Ds 2017:31

Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling

REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24651-1
ISSN 0284-6012

1 Sammanfattning

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.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs[1] följande.

1 § I denna lag finns bestämmelser om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling.

2 § Med elektroniska fakturor avses fakturor som har utfärdats, översänts och mottagits i ett strukturerat elektroniskt format som gör det möjligt att behandla dem automatiskt och elektroniskt.

3 § Bestämmelserna i denna lag ska inte tillämpas i de fall användande av elektronisk faktura skulle innebära risk för

1. röjande av uppgifter som omfattas av sekretess, eller
2. skada i övrigt för säkerhetskänslig verksamhet.

4 § 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.

[1] Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU av den 16 april 2014 om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling, i den ursprungliga lydelsen. Se även Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

5 § Upphandlande myndigheter och enheter är skyldiga att ta emot och behandla fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om strukturerade elektroniska format och övriga former för det elektroniska översändandet av fakturor.

7 § Den myndighet som regeringen bestämmer får, om inte något annat avtalats enligt 4 §, vid vite förelägga en leverantör att de fakturor som leverantören utfärdar och som omfattas av bestämmelserna i denna lag ska överensstämma med den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

8 § Ett beslut att förelägga vite som har fattats enligt 7 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

2.2 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

Härigenom föreskrivs i fråga om mervärdesskattelagen (1994:200) att 11 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	11 kap.
	6 §[2]
Elektronisk faktura enligt 1 kap. 17 a § får utfärdas endast om mottagaren godkänner det.	Elektronisk faktura enligt 1 kap. 17 a § får utfärdas endast om mottagaren godkänner det. *I lagen (2018:000) om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling finns bestämmelser*

[2] Senaste lydelse 2012:342.

om krav på elektronisk faktura vid offentlig upphandling.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

2.3 Förslag till förordning om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser i anslutning till lagen (2018:000) om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling.

2 § Ekonomistyrningsverket får meddela föreskifter om strukturerade elektroniska format och övriga former för det elektroniska översändandet av fakturor.

3 § Ekonomistyrningsverket får vid vite förelägga en leverantör att de fakturor som leverantören utfärdar, och som omfattas av bestämmelserna i lagen (2018:000) om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling, ska överensstämma med den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

Denna förordning träder i kraft den XX.

2.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §	
Myndigheter med fler än 50 anställda ska hantera sina utgående beställningar av varor och tjänster elektroniskt. Kravet gäller dock inte för beställningar som	
1. görs av Regeringskansliet, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut eller Säkerhetspolisen, eller	
2. är olämpliga att hantera elektroniskt av sekretesskäl eller säkerhetsskyddsskäl.	
Ekonomistyrningsverket får meddela föreskrifter om sådan hantering av beställningar och om standarder eller liknande krav som ska vara gemensamma för elektroniskt informationsutbyte i samband med beställning, *leverans och fakturering* av varor och tjänster. Verket ska vid utarbetande av föreskrifter beakta nationell och internationell standard.	Ekonomistyrningsverket får meddela föreskrifter om sådan hantering av beställningar och om standarder eller liknande krav som ska vara gemensamma för elektroniskt informationsutbyte i samband med beställning *och leverans* av varor och tjänster. Verket ska vid utarbetande av föreskrifter beakta nationell och internationell standard.

Denna förordning träder i kraft den XX.

2.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
21 f §	
En myndighet *skall* hantera inkommande och utgående fakturor elektroniskt.	En myndighet *ska* hantera inkommande och utgående fakturor elektroniskt.
Ekonomistyrningsverket får besluta om undantag från kravet enligt första stycket om det finns särskilda skäl.	
	Regler om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling finns i lag 2018:000.

Denna förordning träder i kraft den XX.

3 Bakgrund

3.1 Utvecklingen inom EU

I april 2014 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU av den 16 april 2014 om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling, nedan kallat e-faktureringsdirektivet. Direktivet ska enligt dess huvudregel vara genomfört senast den 27 november 2018 och ska tillämpas på elektroniska fakturor som utfärdas till följd av kontrakt på vilka något av EU:s upphandlingsdirektiv är tillämpliga. 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. De som omfattas av regleringen är upphandlande myndigheter och upphandlande enheter enligt artikel 1 led 17 i direktiv 2009/81/EG om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG, upphandlande myndigheter enligt artikel 6.1 i direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner och artikel 2.1 led 1 i direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG och upphandlande enheter enligt definitionen i artikel 7.1 och 7.2 i direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner och artikel 4.1 i direktiv 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

En papperslös offentlig förvaltning är ett viktigt mål för EU och dess medlemsstater. Elektronisk fakturering tillämpas för närvarande i alltför låg omfattning i Europa. Flera EU-länder, t.ex.

Danmark, Finland, Sverige och Österrike, har i olika avseenden gjort elektroniska fakturor obligatoriska vid offentlig upphandling i hela eller delar av den offentliga sektorn. Dock är dessa initiativ oftast baserade på nationella standarder som inte fullt ut är kompatibla med varandra. Detta leder till ökad komplexitet och högre kostnader för företag som vill delta i gränsöverskridande upphandlingar och skapar hinder för marknadstillträde. Enligt Europeiska kommissionen kan införandet av en gemensam standard för elektronisk fakturering i den offentliga sektorn förhindra ytterligare splittring av den inre marknaden och underlätta införandet av elektroniska fakturor i de medlemsländer som ännu inte infört sådana. Enligt kommissionen kan detta vidare ge den offentliga sektorn en ledarroll på området och bereda väg för en mer utbredd användning av elektroniska fakturor i hela ekonomin.

