

Hemställan om att tillsätta en utredning om obligatorisk elektronisk fakturering

1. Sammanfattning

Bolagsverket, Myndigheten för digital förvaltning (Digg) och Skatteverket hemställer att regeringen utser en särskild utredare med uppdraget att undersöka förutsättningarna för att göra det obligatoriskt för företag och offentlig förvaltning att använda e-faktura, dels vid fakturering mellan företag (inom EU används begreppet Business-to-Business eller B2B) dels från den offentliga förvaltningen till företag (inom EU används begreppet Government-to-Business eller G2B).

Det finns många fördelar med e-fakturering, bland annat följande.

- För både avsändare och mottagare finns goda möjligheter att spara tid då antalet manuella steg minskas.
- Färre manuella steg minskar risken för fel
- Företag kan effektivisera sina interaktioner med myndigheter (Skatteverket, SCB, Tullverket etc.), eftersom e-fakturering är en förutsättning för automation och digitalisering i företags rapporterings- och beskattningsprocesser.
- Säkerheten i fakturahanteringen ökar med elektronisk fakturering, bland annat genom att kunna verifiera mottagaren och mottagandet.
- Spårbarhet via loggar för e-fakturatransaktioner ger möjlighet att hitta källorna till exempelvis bluffakturor och andra felaktigheter.
- En övergång till elektronisk fakturering innebär både sänkta kostnader och minskad miljöpåverkan, exempelvis genom minskad pappersförbrukning och färre fysiska transporter.

En nordisk jämförelse visar att reglering och styrning av företagens fakturering i Danmark, Norge och Finland har lett till en betydligt högre andel e-fakturor än i Sverige. I samtliga dessa länder diskuteras även frågan om ett obligatorium för e-faktura.

Lagen (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling (fortsättningsvis e-fakturalagen) har i Sverige väsentligt ökat användningen av e-faktura från företag till offentlig sektor. Ett motsvarande krav för fler affärsförhållanden kan antas leda till en väsentlig ökning av användandet av e-faktura i samhället.

EU-kommissionen har den 8 december 2022 föreslagit att det i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (fortsättningsvis mervärdesskattedirektivet) ska införas krav på e-fakturering för den gränsöverskridande handeln inom EU. Av förslaget framgår att medlemsstaterna får välja att införa krav på e-fakturering för den inhemska handeln.

De många fördelarna med e-fakturering och utvecklingen inom EU innebär enligt vår uppfattning att regeringen bör ge en särskild utredare i uppdrag att undersöka förutsättningarna att göra det obligatoriskt för både företag och den offentliga förvaltningen i Sverige att använda e-faktura.

2. Bakgrund om e-faktura

E-fakturor¹ har använts i mer än 20 år i Sverige, främst inom offentlig förvaltning². De senaste åren har e-faktura använts i betydligt större omfattning som ett resultat av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU av den 16 april 2014 om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling³ och e-fakturalagen. Lagen gör det obligatoriskt att använda e-faktura, men endast vid offentlig upphandling och för de fakturor som är ett resultat av upphandlingen.

I propositionen till e-fakturalagen uttalade regeringen att en papperslös, offentlig förvaltning är ett viktigt mål för EU och dess medlemsstater och att elektronisk fakturering för närvarande tillämpas i alltför låg omfattning. Regeringen skrev vidare att olika e-fakturalösningar är baserade på nationella standarder som inte är fullt kompatibla med varandra, vilket leder till ökad komplexitet och högre kostnader för företag⁴ som vill delta i gränsöverskridande upphandlingar. I propositionen konstaterades också att EU-kommissionen redan 2010 satt upp målet att elektronisk fakturering skulle vara den dominerande faktureringsmetoden senast år 2020.⁵

¹ Med e-faktura avses en elektronisk faktura som utfärdats, översänts och mottagits i ett strukturerat elektroniskt format som gör det möjligt att behandla den automatiskt och elektroniskt och vilken överensstämmer med den europeiska standard för elektronisk fakturering som Europeiska kommissionen har hänvisat till i Europeiska unionens officiella tidning (EN-16931-1).

