

Sveriges Riksbank
SE-103 37 Stockholm

Via e-post: registratorn@riksbank.se; betalningsstatistik@riksbank.se

Stockholm
2024-09-28

Ert dnr
2024/00741

Vårt dnr
2024/115

Remissvar angående förslag till Riksbankens nya föreskrifter om rapportering av betalningsstatistik

Näringslivets Regelråd (nedan NNR) har på eget initiativ och i samråd med våra medlemsorganisationer beslutat avge yttrande över ovan nämnd remiss och anför följande;

Enligt Samrådsförordning (1982:668) ska statliga myndigheter vid inhämtande av uppgifter från näringsidkare samråda med NNR. NNR är medvetet om att Riksbanken såsom myndighet under Riksdagen är undantaget från denna skyldighet, men finner att det ändå hade varit befogat i detta sammanhang att inhämta NNRs synpunkter, då det föreslagna uppgiftslämnandet riskerar att bli särskilt betungande för företagen.

Bakgrund

Riksbanken har en skyldighet att inhämta och analysera statistik på betalningsområdet. Riksbanken menar att man saknar tillgång till grundläggande information om den svenska betalningsmarknaden som exempelvis totala transaktionsvolym, värdet av dessa och hur de är fördelade mellan olika betaltjänstleverantörer. Riksbanken menar att Sverige är en av få EU-medlemsstater som inte samlar in statistik som motsvarar uppgifterna i ECB:s förordning för betalningsstatistik 1409/2013 vilket medför att det även saknas jämförbar statistik mellan Sverige och övriga EU-länder. NNR noterar dock i detta sammanhang att Sverige som icke-euroland inte är skyldigt att följa statistikförordningen.

Mot denna bakgrund föreslår Riksbanken nya föreskrifter om rapportering av betalningsstatistik. Detta möjliggörs genom att Riksbanken sedan den 1 januari 2023 har ett bemyndigande i lagen om Sveriges riksbank att utfärda föreskrifter om uppgiftsskyldighet för betalningsstatistiken. Föreskrifterna syftar till att förbättra Riksbankens analysunderlag och möjliggöra så att Riksbanken kontinuerligt kan följa utvecklingen på betalningsmarknaden utifrån insamlade data.

Riksbanken behöver bland annat kunna följa upp och bedöma om ytterligare företag bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar och därmed bör träffas av Riksbankens beredskapsföreskrifter. För att göra det krävs enligt Riksbanken

uppgifter om betalningsmarknaden i sin helhet och om de enskilda aktörerna på marknaden. Genom förslaget menar Riksbanken att man kommer att kunna publicera mer heltäckande, detaljerad och frekvent statistik om betalningar som olika myndigheter, företag och konsumenter kan ta del av och använda.

Föreskrifterna riktar sig till betaltjänstleverantörer och operatörer av betalningssystem och innebär att dessa företag regelbundet ska rapportera uppgifter om de betaltjänster de erbjuder och de betalningssystem som de driver. Inga personuppgifter ska ingå i rapporteringen utan uppgifterna lämnas oidentifierade, det vill säga utan några personuppgifter som exempelvis kortnummer, kontonummer eller personnummer.

Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 maj 2025 och börja tillämpas i två olika steg. Eftersom kortbaserade betalningstransaktioner enligt Riksbanken är särskilt viktiga för analyser bör rapportering av dessa uppgifter börja redan den 1 maj 2025. Rapportering av övriga uppgifter föreslås börja tillämpas först från och med den 1 oktober 2025.

Problembeskrivning

Riksbanken skriver under avsnitt 1.5: *"Det är även viktigt att Riksbanken har verktyg för att kunna identifiera och följa upp om det finns betaltjänstföretag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar."* NNR uppfattar att Riksbanken med denna formulering försöker motivera en insamling av uppgifter som Riksbanken eventuellt kan bedöma som viktiga. NNR menar att detta utgör en överimplementering av ECBs statistikförordning, vilket kräver en särskild och väl underbyggd motivering och konsekvensutredning för att kunna medges.

