



Beslutsbilaga

DATUM: 2024-06-18
AVDELNING: Avdelningen för betalningar
HANDLÄGGARE: Maria Ely Hesselmar och Jan Schüllerqvist
HANTERINGSKLASS: Ö P P E N

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2024-00787

Fördjupad analys av T2-plattformen

Sammanfattning

Styrgruppen för RIX-programmet föreslår att Riksbanken förhandlar med Eurosystemet¹ om användning av T2-plattformen för att tillhandahålla avvecklingstjänsten för stora betalningar i svenska kronor, RIX-RTGS, på plattformen. Vid dessa förhandlingar ska vissa för Riksbanken viktiga frågor särskilt beaktas. Den primära anledningen till rekommendationen är att Riksbanken långsiktigt kan säkerställa ett robust, stabilt och effektivt betalningssystem genom att övergå till T2-plattformen och använda Eurosystemet som leverantör av applikation och drift.

Under 2024 bör Riksbanken påbörja arbetet med nödvändiga förberedelser för att under andra halvåret av 2025 starta ett implementeringsprojekt. Sådana förberedelser ska innefatta beslut om projektplan, budget och projektorganisation. Vid framtagandet av projektplanen ska den svenska marknaden involveras, bland annat vad gäller tidpunkt för övergång till T2-plattformen.

1 Inledning

Sedan tidigare har Riksbanken genomfört förstudien Framtida RIX.² I förstudien utreddes tre möjliga alternativ för att avveckla betalningar i svenska kronor: i) att ha kvar det befintliga systemet ii) att upphandla ett nytt system eller att iii) använda T2-plattformen. I september 2021 beslutade direktionen att Riksbanken ska ha som inriktning att använda T2-plattformen.³ Samtidigt beslutade direktionen att genomföra en fördjupad

¹ Eurosystemet består av Europeiska Centralbanken (ECB) och de nationella centralbankerna i de länder som har implementerat den gemensamma valutan euro. Så länge det finns länder i Europeiska Unionen som inte har implementerat euro kommer Eurosystemet att samexistera med Europeiska centralbankssystemet, ECBS: [ECB, ESCB and the Eurosystem \(europa.eu\)](#).

² Studie: [Framtida RIX – förstudierapport, september 2021 \(riksbank.se\)](#). Beslutsunderlag: [Framtida RIX – Riksbankens framtida system för avveckling av stora betalningar, september 2021 \(riksbank.se\)](#).

³ Samtidigt som Framtida RIX genomfördes också en förstudie som syftade till att utreda alternativa möjligheter att avveckla värdepapper och som också var en del i direktionens inriktningsbeslut i september 2021, se ["Framtidens värdepappersavveckling – förnyat ställningstagande till T2S, september 2021 \(riksbank.se\)"](#).

analys inför det avgörande beslutet om huruvida avtalsförhandlingar om T2-plattformen ska inledas med Eurosystemet eller inte.

Riksbanken påbörjade den fördjupade analysen av T2-plattformen under 2023. Analysen omfattar ett antal områden, där verksamhetsrelaterade, rättsliga och säkerhetsrelaterade aspekter utreds ytterligare. Flertalet av dessa utredningar har ställt krav på ett nära samarbete med ECB och Riksbanken upprättade därför i oktober 2023 en avsiktsförklaring med ECB. Därtill har Riksbanken även samarbetat med betalningsmarknaden genom referens- och arbetsgrupper.

I detta PM lämnas en rekommendation om huruvida Riksbanken bör avtalsförhandla med Eurosystemet om att använda T2-plattformen för avveckling av betalningar i svenska kronor.

Först presenteras slutsatserna från den förstudie som Riksbanken genomförde 2021. Därefter följer en sammanfattande beskrivning av hur Riksbanken i dag hanterar utveckling, support och drift av det befintliga betalningssystemet RIX-RTGS och hur hanteringen skulle fungera med T2-plattformen, följt av en beskrivning av om Riksbanken kan fullgöra sitt uppdrag med T2-plattformen, förutsättningar för att använda T2-plattformen, marknadens syn på att använda T2-plattformen samt kostnader för övergång och drift. Sist presenteras slutsatser och rekommendation.

2 Slutsatser från förstudien Framtida RIX

I förstudien Framtida RIX undersökte Riksbanken alternativen för ett framtida avvecklingssystem för stora betalningar i svenska kronor. Förstudiens slutsatser är att det skulle ge Riksbanken betydande stordriftsfördelar att övergå till T2-plattformen, och dessutom tillgång till Eurosystemets resurser och kompetens. Det skulle i sin tur gynna deltagarna i det betalningssystem Riksbanken tillhandahåller. Övergången har även potential att öka konkurrensen på den svenska betalningsmarknaden och gagna det svenska samhället genom mer kostnadseffektiva betalningar i svenska kronor. Dessa fördelar är svåra att uppnå med ett nationellt system som Riksbanken tillhandahåller ensam på en egen plattform.

Att använda T2-plattformen bedöms därför ge betydande fördelar och effektivitetsvinster. I förstudien framgår det dock att det initialt kommer att vara både kostsamt och resurskrävande för såväl Riksbanken som RIX-deltagarna. Det skulle också vara mycket svårt att lämna T2-plattformen, eftersom en övergång kommer att ha krävt stora anpassningar hos både Riksbanken och deltagarna.

Förstudien lyfte fram ett antal områden som är viktiga att utreda i mer detalj innan beslut tas om att övergå till T2-plattformen. För det första behöver Riksbanken utreda huruvida en övergång är förenlig med svensk säkerhetsskyddslagstiftning och även inkludera ett förslag på hur Riksbanken ska utforma en kontinuitetslösning för betalningsavveckling i svenska kronor. För det andra behöver Riksbanken också utreda vilka möjligheter som finns att vid behov göra nationella anpassningar, exempelvis förlänga öppethållandet i RIX för avveckling av betalningar vid störningar på den svenska marknaden.

