

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.

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG)

Yttrande över Myndigheten för digital förvaltnings (DIGG) föreskrifter om strukturerade elektroniska format och elektroniskt översändande av fakturor (MDFFS 20XX:X)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) föreslår föreskrifter om strukturerade elektroniska format och elektroniskt översändande av fakturor till följd av offentlig upphandling.

Föreslagna bestämmelser innebär att upphandlande myndigheter och enheter ska registrera sig i PEPPOL:s (Pan-European Public Procurement On-Line) registerfunktion (SML/SMP). Upphandlande myndigheter och enheter ska erbjuda leverantörer möjligheten att översända elektroniska fakturor via PEPPOL och tillhandahålla en avgiftsfri fakturaportal.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2019.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av konsekvensutredningen framgår bl.a. följande. Den 1 april 2019 blir det genom lagen (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling obligatoriskt att utfärda, behandla och ta emot elektroniska fakturor inom ramen för offentlig upphandling. DIGG bedömer att lagen behöver kompletteras med bestämmelser om översändandet av elektroniska fakturor, genom föreskrift som meddelas av DIGG. Vidare anges att enligt förarbetena till e-fakturalagen syftar övergången till elektroniska fakturor på detta område att bidra till ökad digitaliseringsgrad hos myndigheter och samhället i övrigt. Den samhällsekonomiska nyttan beräknas uppgå till närmare 1,4 miljarder kronor under en sjuårsperiod. Störst effektivitetsvinst förväntas offentliga fakturamottagare göra, men företagens administrativa kostnader förväntas också minska.

DIGG redovisar i konsekvensutredningen bedömningen att en situation med många olika lösningar för översändande av elektroniska fakturor, som aktörerna måste förhålla sig till, kan leda till att potentialen i besparingarna och de positiva samhällsekonomiska effekterna inte utnyttjas fullt ut. DIGG anser att det därför finns ett behov av att klargöra hur elektroniska fakturor bör översändas mellan parterna.

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

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Konsekvensutredningen innehåller en redogörelse för alternativa lösningar (vägledning, frivilliga överenskommelser respektive tvingande lagstiftning) och effekter av om ingen reglering kommer till stånd (nollalternativ).

Ett nollalternativ skulle enligt konsekvensutredningen riskera att leda till att övergången till elektronisk fakturering kommer att gå onödigt långsamt, trots lagkravet, och till en osäkerhet kring hur man säkerställer att de fakturor som man skickar till offentlig sektor lever upp till den europeiska standarden. Det skulle bl.a. kunna innebära en risk att små- och mikroföretag i förlängningen väljer att avstå från att delta i offentliga upphandlingar.

En alternativ lösning som identifierats är publicering av en vägledning om hur man kan leva upp till lagkraven. En vägledning skulle kunna peka på ett eller flera tillvägagångssätt för att leva upp till kraven och underlätta övergången till elektronisk fakturering. Varierande kravställningar riskerar dock bl.a. att leda till att varu- och tjänsteleverantörer måste anpassa sig till flera olika lösningar.

Ytterligare ett identifierat lösningsalternativ är att uppmuntra till frivilliga överenskommelser eller åtaganden mellan de berörda aktörerna eller mellan sammanslutningar som företräder aktörerna. Även här bedömer DIGG att olika lösningar för översändande fortsatt kommer att användas. DIGG gör bedömningen att detta alternativ inte är tillräckligt effektivt.

Fördelar och nackdelar beskrivs även i förhållande till det valda alternativet (tvingande bestämmelser).

Regelrådet anser att konsekvensutredningen ger en tydlig bild av tre huvudalternativ respektive nollalternativet. En redovisning av möjliga alternativa lösningar inom det valda alternativet (tvingande bestämmelser) hade dock varit av värde.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att lagen genomför EU-direktivet om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling (2014/55/EU). I direktivet föreskrivs att en europeisk standard för elektronisk fakturering ska utarbetas och att medlemsstaterna ska säkerställa att upphandlande myndigheter och enheter tar emot och behandlar elektroniska fakturor som överensstämmer med en europeisk standard. Genom att ta emot en faktura via PEPPOL lever upphandlande myndigheter upp till direktivets krav i denna del.