Som lösning på problemet med en omotiverad uppgiftslämnarbörda föreslår Riksbanken följande i näst sista stycket under avsnitt 1.5: *"Enligt förslaget ska vissa uppgiftslämnare kunna få undantag och rapportera uppgifter med en lägre frekvens, för att göra rapporteringen mindre betungande och mer proportionerlig för dessa uppgiftslämnare."* NNR menar att detta visar på ett bakvänt sätt att hantera uppgiftslämnarbördan. Myndigheter ska enbart inhämta uppgifter från företagen som de med säkerhet kan fastställa nyttan med. Nyttan med ett uppgiftsinhämtande ska eftersträvas överstiga kostnaden för företagen. En hypotetisk eventuell nytta kan svårigen beräknas. Generellt sett ser NNR positivt på att det föreslagna regelverket lämnar utrymme för att göra undantag när så är befogat. Tillämpande myndigheter behöver ha utrymme att löpande se över och utveckla sin tillämpning.

Riksbanken skriver under avsnitt 2.3.1: *"Riksbanken har i arbetet med föreskrifterna utgått från ECB:s förordning för betalningsstatistik eftersom de uppgifter som omfattas av förordningen i stor utsträckning täcker Riksbankens behov."* NNR tolkar denna skrivning som att den lista med poster som anges i promemorian i detta avsnitt är längre än vad som krävs utav statistikförordningen. NNR menar att ett minimikrav för en transparent redogörelse i promemorian är att det framgår vilka poster som utgör krav enligt EU-rätten och vilka poster som utgör överimplementering.

I samma avsnitt beskriver Riksbanken att betalningsuppgifter ska lämnas oidentifierade. Av detta tolkar NNR att Riksbanken avser att begära separat uppgiftslämnande om varje enskild transaktion, och inte istället samla in transaktionsuppgifter aggregerat, vilket borde kunna utgöra en mindre uppgiftslämnarbörda för företagen. NNR kan inte utläsa av underlagen varför en så detaljerad betalningsstatistik (ca 6,5 miljarder transaktioner med olika

betalningsinstrument år 2022) är nödvändig för att uppfylla Riksbankens behov. Det framförs av Riksbanken att "*Denna information är mycket värdefull ...*" och att Riksbanken inte kan invänta utfall från nationalräkenskaperna som publiceras kvartalsvis. Det som således behöver redovisas är varför nyttan med att Riksbanken får tillgång till en viss datamängd några månader tidigare än i dagsläget överstiger den ökade uppgiftslämnarbörda som detta innebär för företagen. Riksbanken behöver exempelvis redovisa vilka policyåtgärder man tänker sig att behöva vidta omedelbart vid en särskild händelse, som inte kan vidtas några månader senare när data från nationalräkenskaperna är tillgängliga.

För att Riksbanken ska kunna närma sig någon form av relevant nyttoeredogörelse måste nulägesbeskrivningen visa på ett problem eller en brist i det svenska betalningssystemet. NNR uppfattar istället att det svenska betalningssystemet fungerar väl och att eventuella/hypotetiska framtida problem får hanteras i ett läge då de kan förutspås med någon säkerhet.

Konsekvenser

NNR noterar att Riksbanken i avsnitt 3. *Förslagets konsekvenser* inte redovisar några kvantifierade uppskattade kostnader. Riksbankens utredningsinsats i detta avseende har begränsat sig till att fråga betaltjänstleverantörer om kostnader. Riksbanken säger sig ha erhållit få kvantitativa svar från företagen och är osäker på om dessa svar är representativa för betaltjänstleverantörer. Vid denna typ av osäkerhet menar NNR att det är lämpligt att redovisa erhållna svar med förbehåll om de osäkerhetsfaktorer som föreligger, istället för att utelämna inkomna data helt. Riksbanken behöver vidare analysera om bristerna i företagens svar har samband med frågeunderlagets detaljeringsgrad.

