

Regeringskansliet
Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen, Bankenheten

Betänkandet SOU 2023:16 – Staten och betalningar

Sammanfattning

Transportstyrelsen har beretts möjlighet att lämna synpunkter på rubricerade betänkande.

Transportstyrelsen avstyrker hela förslaget om att införa möjlighet att betala skatter och avgifter med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel) upp till ett belopp motsvarande 0,25 prisbasbelopp och högst 50 stycken mynt per transaktion. Förslaget medför stora kostnader för myndigheten medan effekten utifrån ett utanförskapsperspektiv blir marginell. Förslaget innebär också en förhöjd risk för penningtvätt och rån. Vi ser också stora utmaningar med att säkerställa en korrekt redovisning av genomförda inbetalningar.

Transportstyrelsen avstyrker utredningens förslag om att de nya lagarna och övriga lagförslag ska träda i kraft den 1 juli 2024. Det är inte möjligt för myndigheten att anpassa verksamheten och våra it-system efter de nya och förändrade regelverken inom den föreslagna snäva tidsramen. Myndigheten kommer även att behöva genomföra upphandling med bl.a. bank som ger möjlighet till insättning/omhändertagande av kontanter. De närmaste åren är it-utvecklingsresurserna inom Transportstyrelsen starkt prioriterade till bl.a. utvecklingen av ett nytt vägtrafikregister och därmed begränsade vilket påverkar möjligheten att genomföra den här typen av anpassningar av våra system som utredningens förslag kräver.

Transportstyrelsen tillstyrker förslaget om en statlig e-legitimation på högsta tillits- och säkerhetsnivå.

Transportstyrelsens synpunkter

Transportstyrelsen lämnar följande synpunkter på utredningens förslag och materialet i övrigt enligt dispositionen i betänkandet.

Kapitel 1 Författningsförslag

Utredningen lämnar ett antal författningsförslag som berör Transportstyrelsen.

Kapitel 1.1 Förslag till lag (2024:000) om betalningsmedel

3 §

I denna paragraf framgår att ”med lagliga betalningsmedel avses fysiska betalningsmedel utgivna av Sveriges riksbank”. Detta kan uppfattas som att övriga betalningsmedel, t.ex. digitala, inte är lagliga betalningsmedel och därmed olagliga.

6 §

Transportstyrelsen önskar ett klargörande om infrastrukturavgift, felparkeringsavgift och vägavgift omfattas av bestämmelsen eller om det ska regleras i särskild ordning. Det är vidare oklart om andra avgifter, exempelvis provningsavgift för ursprungskontroll också ska omfattas.

Kapitel 1.7 och 1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:629) om trängselskatt och Förslag till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)

Transportstyrelsen avstyrker förslagen, se närmare under kapitel 13.8.5 nedan, och lämnar följande detaljerade synpunkter på berörda paragrafer.

16 §, 5 kap 1 §

Det är oklart för Transportstyrelsen om en inbetalning av skatt och avgift kan avse flera beslut.

I förslagen nämns ingenting om en motsvarande ny reglering avseende infrastrukturavgifter på väg. I 14§ förordning (2014:1564) om infrastrukturavgifter på väg framgår att ”Infrastrukturavgift, förseningsavgift och tilläggsavgift ska betalas till Transportstyrelsen genom insättning på ett särskilt konto för avgiftsbetalningar enligt denna förordning. Avgifterna anses ha betalats den dag då betalningen har bokförts på det särskilda kontot.”

Väldigt många fordonsägare blir föremål för både trängselskatt och infrastrukturavgift varje månad. Andelen fordonsägare kommer att öka i och med införandet av infrastrukturavgift vid Skurubron den 1 oktober 2023. Transportstyrelsen önskar en enhetlig hantering avseende de båda regelverken.

Det framgår inte vad som avses med att skatt anses ha betalats den dag då betalningen med lagliga betalningsmedel har mottagits av

Transportstyrelsen. I avsaknad av förklaring är det oklart hur det bör avgöras när ett mottagande av betalning ska anses ha skett, särskilt för det fall en annan myndighet i någon omfattning hanterar kontantbetalningar för Transportstyrelsens räkning. Om formuleringen bör förstås som att trängselskatt eller vägtrafikskatt, som betalas kontant hos annan myndighet än Transportstyrelsen, inte är betald förrän denna myndighet på något sätt har fört/lämnat över det inbetalda beloppet till Transportstyrelsen måste den skattskyldige beakta och beräkna tiden för nämnda hantering så att betalningen kan anses ha mottagits av Transportstyrelsen före förfalldatum.