I förstudien konsulterade Riksbanken betalningsmarknaden. Marknaden svarade att de ser ett antal fördelar med T2-plattformen, så som väsentliga stordriftsfördelar för förvaltning och utveckling. På sikt kan det leda till lägre kostnader. En annan fördel som några banker tog upp var fler resurser dedikerade till säkerhetsarbete, i synnerhet cybersäkerhet. I konsultationen påpekade marknaden vikten av fungerande kontinuitetslösningar samt att övergången måste ske under former som deltagarna kan acceptera. Marknaden ansåg också att det var viktigt att klargöra hur Riksbanken kan försäkras inflytande inom Eurosystemets styrningsstruktur.

3 Befintligt upplägg för utveckling, support och drift

Riksbanken anlitar två privata företag för utveckling, support och drift av RIX-RTGS, som är det system där stora betalningar i dag avvecklas i svenska kronor. Själva applikationen tillhandahålls av Nexi, som har avtal med Riksbanken om leverans och underhåll sedan 2005. Det senaste underhållsavtalet sträcker sig fram till maj 2025 och måste därför omförhandlas under 2024. Som vid tidigare omförhandling (2018) har Riksbanken med stöd av upphandlingsfunktionen bedömt att RIX-RTGS skyddas av intellektuella rättigheter, vilket innebär att det enbart är Nexi som kan tillhandahålla de tillhörande tjänsterna. Därmed är det möjligt att omförhandla avtalet utan en ny upphandling. Driften av systemet är utkontrakterat till CGI Sverige, liksom övrig IT-drift för Riksbanken. Riksbankens avtal med CGI förlängs löpande, dock som längst till 2028. För tiden därefter behöver en ny upphandling ske.

Nexi är ett italienskt, börsnoterat företag där de kända ägarna till 29 procent utgörs av riskkapitalbolag och till 17 procent av italienska offentliga organ. Ägarstrukturen har förändrats sedan Riksbanken ursprungligen tecknade avtalet. Med privata leverantörer finns alltid en risk att ägandet förändras på ett sätt som Riksbanken inte är komfortabel med. Om det hände skulle det i praktiken ta lång tid för Riksbanken att ersätta Nexi som leverantör, även om Riksbanken har tillgång till programkoden och teoretiskt skulle kunna arrangera underhåll på egen hand.

Inklusive Riksbanken är cirka 13 centralbanker i nuläget kunder till Nexi, bland andra Danmarks, Norges, Islands, Nya Zeelands och Kanadas centralbanker. Danmarks Nationalbank har dock beslutat att från 2025 istället använda T2-plattformen. Därtill utreder även Norges Bank och Seðlabanki Íslands en möjlig övergång till T2-plattformen.

Riksbanken har sedan 2009 en kontinuitetslösning för RIX-RTGS, som enbart har använts vid ett tillfälle 2013. Den behöver moderniseras och utvecklas i enlighet med Riksbankens beredskapsplanering för att bli mer hållbar över tid. Utgångspunkten är att den ska kunna hantera samma flöden som dagens kontinuitetslösning. Moderniseringen kan uppnås bland annat genom att minimera andelen manuella inslag. Kontinuitetslösningen behöver också fungera för de RIX-deltagare som inte är lokaliserade i Sverige, vilket ställer nya krav på alternativa sätt att kommunicera vid störningar. En översyn med efterföljande modernisering av Riksbankens kontinuitetslösning behöver dock genomföras oavsett vilken plattform Riksbanken tillhandahåller RIX-RTGS genom.

4 Utveckling, support och drift på T2-plattformen

T2-plattformen ingår i ett antal TARGET-tjänster som är utvecklade och drivs av Eurosystemet för att säkerställa det fria flödet av likviditet, värdepapper och säkerheter i Europa. De används bland annat för att implementera Eurosystemets penningpolitik och för att verka för finansiell stabilitet.

TARGET-tjänsterna utgörs av T2 (för avveckling av betalningar), T2S (för avveckling av värdepapper), TIPS (för avveckling av omedelbara betalningar) och ECMS (för säkerhetshantering). De tillhandahålls, utvecklas och drivs av de fyra största centralbankerna inom Eurosystemet: Deutsche Bundesbank, Banca d'Italia, Banque de France och Banco de España (tillsammans 4CB).

T2-plattformen har driftställen i två regioner med två driftställen vardera. Regionerna sammanbinds med ett internt nätverk som drivs av de fyra centralbankerna. Driften alterneras mellan de båda regionerna enligt ett schema, där den icke aktiva regionen fungerar som backup för den aktiva. Deltagare, inklusive de nationella centralbankerna, kommunicerar med T2-plattformen via Eurosystemets gemensamma gränssnitt ESMIG.⁴

T2-plattformen har två delar: CLM⁵ och RTGS.⁶ CLM används för likviditetshantering och transaktioner med centralbanken, inklusive krediter. RTGS används för betalningar.

Att använda T2-plattformen skulle innebära flera förändringar för Riksbanken. En är att istället för att själv tillhandahålla en plattform med en privat systemleverantör och en privat driftoperatör blir Riksbanken del av ett kollektiv med en plattform som utvecklas och drivs av samma institutioner.