I meddelandet Att utnyttja fördelarna med elektronisk fakturering i Europa, KOM (2010) 712 har kommissionen satt upp målet att elektronisk fakturering ska bli den dominerande faktureringsmetoden inom EU senast 2020. E-faktureringsdirektivet ses som ett medel för att nå målet om en papperslös offentlig förvaltning. Direktivet kompletterar också den pågående moderniseringen av EU:s regler för offentlig upphandling, som enligt kommissionens meddelande av den 3 oktober 2012, Inremarknadsakten II – Tillsammans för ny tillväxt (KOM[2012] 573) utgör en av tolv nyckelåtgärder för att stärka Europas tillväxt och öka människors och företags förtroende för den inre marknaden.

3.2 Utvecklingen i Sverige

I Sverige har Ekonomistyrningsverket (ESV) under lång tid haft i uppdrag att analysera, främja och stötta arbetet med införande av e-faktura och e-beställningar i staten. Sedan halvårskiftet 2008 ska enligt förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring alla statliga myndigheter hantera inkommande och utgående fakturor elektroniskt. ESV får besluta om undantag från kravet om det finns särskilda skäl. Införandet av denna reglering var det första steget i genomförandet av målet att hantera inköpsprocesserna i staten

elektroniskt. Sedan den 1 januari 2014 ska vidare enligt förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte statliga myndigheter med fler än 50 anställda, med vissa undantag, hantera sina utgående beställningar av varor och tjänster elektroniskt.

ESV följer löpande upp utvecklingen på området genom enkäter till de myndigheter som omfattas av de ovan nämnda kraven. Uppföljningen visar att arbetet med införande av e-faktura i staten går framåt. Utvecklingen går dock långsamt och sett ur ett nordiskt perspektiv har statliga myndigheter i Sverige fortfarande en relativt låg andel elektroniska fakturor. I Norge uppgår andelen elektroniska fakturor 70 procent av det totala antalet fakturor till offentlig sektor. I Danmark är motsvarande andel 99 procent. Av de fakturor som de svenska statliga myndigheterna mottog under det första halvåret 2016 var 51 procent elektroniska (ESV 2017:5).

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). En övergång till elektroniska fakturor får anses vara ett viktigt led i denna utveckling. Regeringen har genomfört en analys av den samhällsekonomiska nyttan av en övergång till elektronisk fakturering. Analysen visar att den sammantagna samhällsekonomiska effekten av en övergång till elektronisk fakturering vid offentlig upphandling uppgår 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 medger för leverantörerna förväntas en övergång även medföra en minskning av företagens administrativa kostnader (prop. 2016/17:1 utg.omr 22 avsnitt 4.5.1).

4 E-faktureringsdirektivet

4.1 Direktivets bestämmelser

E-faktureringsdirektivet innehåller 14 artiklar. I artikel 1 och 2 finns bestämmelser om direktivets tillämpningsområde och definitioner. Direktivet ska tillämpas på elektroniska fakturor som utfärdas till följd av utförda kontrakt på vilka något av upphandlingsdirektiven är tillämpliga. Direktivet ska dock inte tillämpas på elektroniska fakturor som utfärdas till följd av utförda kontrakt som omfattas av direktiv 2009/81/EG, om upphandlingen och utförandet av kontraktet har sekretessbelagts eller inte får ske utan särskilda säkerhetsåtgärder i enlighet med gällande lagar och andra författningar i en medlemsstat, under förutsättning att medlemsstaten har fastställt att de väsentliga intressena i fråga inte kan garanteras genom mindre inkräktande åtgärder.

I artikel 3 beskrivs fastställandet av en europeisk standard för den semantiska datamodellen för en elektronisk fakturas basinnehåll. Kraven på basinnehållet framgår av artikel 6. Av artikeln framgår vidare att standardiseringsorganisationen ska tillhandahålla en förteckning över ett begränsat antal syntaxer som överensstämmer med den europeiska standarden, lämpliga syntaxbindningar och riktlinjer för interoperabilitet vid överföring i syfte att underlätta användningen av standarden. Europeiska kommissionen ska enligt artikeln begära att den relevanta europeiska standardiseringsorganisationen ska utarbeta den aktuella standarden och senast den 27 maj 2017 offentliggöra hänvisningar till standarden i Europeiska unionens officiella tidning. Standarden ska bl.a. vara tekniskt neutral, kompatibel med relevanta internationella standarder för elektronisk fakturering, möjliggöra upprättande av praktiska, användarvänliga, flexibla och kostnadseffektiva system för elektronisk fakturering och vara

lämplig att använda vid handelstransaktioner mellan företag. I artikel 4 och 5 beskrivs hur formella invändningar mot den europeiska standarden ska hanteras samt hur underhåll och vidareutveckling av standarden ska gå till.