Kapitel 3.6.1 Statens roll på betalningsmarknaden bör stärkas

Transportstyrelsen instämmer i utredningens bedömning om att staten behöver ta en starkare roll på betalningsmarknaden så att målen om effektivitet, tillgänglighet och säkerhet uppnås när det gäller digitala tjänster.

Kapitel 8.6.1 Behovet av statlig e-legitimation

Transportstyrelsen tillstyrker förslaget om en statlig e-legitimation på högsta tillits- och säkerhetsnivå.

Kapitel 9.7.2 Behov av fördjupad analys av konkurrensen i betalningsekosystemet

Transportstyrelsen instämmer i behovet av fördjupad analys av konkurrensen i betalningsekosystemet. En ökad konkurrens i betalningsekosystemet i Sverige skulle vara gynnsamt även för myndigheterna. Riksgäldens ramavtal skulle kunna innehålla fler leverantörer vilket bland annat skulle påverka pris och möjligheten att avropa tjänster från flera aktörer och därmed minska sårbarheten och eventuellt kostnaderna.

Kapitel 11 Civil beredskap inom ekosystemet för betalningar

I detta kapitel saknas perspektivet att de datacenter som it-system hanterar betalningar måste befinna sig fysiskt någonstans och att dessa datacenter måste vara lika robusta som alla andra delar av ekosystemet för betalningar.

Kapitel 11.2.3 Två typer av beredskapsåtgärder inom betalningsekosystemet

I detta avsnitt listas ett antal exempel på krisundvikande respektive krisbekämpande åtgärder med relevans för betalningar. El, elektroniska kommunikationer, reservkraft samt cybersäkerhet är viktiga för att upprätthålla betalningsekosystemet. Transportstyrelsen vill även framhålla behovet att beakta de fysiska platser i form av datacenter där it-utrustning och it-system är placerade.

Kapitel 11.8 Betalningar vid störningar i elförsörjning eller elektroniska kommunikationer

I avsnittet anför utredaren olika aspekter på behovet av säkerställd el och elektroniska kommunikationer. Utredningen nämner inget kring vad elen driver och vad som finns i ändarna av den elektroniska kommunikationen, d.v.s. de it-system som utför betalningsfunktionerna.

Kapitel 12.1 Cybersäkerhet i betalningsekosystemet

Utredaren uttrycker att två viktiga förklaringar till att konsekvenserna av de cyberattacker som genomförts har kunnat begränsas i Ukraina är dels att myndigheter och företag efter invasionen överfört viktiga data till molntjänster, dels att det funnits alternativ internetuppkoppling via satelliter. Utredaren skriver vidare att genom överföring av data till molntjänster lagras inte kritisk data enbart i datacenter inom landets gränser och den kan därmed bevaras vid direkta attacker mot fysiska platser.

Att lagra viktiga data i flera datacenter med geografisk spridning ökar sannolikheten att data bevaras trots olika former av attacker, inte bara cyberattacker utan även olika former av fysiska attacker inkl. vapenverkan. Att överföra data till en molntjänst innebär dock inte att data är brukbart, d.v.s. det finns inget it-system att bearbeta datat i, utan det är primärt ett sätt att bevara data för framtida användning och återställning av it-system. Internetuppkoppling via satellit är ett bra komplement till fiber men har stora leverantörsberoenden, vilket har visat sig i Ukraina, och klarar inte att föra över större datamängder på kort tid.

Transportstyrelsen ställer sig bakom att Program 2032, så som redovisas av MSB i slutredovisningen av regeringsuppdraget (Ju2022/01209/SSK) ”Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans” genomförs för att Sverige på så sätt får tillgång till geografiskt spridda datacenter med mycket hög säkerhet och skydd, även avseende säkra kommunikationer. På så sätt skulle den statliga delen av betalningsinfrastrukturen kunna fungera även under kris och krig.