T2-plattformen vidareutvecklas enligt den fastställda förändringshanteringsprocess som är avtalad. Samtliga centralbanker som använder T2-plattformen kan föreslå förändringar i systemet. Förändringarna bereds i arbetsgrupper i styrningsstrukturen för T2-plattformen och godkänns av MIB innan de beslutas av ECB-rådet. ECB-rådet är den högst beslutande nivån i Eurosystemet, i vilket enbart euroländer deltar. Beslut om förändringar fattas i den mån som är möjligt genom konsensus där representanterna ska agera utifrån vad som är bäst för Eurosystemet som helhet.⁷ Ingen centralbank kan således försäkra sig om att få önskade förändringar genomförda. Omvänt innebär det också att ECB-rådet kan besluta om förändringar som inte är önskvärda för en enskild marknad. För Riksbankens del kommer det att vara svårare att påverka beslut om förändringar eftersom vi inte kan delta i ECB-rådet. Detta beskrivs i mer detalj i avsnittet *Förutsättningar för att använda T2-plattformen* nedan.

Med T2-plattformen skulle Riksbanken stötts av T2-plattformens supportorganisation, men det är fortfarande Riksbanken som svarar för support till RIX-deltagarna. Det är också Riksbanken som beslutar om vilka villkor som ska gälla för Riksbankens deltagare inom ramen för den tekniska utformningen av T2-plattformen.

⁴ Eurosystem Single Market Infrastructure Gateway.

⁵ Central Liquidity Module.

⁶ Real-Time Gross Settlement.

⁷ Mandate of the Market Infrastructure Board (MIB), *ANNEX III, Code of Conduct: [Decision - 2019/166 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)*.

En användning av T2-plattformen innebär att de öppethållandetider som gäller för svenska kronor behöver anpassas till de yttre begränsningar som gäller för T2-plattformen. Det innebär att Riksbanken inte som i dag självständigt kan bestämma om att stängningen av RIX-RTGS ska senareläggas om viktiga aktörer, till exempel ett clearinghus som är aktivt i Sverige, har tekniska problem. Det kan inte uteslutas att T2-kollektivet skulle medge att stängningen av T2-plattformen senareläggs, men nuvarande lydelse av T2-dokumentation garanterar inte detta.

Tillgänglighetskravet för T2-plattformen är 99,7 procent beräknat kvartalsvis. Detta kan jämföras med Riksbankens krav på 99,85 procent som beräknas såväl tertialvis som kvartalsvis. Skillnaden i krav kan sägas motsvara cirka en timme under ett kvartal. Utfallet för T2-plattformen för perioden 2004–2023 var 99,92 procent.

Om T2-plattformen inte fungerar finns det en kontinuitetslösning, ECONS II, som kan aktiveras om T2-kollektivet beslutar om detta. Denna lösning har likheter med Riksbankens nuvarande kontinuitetslösning med den stora skillnaden att deltagarna själva registrerar betalningar. Till skillnad från Riksbankens nuvarande lösning finns ingen information om det aktuella saldot på T2-plattformen, och därför måste ny likviditet tillföras. ECONS II kan enligt regelverket bara användas för mycket kritiska eller kritiska betalningar, vilket innebär betalningar till CLS Bank, betalningar av marginalkrav till centrala motparter och betalningar som kan riskera att förorsaka systemrisk och som behöver avvecklas på rätt dag. Exempel på den sistnämnda typen av betalningar är likviditetsöverföringar till RIX-INST eller betalningar till andra systemviktiga betalningssystem.

5 Förutsättningar för att använda T2-plattformen

5.1 Rättsliga förutsättningar

Riksbanken ska främja ett väl fungerande betalningssystem och tillhandahålla ett system för betalningsavveckling.⁸ Riksbanken ska även säkerställa god förmåga att upprätthålla sin verksamhet under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.⁹

Innebörden av det senare är att Riksbanken ska se till att det svenska finansiella systemet kan avveckla betalningar i centralbankspengar, även under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Kravet utgör inget hinder mot att någon annan tillhandahåller den tekniska plattform som krävs.¹⁰

Om Riksbanken avser att utkontraktera delar av sin verksamhet och om förfarandet innebär ett krav på säkerhetsskyddsavtal så måste det först göras en särskild säkerhetsskyddsbedömning samt en lämplighetsprövning i enlighet med lagen om

⁸ Se 9 kap. 13 § och 15 § regeringsformen (1974:152) samt 3 kap. 2 § 1 st. lagen (2022:1568) Sveriges riksbank (riksbankslagen).

⁹ 5 kap. 1 § riksbankslagen.

¹⁰ Se prop. 2021/22:41 s. 217.

säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.¹¹ I en sådan process värderar Riksbanken sin verksamhets skyddsvärde och kontrollerar vid behov leverantörens informationssäkerhet, fysiska säkerhet och personalsäkerhet.

Ett annat område som är viktigt att analysera är hanteringen av uppgifter i det tekniska systemet i förhållande till offentlighets- och sekretesslagen¹² samt skyddet av personuppgifter. De sekretessbelagda uppgifter som skulle kunna komma att delas med ECB och 4CB vid en anslutning till T2-plattformen är huvudsakligen uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden. Sådana uppgifter omfattas av absolut sekretess och får bara lämnas ut om det finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse. Den sekretessbrytande bestämmelse som ligger närmast tillhands att tillämpa föreskriver en möjlighet för myndigheter att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till en annan myndighet som har i uppdrag att tekniskt bearbeta eller tekniskt lagra uppgifterna för den uppgiftslämnande myndighetens räkning, om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt.¹³ För att använda sig av denna bestämmelse krävs att Riksbanken säkerställer att avtalet med ECB och Eurosystemet inte medför att uppgifterna används för annat än teknisk bearbetning eller teknisk lagring för Riksbankens räkning. För att den sekretessbrytande bestämmelsen ska vara tillämplig krävs dessutom att ett röjande inte anses olämpligt, varvid det har betydelse vilken typ av uppgifter det rör sig om.