² G2B-begreppet använder vi i hemställen synonymt för fakturaflöden som sänds från den offentliga förvaltningen till privata företag. Offentlig förvaltning i detta sammanhang innefattar statliga myndigheter, kommuner och regioner samt deras bolag.

³ [EUR-Lex - 32014L0055 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/55/oj)

⁴ Med företag avses en fysisk eller juridisk person som bedriver ekonomisk verksamhet. Med ekonomisk verksamhet avses all verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad.

⁵ Prop. 2017/18:153, *Elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling*. Sid. 7

E-fakturerering är en förutsättning för digitalisering och automation hos fakturerande och mottagande organisationer samt inom och mellan privata och offentliga aktörer. Utvecklingen går också snabbt utanför Sverige, både inom och utanför EU. Exempelvis har Italien infört obligatorisk e-fakturerering som en del av sin nationella digitaliseringsstrategi⁶, och i Polen⁷ har man påbörjat införandet av en lagstiftning om obligatorisk e-fakturerering. På andra platser i världen är e-faktura också i fokus bland annat i Japan⁸ och Australien⁹.

I Sverige uppgår e-faktura till över 80 procent av den totala mängden leverantörsfakturer till den offentliga förvaltningen.¹⁰ Andelen utgående e-faktura från offentlig förvaltning är betydligt lägre¹¹. Statliga myndigheter ska erbjuda e-faktura till en utomstatlig fakturamottagare endast om mottagaren godkänner det.¹²

Fakturerering mellan företag hanteras i allt väsentligt för närvarande med traditionell fakturering på papper eller via e-post med PDF-bilaga. Att skicka faktura i pappersformat eller som PDF-fil ger inga effektivitetsvinster för strukturerad hantering av data, utan kräver en fortsatt manuell hantering, framförallt för mottagaren av fakturan.

De företag som är leverantörer till offentlig sektor använder sig av e-faktura i enlighet med e-fakturalagen. Kairos Future lät nyligen redovisningsleverantörerna Visma SPCS, Fortnox och Aspia, vilka tillsammans har över 50 procent av de mindre företagen i Sverige som kunder, göra en bedömning av användandet. Resultatet indikerar att endast runt 10 procent av samtliga utgående fakturer från de mindre företagen utgörs av e-fakturer.

Skatteverket har under 2022 haft dialoger med relevanta marknadsaktörer som menar att marknaden inte klarar av att driva digitaliseringen av e-faktureringsfunktionalitet utan yttre krav (lagstiftning om obligatorisk elektronisk fakturering) och tydligare ledning från det offentliga, exempelvis genom krav på att utgående fakturer från offentlig verksamhet i första hand ska ske i elektroniska och strukturerade

⁶ [From January 2019 the electronic invoicing is mandatory - Ministry of Economy and Finance \(mef.gov.it\)](#)

⁷ [E-invoice and the National System of e-Invoices \(KSeF\) | comprehensive support for companies | PwC, Ksef - Krajowy System e-Faktur](#)

⁸ [Microsoft PowerPoint - 211130 E-Invoice project in Japan.pptx | \(eipa.jp\)](#)

⁹ [eInvoicing | Australian Taxation Office \(ato.gov.au\)](#)

¹⁰ [E-fakturering och e-handel i offentlig förvaltning | Digg.se](#)

Undersökningen omfattar ej offentlig ägda bolag.

¹¹ ibid

¹² [13 § Föreskrifter om hantering av beställningar och standarder vid elektroniskt informationsutbyte \(MDFFS 2021:1\) | Digg.se](#)

format. En undersökning genomförd år 2018 av Digg visar att endast 2 av 10 små företag har kapacitet att skicka e-faktura¹³.