Kapitel 13.8.5 Skatt ska kunna betalas med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken upp till ett visst belopp

Transportstyrelsen avstyrker hela förslaget om att införa möjlighet att betala skatter och avgifter med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel) upp till ett belopp motsvarande 0,25 prisbasbelopp och högst 50 stycken mynt per transaktion.

Som utredningen konstaterar föreligger redan idag en skyldighet att ta emot betalning i kontanter om inte undantag anges i någon annan lag. Ett sådant undantag finns idag bl.a. i skatteförfarandelagen, i lagen om trängselskatt

och i vägtrafikskattelagen. De föreslagna lagkraven utvidgar myndigheters skyldighet att ta emot och hantera lagliga betalningsmedel.

Transportstyrelsen ställer sig mycket tveksam till att tillgängligheten till betalningsmarknaden blir så mycket bättre genom att utöka möjligheterna till kontant betalning på plats vid myndighetens kontor. Transportstyrelsen har idag tre kontor med kundmottagning (receptioner). Initialt är det framför allt dessa kontor som skulle kunna hantera kontant inbetalning av skatter och avgifter från medborgare. Den servicenivå som Transportstyrelsen kan erbjuda är därför mycket begränsad. Myndigheten har inte upplevt att det digitala utanförskapet medför problem idag när det gäller förmågan att sköta sina inbetalningar. Effekten med utökade möjligheter till kontantbetalning till Transportstyrelsen skulle därför bli marginell utifrån ett utanförskapsperspektiv.

Enligt Transportstyrelsen finns det andra sätt att betala sina räkningar än via digitala lösningar. Många äldre personer använder fortfarande så kallade betalordrar (förtrycka blanketter som skickas i särskilda kuvert) och fullgör därmed sina skyldigheter när det gäller att betala olika räkningar. Vidare är det möjligt att ta kontakt med banken och därigenom skapa ett autogiro som möjliggör automatiska inbetalningar av t.ex. fordonsskatt, trängselskatt eller infrastrukturavgifter. Avsaknaden av ett bankkonto upplevs inte heller som ett problem förutom i de fall myndigheten ska göra en återbetalning av något slag. Det är då inte möjligt att föra över medel direkt från myndigheten till ett bankkonto. En utbetalningsavi behöver istället skapas för att fullgöra myndighetens återbetalning.

Utredningens utgångspunkt är vidare att god civil beredskap kräver att det finns flera sätt att betala, både digitala och kontanta, och att detta förutsätter system som fungerar och används även under normala förhållanden. Om det vid en svår störning skulle bli ogörligt att betala digitalt kan kontant betalning utgöra ett alternativ. Detta förutsätter att det finns kontanta medel att tillgå. Uttagsautomater kräver både tillgång till el och elektroniska kommunikationer. Skulle även utbetalningssystem ligga nere (t.ex. bankomater) skulle inte betalningssystemet med kontanter fungera. Även kontanta inbetalningar är på sikt beroende av digitala informationssystem (betalningar behöver registreras, nya inbetalningar skapas). Vikten av säkra och robusta informationssystem är därför av prioritet.

Utredningen tar inte heller ställning till hur myndigheter bör organisera sin betalningsverksamhet vad gäller möjligheten att betala skatter och avgifter med kontanter men framhåller samtidigt att inbetalning av skatt med kontanter inte bör ske på det sättet att den skattskyldige i praktiken betalar

in ett fakturerat belopp över disk. Det är oklart för myndigheten hur betalningen då är tänkt att genomföras.

Att utöka möjligheterna till kontant betalning innebär enligt Transportstyrelsen en förhöjd risk för penningtvätt och rån. Vi ser också stora svårigheter att säkerställa korrekt redovisningen av inbetalningar eftersom skuld ska anses reglerad direkt när den kontanta betalningen inkommit till myndigheten oavsett om detta hanteras av myndigheten själv eller av annan part.

Vid dagens hantering med skapandet av beslut i våra system anges alltid på avin/beslutet en sista dag som betalningen (skatten eller avgiften) ska vara Transportstyrelsen tillhanda. En utökad möjlighet att betala skatt eller avgift kontant vid myndigheten, särskilt i anslutning till den sista angivna betalningsdagen, innebär en uppenbar risk att kontanta inbetalningar inte hinner bli bokförda på korrekt konto/debitering avseende rätt inbetalningsdag. Dagen efter "sista betalningsdag" fortsätter det automatiska arbetet med ärendehantering inom ärendet och debiteringarna av olika tilläggsavgifter startas, d.v.s. tilläggsdebiteringar. Gällande t.ex. trängselskatt påförs en tilläggsavgift på 500 kronor vid utebliven betalning. Lagstiftningen ger inte Transportstyrelsen mandat att undanröja/makulera beslut. Avseende fordonsskatt och trängselskatt är det Skatteverket som kan undanröja dessa beslut.

