidentifierad information (utan personuppgifter), men Bankföreningen vill framhålla att även den information som Riksbanken ber om att få in kan ge mycket information om enskilda företag. Exempelvis gäller det för rapportering av kortbetalningar där Riksbanken vill att banker uppger MCC-kod kopplat till varje enskild betalningstransaktion. Eftersom vissa MCC-koder omfattar ett fåtal aktörer röjer redan den koden känslig information. Riksbanken bör i denna del samråda med IMY för att säkerställa att föreskriftsförslaget hamnar rätt utifrån Riksbankens intention att endast få in information utan personuppgifter, då personuppgifter är ett klart vidare begrepp än vad som initialt kan verka vara fallet.

Baserat på all den detaljerade information som Riksbanken önskar samla in på transaktionsnivå kommer Riksbanken även att kunna se hur olika bankers verksamhet utvecklas inom olika betaltjänster, vilket är mycket känslig information. Riksbankens anställda kommer även kunna se vilka intäkter som kopplas till olika betaltjänster hos de olika bankerna, vilket är affärshemlig information. Bankföreningen vill även framhålla att det är en tveksam analysgrund att endast titta på intäktssidan (dvs. frikopplat från kostnadssidan). Andra poster som är känsliga rör bland annat olika betaltjänsters offlinefunktionalitet. Det kan dessutom ifrågasättas vad Riksbanken ska ha sådan data till.

Riksbanken behöver även klargöra hur de ska hantera och skydda den känsliga data som de avser att samla in. Som jämförelse hanterar bankerna åtkomst till betalningsdata med stora begränsningar för vem inom banken som får åtkomst till vilka delar.

2.3.2 Hur ofta ska rapportering ske

Riksbanken avser att samla in uppgifter från banker om betalningar på veckobasis. Riksbanken går här, som Bankföreningen tidigare nämnt, betydligt längre än ECB:s insamling av betalningsstatistik. ECB samlar in aggregerad statistik, huvudsakligen med halvårsvis aggregering och till en liten del aggregerat kvartalsvis. Bankföreningen känner inte till att något annat land i Europa har så hög frekvens på insamlingen av betalningsstatistik som Riksbanken föreslår.

Bankföreningen vill framhålla att det avgörande för rapporteringsbördan inte är hur ofta själva rapporteringen sker utan frekvensen av de poster och attribut som ska

rapporteras. Med andra ord beror rapporteringsbördan i huvudsak på att Riksbanken, i motsats till ECB, vill ha transaktionsvis statistik.

2.3.3 Tidpunkt för rapportering

Rapportering på veckobasis ska enligt förslaget göras senast den tredje bankdagen efter veckan som avses. Bankföreningen anser att det är en orimligt kort tid. Som tidigare nämnts har bankerna inte informationen kring de enskilda bankgiro-betalningarna utan dessa finns hos Bankgirot. Bankerna måste därför först inhämta uppgifter om alla bankgirobetalningar hos Bankgirot innan statistiken kan ställas samman (och kopplas på med Riksbankens attribut) och därefter rapporteras. Det skulle innebära betydande svårigheter för betaltjänstleverantörer med veckovis rapportering att rapportera in alla uppgifter om till exempel sina bankgirotransaktioner inom tre bankdagar.

Även utan informationsinhämtning från andra aktörer är tiden för kort, då det kommer att behöva byggas avancerade BI-lösningar (Business Intelligence) för att samla information från många olika interna system i respektive bank. Om det blir en störning någonstans måste det få högsta prioritet, eftersom Riksbankens rapportering sker så ofta och så tätt. Att ålägga en sådan prioritet på betalningsstatistik framstår som orimligt och oproportionerligt.

Bankföreningen vill återigen jämföra med ECB:s mycket mer lågfrekventa rapporteringskrav. Även för den (lilla delmängd) av data som ska rapporteras till ECB så ofta som kvartalsvis, får rapportörerna i euro-länder nästan två månader på sig att addera attribut/kvalitetssäkra data innan den skickas till ECB (endast 12 datapunkter). Merparten av ECB-rapporteringen sker halvårsvis (data för första halvåret ska rapporteras i november samma år). De rapporteringstidpunkter som ECB har för sina rapportörer medger således tid för att inhämta och bearbeta eventuell ytterligare data. Riksbankens förslag gör det inte.

