

Mandat for en arbeidsgruppe som skal vurdere beredskapen i betalingssystemet

Bakgrunn

Norges Bank uttalte i rapporten *Finansiell infrastruktur 2023* at «det bør vurderes om det er behov for beredskapsløsninger – utover kontanter – som er mer uavhengige av det ordinære betalingssystemet. Slike løsninger vil i så fall komme i tillegg til enkeltsystemenes kontinuitets- og beredskapsløsninger» (kapittel 1). Norges Bank viste videre til at banken ville ha dialog med andre myndigheter og næringen om dette. Med uavhengighet menes her at det er mulig å betale for seg selv om deler av betalingssystemet er utilgjengelig.

Andre nordiske land har enten nylig etablert eller er i ferd med å vurdere etablering av alternative beredskapsløsninger i betalingssystemet. I Finland ble det i 2022 etablert beredskapsløsninger for flere funksjoner i betalingssystemet for visse ekstraordinære situasjoner. I Danmark er det satt ned en arbeidsgruppe for å vurdere behovet for lignende løsninger.

Regjeringen varslet i Hurdalsplattformen at den vil styrke den digitale beredskapen, og også at det skulle settes ned en totalberedskapskommisjon for å se på hvordan samfunnets ressurser bør innrettes for å sikre tilfredsstillende beredskap.

Totalberedskapskommisjonen la i juni i år frem NOU 2023: 17, og anbefalte der bl.a. å forsterke arbeidet med infrastruktur og digital sikkerhet generelt, og uttalte følgende:

«Sett i lys av utviklingen i trussel- og risikobildet er det behov for å forbedre hvordan risikostyring utøves både på myndighets- og virksomhetssiden. Det er behov for en vesentlig heving av innsatsen på forebygging og videreutvikling av våre teknologiske infrastrukturer og digitale tjenester.» (avsnitt 2.2.9)

For finansielle tjenester spesielt pekte kommisjonen på at det er «viktig å planlegge for de sjeldne krisescenarioene, som at den elektroniske infrastrukturen blir utilgjengelig over lengre tid, og at man må gå over til alternative løsninger» (avsnitt 27.5.1). Den anbefalte også å «klargjøre hensiktsmessig beredskap for forstyrrelser i eller bortfall av betalingssystemene, inkludert kontantberedskap og andre betalingsløsninger» (avsnitt 27.5.5).

Totalberedskapskommisjonen uttalte at det ved mer omfattende svikt i kritisk infrastruktur «er behov for å klargjøre hva som er et hensiktsmessig nivå for kontantberedskapen, inkludert hvordan ansvaret for beredskapen skal fordeles» (avsnitt 27.5.4), og viste til at Betalingsutvalget regjeringen satte ned i mai 2023, skal gjøre en bred og helhetlig vurdering av betalingsfeltet, inkludert kontantenes rolle. Utvalget skal bl.a. vurdere tiltak som kan sikre kontantenes rolle som beredskapsløsning og ansvar ved ulike grader av svikt i betalingsinfrastrukturen. Utredningen skal leveres innen 15. november 2024.

Finansdepartementet setter på denne bakgrunn ned en arbeidsgruppe som skal vurdere beredskapen i det elektroniske betalingssystemet i Norge. Arbeidsgruppen skal vurdere behovet for tiltak både innenfor den eksisterende betalingsinfrastrukturen og utenfor i form av uavhengige elektroniske beredskapsløsninger.

Organisering av arbeidet

Arbeidsgruppen skal bestå av medlemmer fra Finansdepartementet, Norges Bank, Finanstilsynet og Finans Norge representert ved Bits AS og/eller BankID BankAxept AS. Norges Bank leder og koordinerer arbeidet.

Medlemmene som oppnevnes til arbeidsgruppen, bør ha god teknisk kunnskap om de delene av betalingssystemet som omfattes av virksomhetens ansvarsområde. Siden arbeidsgruppen kan ha behov for tilgang til sikkerhetsgradert informasjon for å løse mandatet, bør medlemmene ha tilstrekkelig klarering/autorisasjon.

Arbeidsgruppen skal ha en styringsgruppe bestående av medlemmer fra departementet, Norges Bank, Finanstilsynet og Finans Norge. Medlemmene som oppnevnes til styringsgruppen, bør ha god innsikt i betalingssystemets virkemåte. Styringsgruppen skal jevnlig motta oppdateringer fra arbeidsgruppen, og har ansvar for å vurdere og ved behov justere arbeidsgruppens forslag, og eventuelt ta opp spørsmål og forslag med departementet underveis. Ved behov skal styringsgruppen bistå arbeidsgruppen med å skaffe tilgang til relevant informasjon. Styringsgruppen har ansvar for at mandatet oppfylles, og skal godkjenne rapporter og tilrådninger før de sendes til departementet. Styringsgruppen kan invitere flere virksomheter til å delta i arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppen og styringsgruppen skal løpende vurdere om informasjon som tilvirkes i arbeidet er av en slik karakter at det skal graderes etter sikkerhetsloven.