Vid nyttjande av T2-plattformen kommer personuppgifter att behandlas. Vid behandling av personuppgifter gäller EU:s allmänna dataskyddsförordning (2016/679) ("GDPR"). GDPR uppställer ett antal krav som ska vara uppfyllda för att en personuppgiftsbehandling ska få genomföras.

Som huvudregel behöver tjänster som anskaffas av en myndighet upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling.¹⁴ Denna lag undantar dock tjänster som utförs av centralbanker.¹⁵ Det innebär att Riksbanken i detta fall inte behöver utföra någon konkurrensutsatt upphandling då utkontrakteringen avser en tjänst som utförs av centralbanker inom ECBS och därmed är undantagen från upphandlingskrav.

5.2 Styrningsstrukturen begränsar Riksbankens möjligheter

Riksbankens möjlighet att upprätthålla sin verksamhet med T2-plattformen är kopplad till hur styrningsstrukturen för TARGET-tjänsterna är utformad. Styrningsstrukturen för TARGET-tjänsterna är indelad i tre olika nivåer där Riksbanken skulle ingå i den andra, styrande nivån:

- 1) **beslutande nivå:** ECB-rådet, i vilket ECB och centralbankerna i euroländerna (inkluderande 4CB) ingår
- 2) **styrande nivå:** tekniska och operativa ledningsorgan för alla centralbanker (T2 och T2S) och värdepapperscentraler (T2S) som använder respektive plattform
- 3) **tillhandahållande nivå:** för de fyra centralbanker (4CB) som tillhandahåller och ansvarar för driften av plattformarna.

¹¹ 17 § lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.

¹² Offentlighet- och sekretesslagen (2009:400).

¹³ 10 kap. 2a § offentlighets- och sekretesslagen.

¹⁴ 1 kap. 2 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

¹⁵ 3 kap. 24 § 2 lagen om offentlig upphandling.

På den styrande nivån (nivå 2) finns forumen Market Infrastructure Board (MIB) och Non-Euro Currencies Steering Group (NECSG) för respektive plattform. MIB har till uppgift att säkerställa den dagliga driften av de av Eurosystemet tillhandahållna plattformarna T2, T2S och TIPS. MIB ansvarar även för hanteringen av alla Eurosystemets projekt inom marknadsinfrastruktur och betalningar. I stor utsträckning säkerställer MIB att dess uppgift genomförs genom ett antal arbetsgrupper för respektive plattform, vilka rapporterar till MIB.¹⁶ I MIB deltar nationella centralbanker enligt en rotationsprincip. Representanter från 4CB och ECB har permanenta platser. Representanter i MIB ska besluta om utveckling och drift av respektive plattform utifrån vad som på bäst sätt tillvaratar Eurosystemets intressen.¹⁷ I NECSG finns samtliga centralbanker med en annan valuta än euro som använder någon av plattformarna representerade, tillsammans med representanter från 4CB och ECB. NECSG har till uppgift att koordinera synpunkter från icke-euroländer för att på så sätt kunna framföra en gemensam syn på specifika frågor till MIB. Vid behov kan NECSG eskalera frågor av särskild vikt direkt till ECB-rådet.¹⁸ Eftersom Sverige är ett icke-euroland kommer Riksbanken inte få delta i ECB-rådet, som är det högst beslutande organet för TARGET-tjänsterna.

Styrningsstrukturen medför vissa begränsningar för Riksbanken vad gäller möjligheten att självständigt styra och verka för god funktionalitet för avveckling av betalningar på den svenska betalningsmarknaden. För att mitigera de risker begränsningarna kan resultera i bör Riksbanken delta aktivt i relevanta arbetsgrupper. På så sätt får Riksbanken god insyn i föreslagna förändringar och möjlighet att vara med och påverka framtagandet av dessa. Det kvarstår dock en risk att det både föreslås och beslutas om förändringar som Riksbanken anser vore olämpliga eller som innebär att Riksbanken inte kan utföra sitt uppdrag, även om Riksbanken deltar aktivt i arbetsgrupperna. För en förändring av det senare slaget finns en eskaleringsprocess etablerad genom vilken Eurosystemet, tillsammans med den aktuella nationella centralbank som inte har euron som valuta, ska söka en lösning. I det fall det inte är möjligt att lösa en sådan situation har Riksbanken rätt att begära utträde från plattformen utan att behöva implementera förändringen under utträdestiden.¹⁹ Att hantera en sådan situation genom att säga upp avtalet med Eurosystemet bedöms dock inte som ett realistiskt alternativ eftersom det är en mycket kostsam och komplex process att byta avvecklingstjänst för betalningar. Eftersom Riksbanken i utgångsläget kan genomföra sitt uppdrag med T2-plattformen är bedömningen att de förändringar som kan komma att uppstå inte kommer att vara av en sådan dignitet att det kan bli aktuellt att säga upp avtalet.

Styrningsstrukturen möjliggör inte heller för Riksbanken att ingå i den grupp som övervakar och följer upp den första linjens arbete. Dessa platser är dedikerade till 4CB och ECB. ECB har en standardiserad riskhanteringsprocess som är grundad på ISO 31000, precis som Riksbankens nuvarande riskhanteringsprocess. Inom den första linjen skulle Riksbanken visserligen ha möjlighet att rapportera in risker och incidenter genom

¹⁶ Mandate of the Market Infrastructure Board (MIB), *Annex II, Rules of Procedure*: [Decision - 2019/166 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

¹⁷ Mandate of the Market Infrastructure Board (MIB), *ANNEX II Rules of Procedure, 2. Membership and term of office*: [Decision - 2019/166 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

¹⁸ TIPS Non-euro Currencies Steering Group (TIPS NECSG): [Governance \(europa.eu\)](#).

¹⁹ Mandate of the Governor's Forum.

arbetsgrupper, men det kvarstår frågor kring hur denna process är implementerad och genomförs praktiskt.