I artikel 6 uppställs krav på en elektronisk fakturas basinnehåll. Av artikeln framgår att detta utgörs av bl.a. identitet för behandling av fakturan, faktureringsperiod, uppgifter om säljaren, köparen och betalningsmottagaren, betalningsinstruktioner och fakturans totalbelopp.

Artikel 7 är central och anger att medlemsstaterna ska säkerställa att upphandlande myndigheter och enheter tar emot och behandlar elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden. Artikel 8–10 reglerar bl.a. uppgiftsskydd och användning av elektroniska fakturor för mervärdesskatteändamål.

I artikel 11 anges att medlemsstaterna, med vissa undantag, senast den 27 november 2018 ska anta, offentliggöra och tillämpa de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Artikel 12–14 innehåller ytterligare bestämmelser om bl.a. översyn och ikraftträdande.

4.2 Närmare om fakturastandarden

Enligt artikel 3.2 i e-faktureringsdirektivet ska Europeiska kommissionen offentliggöra hänvisningar till den europeiska standarden för elektronisk fakturering i Europeiska unionens officiella tidning, tillsammans med en förteckning över ett begränsat antal syntaxer. Standarden och syntaxerna ska som ovan anförts utarbetas av den relevanta europeiska standardiseringsorganisationen (CEN TC 434). Som en del i arbetet med att utveckla standarden ska standardens praktiska tillämpning för slutanvändarna testas före offentliggörandet. Kommissionen ska behålla det övergripande ansvaret för testerna och se till att särskild hänsyn tas till praktiska aspekter, användarvänlighet och eventuella kostnader för genomförande.

Standardiseringskommittén för e-faktura startade sitt arbete under 2015. Förankring sker med de nationella standardiseringsorganisationerna. I Sverige har Svensk Standard (SIS) ansvarat för

en arbetsgrupp där svenska intressenter deltagit. Ett förslag till basinnehåll har remitterats. I slutet av mars 2017 fattade CEN:s tekniska kommitté beslut om den elektroniska fakturans basinnehåll samt två syntaxer: UBL och CII. För svensk del innebär den nya standarden enbart marginella justering i jämförelse med de format som används i dagsläget (se vidare avsnitt 5.1).

5 Gällande rätt

5.1 Statliga myndigheters elektroniska fakturahantering

Sedan halvårskiftet 2008 ska enligt 21 f § förordningen om myndigheters bokföring, som tidigare anförts, alla statliga myndigheter hantera inkommande och utgående fakturor elektroniskt. ESV får besluta om undantag från kravet om det finns särskilda skäl. Införandet av bestämmelsen var det första steget i genomförandet av målet att hantera inköpsprocesserna i staten elektroniskt. Sedan den 1 januari 2014 ska vidare, i enlighet med vad som ovan anförts, enligt 3 § förordningen om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte statliga myndigheter med fler än 50 anställda, med vissa undantag, hantera sina utgående beställningar av varor och tjänster elektroniskt.

ESV har meddelat föreskrifter till den ovan nämnda regleringen i förordningen om myndigheters bokföring. Av föreskrifterna framgår att myndigheter ska effektivisera sina beställnings-, leverans- och fakturahanteringsprocesser genom att använda IT-system som stödjer detta arbetsflöde samt att myndigheter ska tillhandahålla en leverantörsportal för de leverantörer som inte själva har möjlighet till elektroniskt informationsutbyte avseende produktkatalog, order och faktura. Faktura definieras som sådan handling som tas fram enligt 11 kap. mervärdesskattelagen (1994:200), i det följande förkortad ML, vid omsättning av varor och tjänster. En skannad faktura, där fakturans ursprungliga form är papper som skannas och tolkas för vidare behandling i elektronisk form, är enligt föreskrifterna inte att betrakta som en elektronisk faktura.

När fakturering sker mellan myndigheter ska hela hanteringen ske elektroniskt. Detta innebär att fakturautställaren ska upprätta

en elektronisk faktura i sitt faktureringssystem och överföra denna elektroniskt till fakturamottagaren. Mottagaren ska ta emot fakturan elektroniskt samt registrera, attestera och godkänna fakturan för betalning i ett elektroniskt fakturahanteringssystem. När fakturering sker till en utomstatlig fakturamottagare ska myndigheten upprätta en elektronisk faktura i sitt faktureringssystem. Överföringen av faktura kan dock endast ske elektroniskt om mottagaren godkänner det. En myndighet som endast upprättar ett fåtal kundfakturor får använda en s.k. leverantörsportal för att skapa och överföra en elektronisk faktura. Vidare framgår av föreskrifterna att myndigheter har en skyldighet att ta emot elektroniska fakturor från utomstatliga fakturautställare som använder elektroniska fakturor enligt de standarder som beskrivs i föreskrifterna.

En myndighet ska enligt ESV:s föreskrifter vid sin hantering av elektroniska fakturor ha kapacitet att hantera fakturor enligt standarden SFTI Svefaktura 1.0, enligt specifikationen SFTI Basic Invoice version 1.0, och enligt standarden SFTI Svefaktura BIS 5A 2.0. Enligt ändringar i föreskrifterna, som beslutades i december 2015, ska myndigheterna senast den 1 november 2018 kunna använda Pan-European Public Procurement On-Line:s (PEPPOL) infrastruktur för att skicka och ta emot elektroniska meddelanden. Det innebär att myndigheten då ska finnas registrerad i PEPPOL:s registerfunktion, det vill säga Service Metadata Publisher (SMP). Kommunikation kommer dock även framöver att kunna hanteras via andra lösningar och myndigheter ska fortsatt erbjuda en leverantörsportal till leverantörer som saknar kapacitet att skicka e-fakturor enligt de ovan nämnda standarderna.