2.6 Rapporteringssätt och kontaktuppgifter

Riksbanken uppger att de senast den 1 januari 2025 bör anvisa på sin hemsida hur rapporteringen tekniskt ska ske. Bankföreningen bedömer för det första att Riksbankens tidsplan för det egna arbetet är orealistisk (med tanke på det omfattande arbete som kvarstår med att definiera poster och attribut på ett sådant sätt att rapportörerna och Riksbanken kan förstå dem på samma sätt). För det andra vill Bankföreningen betona att det är först när de legala och tekniska förutsättningarna är klara för hur datainsamlingen ska gå till, som det är möjligt att internt hos rapportörerna bygga processer och system för insamlingen. Detta förutsätter också att det är klarlagt vilka uppgifter som ska rapporteras.

Bankföreningen vill även framhålla att den tekniska lösningen som Riksbanken ska ta fram måste ha en kvittensfunktion så att banken som levererar data kan få ett bevis på att man uppfyllt kraven på leverans.

Riksbanken uppmanar betaltjänstleverantörer att uppge en kontaktperson för insamlingen. För de flesta supportfunktioner finns idag en grupp man kan kontakta, via gruppmejladress eller telefon, för att inte hamna i ett personberoende under semestrar och liknande. Bankföreningen anser att det därför bör räcka med att ange kontakt till lämplig supportfunktion.

2.8 Ikraftträdande

Som ovan nämnts motsätter sig Bankföreningen kraftigt ett ikraftträdande redan under 2025. Att samla in de data som Riksbanken föreslår, och rapportera på veckobasis, kommer att kräva stora investeringar i BI-resurser både hos bankerna och hos andra aktörer (däribland Bankgirot). Det är först när det finns instruktioner och format som det är möjligt för bankerna att bygga processer och system för insamlingen. Först ska instruktionerna analyseras och krav ska specificeras samtidigt som lösningsförslag ska tas fram. Därefter kan utveckling starta. Sedan följer interna tester hos bank och vanligen även en testperiod hos motparten (men det noteras att en testperiod saknas i Riksbankens förslag). Ett påskyndat införande kommer att leda till låg datakvalité och borde därmed inte gagna någon. Om Riksbanken, hypotetiskt sett, skulle tillhandahålla instruktioner och underlag på en så detaljerad nivå att det är möjligt för rapportörer att inleda sin kravformulering i januari innebär det en fyra- respektive niomånaders implementeringstid, till det att datainsamlingen ska påbörjas den 1 maj respektive 1 oktober. Det är alltför kort tid för att genomföra de nödvändiga anpassningarna. Genomförandetiden är även i objektiva termer ovanligt kort: återigen kan jämföras med ECB som gav 1,5 års förberedelsetid (för väsentligt mindre omfattande statistikinsamling), medan en nationell jämförelse kan göras med till exempel införandet av CESOP-rapporteringen (se nedan). Bankföreningen känner inte till att nya rapporteringskrav av motsvarande dignitet från någon annan svensk myndighet har införts med så kort förberedelsetid. Om Riksbanken står kvar vid sitt förslag om att samla in väsentligt mer omfattande betalningsstatistik än ECB så innebär det enligt Bankföreningens bedömning en flerårig process för att definiera attribut och därefter bygga upp komplexa IT-lösningar både i bankerna och hos de aktörer som bankerna behöver hämta in ytterligare information från.

Utöver att den föreslagna implementeringstiden är för kort är tidpunkten att införa omfattande nya rapporteringskrav under 2025 i sig olycklig. Det pågår för närvarande ett omfattande arbete med att uppdatera infrastrukturen för betalningar till de krav som gäller enligt WTR, Wire Transfer Regulation (se FI föreläggande⁴). I

⁴ [Storbanker behöver åtgärda brister i infrastrukturen för betalningar | Finansinspektionen](#)

dag saknar bankgirosystemet och dataclearingen tekniska förutsättningar för att betalningar och överföringar via dessa plattformar åtföljs av sådan information som krävs enligt förordningen. Bankgirot och bankerna är i full gång med att utföra ett omfattande arbete för att åtgärda detta. För betalningstransaktioner som går via Bankgirot har bankerna inte all information som efterfrågas i Riksbankens förslag, och det innebär att Bankgirot dessutom behöver ta fram system för att skicka denna transaktionsinformation regelbundet (minst veckovis) till bankerna. Bankgirot behöver med Riksbankens förslag göra omfattande teknisk utveckling i den gamla infrastrukturen, samtidigt som anpassningar och förändringar görs för att uppdatera infrastrukturen så att den lever upp till kraven enligt WTR. Om Riksbankens förslag till betalningsstatistik träder i kraft innan övergången till den nya infrastrukturen kommer en mycket stor belastning att läggas även på Bankgirot, vilket kan riskera arbetet med att uppfylla kraven från förordningen. Dessutom skulle det vara mindre komplext för rapportörerna att ta fram de uppgifter som Riksbanken efterfrågar när den nya betalinfrastrukturen är på plats.