5.3 En egen kontinuitetslösning behövs

Riksbankens särskilda säkerhetsskyddsbedömning landar i slutsatsen att en ändamålsenlig kontinuitetslösning behövs i det fall Riksbanken övergår till T2-plattformen. En förutsättning för att använda T2-plattformen blir därmed att ECB godkänner att Riksbanken får tillhandahålla en egen kontinuitetslösning och att självständigt styra över den i tillräcklig utsträckning.

5.4 Säkerhetsstyrning

Riksbanken behöver säkerställa att en övergång till T2-plattformen fortsatt innebär att systemet och dess informations konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet hanteras och följs upp på ett systematiskt och säkert sätt. För att utreda detta har Riksbanken bedömt hur väl säkerhetsarbetet och de styrande ramverken för T2-plattformen lever upp till den vedertagna standarden ISO/IEC 27000. Riksbanken har även tagit del av revisioner för att verifiera att kraven efterlevs.

6 Kan Riksbanken fullgöra sitt uppdrag med T2-plattformen?

Sammantaget är bedömningen att Riksbanken, med en kontinuitetslösning, kan fullgöra sitt nuvarande uppdrag om T2-plattformen används för betalningsavveckling. Genom T2-plattformen tillhandahåller Riksbanken fortfarande ett system för avveckling av betalningar på ett sätt som uppfyller riksbankslagens krav på att "bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt, inbegripande att allmänheten ska kunna göra betalningar".

Riksbanken skulle däremot få begränsade möjligheter att själv bestämma om att senarelägga stängningen på T2-plattformen. Det kan Riksbanken göra i dag med RIX-RTGS. Det är en begränsning som kan medföra problem för RIX-deltagarna om en störning skulle uppstå, men Riksbanken kan mildra de negativa effekterna genom att implementera reservrutiner. Det kommer att bli en principiell fråga för Riksbanken i vilken utsträckning Riksbanken ska tillhandahålla sådana egna rutiner för områden där T2-plattformen inte stöder funktioner som finns i Riksbankens nuvarande system.

Enkelt uttryckt har T2-plattformen samma grundläggande funktioner som Riksbankens nuvarande betalningssystem, även om det i vissa detaljer finns skillnader. I och med att de i grunden har samma funktioner föreligger inga hinder för Riksbanken att operativt genomföra penningpolitiken på det sätt Riksbanken vill med T2-plattformen. De penningpolitiska transaktionerna är i slutändan betalningar från eller till Riksbanken och kan därför även göras på T2-plattformen. Vad gäller finansiell stabilitet kan övervakningen av RIX förbättras genom att använda T2-plattformen eftersom Riksbanken då också ingår i ett övervakningssamarbete för T2-plattformen. En övergång till T2-plattformen bedöms inte heller påverka den finansiella stabiliteten negativt så länge riskerna noga beaktas under själva övergångsfasen.

Vid en övergång till T2-plattformen måste Riksbankens befintliga stödsystem för säkerhetshantering och ränteberäkning finnas kvar och anpassas till T2-plattformen. Riksbanken måste också etablera ytterligare ett stödsystem för avgiftshantering.

En riskbedömning har genomförts i enlighet med Regeln för beredning av väsentliga verksamhetsförändringar.

7 Betalningsmarknadens syn på T2-plattformen

RIX-RTGS har 45 deltagare, så kallade RIX-deltagare. Under våren 2024 genomförde Riksbanken en konsultation där RIX-deltagarna ombads uppge hur väl RIX-RTGS uppfyller deras behov, för- och nackdelar med att övergå till T2-plattformen samt utvärdera tre huvudsakliga scenarier för att övergå till T2-plattformen. Totalt svarade 37 deltagare.

De RIX-deltagare som redan använder T2-plattformen, eller har för avsikt att övergå till den, och som inte har den svenska marknaden som hemmamarknad ser betydande fördelar med att Riksbanken övergår till T2-plattformen. De svenska storbankerna och det svenska clearinghuset betonar att en övergång till T2-plattformen är positiv under förutsättning att det sänker deras kostnader för att avveckla betalningar. Det gör även Svenska Bankföreningen. Majoriteten av dem uppger att en övergång till T2-plattformen kommer att vara kostsam.

Marknaden anser att en övergång till T2-plattformen är positivt för att öka graden av harmonisering. Samtidigt framhåller de att mycket av den harmoniseringen kan ske även utan T2-plattformen. En stor aktör framhåller också att det finns en risk om avvecklingen i flera valutor harmoniseras i en och samma plattform. En störning i denna plattform får då samtidigt konsekvenser för flera valutor, vilket kan påverka deltagarna negativt. Marknaden ser det som negativt att Riksbanken får begränsade möjligheter att påverka T2-plattformen. Detta, framhåller man, kan negativt påverka den innovation som den svenska marknaden historiskt har varit bra på. Man framhåller även att T2-plattformen innebär att Riksbanken förlorar sin möjlighet att själv besluta om att senarelägga stängning av RIX-RTGS vid störningar på den svenska marknaden.

Marknaden har påtalat vikten av att en egen kontinuitetslösning inte blir sämre än nuvarande vid en övergång till T2-plattformen. Man har också påtalat försämringen med att det inte finns löpande saldon från T2-plattformen, vilket innebär att ny likviditet måste tillföras.

RIX-deltagarna uppger samtidigt att dagens RIX-RTGS har bättre driftsäkerhet och är mer användarvänligt än T2-plattformen.

Majoriteten skulle föredra att, vid ett beslut om att använda båda plattformarna, övergå till T2-plattformen före T2S-plattformen. Att börja använda båda plattformarna samtidigt skulle, enligt dem, resultera i allt för stora resurskonflikter och att plattformarna inte kan testas på ett effektivt sätt. De uppskattar att en övergång till T2-plattformen tar cirka tre till fyra år och kan starta tidigast 2027, och att en övergång till T2S-plattformen tar ytterligare cirka tre till fyra år.