Den tekniska utvecklingen innebär att det idag är enkelt att använda sig av e-faktura, men ändå står många företag kvar i sina traditionella, manuella processer. I likhet med hur e-faktureringen till offentlig sektor utvecklats med hjälp av krav i lag, skulle ett välmotiverat obligatorium för e-faktura på fler områden, innebära ett tydligt incitament för företagen.

En nordisk jämförelse visar att Danmark, Norge och Finland har infört reglering och styrning av företagens fakturering,^{14 15} som har lett till en betydligt högre användning av e-faktura än i Sverige¹⁶ där reglering av företagens fakturering saknas. I Finland har köparen en lagstadgad rätt att kräva att få en faktura i elektroniskt format.

I Norge finns ett centralt adressregister för elektroniska fakturor och Statliga Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har en förteckning över ekonomisystemleverantörer som kan hantera e-faktura¹⁷. Norska myndigheter använder sig i stor utsträckning av e-faktura för sin utgående fakturering för att få effektivitetsvinster. Statistik över användandet av e-faktura i samhället tas fram månadsvis¹⁸.

Danmark har infört ett lagstadgat krav på elektroniskt bokföringssystem för företag, med målsättningen att underlätta automatiseringen av bokföring och rapportering, i vilket e-faktura är en viktig del. I samtliga dessa länder pågår diskussioner om ytterligare lagkrav för användandet av e-faktura.

EU-kommissionen har den 8 december 2022 föreslagit¹⁹ att det i mervärdesskattedirektivet införs krav på obligatorisk e-fakturering för den gränsöverskridande handeln inom EU. Av förslaget framgår också att medlemsstaterna får välja att införa krav på e-fakturering för den inhemska handeln. Det kan underlätta för företagen om samma krav på e-faktura alltid skulle gälla, dvs. både vid gränsöverskridande och inhemsk handel.

¹³ [Användningen av e-faktura i små- och mikroföretag | Digg.se](#)

¹⁴ ”L 163 A Forslag til lov om bogføring”; L 163a - 2021-22 (oversigt): Forslag til lov om bogføring. / Folketinget (ft.dk)

¹⁵ Lag 241/2019 började gälla 1/4 2020 [Laki hankintayksiköiden ja... 241/2019 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX](#) ® mer [Finland extends e-invoicing law for private companies \(inposia.com\)](#)

¹⁶ [Eurostat - Data Explorer \(europa.eu\)](#)

¹⁷ [Fakturering og betaling | Anskaffelser.no](#)

¹⁸ [Statistikk om EHF og ELMA | Anskaffelser.no](#)

¹⁹ [Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC as regards VAT rules for the digital age, COM\(2022\) 701 final](#)

3. Fördelar med elektronisk fakturering

Elektronisk fakturering har många fördelar, och ett ökat användande av e-faktura uppmuntras av såväl offentliga som privata aktörer.^{20, 21, 22} De fördelar som nämns av dessa aktörer presenteras översiktligt nedan.

E-faktura ger avsändaren större kontroll genom möjligheten att följa fakturans status i ekonomisystemet, från det att den skickas till att den kan bokföras som betald. Avsändaren har också möjlighet att få en notifiering om e-fakturan av någon anledning inte kan tas emot i mottagarens ekonomisystem. Säkerheten i fakturahanteringen ökar med elektronisk fakturering jämfört med pappersfakturor som kan komma bort i posten eller av andra anledningar inte kommer fram till mottagaren. Då spårbarhet via loggar finns för alla e-fakturatransaktioner, finns också större möjligheter att hitta källorna till eventuella blufffakturor eller andra felaktigheter.

En övergång från fakturering på papper till elektronisk fakturering innebär också sänkta faktureringskostnader då inköp av papper, kuvert och porto ersätts med en lägre kostnad för att skicka e-faktura.²³ Minskad fakturering på papper leder också till minskad miljöpåverkan genom minskad pappersförbrukning och färre fysiska transporter.

