

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

## Yttrande över Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling (DS 2017:31)

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

I promemorian föreslås en ny lag om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling.

Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU av den 16 april 2014 om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling. Regleringen i direktivet innebär att det blir obligatoriskt för upphandlande myndigheter och enheter att acceptera elektroniska fakturor i de format som överensstämmer med den nya europeiska standard som kommer att tas fram enligt direktivet.

I promemorian föreslås även att en bestämmelse införs som innebär att de fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande myndighet eller enhet ska vara elektroniska och överensstämma med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, om inte någon annan standard för elektronisk fakturering har avtalats. Vidare föreslås att den myndighet som regeringen bestämmer vid vite får förelägga en leverantör att de fakturor som leverantören utfärdar, och som omfattas av bestämmelserna i den föreslagna lagen, ska överensstämma med den europeiska standarden för elektronisk fakturering. Bestämmelserna i lagen ska inte tillämpas i de fall ett användande av elektronisk faktura skulle innebära risk för röjande av uppgifter som omfattas av sekretess eller risk för skada i övrigt för säkerhetskänslig verksamhet.

I promemorian föreslås vidare följdändringar i mervärdesskattelagen (1994:200), förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte och förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

I promemorian anges bl.a. följande.

Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU av den 16 april 2014 om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling, nedan e-faktureringsdirektivet. Direktivet ska tillämpas på elektroniska fakturor som utfärdas till följd av kontrakt på vilka något av EU:s upphandlingsdirektiv är tillämpliga. Upphandlingsdirektiven gäller för upphandlingar vars värde uppgår till eller överstiger vissa

tröskelvärden. Regleringen i direktivet innebär att det blir obligatoriskt för upphandlande myndigheter och enheter att acceptera elektroniska fakturor i de format som överensstämmer med den nya europeiska standard som kommer att tas fram enligt direktivet. En papperslös offentlig förvaltning är ett viktigt mål för EU och dess medlemsstater. Kommissionen har satt upp målet att elektronisk fakturering ska bli den dominerande faktureringsmetoden inom EU senast 2020. Direktivet kompletterar också den pågående moderniseringen av EU:s regler för offentlig upphandling.

Regeringen strävar efter att öka digitaliseringsgraden, både hos myndigheter och i samhället i övrigt. Digitala tjänster ska, så långt det är möjligt och där det är relevant, vara förstahandsvalet för den offentliga sektorns kontakter med medborgare, organisationer och företag. Vidare bör företagens uppgiftslämnande till statliga myndigheter i första hand ske elektroniskt (prop. 2015/16:1 utg.omr. 22 avsnitt 4.5.1). Syftet med den föreslagna regleringen är att uppnå en hög användning av elektroniska fakturor. För att målet om en papperslös offentlig förvaltning ska uppnås räcker det inte att myndigheter kan ta emot elektroniska fakturor. Det krävs också att leverantörer faktiskt skickar sina fakturor elektroniskt. Med elektronisk faktura avses en faktura som är utfärdad, översänd och mottagen i ett strukturerat elektroniskt format som gör det möjligt att behandla den automatiskt och elektroniskt.

Det finns en stor samhällsekonomisk nytta av en övergång till elektronisk fakturering vid offentlig upphandling. De sammantagna samhällsekonomiska besparingarna uppskattas till närmare 1,4 miljarder kronor fram till 2023. Den största effekten bedöms uppstå hos de offentliga fakturamottagarna. Mot bakgrund av de tidsbesparingar som elektronisk fakturering innebär för leverantörerna förväntas regleringen även medföra en minskning av företagens administrativa kostnader (prop. 2016/17:1 utg.omr. 22 avsnitt 4.5.1). Realiseringen av de kostnadsbesparingar som en övergång till elektronisk fakturering kan ge upphov till kräver att lagen ges ett brett tillämpningsområde. Att inte låta kravet på leverantörerna att utfärda elektroniska fakturor omfatta sådana fakturor som utfärdats till följd av avtal som ingåtts efter upphandlingar under gällande tröskelvärden skulle innebära att många fakturor inte skulle träffas av kravet. Vidare har ett stort antal fakturor som utfärdats till upphandlande myndigheter och enheter sin grund i avtal som har direktupphandlats. Om dessa undantogs från lagens tillämpningsområde skulle många fakturor inte träffas av regleringen.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