8 Riksbankens kostnadsestimat och resursbehov för övergång och drift

8.1 Kostnadsestimat och resursbehov för att övergå till T2-plattformen

Riksbanken bedömer att en övergång till T2-plattformen medför en kostnad på cirka 80 miljoner kronor i nödvändiga systemanpassningar, det inkluderar kostnaden för kontinuitetslösning som uppskattas till ca 60 miljoner kronor (osäker siffra som kommer att uppdateras efter att kravställning och utformning av kontinuitetslösningen är fastställd). Övergången kräver i snitt cirka 29 årsarbetare (FTE) under de 4,5 år det kommer ta, vilket motsvarar cirka 180 miljoner kronor. Dessa estimat är i linje med de Danmarks Nationalbank har för sitt pågående anslutningsprojekt till T2-plattformen.

Bland de systemanpassningar Riksbanken behöver göra ingår att etablera ett nytt avgiftshanteringssystem för RIX-deltagarnas avgifter. Riksbankens nuvarande prismodell innebär att Riksbanken strikt tillämpar principen om full kostnadstäckning. Det betyder att RIX-deltagarna inte bara ska påföras de direkta kostnader som finns för RIX utan även en andel av alla indirekta kostnader, inklusive all gemensam support och en del av till exempel direktionens kostnader.²⁰ Enligt den befintliga kostnadspolicyn fördelas 95 procent av Riksbankens fulla kostnader för RIX på RIX-deltagarna (inkl. Riksbanken själv), och 5 procent på penningpolitiken (d.v.s. Riksbanken själv). För att hantera avgifterna i framtiden behövs ett system för att sammanställa dels de kostnader som uppstår gentemot ECB, dels Riksbankens egna kostnader för personal, IT m.m. Därutöver behöver Riksbanken justera sitt ränteberäkningssystem då den version som finns på T2-plattformen inte täcker Riksbankens behov av ränteberäkning för en stående utlåningsfacilitet. Enligt vad som angetts i avsnittet *Förutsättningar för att använda T2-plattformen* ovan behöver Riksbanken också uppgradera och anpassa sin befintliga kontinuitetslösning till T2-plattformen.

En stor del av kostnaderna för en kontinuitetslösning kommer att uppstå även om Riksbanken behåller den nuvarande avvecklingsplattformen.

Estimaten för de resurser som behövs för att övergå till T2-plattformen har utgått från det danska anslutningsprojektet till T2-plattformen som pågår just nu. Bedömningen är att 29 årsarbetare behövs i snitt per år och att övergången då tar 4,5 år. Vidare uppskattas att cirka 70 procent kommer att bestå av interna resurser och 30 procent av konsulter, se tabellen nedan.

Tabell 1 Resursbehov för övergång till T2-plattformen

<u>Timkostnad/fördelning</u>	<u>Kostnad (miljoner kronor)</u>
800 SEK per intern personal 70 %	110
1 200 SEK per konsult 30 %	70
Summa	180

²⁰ Principer för prissättning för tillhandahållandet av RIX, m.m., beslutade 2008-08-26 dnr 2008-569-KAP.

8.2 Förändringar av kostnader med T2-plattformen

Sammantaget bedömer Riksbanken att en övergång till T2-plattformen initialt kommer att resultera i avgiftsökningar för RIX-deltagarna under en längre tid. Kostnaderna kommer på sikt att mattas av varpå stordriftsfördelar kan bli aktuella.

Riksbankens avgift för att få använda RIX är uppdelad på i) en fast avgift som är lika för alla RIX-deltagare, ii) en tilläggsavgift som betalas av de RIX-deltagare som har inhemska intäkter på minst en miljard kronor (storleken på tilläggsavgiften beror på storleken på deras intäkter) och iii) en fast transaktionsavgift.²¹ Andra centralbanker kan hävda att de också tillämpar full kostnadstäckning, men i själva verket kan det vara en mindre strikt tillämpning.

Riksbankens licenskostnader för RTGS-systemet kostar cirka 9 miljoner kronor årligen, med cirka 1–2 miljoner kronor i tilläggsförändringar. Därtill betalar Riksbanken cirka 19 miljoner kronor till sin driftsleverantör för IT. Licens- och tilläggskostnaderna har under en tioårsperiod ökat med över 100 procent, och det är rimligt att anta att den utvecklingen kommer att fortsätta. Det skulle resultera i ökade avgifter för RIX-deltagarna framgent.

Om Riksbanken övergår till T2-plattformen kommer den kostnad som RIX-deltagarna betalar för att genomföra en transaktion istället att bestå av två olika delar: i) ECB:s fasta kostnader för att genomföra en transaktion och hålla konton på T2-plattformen (inkluderar drifts-, support- och licenskostnader) och ii) Riksbankens interna kostnader enligt befintlig prismodell.²² Till detta tillkommer slutligen Riksbankens kostnader för övergången till T2-plattformen under de [sju] år som implementeringskostnaderna skrivs av.

Huruvida den totala avgiften som RIX-deltagarna betalar blir lägre med T2-plattformen när implementeringskostnaderna väl har skrivits av är osäkert.

9 Slutsatser

Att övergå till T2-plattformen innebär att Riksbanken går från en solitär position som tillhandahåller avvecklingssystemet på en egen plattform till att istället delta i ett kollektiv med en gemensam plattform. Det finns för- och nackdelar med det.