5.2 Faktura enligt mervärdesskattelagen

Med faktura avses enligt 1 kap. 17 § ML dokument eller meddelande i pappersform eller i elektronisk form som uppfyller villkoren för fakturor i 11 kap. samma lag eller, om faktureringsreglerna i ett annat EU-land är tillämpliga enligt vad som följer av artikel 219 a i Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet), som uppfyller villkoren för fakturor i

det landet. I 11 kap. ML finns regler om bl.a. faktureringsskyldighet och en fakturas innehåll. Kraven på visst innehåll i en faktura ska ses mot bakgrund av kravet på att ett avdrag för ingående mervärdesskatt ska kunna styrkas på ett korrekt sätt.

En faktura ska enligt 11 kap. ML innehålla bl.a. datum för utfärdandet, ett löpnummer baserat på en eller flera serier som ensamt identifierar fakturan, säljarens registreringsnummer till mervärdesskatt under vilket varorna eller tjänsterna har omsatts, kundens registreringsnummer till mervärdesskatt under vilket denne förvärvat varorna eller tjänsterna om han eller hon är skattskyldig för förvärvet av varorna eller tjänsterna eller det är fråga om en unionsintern varuförsäljning, säljarens och köparens namn och adress, de omsatta varornas mängd och art eller de omsatta tjänsternas omfattning och art samt datum då omsättningen av varorna eller tjänsterna utförts eller slutförts.

Enligt 1 kap. 17 a § ML avses med elektronisk faktura en faktura som uppfyller de generella kraven i 1 kap. 17 § samma lag som utfärdas och tas emot i ett elektroniskt format. Paragrafen motsvarar regleringen i artikel 217 i mervärdesskattedirektivet. Uttrycket elektroniskt format är inte definierat. Enligt förarbetena är det ett vitt begrepp, som i princip omfattar alla typer av elektroniska format, t.ex. en faktura i form av e-postmeddelande (prop. 2011/12:94 s. 70). En faktura som skapas i elektroniskt format, men utfärdas eller mottas i pappersformat, utgör dock inte en elektronisk faktura (a. prop. s. 88). Elektroniska fakturor och pappersfakturor ska i princip behandlas på samma sätt. Det finns inget krav, varken i ML eller i mervärdesskattedirektivet, på att någon särskild teknik ska användas vid utfärdande av elektroniska fakturor. Den som ställer ut en pappersfaktura eller elektronisk faktura ska säkerställa fakturans äkthet, integritet och läsbarhet.

Enligt 11 kap. 6 § ML får en elektronisk faktura endast utfärdas om mottagaren godkänner det. Bestämmelsen motsvarar artikel 232 i mervärdesskattedirektivet. Bestämmelsen ändrades med anledning av nya faktureringsregler i Rådets direktiv 2010/45/EU av den 13 juli 2010 om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller regler om fakturering. Enligt reglerna om elektronisk fakturering i mervärdesskattedirektivet i dess lydelse före 2010 års direktiv fick en faktura överföras på elektronisk väg på vissa villkor. De nya

reglerna innebär att det står parterna fritt att använda antingen pappersfakturering eller elektronisk fakturering, under förutsättning att den som utfärdar eller tar emot en faktura vid tidpunkten för utfärdandet kan säkerställa ursprungets äkthet, innehållets integritet och läsbarhet vad gäller fakturan. Samma krav gäller således för pappersfakturor och elektroniska fakturor.

5.3 Övriga regler om fakturors innehåll

Regler om vad en faktura ska innehålla finns även i ett flertal andra författningar. Exempelvis ska ett aktiebolags fakturor enligt 28 kap. 5 § aktiebolagslagen (2005:551) ange bolagets firma, den ort där styrelsen har sitt säte och bolagets organisationsnummer enligt lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. Enligt 8 kap. 16 § ellagen (1997:857) och 7 kap. 15 § naturgaslagen (2005:403) ska el- och naturgasleverantörers fakturor vara tydliga och innehålla information om den uppmätta förbrukningen och de aktuella el- respektive gaspriser som fakturan grundas på. Enligt 8 § lagen (2014:271) om elektroniska vägtullsystem ska betalningsförmedlare i fakturor till väganvändare specificera vägtullarna, tidpunkt och plats för avgiftspliktens inträde samt typ av vägtull, om inte väganvändaren har godkänt att uppgifterna utelämnas.

6 Överväganden och förslag

6.1 Krav på elektroniska fakturor

Förslag: En ny lag om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling ska införas.

De fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande myndighet eller enhet ska vara elektroniska och överensstämma med den europeiska standarden för sådana fakturor, om inte någon annan standard för elektronisk fakturering har avtalats.

Upphandlande myndigheter och enheter ska vara skyldiga att ta emot och behandla elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden.