### **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

Konsekvensutredningen redovisar inte några alternativa lösningar eller effekter av om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet gör bedömningen att eftersom det framgår klart av promemorian att en reglering är nödvändig för att genomföra det aktuella EU-direktivet får det anses av mindre vikt att konsekvensutredningen inte innehåller någon närmare redogörelse av effekter av om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner att redovisningen av effekter om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Vad gäller alternativa lösningar framgår av promemorian att det aktuella förslaget innebär en reglering som går längre än direktivets miniminivå. Det gäller centrala delar av förslaget som kravet att de fakturor som en leverantör utfärdar ska vara elektroniska i alla offentliga upphandlingar och att det ska vara möjligt att ta ut ett vite för företag som inte uppfyller kraven. Alternativa lösningar har således varit möjliga och berörs också delvis i promemorian. Bl.a. redovisas en uppskattning av skillnaden av de samhällsekonomiska effekterna mellan ett krav på leverantörer att skicka elektroniska fakturor jämfört

med att enbart genomföra direktivets miniminivå. Vidare omfattar promemorian vissa överväganden kring möjligheten till undantag bl.a. för upphandlingar under ett visst belopp. Däremot berörs inte konsekvenserna för företag av olika alternativ till reglering. För att bedöma nyttan av att ställa krav på samtliga företag i upphandlingar oavsett belopp och utan möjlighet till undantag behövs enligt Regelrådet en sådan redogörelse. Mot bakgrund av vad som i övrigt anges om förutsättningarna för de minsta företagen gäller det särskilt effekterna av en reglering med möjlighet till undantag för upphandlingar gällande lägre belopp.

Regelrådet anser att promemorian saknar en tillräcklig redovisning av konsekvenserna för företagen av alternativa möjligheter till reglering utöver direktivets miniminivå.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar är bristfällig.

### **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

Konsekvensutredningen innehåller inte någon bedömning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Av promemorian i övrigt framgår dock att förslaget innebär ett genomförande av e-faktureringsdirektivet. Det framgår även att förslaget går längre än direktivets miniminivå. I promemorian anges att enligt skäl 35 till direktivet bör direktivet inte hindra medlemsstaterna från att fastställa att endast elektroniska fakturor kan översändas inom ramen för offentlig upphandling och att en sådan nationell reglering inte får stå i strid mot principen om fri rörlighet för varor och tjänster som följer av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det anges att rätt utformad bedöms en reglering vara förenlig med denna princip.

Enligt Regelrådet borde konsekvensutredningen innehålla en tydligare redogörelse för utrymmet, i förhållande till e-faktureringsdirektivet och EU-rätten i övrigt, för en reglering som går utöver direktivets minimikrav.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är bristfällig.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

I promemorian anges att e-faktureringsdirektivets genomförandefrist kan bli beroende av när hänvisningen till den europeiska standarden för elektronisk fakturering görs i Europeiska unionens officiella tidning. Författningsändringarna föreslås därför träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Regelrådet anser att ett resonemang om huruvida andra hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande borde ha funnits med i konsekvensutredningen. Det gäller särskilt om de delar av förslaget som går utöver direktivets miniminivå skulle kunna genomföras vid en tidpunkt som inte utgår från direktivets genomförande.

Regelrådet finner att redovisningen om särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är bristfällig.