Det är även troligt att antalet dubbelinbetalningar kan komma att öka med efterföljande ökad belastning på våra kundtjänster. Konsekvenserna för våra medborgare kan bli allvarliga. När det till exempel gäller fordonsskatt beläggs fordonet omedelbart med användningsförbud samt dröjsmålsavgift om systemet inte uppdateras. Förbudet kommer att gälla trots att skatten är betald i rätt tid – även vid kontantbetalning. Användningsförbudet kommer att gälla tills betalningen är korrekt bokförd inom myndighetens system. Ytterligare problem och kostnader kan därmed uppstå för fordonägaren trots att denna har fullgjort sin del genom att betala i tid. Att utveckla våra system för att undanröja dessa negativa konsekvenser bedömer vi som ytterst kostsamt.

För det fall förslaget om utökad kontanthantering ändå genomförs bör myndigheternas betalningsverksamhet samordnas så att den blir effektiv, säker och tillgänglig för så många kunder som möjligt. Transportstyrelsen konstaterar att det enbart är avseende skatter som Skatteverket föreslås vara den myndighet som ska hantera kontantbetalningarna för Transportstyrelsens räkning, det är oklart om även avgifter enligt huvudförslaget också ska omfattas. Oavsett om Transportstyrelsen själva eller genom annan myndighet ska hantera utökade kontanta betalningar

kommer det att medföra betydande kostnader för t.ex. personella resurser, fler receptioner, kassasystem för kontanthantering och leverantörer som ska hantera kontanterna. Sett ur ett person- och personalsäkerhetsperspektiv har vi redan idag utmaningar med utsatthet (hot och våld) inom vissa funktioner på myndigheten (t.ex. kundtjänst). Utökad kontanthantering skulle med all sannolikhet öka utsattheten för personalen på berörda orter. För leverantörssäkerhet kommer det att krävas upphandling och upprättande av affärs- och säkerhetsskyddsavtal med leverantörer som enligt förslaget skulle kunna vara behjälpliga med säkra transporter och övrig hantering, innefattande kontroll av leverantörers organisationer och verksamhet, säkerhetsskyddskontroller, samt eventuell säkerhetsprövning av aktuell personal hos dessa leverantörer. Fysiska anpassningar av kontor behöver också göras, rutiner utarbetas och personal utbildas.

Kapitel 17.6.2 Betalningssätt för statliga utbetalningar

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse om utbetalning av ersättning från statliga myndigheter till enskilda. Av bestämmelsen ska det framgå att utbetalning av ersättning ska göras till den enskildes bankkonto. För det fall myndigheten saknar uppgifter om bankkonto ska utbetalning till en fysisk person ske via laddningsbara korttjänster i enlighet med ramavtal Riksgälden ingår för statens räkning, eller annan för behovet likvärdig tjänst. Först om betalning inte kan göras på något av dessa sätt eller om det är fråga om en enstaka utbetalning av ett lägre belopp får utbetalning göras genom utbetalningsavier, checkar, postanvisningar eller motsvarande.

Transportstyrelsen ställer sig högst tveksam till ett obligatorium att betala ut ersättning via laddningsbara korttjänster. I Transportstyrelsens fall handlar våra utbetalningar (där vi saknar uppgift om bankkonto) oftast om lägre belopp (upp till 1000 kr) och enstaka transaktioner som inte är av återkommande karaktär vilket gör att användande av laddningsbara kort inte är en ändamålsenlig lösning för oss. Det kan ifrågasättas om det är ekonomiskt försvarbart för Transportstyrelsen att använda laddningsbara kort jämfört med utbetalningsavier. Risken för penningtvätt är också uppenbar.