Vidare anges att direktivet och den europeiska standarden saknar bestämmelser eller information om hur elektroniska fakturor ska översändas mellan parterna. Medlemsstaterna har således möjlighet att själva bestämma det. Även ur denna aspekt är således bestämmelserna kopplade till översändande förenliga med direktivet men en prövning måste också göras mot EUF-fördragets regler om fri rörlighet. DIGG bedömer att bestämmelserna inte begränsar den fria rörligheten för tjänster, och att åtgärderna varken är diskriminerande eller oproportionerliga. Sammanfattningsvis bedömer DIGG att förslaget till föreskrifter överensstämmer med EU-rätten.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av konsekvensutredningen framgår bl.a. följande. Lagen (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling träder i kraft 1 april 2019. Upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer förväntas då kunna hantera den europeiska fakturastandarden. DIGG bedömer att en rimlig tid för att leva upp till de föreslagna kraven är sex månader. Kraven föreslås därför börja gälla den 1 oktober 2019. Inget hindrar emellertid aktörerna från att i ett tidigare skede anpassa sig till de föreslagna bestämmelserna. DIGG har haft i uppdrag i regleringsbrevet 2018 att vidta förberedande åtgärder med anledning av att e-fakturalagen träder i kraft och avser att under 2019 fortsätta att informera om lagen och dess krav.

Regelrådet anser att konsekvensutredningen med fördel hade kunnat ge en mer detaljerad bild av förutsättningarna för företagen i förhållande till de skilda tidpunkterna för ikraftträdande av lagstiftningen respektive de föreslagna föreskrifterna. Regelrådet anser vidare att konsekvensutredningen saknar tillräcklig information om företagens behov av informationsinsatser och vilka informationsinsatser som kommer att genomföras.

Regelrådet finner att redovisningen av såväl särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande som behovet av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår bl.a. följande. De aktörer som påverkas direkt av bestämmelserna är upphandlande myndigheter och enheter, deras leverantörer samt systemoperatörer.

När det gäller antalet leverantörer och deras sammansättning anges att det enligt propositionen till e-fakturalagen saknas samlad statistik över vilka företag som levererar varor och tjänster till de upphandlande myndigheterna och enheterna, men att antalet kan uppskattas till drygt 250 000 företag. Av dessa utgörs cirka 85 % av mikroföretag, dvs. företag med färre än 10 anställda. Inom gruppen småföretag är det 75 % som inte skickar e-fakturor idag. Enligt en undersökning som har genomförts för DIGG:s räkning rör det sig främst om små- och mikroföretag som i dagsläget saknar systemstöd för att kunna skapa och skicka en e-faktura.

Vidare anges att e-fakturalagen kommer att påverka en bred palett av andra aktörer, exempelvis företag som tillhandahåller fakturahanteringstjänster, VAN-operatörer som sköter konvertering mellan olika format, företag som tillhandahåller IT-konsulttjänster, försäljning av programvara och underhåll av datasystem. De bestämmelser DIGG föreslår kommer att ha en mer direkt påverkan på vissa av dem och indirekt, svagare, effekt på andra.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår bl.a. följande. Leverantörer av varor och tjänster till offentlig sektor påverkas genom att de ska erbjudas att översända fakturor via PEPPOL, samt att de kan välja att fakturera via den fakturaportal myndigheten eller enheten tillhandahåller. Förslaget styr mot ökad användning av PEPPOL, vilket kan leda till att översändande via PEPPOL framstår som det enda alternativet.

DIGG bedömer att översändande av elektroniska fakturor via PEPPOL kommer att spara leverantörerna tid och pengar. Hur stora besparingarna kan bli kommer att variera stort mellan olika företag. Det anges

i konsekvensutredningen att det finns olika tjänster för företag som ska skicka faktura i PEPPOL-nätverket. Kostnadsmässigt kan det handla om allt från kostnadsfria tjänster som innebär ett fåtal transaktioner per månad, till mer omfattande och utbyggda systemlösningar. Prisspannet kan variera beroende på lösning men DIGG bedömer att det inte är större kostnader än för alternativa metoder, snarare lägre då inga avgifter behöver tas ut för anslutning av nya kunder/leverantörer.

Av konsekvensutredningen framgår vidare att eftersom e-fakturalagen gör det obligatoriskt att fakturera offentlig sektor elektroniskt måste de leverantörer som ännu saknar möjlighet till elektronisk fakturering genomföra förändringar i sin verksamhet. Befintliga systemlösningar kan behöva anpassas alternativt införskaffas om leverantören helt saknar systemlösningar som möjliggör elektronisk fakturering. Enligt en undersökning som har genomförts för DIGG:s räkning rör det sig främst om små- och mikroföretag som i dagsläget saknar systemstöd för att kunna skapa och skicka en e-faktura. Att fakturera genom en portal kommer att innebära extra arbete i och med att uppgifter kommer att behöva registreras manuellt i portalen. Leverantörer som levererar till olika upphandlande myndigheter och enheter kan behöva vänja sig vid några olika gränssnitt för portalerna.