Vad gäller behovet av särskilda informationsinsatser anges i konsekvensutredningen att tillgången till en fakturaportal och de stödjande insatser som föreslås i övriga delar av promemorian anses vara motiverade och tillräckliga för att säkerställa att alla företag, inklusive mikroföretagen och de små företagen, ges goda förutsättningar att anpassa sig till den föreslagna regleringen. Det anges vidare i promemorian att Ekonomistyrningsverket, ESV, bör ges i uppdrag att tillhandahålla stöd i form av bl.a. informations- och utbildningsinsatser till såväl upphandlande myndigheter och enheter som leverantörer

till den offentliga sektorn när det gäller elektronisk fakturering. Promemorian hänvisar till att ESV i sin rapport Uppdrag att analysera konsekvenser av ett krav på e-fakturering till offentlig sektor (ESV 2015:44) har framhållit att det finns behov av åtgärder för att stödja införandet av elektronisk fakturering. ESV föreslår bl.a. informationsinsatser, en central stödfunktion för att besvara frågor och en webbplats med stöd.

Regelrådet anser att redovisningen av behovet av speciella informationsinsatser är godtagbar.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

Av konsekvensutredningen framgår bl.a. följande. Förslaget berör samtliga upphandlade varu- och tjänsteleverantörer till den offentliga sektorn. Det saknas i dagsläget samlad statistik över vilka företag som levererar varor och tjänster till de upphandlande myndigheterna och enheterna. Antalet kan dock uppskattas till drygt 250 000 företag. Av dessa utgörs den absoluta majoriteten (ca 85 procent) av mikroföretag, dvs. företag med färre än 10 anställda. Utöver varu- och tjänsteleverantörer berörs även bl.a. följande typer av företag av regleringen: företag som tillhandahåller fakturahanteringstjänster, tredjepartsoperatörer/VAN-operatörer (Value Added Network) som sköter konvertering mellan olika format, kommunikation, säkerhet och övervakning av trafiken, inklusive banker, företag som tillhandahåller IT-konsulttjänster, försäljning av programvara och underhåll av datasystemen, samt postföretag.

Regelrådet anser att redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

### **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

Enligt konsekvensutredning bedöms uppskattningsvis 5 procent av de medelstora företagen, 10 procent av de små företagen och 80 procent av mikroföretagen behöva vidta förändringar i sina verksamheter till följd av regleringen. Exempelberäkningar visar att ett mikroföretag som skickar fem fakturor årligen får ökade omkostnader på 300–400 kronor per år, medan ett mikroföretag som skickar 100 fakturor årligen får ökade omkostnader på ca 700 kronor per år. Vidare anges bl.a. följande i konsekvensutredningen. De leverantörer som ännu inte har anskaffat kompetens och någon teknisk lösning för att hantera e-fakturor enligt regleringen måste göra det. Detta förväntas medföra relativt begränsade konsekvenser för större företagsaktörer. Val av e-fakturalösning samvarierar i huvudsak med företagets storlek. De stora företagen har ofta integrerade lösningar i affärssystemen, medan många medelstora och små företag har kopplat på en modul till sitt elektroniska affärssystem, alternativt använder sig av en fakturaskrivare. Många mikroföretag saknar dock i dag e-fakturalösningar. De mikroföretag som använder sig av e-fakturering tillämpar vanligtvis enklare modullösningar, alternativt fakturaportal-lösningar, dvs. att med stöd av en webbportal skapa en faktura som skickas direkt från portalen till mottagaren, för företag som skickar mindre volymer av e-fakturor. Det finns både kostnadsfria fakturaportal-lösningar och de som erbjuds mot en avgift. Regleringen förväntas resultera i förkortade ledtider i faktureringsflödena genom att leverantörer snabbare får betalt av offentliga köpare av varor och tjänster. Mot bakgrund av de tidsbesparingar som e-fakturering medger för leverantörerna förväntas regleringen minska företagets administrativa kostnader. Mikroföretag är de som i genomsnitt bedöms tjäna minst på regleringen, till följd av merkostnader i form av investering i e-fakturalösningar, för de som inte väljer kostnadsfria lösningar, samt av behov av tid för kompetensutveckling. Den samlade positiva ekonomiska effekten för mikroföretag fram till 2023 uppskattas uppgå till ca 800 kronor per företag över hela tidsperioden, medan småföretag, medelstora företag och storföretag i genomsnitt förväntas tjäna 8 000 kronor, 13 200 kronor respektive 26 300 kronor.