Riksbanken skriver i avsnittet att de föreslagna föreskrifterna inte bedöms påverka konkurrensen på betalningsmarknaden och att övriga EU-medlemsstater redan samlar in motsvarande uppgifter från aktörer i sina respektive länder. NNR menar i detta sammanhang att överimplementering per definition påverkar konkurrensen och att Riksbankens påstående måste underbyggas på ett mycket mer robust sätt för att vara trovärdigt.

Riksbanken skriver vidare att den förbättrade statistiken om betalningsmarknaden bedöms påverka företagen positivt genom att företagen själva kan använda densamma. NNR frågar sig i detta sammanhang om inte företagen redan har tillgång till likvärdig statistik via nationalräkenskaperna och vilken fördel företagen skulle ha av att få likvärdig statistik några månader tidigare än idag.

NNR uppfattar att ECB samlar in aggregerad statistik, huvudsakligen med halvårsvis aggregering medan en liten mängd data samlas in kvartalsvis med kvartalsvis aggregering (färre än 40 datapunkter). Riksbanken föreslår i stället att rapporteringen i normalfallet ska ske veckovis och transaktionsbaserat; 13 betaltjänstposter ska rapporteras med vardera 19 attribut, vilket ger 247 olika datapunkter. När det gäller företagens kostnader för att ta fram den statistik som Riksbanken föreslår samlas in uppfattar NNR att vissa av attributen inte finns tillgå på transaktionsnivå och vissa kan vara möjliga att få fram men skulle innebära utveckling av mycket komplexa och resurskrävande lösningar. Detta är skillnader och farhågor som måste adresseras i promemorian och lösas innan Riksbanken kan ta ärendet vidare för beslut.

NNR saknar vidare en beskrivning i promemorian av om det finns delar av den data som föreslås samlas in, som redan samlas in av andra myndigheter, såsom exempelvis Finansinspektionen. NNRs uppfattning (vilken bl.a. stöds av Riksbanksutredningen SOU 2019:46) är att data från

företagen enbart ska samlas in 1 gång och sedan delas mellan myndigheter vid behov, naturligtvis med medgivande från berörda företag.

NNR uppfattar att betaltjänstleverantörerna i dagsläget inte själva har tillgång till all den statistik som Riksbanken föreslår samlas in. Betaltjänstleverantörerna skulle behöva få in statistik från bland annat Bankgirot, och därefter hinna omarbeta densamma, för att kunna rapportera in till Riksbanken veckovis. Konsekvenser av korta tidsfönster i detta sammanhang måste adresseras i promemorian innan beslut kan fattas i ärendet.

Alternativa lösningar

NNR saknar helt en beskrivning av den alternativa lösningen att Riksbanken enbart samlar in motsvarande statistik som ECB gör. Promemorian behöver kompletteras med detta alternativ och dess konsekvenser.

NNR saknar också en beskrivning av en alternativ lösning med statistiskt säkerställda undersökningar på en viss population, istället för den totalundersökning som förespråkas i promemorian. SCB kan säkert lämna stöd i hur ett sådant statistiskt säkerställt urval ska utformas.

En alternativ lösning som behöver beskrivas i promemorian är ett kraftigt senarelagt ikraftträdande. NNR frågar sig hur mycket den administrativa bördan skulle lättas om ikraftträdandet sköts fram ett eller två år. I detta sammanhang behöver konsekvenserna av den aktuella mycket korta implementeringstiden beskrivas.

Slutsats

NNR anser att överimplementering (av direktiv respektive icke bindande förordning) som huvudregel bör undvikas då det leder till ökade olikheter och minskad transparens om vilka regler som gäller på den inre marknaden. Vid övervägande att överskrida miniminivån måste konsekvensutredningen innehålla en motivering till varför, en beskrivning av vilka genomförandeåtgärder som föreslås och en bedömning av vilka effekter detta får för företag. NNR finner därför att underlaget behöver kompletteras före det att ett eventuellt beslut kan fattas.

August Liljeqvist
Näringslivets Regelnämnd