9.1 T2-plattformen ger sannolikt ett säkrare betalningssystem

Ett stort användarkollektiv tillför kompetens och ansvarar gemensamt för utveckling och drift. Det gör att Riksbanken kan möta både nuvarande och framtida utmaningar bättre än i dag – inte minst inom beredskap och säkerhet. Ur ett beredskapsperspektiv är det en fördel att plattformen har driftställen i två olika regioner inom Eurosystemet i kombination med att deras kontinuitetslösning har redundans genom två olika

²¹ Därutöver tar Riksbanken ut en avgift för säkerhetshantering.

²² Jämför fotnot 12.

driftställen. Det är också en styrka ur ett organisatoriskt perspektiv att driften av plattformen är fördelad över fyra centralbanker. Detta upplägg skapar en mycket god redundans och stabilitet för möjligheten att vid var tid avveckla betalningar, men också ur ett organisatoriskt perspektiv eftersom flera centralbanker gemensamt ansvarar för att upprätthålla driften.

Det kan vara en fördel att Eurosystemet både är systemleverantör och användare av T2-plattformen. De har då både gedigen kunskap om hur plattformen används och ett starkt intresse av att den fungerar väl då det stödjer centralbankernas egna kärnverksamheter. Samtidigt kan det givetvis finnas en risk att man slår vakt om sitt egenintresse gentemot en centralbank som inte är en del av Eurosystemet.

Med samma system- och driftsleverantör minimeras också risken att ”saker faller mellan stolarna”. I dag har Riksbanken två olika leverantörer där ingen har ansvaret för helheten, vilket innebär en ökad risk för just detta. Därtill skulle T2-plattformen även innebära att Riksbanken undviker risken att en privat leverantör får en ny problematisk ägare.

I den konsultation som Riksbanken genomförde under 2024 angav RIX-deltagarna att de är nöjda med dagens RIX-RTGS och att det uppfyller deras behov. De anser att systemet är driftsäkert och användarvänligt.

9.2 Risk att Riksbanken blir en av få kvar i Europa utanför T2-plattformen

Samtliga nordiska länder har avtal med samma leverantör för applikationen RTGS, det har gett de nordiska centralbankerna en kollektiv styrka att kräva effektiva priser och leveranser av god kvalitet. Att vara deltagare i ett användarkollektiv med andra centralbanker som man har en nära kontakt med har varit väldigt värdefullt för Riksbanken. Inom Norden pågår dock förändringar som kommer att leda till ändringar i det tidigare användarkollektivet. Under 2025 övergår Danmark till T2-plattformen, därtill överväger Island och Norge att göra detsamma. Det innebär att Riksbanken inom en överskådlig framtid kan vara en av få centralbanker i Europa med en solitär lösning, dvs med ett bilateralt leverantörsavtal. Det finns betydande utmaningar för Riksbanken att fortsätta som solitär. Som solitär behöver Riksbanken själv säkerställa att det finns god redundans och stabilitet för att betalningar ska kunna avvecklas vid var tid. Det kräver etablering av driftställen men också en uppgraderad kontinuitetslösning. Riksbanken behöver i ett sådant upplägg också avsätta mer resurser än i dag för leverantörstyrning i syfte att påverka utvecklingen av betalningsplattformen. Bedömningen är att Riksbanken över tid blir mer sårbar och får sämre möjligheter att säkerställa ett betalningssystem som är robust, stabilt och effektivt.

Vad gäller RIX-deltagarnas kostnader för att genomföra transaktioner är det sannolikt att de fortsätter att öka. Om Riksbanken också är den enda centralbanken i Europa som fortsätter att verka som solitär blir det sannolikt svårt att förhandla om fördelaktiga avtal ur ett kostnadsperspektiv.

9.3 Styrningsstrukturens begränsningar och leverantörsrisker

Det finns en risk att det inte går att genomföra alla ändringar som Riksbanken eller den svenska betalningsmarknaden vill ha på T2-plattformen. Omvänt kan det också finnas en risk att Eurosystemet genomför ändringar som Riksbanken och den svenska marknaden anser vara olämpliga. Den risken ska dock, som ovan redovisats, ses som mer principiell än reell.

För att betalningssystemet ska vara stabilt bör det tillgodose de behov som Riksbanken och den svenska betalningsmarknaden har. Ändringar för att tillfredsställa sådana behov är sannolikt enklare att få igenom i en solitär lösning där Riksbanken har bilaterala avtal med leverantörer för applikation och drift. Med en sådan lösning finns dock andra risker som kan påverka Riksbankens möjligheter att fatta självständiga beslut. En bilateral avtalsrelation förutsätter till exempel att Riksbanken kan hitta och använda sig av systemleverantörer som är kostnadseffektiva och håller hög kvalitet. Det finns i dag ett mycket begränsat antal leverantörer som tillhandahåller applikationen RTGS. För privata leverantörer har Riksbanken inte heller möjlighet att påverka ägarstrukturen, vilket skulle kunna bli problematiskt om en leverantör köps upp av någon som Riksbanken inte har förtroende för. I ett sådant läge kan den formella tillgången till applikationskoden ha ett begränsat värde rent praktiskt. Det finns också en risk att systemleverantörerna inte vill eller kan göra de ändringar som Riksbanken vill ha, i varje fall inte vid önskad tidpunkt, att de använder standardlösningar som Riksbanken inte vill ha eller att de funktioner som Riksbanken använder försvinner när leverantören uppdaterar eller ändrar systemet. Som nämnts ovan är det viktigt att även i fortsättningen vara en del av ett användarkollektiv med andra centralbanker som man har en nära kontakt med.

Bedömningen är att en fortsatt lösning med en privat systemleverantör kommer att bli mer utmanade i framtiden än det hittills har varit. Riksbanken måste engagera sig mer när det gäller utvecklingen av systemplattformen. Det är alltså inte enbart styrningsstrukturen för TARGET-tjänsterna som kräver detta. Det kommer att innebära ökande kostnader. Det finns givetvis också en risk för att Riksbanken kommer att få stigande kostnader för de tjänster som köps från system och driftleverantörer. En leverantörsrisk som inte ska bortses från är också den som ligger i att ha separata leverantörer för system och drift.