Skälen för förslaget: E-faktureringsdirektivet ställer som redogjorts för i avsnitt 3.1 inte några krav på att leverantörer till upphandlande myndigheter och enheter ska använda den europeiska standarden för elektroniska fakturor. De upphandlande myndigheterna och enheterna måste dock enligt direktivet ta emot och behandla sådana fakturor. Det innebär att alla statliga myndigheter, kommuner, landsting och övriga upphandlande myndigheter och enheter enligt definitionen i respektive upphandlingslag måste inrätta de system som krävs för att motta elektroniska fakturor, oavsett om några sådana fakturor skickas eller inte.

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. Som framgått av avsnitt 4.1 finns redan i dag krav på statliga myndigheter att hantera inkommande och utgående fakturor elektroniskt. Dessa krav har bl.a. medfört kostnader för myndigheterna för anskaffning och anpassning av it-stöd. Erfaren-

heter visar att en ökning av de upphandlande myndigheternas kapacitet att ta emot elektroniska fakturor inte i sig medför att andelen sådana fakturor ökar. Möjligheten för upphandlande myndigheter och enheter att frivilligt ställa krav på elektroniska fakturor i samband med upphandlingar har hittills inte utnyttjats i särskilt stor omfattning.

Det finns mot denna bakgrund en outnyttjad potential inom den offentliga sektorn i form av kostnadsbesparingar vid en övergång till elektronisk fakturering och anledning att utvidga kravet på elektronisk fakturering som följer av e-faktureringsdirektivet. Enligt skäl 35 till e-faktureringsdirektivet bör direktivet inte hindra medlemsstaterna från att fastställa att endast elektroniska fakturor kan översändas inom ramen för offentlig upphandling. En sådan nationell reglering får inte stå i strid mot principen om fri rörlighet för varor och tjänster som följer av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Rätt utformad bedöms dock en sådan reglering vara förenlig med denna princip. Mot denna bakgrund föreslås att ett krav införs på att de fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande myndighet eller enhet ska vara elektroniska. 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.

En övergång till elektronisk fakturering bedöms även få betydande positiva effekter för leverantörerna (se vidare avsnitt 7). Regleringen kan vidare förväntas resultera i en snabbare digitalisering av näringslivet. Det bedöms som sannolikt att de företag som på grund av ett krav på elektronisk fakturering börjar skicka elektroniska fakturor till den offentliga sektorn också i högre utsträckning väljer att skicka sådana fakturor till den privata sektorn. Tillväxtverket har haft i uppdrag att analysera och lämna förslag på åtgärder för en ökad användning i företagen av elektroniska fakturor och kvitton. I sin slutrapport gör Tillväxtverket bedömningen att den mest ändamålsenliga och långsiktigt hållbara åtgärden för att stödja digitaliseringen av fakturor och kvitton i företagen är att ta tillvara på den kraftfulla stimulans som genomförandet av e-faktureringsdirektivet leder till.

Som huvudregel bör de elektroniska fakturorna överensstämma med den europeiska standarden. Det kan emellertid finnas eta-

blerade fakturaflöden mellan leverantörer och upphandlande myndigheter och enheter som inte överensstämmer med den europeiska standarden där det inte är kostnadseffektivt att byta till den europeiska standarden. Därför bör det finnas en möjlighet för parterna att avtala om annan standard för elektronisk fakturering. Samtidigt följer upphandlande myndigheter och enheters skyldighet att ta emot elektroniska fakturor som uppfyller den europeiska standarden av direktivet. Av denna anledning föreslås att en bestämmelse införs som tydliggör denna skyldighet.

Oavsett vilken standard som avtalas krävs att leverantören och den upphandlande myndigheten eller enheten överenskommer om hur fakturan ska översändas. Denna information bör framgå av avtalet mellan parterna. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreslås ges föreskriftsrätt beträffande strukturerade elektroniska format och övriga former för det elektroniska översändandet av fakturor. I förordningen om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling föreslås ESV ges rätt att meddela sådana föreskrifter.

Definitionen av upphandlande myndigheter och enheter i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS), lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) omfattar även offentligt styrda organ. Med offentligt styrda organ avses sådana juridiska personer som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär och att stat, kommun eller landsting har ett visst i de nämnda lagarna närmare specificerat inflytande. Definitionen av upphandlande enheter omfattar bl.a. sådana företag som bedriver verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde med stöd av en särskild rättighet eller ensamrätt.

Enligt 8 kap. 2 § regeringsformen (RF) ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes. Föreskrifter ska vidare enligt samma lagrum meddelas genom lag om de avser kommunernas åligganden. Såväl offentligt styrda organ som upphandlande enheter torde många gånger betraktas som enskilda vid tillämpningen av 8 kap. 2 § RF.

En reglering med krav på leverantörer att utfärda fakturor elektroniskt, och krav på offentligt styrda organ och upphandlade enheter att ta emot sådana fakturor, riktar sig mot såväl enskilda som kommuner och landsting. Bestämmelserna måste därför meddelas genom lag.

Någon befintlig lag där den nu aktuella regleringen naturligt skulle passa in finns inte. Den bör därför placeras i en ny lag.