Enligt förslaget ska utbetalning i första hand ske till bankkonto. Transportstyrelsen har idag inte lagstöd för att lagra information om kontonummer och hos banken gäller sekretess. Transportstyrelsen ställer sig därför frågande till hur myndigheten skulle kunna upprätthålla en säker hantering kring bankkonton. Därutöver skulle ytterligare personuppgifter tillföras. Transportstyrelsen har idag inte något utvecklat system för att kunna lagra information kring bankkonton.

Kapitel 19.3 Konsekvenser av utredningens förslag

Det framgår inte av utredningen hur förslagen praktiskt ska genomföras och Transportstyrelsen kan därför inte redogöra för några kostnadsberäkningar. Vår bedömning är att utredningens förslag medför stora kostnadsökningar för myndigheten. Vi behöver med stor sannolikhet bygga om dagens receptioner till mer säkra platser för kontanthantering samt troligen även utöka antalet receptioner. Det innebär som tidigare nämnts utrustning såsom säkra glas- och träpaneler så att lokalerna uppfyller säkerhetskraven och därmed motverkar t.ex. rånrisken, utbildning av personal för att sköta kontanthantering i större omfattning, utrustning för att kontrollera att sedlar och mynt är äkta/giltiga, säkerhetsskåp för förvaring av inkomna medel, ändrade rutiner inom myndigheten så att inkomna medel omgående bokförs korrekt så att medlen förs vidare till aktuella konton inom myndigheten m.m.

Kapitel 19.3.8 Kapitel 13

Utredningen för ett resonemang om olika servicenivåer som innebär att Skatteverket skulle kunna hantera kontantbetalningar för Transportstyrelsens räkning antingen vid befintliga servicekontor som Skatteverket delar med andra myndigheter (t.ex. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen) och som Statens servicecenter ansvarar för eller vid de skattekontor som har besöksadresser och som det därför är möjligt att sända fysiska försändelser till. Transportstyrelsen konstaterar att tillgången på fysiska kontor där kontantbetalningar skulle kunna ske är i dessa fall markant högre än vad Transportstyrelsen kan erbjuda.

Vi noterar dock att författningsförslagen endast hänvisar till Transportstyrelsen som mottagare av kontantbetalningar vilket skapar otydlighet i vad som egentligen är utredningens förslag.

Kapitel 19.3.9 Kapitel 17

Utredningen menar att utbetalning genom laddningsbara kort framför allt är till fördel för personer som regelbundet erhåller utbetalningsavier på större belopp (cirka 1 500 - 2 000 kr). Som tidigare nämnts hanterar Transportstyrelsen i stort sett inga återkommande månatliga utbetalningar och har därmed många engångsmottagare. Utbetalningar görs t.ex. när man ställer av ett fordon (fordonsskatt), betalat in för mycket trängselskatt eller infrastrukturavgift och beloppen är då sällan upp till 2 000 kr. Vi har förstått att utredningen även har räknat med bonusutbetalningar och vill påtala att dessa är tillfälliga och kommer att upphöra inom kort.

Kapitel 20.1 Ikraftträdandebestämmelser

Utredningen föreslår att de nya lagarna och övriga lagförslag ska träda i kraft den 1 juli 2024.

Transportstyrelsen avstyrker detta förslag och menar att det inte är möjligt för myndigheten att anpassa verksamheten efter de nya och förändrade regelverken inom den föreslagna snäva tidsramen. När myndigheten har tagit emot betalning i kontanter behöver de föras vidare till banken för insättning på myndighetens olika konton. Idag har myndigheten inte något avtal med någon av bankerna som ger möjlighet till insättning/omhändertagande av kontanter. En ny upphandling behöver därmed genomföras vilket tar minst ett halvår.

En förändrad hantering kommer med hög sannolikhet att kräva en lång tidsram för implementering. De närmaste åren är it-utvecklingsresurserna inom Transportstyrelsen starkt prioriterade till bl.a. utvecklingen av ett nytt vägtrafikregister och därmed begränsade vilket påverkar möjligheten att genomföra den här typen av anpassningar av våra system som utredningens förslag kräver.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog sektionschef Caroline Carlsson, sektionschef Madeleine Jacobsen Möller, jurist Seyde Bunyemen Ogur, ekonomihandläggare Susanne Johansson, ekonom Tobias Suomela, utredare Ingela Nederman och avdelningsdirektör Ingrid Cherfils, den senare föredragande.