För både avsändare och mottagare av e-faktura finns goda möjligheter att spara tid då antalet manuella steg kan reduceras. Färre manuella steg minskar också risken för fel som kan uppstå vid manuell inmatning av uppgifter. Tiden från att en faktura skapas till att den läggs för betalning av mottagaren kan också kortas då fakturan finns för godkännande i mottagarens ekonomisystem i samma stund som den skapas av avsändaren. Genom att uppgifterna överförs omedelbart blir informationen i redovisningssystemen mer aktuell, jämfört med annan form av fakturering som kräver att fakturorna manuellt behöver registreras i parternas redovisningssystem.

Företag kan också effektivisera sina interaktioner med olika myndigheter (Skatteverket, SCB, Tullverket etc.), eftersom e-fakturering är en förutsättning för automation och digitalisering i företagens rapporterings- och beskattningsprocesser.

²⁰ [Så fungerar e-faktura - verksamt.se](http://Så_fungerar_e-faktura_-_verksamt.se)

²¹ [E-faktura – företag vinner på elektronisk faktural \(vismaspcs.se\)](http://E-faktura_-_foretag_vinner_pa_elektronisk_faktural_(vismaspcs.se))

²² Rapporten *Uppdrag att analysera konsekvenser av ett krav på e-fakturering till offentlig sektor*, ESV2015:44

²³ För närvarande exempelvis 3 kr per e-faktura hos Visma SPCs ([Fakturahantering](#) | [Elektronisk fakturahantering hos Visma Spcs](#)) och 3 kr per e-faktura hos Fortnox ([Prislista för våra program- och paketlicenser](#) | [Fortnox](#))

Ett av målen med EU-kommissionens förslag²⁴ till ändring av mervärdesskattedirektivet är att reformera rapporteringen av den gränsöverskridande handeln inom EU genom att ersätta den periodiska sammanställningen²⁵ med ett digitalt rapporteringssystem. Det systemet innebär att informationen om den gränsöverskridande handeln ska rapporteras på transaktionsbasis inom två arbetsdagar²⁶ till Skatteverket, som i sin tur ska rapportera dessa transaktioner till en central databas (VIES) under kommissionens ansvar, som en del i informationsutbytet mellan länderna inom EU. Hanteringen av flöden mellan länderna och till Skatteverket kommer att förutsätta digitala automatiserade processer för alla företag som har gränsöverskridande handel.

Det finns en europeisk standard för elektronisk fakturering som tagits fram för att stödja kravet på e-faktura vid offentlig upphandling²⁷. En gemensam faktureringsstandard underlättar fakturering över landsgränser sett till fakturans innehåll, distribution, tillgänglighet och att fakturan betalas i tid²⁸. En postbefordrad pappersfaktura har längre distributionstid, återfinns enbart på en fysisk plats hos mottagaren och kräver en manuell intern handläggning. Den gemensamma standarden kan även omfatta funktionalitet för automatiskt uppgiftslämnande till myndigheter, exempelvis avseende beskattning. Enligt EU-kommissionens förslag²⁹ till ändring av mervärdesskattedirektivet ska medlemsstaterna tillåta att den europeiska standarden för dataformatet används för rapportering av gränsöverskridande transaktioner till medlemsstaternas skattemyndigheter.

4. Regeringen bör tillsätta en utredning

Det övergripande målet för Sveriges digitaliseringspolitik är att Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.³⁰ Att öka användningen av e-faktura är enligt vår uppfattning en viktig förutsättning för att denna målsättning ska uppnås. Det har visat sig att någon omfattande

²⁴ [Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC as regards VAT rules for the digital age, COM\(2022\) 701 final](#)

²⁵ I en periodisk sammanställning [ska vissa uppgifter om gränsöverskridande handel med varor och tjänster lämnas](#).