E-faktureringsdirektivet omfattar endast elektroniska fakturor som utfärdas till följd av utförda kontrakt på vilka något av upphandlingsdirektiven är tillämpliga. Upphandlingsdirektiven gäller för upphandlingar vars värde uppgår till eller överstiger de tröskelvärden som anges i 5 kap. 1 § i LOU, LUF och LUK samt 3 kap. 1 § LUFS. Många upphandlande myndigheter och enheter genomför upphandlingar både över och under ovan angivna tröskelvärden. Att inte låta kravet på leverantörerna att utfärda elektroniska fakturor omfatta sådana fakturor som utfärdats till följd av avtal som ingåtts efter upphandlingar under tröskelvärdena skulle således innebära att många fakturor inte skulle träffas av kravet.

Ytterligare en beloppsgräns finns att beakta, nämligen gränsen för direktupphandlingar. Begreppet direktupphandling definieras i 19 kap. 4 § LOU respektive 19 kap. 4 § LUF. Där anges att med direktupphandling avses ett förfarande utan krav på anbud i viss form. En upphandling vars värde beräknas understiga beloppsgränsen kan genomföras genom direktupphandling. Beloppsgränserna innebär att ett stort antal fakturor som utfärdas till upphandlande myndigheter och enheter har sin grund i avtal som har direktupphandlats. Om dessa undantogs från lagens tillämpningsområde skulle många fakturor inte träffas av regleringen. Ett undantag för fakturor som utfärdats till följd av avtal som har direktupphandlats skulle vidare kunna medföra tillämpningsproblem. Direktupphandlingar kan genomföras på många olika sätt, t.ex. med skriftligt underlag och avtal, per telefon eller direkt över disk hos en leverantör. Det är inte alltid den person som ingår avtal med den upphandlande myndigheten eller enheten känner till att inköpet sker genom direktupphandling. Av det nu anförda följer att tillämpningen skulle underlättas om kravet på elektronisk fakturering gällde oavsett upphandlingsform. Vidare kräver realiseringen av de kostnadsbesparingar som en övergång till

elektronisk fakturering kan ge upphov till (se vidare avsnitt 7) att lagen ges ett brett tillämningsområde. Mot denna bakgrund föreslås att kravet på elektronisk fakturering ska omfatta alla fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande myndigheter eller enheter, oavsett hur upphandlingen har gått till.

6.2 Undantag

Förslag: Bestämmelserna i denna lag ska inte tillämpas i de fall användande av elektronisk faktura skulle innebära en risk för röjande av uppgifter som omfattas av sekretess eller en risk för skada i övrigt för säkerhetskänslig verksamhet.

Skälen för förslaget: Den föreslagna regleringen innebär att fakturor som utfärdas till en upphandlande myndighet eller enhet som huvudregel ska vara elektroniska. Det kan dock förekomma att fakturor som utfärdas av en leverantör till en upphandlande myndighet eller enhet är olämpliga att hantera elektroniskt av sekretess- eller säkerhetsskäl. Av den anledningen kan olika alternativ för att utforma undantag från regleringen övervägas.

Även e-faktureringsdirektivet förutsätter att inte alla fakturor kan hanteras elektroniskt. Enligt artikel 1 första stycket i direktivet ska det tillämpas på elektroniska fakturor som utfärdas till följd av utförda kontrakt på vilka något av upphandlingsdirektiven är tillämpliga. Bestämmelserna i e-faktureringsdirektivet är således inte tillämpliga på fakturor som utfärdas till följd av kontrakt som har undantagits i upphandlingsdirektiven. Enligt artikel 15.3 i LOU-direktivet respektive artikel 24.3 i LUF-direktivet ska direktiven inte tillämpas om upphandlingen och fullgörandet av det offentliga kontraktet eller projekttävlingen omfattas av sekretess eller måste åtföljas av särskilda säkerhetsåtgärder i enlighet med lagar och andra författningar som gäller i en medlemsstat, förutsatt att medlemsstaten har fastslagit att de berörda väsentliga intressena inte kan garanteras genom mindre ingripande åtgärder.

Enligt artikel 1 andra stycket i e-faktureringsdirektivet ska direktivet inte heller tillämpas på elektroniska fakturor som utfärdas till följd av utförda kontrakt som omfattas av LUFS-direktivet, om upphandlingen och utförandet av kontraktet har

sekretessbelagts eller inte får ske utan särskilda säkerhetsåtgärder i enlighet med gällande lagar och andra författningar i en medlemsstat, under förutsättning att medlemsstaten har fastställt att de väsentliga intressena i fråga inte kan garanteras genom mindre inkräktande åtgärder. LUFS-direktivet har i svensk rätt genomförts genom regleringen i LUFS. Lagen gäller, med vissa undantag, för upphandling på försvars- och säkerhetsområdet av militär utrustning, utrustning av känslig karaktär, byggentreprenader, varor och tjänster som direkt hänför sig till militär utrustning eller utrustning av känslig karaktär samt byggentreprenader och tjänster särskilt avsedda för militära syften eller av känslig karaktär. Enligt 2 kap. 18 § LUFS avses med militär utrustning sådan utrustning som är särskilt utformad eller anpassad för militära syften och som är avsedd att användas som vapen, ammunition eller krigsmateriel. Av 2 kap. 29 § LUFS framgår att med utrustning, byggentreprenader och tjänster av känslig karaktär avses utrustning, byggentreprenader respektive tjänster som har ett säkerhetssyfte och som inbegriper, kräver eller innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Enligt 2 kap. 22 § LUFS avses med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter information och material oavsett form, karaktär eller överföringsteknik som omfattas av krav på en viss säkerhetsnivå eller en viss skyddsnivå samt som med hänsyn till rikets säkerhet enligt lagar och andra författningar måste skyddas mot intrång, förstörelse, avlägsnande, spridning, förlust eller åtkomst av någon obehörig person eller mot någon annan typ av risk.