Avgrensning/koordinering mot andre utredninger

Arbeidsgruppen skal så langt som mulig støtte seg på eksisterende arbeid gjort de siste årene. Arbeidsgruppens arbeid må også avgrenses mot eller koordineres med pågående utredninger:

- Betalingsutvalget som skal se på «trygge og enkle betalinger for alle», ble satt ned av regjeringen i mai 2023. En del av utvalgets mandat er å «vurdere blant annet behovet for, og i tilfelle foreslå, tiltak for å redusere sannsynligheten eller styrke beredskapen for forstyrrelser i betalingssystemet». Utvalget skal også vurdere tiltak som kan sikre kontanternes rolle som beredskapsløsning og ansvar ved ulike grader av svikt i betalingsinfrastrukturen.
- Et av momentene som utredes i Norges Banks arbeid med digitale sentralbankpenger, er om og hvordan digitale sentralbankpenger kan fungere som betalingsberedskap.

Siden Betalingsutvalget vil dekke forhold knyttet til kontantenes rolle både i en normal-situasjon og som beredskapsløsning, skal arbeidsgruppen konsentrere sitt arbeid rundt beredskapen i det elektroniske betalingssystemet. Arbeidsgruppen skal også avgrense sitt arbeid mot scenarioer/tilfeller der næringsberedskapsloven vil gjelde.

Arbeidsgruppens mandat

Arbeidsgruppens mandat består av tre deler med hver sin frist.

Del I. Kartlegging

Arbeidsgruppen skal:

- Beskrive betalingssystemet overordnet, og herunder gi en beskrivelse av betalingsløyper både funksjonelt og teknisk, inkludert eksisterende beredskaps- og kontinuitetsløsninger.
- Identifisere scenarioer som kan påvirke muligheten til å betale og tilgangen til kontoinformasjon. Arbeidet skal ta utgangspunkt i et bredt spekter av scenarioer som kan ha opphav i betalingssystemet eller skyldes eksterne forhold (som solstorm, oversvømmelse, dataangrep mv.). Scenarioene bør ta utgangspunkt i eksisterende risiko- og sårbarhetsanalyser, og arbeidsgruppen bør ha kontakt med relevante fagmiljøer på dette feltet (som DSB, NSM, FFI mv.).
- Identifisere om det allerede finnes alternative betalingsløp som med begrensede endringer/tiltak kan fungere som hensiktsmessige beredskapsløsninger. Dersom arbeidsgruppen finner slike eller andre tiltak som har lav gjennomføringskostnad og stor samfunnsmessig gevinst, skal arbeidsgruppen vurdere om de kan og bør gjennomføres raskt, og hvem som bør forestå gjennomføringen.
- Beskrive hvordan andre nordiske land har håndtert og arbeider med uavhengig beredskap for sine betalingssystemer, og identifisere relevante lærdommer for arbeidet i Norge.

Del II. Analyse og identifisering av mulige tiltak

Arbeidsgruppen skal i tråd med utredningsinstruksen:

- Vurdere behovet for tiltak som kan gi økt trygghet for at betalinger kan gjennomføres elektronisk i relevante scenarioer. Behovet for tiltak bør vurderes både innenfor den eksisterende betalingsinfrastrukturen og utenfor i form av uavhengige beredskapsløsninger. Vurderinger av behovet for uavhengige beredskapsløsninger skal baseres på dagens betalingsinfrastruktur, men også ta høyde for større endringer i infrastrukturen.
- Vurdere hvilken funksjonalitet, kapasitet og motstandsdyktighet beredskapen for det elektroniske betalingssystemet bør ha, og hva som er nødvendig av tiltak og utvikling for at beredskapsløsningene skal kunne fungere også i ekstraordinære krisesituasjoner.

- Vurdere behovet for, og i tilfelle foreslå, regelverksendringer for å gjennomføre arbeidsgruppens anbefalte tiltak. Dersom det anbefales nye uavhengige beredskapsløsninger, skal arbeidsgruppen foreslå hvem som skal eie, forvalte og finansiere løsningene, og anslå kostnader og tid til etablering.

Del III. Forankring av anbefalinger og plan for gjennomføring

Arbeidsgruppen skal på bakgrunn av delrapport I og II foreslå en konkret plan for gjennomføring og videre oppfølging av de anbefalte tiltakene, om mulig med en utdypet og mer konkret analyse av de økonomiske og administrative konsekvensene av de ulike handlingsalternativene (utover den som skal utarbeides i delrapport II).

Leveranser mv.

Delrapport I (kartlegging) skal oversendes Finansdepartementet innen utgangen av april 2024. Dersom arbeidsgruppen underveis i kartleggingen finner tiltak som kan og bør gjennomføres raskt, skal dette meddeles styringsgruppen, som skal vurdere tiltaket og ved behov følge opp overfor relevante virksomheter og departementet.

Delrapport II (analyse og identifisering av mulige tiltak) skal oversendes departementet innen utgangen av august 2024.

Delrapport III (konkret plan og ev. en utdypet konsekvensanalyse) skal oversendes departementet innen utgangen av september 2024.

Styringsgruppen skal godkjenne rapportene før oversendelse til departementet, og sette frister for arbeidsgruppen.

Endringer i mandatet

Finansdepartementet kan endre eller utvide mandatet. Dersom arbeidsgruppen eller styringsgruppen avdekker behov for endringer eller utvidelser i mandatet, skal styringsgruppen fremme forslag om det til departementet.