Som jämförelse kan nämnas att det sedan 2024 finns en skyldighet för bankerna att lämna uppgifter om vissa gränsöverskridande betalningar till ett europeiskt centralt elektroniskt system, CESOP (Central Electronic System On Payment information) med syftet att förhindra momsbedrägerier. CESOP har stora likheter med hur föreskriften för betalningsstatistik är uppbyggd och utformad. Bankföreningen anser därför att det finns många lärdomar att dra från implementeringen av CESOP för Riksbanken. Inför arbetet med att implementera rapporteringen av CESOP gavs en betydligt längre implementeringstid: beslutet om att införa CESOP togs i februari 2020, CESOP Guidelines publicerades i augusti 2022 och kravet på dataleveranser trädde i kraft den 1 januari 2024 med första dataleverans senast 30 april 2024 (avseende data för första kvartalet 2024). Definitioner av de olika rapporteringsposterna har förtydligats av EU-kommissionen genom tekniska specifikationer och riktlinjer. Därutöver har bankerna haft ett nära samarbete med Skatteverket som gett sin syn på hur reglerna och rapporteringsposterna ska tolkas. Den till synes långa tid mellan det första beslutet (februari 2020) och ikraftträdandet respektive första rapporteringen (januari respektive april 2024) kunde användas till att på många olika sätt – och gemensamt mellan dataleverantörer, respektive Skattemyndighet och CESOP:s kansli – tydligt avgränsa både datadefinitioner och specifikationer likväl som tekniska frågor om filformat och tekniska överföringsprinciper. Slutresultatet blev en mycket hög och konsistent datakvalité i det som nu levereras till CESOP varje kvartal.

3.2 Konsekvenser för företagen

Bankföreningen anser att Riksbankens redogörelse för konsekvenserna för företagen är bristfällig. Riksbanken beskriver på ett övergripande sätt att kostnader för betaltjänstleverantörer beror på hur rutiner och system i instituten ser ut samt vilka betaltjänster de erbjuder. Därutöver skriver Riksbanken att kostnaderna

påverkas av de processer och systemstöd som betaltjänstleverantörerna behöver ta fram. Specifika kostnadsuppskattningar saknas och i stället hänvisar Riksbanken till att man efterfrågat kostnadsuppskattningar från betaltjänstleverantörer, men enbart erhållit få kvantitativa svar.

Bankföreningens uppfattning är att de efterfrågade kostnadsuppskattningarna har varit ytterst vaga och att bankerna (det vill säga de fåtal av dessa som blev tillfrågade i förhand) varken fick tillräckligt med information eller tid för att göra uppskattningen. För att kunna göra en kostnadsuppskattning behöver bankerna mer detaljerad information om vad förslaget innebär, vilket saknades vid dessa informationstillfällen. Riksbankens kostnadsuppskattning har alltså byggts på att betaltjänstleverantörerna själva ska göra uppskattningar av kostnaderna – och detta på otillräcklig information om vad som ska göras.

Riksbanken tar över huvud taget inte upp konsekvenserna för företagen av en mycket kort implementeringstid. Bankföreningens bedömning är att Riksbanken därmed har förbisett Förordning (2024:183) om konsekvensutredningar 7 § punkt 4 som anger att särskild hänsyn ska tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande. Nämnad förordning 9 § anger även att en konsekvensutredning ska innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Bankföreningen saknar, som tidigare nämnts, en sådan analys samt en genomgång av den konkurrensnackdel det innebär för svenska betaltjänstleverantörer att få en väsentligt mer betungande rapportering av betalningsstatistik än andra europeiska betaltjänstföretag. Därutöver saknas i analysen av förslagets konsekvenser en beskrivning av hur Riksbanken kommer att hantera den affärskänsliga information som samlas in.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Sara Edholm

Christian Nilsson