Enligt 7 kap. 12 § LUFS får en upphandlande myndighet eller enhet ställa särskilda villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras, t.ex. beträffande informationssäkerhet. Enligt 7 kap. 13 § samma lag får en upphandlande myndighet eller enhet kräva att en leverantör uppfyller vissa krav för att skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, som myndigheten eller enheten överlämnar under upphandlingsförfarandet. I 7 kap. 15 § regleras vidare vilka krav som en upphandlande myndighet eller enhet får ställa på anbuden när det gäller utfästelser och information från leverantören om hur denne ska skydda information som denne har tillgång till innan, under utförandet av och efter det att kontraktet har genomförts eller upphört att gälla.

Vid utformningen av ett undantag från huvudregeln om elektronisk fakturering är även skäl 16 i e-faktureringsdirektivet av betydelse. Där anges att e-faktureringsdirektivet gäller med förbehåll för artikel 346 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och att direktivet inte är tillämpligt på fakturor som utfärdas till följd av utförda kontrakt som är sekretessbelagda eller förenade med särskilda säkerhetsåtgärder, men som inte omfattas av direktiv 2014/23/EU, direktiv 2014/24/EU och direktiv 2014/25/EU enligt artiklarna 10.6, 15.3 respektive 24.3. Av artikel 346 i fördraget följer att ingen medlemsstat är förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen och att varje medlemsstat får vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel.

E-faktureringsdirektivet ger således medlemsstaterna ett visst utrymme att reglera undantag från kravet på myndigheter och enheter att ta emot elektroniska fakturor. Som tidigare anförts är statliga myndigheter med fler än 50 anställda enligt förordningen om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte skyldiga att hantera sina utgående beställningar av varor och tjänster elektroniskt. Kravet gäller dock inte för beställningar som görs av Regeringskansliet, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut eller Säkerhetspolisen eller beställningar som är olämpliga att hantera elektroniskt av sekretesskäl eller säkerhetsskyddsskäl. Det finns goda argument för att även undanta vissa myndigheter i lagen om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling. De argumenten gör sig främst gällande för sådana myndigheter som bedriver verksamhet av betydelse för nationell säkerhet. Eftersom det inte på förhand kan fastslås att en viss myndighets samtliga inkommande fakturor uppfyller kriterierna för undantag enligt direktivet bedöms det dock vara mindre lämpligt att utforma ett undantag som, på samma sätt som i den nämnda förordningen, undantar specifika myndigheter från lagens tillämpning.

Det står, i enlighet med vad som ovan anförts, klart att det finns ett behov av undantag för vissa fakturor som är olämpliga att hantera elektroniskt. Detta gäller för det första för fakturor där användningen av elektronisk fakturering skulle innebära risk för

röjande av uppgifter som omfattas av sekretess. Även om direktivets undantagsbestämmelse enligt sin ordalydelse utgår från formerna för upphandlingen och inte faktureringen, framstår det vid utformningen av bestämmelsen som mest ändamålsenligt att låta bedömningen grundas på huruvida elektronisk fakturering är olämplig i det enskilda fallet, oavsett vad som gäller för den aktuella upphandlingen.

Det är vidare rimligt att uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, eller annan lag till vilken det finns en hänvisning i OSL inte behöver hanteras elektroniskt, om detta skulle innebära en risk för att uppgifterna skulle röjas. En bedömning av huruvida det finns en sådan risk måste grundas på någon konkret omständighet i det enskilda fallet, t.ex. att sättet för överföring av fakturorna inte bedöms vara tillräckligt säkert.

Det finns också behov av undantag i de fall elektronisk fakturering skulle innebära risk för skada i övrigt för säkerhetskänslig verksamhet. Bestämmelser om sådan verksamhet finns i säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskydds-förordningen (1996:633). Med sådan verksamhet avses enligt 4 § säkerhetsskyddsförordningen verksamhet av betydelse för rikets säkerhet. Begreppet rikets säkerhet är inte definierat i lag, men regeringen har i förarbetena till säkerhetsskyddslagen förklarat att begreppet omfattar såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statsskick (se prop. 1995/96:129 s. 22 f.) Skyddet för den yttre säkerheten tar i första hand sikte på totalförsvaret, dvs. den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Ett hot mot rikets yttre säkerhet anses dock kunna förekomma, även om det inte hotar totalförsvaret. Skyddet av rikets yttre säkerhet anses omfatta uppgifter och förhållanden av rent militär betydelse eller av betydelse för totalförsvaret i övrigt och andra uppgifter som har betydelse för rikets nationella oberoende. Också rikets inre säkerhet kan vara hotad utan att totalförsvaret berörs.