9.4 Det kan dröja innan stordriftsfördelarna med T2-plattformen får effekt

Övergångsprocessen till T2-plattformen kommer att bli dyr för RIX-deltagarna. Riksbankens kostnader kommer att leda till avgiftsökningar för RIX-deltagarna under åtminstone de [sju] år som implementeringskostnaderna skrivs av. På medellång sikt innebär det att en övergång till T2-plattformen inte kommer att möta marknadens förväntningar på lägre kostnader. RIX-deltagarna kan istället få ökade kostnader som kan leda till ytterligare koncentration och utslagning på marknaden då mindre aktörer kommer att ha svårt att hantera dem. Detta skulle kunna ses som negativt utifrån Riksbankens uppdrag. Riksbankens ambition bör vara att det på sikt ska bli billigare och säkrare för RIX-deltagarna om Riksbanken övergår till T2-plattformen, och att den svenska marknaden därigenom får kostnadsmässiga stordriftsfördelar.

För Riksbankens del bör en övergång till T2-plattformen på sikt ha en positiv effekt på de interna IT-driftkostnaderna. Den outsourcade miljö Riksbanken har i dag är omgärdad av mycket hög säkerhet där nivån sätts av de system som är mest skyddsvärda. Dessa system, och dess driftmiljöer, är på grund av detta dyra att hantera och RIX är ett av systemen som väsentligt bidrar till dessa kostnader.

9.5 RIX-deltagarnas synpunkter måste vägas in

RIX-deltagarna är tveksamma till att en användning av T2-plattformen kommer att innebära lägre kostnader på sikt. Att få lägre kostnader skulle annars vara den stora fördelen för dem med T2-plattformen. Riksbanken delar uppfattningen att det kan vara svårt att uppnå lägre kostnader för deltagarna på medellång sikt. Riksbanken ser dock också betydande kostnadsökningar om Riksbanken skulle ha kvar den nuvarande solitära plattformen.

Riksbanken och RIX-deltagarna delar bedömningen att en övergång till T2-plattformen kan skynda på det harmoniseringsarbete som pågår på marknaden. Stora delar av detta arbete kan dock troligen göras även utan att använda T2-plattformen. Riksbanken ser dock att fortsatt harmonisering kan underlättas av att använda T2-plattformen.

Riksbanken delar marknads konstaterande att Riksbankens inflytande begränsas vid en övergång till T2-plattformen eftersom Riksbanken inte har någon plats i ECB-rådet. Riksbanken bedömer dock att risken är mycket liten att ECB-rådet fattar beslut som är av sådan dignitet att Riksbanken önskar säga upp avtalet.

Riksbanken delar marknads konstaterande att den svenska marknaden har varit bra på innovation. Mycket av den innovationen har dock hittills skett utanför Riksbankens avvecklingssystem. I den utsträckning innovationen behöver avse avvecklingssystemet kan det finnas fördelar med att den till viss del drivs eller styrs av centralbanker, eftersom en vinstdriven innovation inte alltid är positiv ur konkurrenssynvinkel och därför inte är bättre för slutkonsumenten.

RIX-deltagarna har också framhållit de nackdelar det innebär att Riksbanken inte själv kan besluta om senareläggning av stängning av RIX-RTGS på T2-plattformen. Det kan noteras att tillfällena när senareläggning av stängning hittills tillämpats av Riksbanken är få. Det kan dock finnas tillfällen där möjligheten till avveckling i centralbankspengar på rätt dag är viktig. Enskilda RIX-deltagare har även framhållit att de skulle sakna vissa registreringsmöjligheter som finns i Riksbankens nuvarande system men inte i T2-plattformen. Riksbanken kan vid en övergång till T2-plattformen överväga att ta fram reservrutiner för att begränsa potentiella problem för RIX-deltagarna där det är möjligt, praktiskt och kan ske till en rimlig kostnad.

9.6 Innebär konsekvenser för Riksbankens interna arbete

Som nämnts ovan kommer en övergång till T2-plattformen kräva ett ökat resursbehov under en längre tid. När projektet är i sin mest intensiva fas kommer det nästan att krävas en extra RIX-enhet i antalet medarbetare. Härutöver kommer det att finnas ett resursbehov att fylla för hela marknaden, inte bara Riksbanken internt. Det resursbehovet kommer att vara utmanande för både marknaden och Riksbanken att täcka.

Internt innebär det att andra prioriterade projekt rimligen behöver avvakta och att organisationen som helhet på olika sätt aktivt deltar i arbetet med att övergå till plattformen.

10 Rekommendation

Riksbanken föreslås förhandla med Eurosystemet om att använda T2-plattformen för att tillhandahålla avvecklingstjänsten för stora betalningar i svenska kronor, RIX-RTGS.

Den primära anledningen till rekommendationen är att Riksbanken långsiktigt kan säkerställa ett robust, stabilt och effektivt betalningssystem genom att övergå till T2-plattformen och använda Eurosystemet som leverantör av applikation och drift.

Riksbanken bör även påbörja arbetet med interna förberedelser, så som exempelvis beslut om projektplan, projektorganisation och budget. Förslaget är att avtalsförhandlingar inleds under 2024 med målsättning att påbörja en övergång till T2-plattformen under 2025. En övergång beräknas ta cirka fem år, förutsatt att de resurser som behövs finns tillgängliga.

Riksbanken ska konsultera RIX-deltagarna i arbetet med att ta fram en tidsplan för övergång. Övergången ska inte heller störa den transformering av den svenska betalningsmarknaden som är planerad.