²⁶ Ändringsförslag till mervärdesskattedirektivet 2006/112/EC, Article 271b, sid 52

²⁷ 4 § e-fakturalagen och prop. 2017/18:153, Elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling, s. 10. DIGG och Single Face to Industry (SFTI) rekommenderar att Peppol BIS Billing 3 – används för e-fakturering. Det formatet följer den europeiska standarden och är framtaget av OpenPeppol för att användas i Peppols nätverk, så kallad fyrhörnsmodell som distributionsmodell, för t.ex. e-fakturor. OpenPeppol är en icke-vinstdrivande organisation med medlemmar från både offentlig och privat sektor. Digg är Peppolmyndighet i Sverige.

²⁸ Jämför skälen 5-7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling.

²⁹ [Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC as regards VAT rules for the digital age, COM\(2022\) 701 final](#)

³⁰ [Sveriges digitaliseringspolitik - Digitaliseringsrådet \(digitaliseringsradet.se\)](#)

användning av e-faktura inte har uppnåtts så länge användandet varit frivilligt. Vi menar därför att det bör införas krav för både företag och offentlig förvaltning att använda e-faktura i fler sammanhang än idag, för att uppnå en mer heltäckande användning och därmed uppnå de fördelar för hela samhället med e-faktura som beskrivs i denna hemställan.

Det är vår uppfattning att en statlig utredning bör tillsättas för att se över förutsättningarna att införa ett utökat krav på att använda sig av e-faktura för både företag och offentlig förvaltning.

Utredningens uppdrag

Vi föreslår att en särskild utredare ges i uppdrag att undersöka följande.

- Förutsättningen för att införa ett obligatorium för företag att skicka e-faktura vid fakturering till kunder eller motparter som också är företag (B2B). Ett sådant krav skulle innebära att alla fakturor som skickas mellan företag måste vara e-fakturor. Detta oavsett om faktureringen avser B2B i Sverige eller fakturering till annan medlemsstat inom EU.
- Förutsättningen för att införa ett obligatorium för svensk offentlig förvaltning att erbjuda e-faktura vid fakturering till kunder eller motparter (G2B). Ett sådant krav skulle ge kunden rätt att på begäran få faktura av en offentlig fakturautställare i form av e-faktura³¹ och skulle komplettera den föreskrift³² som redan finns och tydliggöra att e-faktura alltid ska vara den primära faktureringsmetoden.
- I vilken utsträckning det skulle behövas undantag från obligatorier enligt ovan.
- Möjligheten till sanktioner och andra påföljder för situationer då de obligatorier som utredningen föreslår inte efterlevs.
- Vilka kostnader som skulle få tas ut vid e-fakturering, respektive vilka kostnader som inte skulle få tas ut.
- Vilka författningsändringar som behöver göras

Utgångspunkten för utredningen bör vara en e-faktura enligt den europeiska standarden, eftersom den redan är obligatorisk vid e-fakturering enligt e-fakturalagen.³³ Vid framtagandet av den europeiska standarden har dessutom mervärdesskattedirektivets krav på innehåll i en faktura beaktats.³⁴

³¹ Jämför Skatteverkets rättsliga vägledning om mervärdesskattelagens krav på [köparens godkännande av elektroniska fakturor](#). EU-kommissionen föreslår dock i sitt förslag till ändring av mervärdesskattedirektivet att [kravet på köparens godkännande ska tas bort, eftersom det hindrar medlemsstaterna från att införa obligatorisk e-fakturering](#).

³² 13 § Föreskrifter om hantering av beställningar och standarder vid elektroniskt informationsutbyte (MDFFS 2021:1) | [Digg.se](#)

³³ Standard - Elektronisk fakturering - Del 1: Semantisk datamodell för en elektronisk fakturas basinnehåll SS-EN 16931-1:2017+A1:2019 - Svenska institutet för standarder, SIS

³⁴ Artikel 226 i rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt

En annan utgångspunkt bör vara att formatet Peppol BIS Billing 3 används³⁵. Anledningen till detta är att det formatet rekommenderas vid elektronisk fakturering enligt e-fakturalagen och därmed redan används vid fakturering från företag till offentlig sektor. Vidare förordar Digg och Skatteverket användandet av Peppol som fakturastandard och distributionsmodell.³⁶

Det bör vidare utredas om det finns ett behov av en obligatorisk registrering i den ovan nämnda distributionsmodellen eller liknande, med digital adress för e-fakturering. Det bör finnas ett säkert sätt för utställaren av fakturan att hitta en giltig adress och distributionsform för e-faktura. Detta krav gäller redan för myndigheter, regioner och kommuner i och med kravet på att skicka e-faktura vid upphandling.