För en systemoperatör som för närvarande erbjuder bilaterala anslutningar anges att en övergång till att istället erbjuda anslutning till PEPPOL:s nätverk kan komma att påverka arbetssätt och affärsmodell. Konsekvensen av förslaget bli troligen en minskad efterfrågan för fakturatjänster där översändande via PEPPOL inte är möjlig, vilket kan komma att innebära en minskad efterfrågan hos systemoperatörer som väljer att inte erbjuda anslutning till PEPPOL:s nätverk. Konsekvensutredningen redovisar kostnaden för systemoperatörer i form av en anslutningskostnad och en årlig kostnad till OpenPEPPOL.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen innehåller en övergripande redovisning av förslagets påverkan på berörda företag avseende kostnader, tidsåtgång och verksamhet. Däremot är konkreta uppgifter i form av beräkningar, uppskattningar och exempel mycket begränsade, såväl i förhållande till enskilda företag som till grupper av berörda företag. Det är därmed otydligt hur förslagets påverkan på berörda företag kan kvantifieras.

Regelrådet finner vid en sammantagen bedömning att redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags verksamhet är godtagbar men att redovisningen av förslagets påverkan på företagets kostnader och tidsåtgång är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Konsekvensutredningen omfattar ingen konkret analys av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Däremot framgår viss information om förslagets påverkan på olika branscher. DIGG gör bl.a. bedömningen att marknaden framförallt för accesspunkttjänster (AP) kan komma att växa då många av den offentliga sektorns leverantörer kan behöva en lösning för att kunna fakturera elektroniskt via PEPPOL. Det ökade antalet leverantörer bedöms leda till fler möjliga affärer för systemoperatörer på marknaden, trots att intäkten per enskild anslutning kan bli lägre. Eftersom förslaget innebär ett krav på tillhandahållande av fakturaportaler räknar DIGG med att marknaden för sådana portaler kommer att växa. DIGG bedömer vidare att efterfrågan på så kallade routingtjänster, dvs. uppkoppling mellan två parter (och endast dessa två), kommer att minska vid en ökad användning av PEPPOL. Aktörer som erbjuder dessa tjänster kommer således att behöva anpassa sig till minskad efterfrågan. Det anges vidare i konsekvensutredningen att det främst är små- och mikroföretag som i dagsläget saknar systemstöd för att kunna skapa och skicka en e-faktura. Det saknas dock information om hur det kan påverka konkurrensförhållandena avseende små företag.

Regelrådet anser att redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag borde ha varit mer utförlig.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet finner att avsaknaden av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden, utöver vad som framgår av redovisningen i övrigt, är godtagbar

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen har identifierat att små företag kan påverkas särskilt av förslaget. Det framgår också att förslaget om en avgiftsfri fakturaportal är av särskild betydelse för de små företagen. Dock saknas närmare information om när och hur de avgiftsfria portalerna kommer att fungera och hur små företag kan påverkas under perioden från lagstiftningens ikraftträdande till dess att de föreslagna föreskrifterna har trätt i kraft och implementerats. Regelrådet anser vidare som ovan har angetts att avsaknaden av redovisningen av mer konkreta beräkningar, uppskattningar och exempel av förslagets påverkan vad avser kostnader och tidsåtgång är en brist. Det innebär även att det är svårt att fullt ut bedöma förslagets påverkan och behov av särskilda hänsyn i förhållande till små företag.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet har bedömt flera delar av konsekvensutredningen som bristfälliga. Regelrådet anser att redovisningen av förslagets påverkan på företagen är tydlig på en övergripande nivå. Redovisningen ger även en tydlig bild av nollalternativ och alternativ till en tvingande reglering. Avsaknaden av mer konkreta uppgifter avseende förslagets påverkan både vad avser tidsåtgång och kostnader är dock en brist. Beskrivningarna avseende förslagets påverkan på företagens konkurrensförhållanden hade kunnat vara tydligare, liksom bedömningarna av tidpunkten för ikraftträdande och informationsinsatser. Regelrådet anser att de brister som har konstaterats är av särskild betydelse i förhållande till små företag. Sammantaget anser Regelrådet att konsekvensutredningen är bristfällig.

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

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 13 mars 2019.

I beslutet deltog Claes Norberg, Yvonne von Friedrichs, Lennart Renbjer och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Ludvig Kimby



Claes Norberg
Ordförande



Ludvig Kimby
Föredragande