Utöver vad som ovan har nämnts och att regleringen kan leda till en ökad digitalisering av näringslivet innehåller inte konsekvensutredningen någon närmare information om effekter på företagens kostnader och verksamhet.

Regelrådet anser att det är positivt att en bedömning har gjorts av hur stor andelen av berörda företag som kan behöva vidta förändringar i sina verksamheter till följd av regleringen och att uppskattningar och exempelberäkningar vad gäller kostnader för företagen har gjorts. Det framgår dock inte hur dessa uppskattningar och beräkningar har gjorts vilket gör informationen svår att bedöma och mindre användbar för den som tar del av utredningen. Det är även svårt att utläsa vilka effekter förslaget kan ha på framförallt mindre företags möjligheter att hantera de föreslagna kraven, åtminstone inledningsvis, och hur det kan påverka företagens verksamhet. En närmare bedömning av effekter för företagens verksamhet hade varit önskvärd.

Sammantaget finner Regelrådet att redovisningen av påverkan på berörda företag avseende administrativa kostnader är godtagbar. Regelrådet anser att redovisningen av påverkan på berörda företag avseende andra kostnader och verksamhet är bristfällig.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

I konsekvensutredningen anges bl.a. följande. För det enskilda företaget utgör digitaliseringen en verklighet som det behöver förhålla sig till, oavsett regleringen. Den digitalisering av verksamheten, om än i liten skala, som regleringen ställer krav på kan även leda till ökad digitalisering av näringslivet och därmed en stärkt konkurrenskraft. Det bedöms som sannolikt att de företag som på grund av regleringen börjar skicka e-fakturor till den offentliga sektorn också i högre utsträckning kommer att välja detta förfarande även för fakturor som de skickar till den privata sektorn. Regleringen bedöms i övrigt inte ge någon betydande konkurrenspåverkande effekt för berörda företag. Det kan emellertid inte uteslutas att regleringen som sådan kommer att medföra att nya företag skapas, eller att företag som tidigare inte har haft någon verksamhet kopplad till leverantörsfakturering till den offentliga sektorn, väljer att etablera sig på denna marknad.

Regelrådet har bedömt att redovisningen av påverkan på företag avseende andra kostnader och verksamhet är bristfällig vilket skulle kunna påverka bedömningen även av påverkan på konkurrensförhållanden. I övrigt anser dock Regelrådet att redovisningen i denna del är tillräcklig.

Regelrådet anser att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Konsekvensutredningen redovisar inte några uppgifter om påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet anser trots det att redovisningen av påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

Konsekvensutredningen redogör inte för om särskilda hänsyn har tagits till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet anser att det inte kan uteslutas att de aktuella reglerna kan få särskilda effekter på verksamheten för små företag som inte närmare berörs i konsekvensutredningen. Att förslaget inte närmare redovisar om det har gjorts någon bedömning av sådana verksamhetseffekter och om det finns anledning att anpassa reglerna i förhållande till små företag anser Regelrådet vara en väsentlig brist.

Regelrådet anser att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

### Sammantagen bedömning

Regelrådet har bedömt att konsekvensutredningen är bristfällig på flera områden. Det är enligt Regelrådet en allvarlig brist att det inte framgår om någon närmare analys har gjorts av möjliga alternativ och av effekterna för framförallt de små företagen vad gäller krav som går utöver minimikraven i e-faktureringsdirektivet. Regelrådet anser utifrån den information som går att utläsa att en sådan analys hade varit motiverad. Det gäller enligt Regelrådets mening även om den föreslagna regleringen bedöms ge stora positiva samhällsekonomiska effekter och även bedöms vara positiva för företagen. De uppskattningar och beräkningar som har gjorts i dessa avseenden borde ha förklarats närmare.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 5 september 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, Yvonne von Friedrichs, Annika Bergman, Mikael Ek och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Ludvig Kimby.



Pernilla Lundqvist  
Ordförande



Ludvig Kimby  
Föredragande