En viktig aspekt är också att ett krav på e-faktura bör omfatta de funktioner som kommer att vara relevanta för beskattning, dvs. rapporteringen av den gränsöverskridande handeln inom EU och att det kan skapas säkra informationskedjor i utställarens affärssystem.

Ett exempel på undantag från obligatorisk e-fakturering som utredningen bör överväga är om det är lämpligt att undanta företag med årsomsättning under ett visst belopp. Dock bör mervärdesskatteregistrerade företag inte undantas från skyldigheten att utfärda elektroniska fakturor, eftersom det mot bakgrund av EU-kommissionens förslag³⁷ till ändring av mervärdesskattedirektivet kan komma att krävas att uppgifter lämnas till Skatteverket för att Sverige ska kunna fullgöra sina internationella åtaganden i form av informationsutbyte med andra länder. EU-kommissionens förslag innebär dessutom att samtliga fakturor omfattas av kravet på e-fakturering vid gränsöverskridande handel.

När det gäller möjliga konsekvenser av krav på e-faktura skulle följande särskilt behöva analyseras.

- Nyttan med e-fakturering avseende kostnader och hållbarhet efter den initiala kostnaden för införande.
- Nyttan för samhället med ökad digital transformation i företagssektorn och i interaktionen med det allmänna.
- Nyttan med att låta distributionsmodellen för e-faktura stödja rapporteringsprocesser för beskattningen.
- Kostnader för aktörerna att exempelvis:
 - skaffa nytt systemstöd som kan skicka/ta emot e-faktura

³⁵ [Peppol BIS Billing 3 | SFTI | SKR](#)

³⁶ Se även [Peppol | Digg.se](#)

³⁷ [Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC as regards VAT rules for the digital age, COM\(2022\) 701 final](#)

- uppgradera befintligt systemstöd
- skaffa GLN-nummer vid behov, samt för
- transaktionskostnad per skickad e-faktura.
- Problem för de som idag skickar och tar emot samlingsfakturer, eftersom samlingsfakturer inte stöds i Peppol. EU-kommissionen har dessutom föreslagit att möjligheten att skicka samlingsfakturer ska tas bort.³⁸

Kostnadsbedömningarna behöver sättas i relation till alternativkostnaden, dvs. kostnaderna för att fortsätta skicka pappersfakturer.

Utredningsarbetet bör ske i samverkan med exempelvis Skatteverket, Digg, Tillväxtverket, SKR, Ekonomistyrningsverket, FAR, Bokföringsnämnden, Riksarkivet, Rådet för kommunal redovisning (RKR) och Kommunalekonomernas förening (KEF) samt andra relevanta aktörer. Även företrädare inom den privata sektorn bör ingå som intressenter, exempelvis Svenskt Näringsliv, Företagarna, Småföretagarna, Teknikföretagen samt branschorganisationer för affärs- och redovisningssystem.

5. Utredningen bör inledas så snart som möjligt

Det är angeläget att den föreslagna utredningen påbörjas så snart som möjligt, främst med anledning av följande.

- Behovet att påskynda den digitala transformationen i företagssektorn inom ekonomi och beskattning,
- hur teknikutvecklingen framskrider, samt
- att användandet av e-faktura är en nyckelfråga för att uppnå regeringens mål att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.

³⁸ [Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC as regards VAT rules for the digital age, COM\(2022\) 701 final](#)