Det pågår för närvarande en översyn av säkerhetsskyddslagstiftningen med förslag om att bl.a. utvidga lagens tillämpningsområde för att uppnå ett bättre skydd för Sveriges säkerhet. I betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25) föreslås

bl.a. att säkerhetsskydd ska gälla för verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Säkerhetsskyddet ska enligt förslaget inriktas mot säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet, vilket innebär att lagens tillämpningsområde utvidgas. Skyddet av säkerhetsskydds-klassificerade uppgifter föreslås gälla för sådana uppgifter som är av betydelse för Sveriges säkerhet och som omfattas av sekretess eller som skulle ha omfattats av sekretess om OSL hade varit tillämplig. Härigenom tydliggörs att bestämmelsen även avses gälla för enskilda verksamhetsutövare. Utredningens förslag innebär att uttrycket säkerhetskänslig verksamhet ges en vidare innebörd för att innefatta lagens skyddsintressen i dess helhet.

Det framstår som naturligt att innebörden av den aktuella undantagsregeln utvecklas till följd av ändrad lagstiftning och rättspraxis och införandet av en ny säkerhetsskyddslag kan således förväntas komma att påverka tillämpningsområdet för regleringen.

Säkerhetsskyddslagen gäller för alla verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. I verksamhet där lagen gäller ska det säkerhetsskydd finnas som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter. Myndigheter och andra som bestämmelserna om säkerhetsskydd gäller för ska bl.a. undersöka vilka uppgifter i verksamheten som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet. Resultatet ska dokumenteras i en säkerhetsanalys.

Det aktuella undantaget kan mot denna bakgrund bli tillämpligt när behovet av säkerhetsskydd medför att elektronisk fakturering inte är lämpligt över huvud taget. Det kan röra sig om känslig information som framgår av fakturan, men även andra förhållanden, såsom att förekomsten av ett avtalsförhållande i sig kan utgöra sådan information som behöver skyddas av säkerhetsskäl. Vissa myndigheters verksamhet kan vara av sådan beskaffenhet att undantaget kan bli tillämpligt på merparten av de fakturor som utfärdas till myndigheten.

I de flesta fall torde det redan vid upphandlingstillfället stå klart att fakturorna till följd av det aktuella kontraktet kommer att omfattas av undantaget. I vissa fall kan det emellertid vara svårt för leverantören att bedöma om undantaget är tillämpligt eller inte.

Denna osäkerhet kan undanröjas genom att den upphandlande myndigheten eller enheten i förfrågningsunderlaget och efterföljande avtal tydligt anger hur fakturering ska ske.

Det är viktigt att skyddet för känsliga uppgifter säkerställs vid elektronisk överföring. Regeringen har nyligen gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. kartlägga behovet av att förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet utsätts för risker i samband med bl.a. utkontraktering och föreslå olika förebyggande åtgärder, t.ex. tillståndsprövning. Uppdraget ska redovisas senast den 1 maj 2018 (Ju 2017:32).

6.3 Vite

Förslag: Den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att vid vite förelägga en leverantör som skickar pappersfakturor eller elektroniska fakturor som inte överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering att skicka elektroniska fakturor i enlighet med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, om inte annat har avtalats.

Ett beslut att förelägga vite får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Skälen för förslaget: För att den föreslagna regleringen verkligen ska få de positiva effekter som förutsetts krävs att den följs av leverantörerna samt de upphandlande myndigheterna och enheterna. Erfarenheter visar att flertalet upphandlande myndigheter och enheter redan nu i samband med upphandlingar ställer krav på elektroniska fakturor, men att detta krav inte alltid följs. Någon form av sanktion för leverantörer som, trots kravet i den nya lagen på elektronisk fakturering fortsätter att skicka pappersfakturor, eller skickar elektroniska fakturor som inte överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, bör därför övervägas.

I Danmark har ett krav på att elektroniska fakturor ska utfärdas till den offentliga sektorn införts tillsammans med en rätt för beställaren att innehålla betalning för det fall att pappersfaktura

skickas. En sådan sanktion bedöms vara effektiv för att säkerställa efterlevnaden, men kan uppfattas som oskälig och alltför långtgående.

Ett mindre långtgående alternativ som kan övervägas är att införa en rätt för upphandlande myndigheter och enheter att ta ut en avgift av leverantörer som skickar pappersfakturor. Många av de upphandlande myndigheter och enheter som i dag ställer krav på elektroniska fakturor i sina upphandlingar och avtal har valt att avtala om en avgift för det fall att leverantören i strid med avtalet skickar pappersfakturor. Enligt uppgifter från Nätverket för Elektroniska Affärer tillämpas straffavgifter för pappersfakturor på mellan 150–180 kronor per faktura inom delar av dagligvarusektorn i Sverige.

Kravet på att elektroniska fakturor ska användas riskerar dock att urholkas om det är möjligt att avstå från att följa lagen genom att betala en mindre avgift per faktura. En skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att ta ut en avgift för varje pappersfaktura som skickas kan vidare bli mycket kostnadskrävande. En sanktion i form av en avgift för varje pappersfaktura som skickas är till sin karaktär reaktiv. Syftet med den föreslagna regleringen är att uppnå en hög användning av elektroniska fakturor och en sanktion bör därför utformas så att den i större utsträckning påverkar leverantörens framtida agerande.

En annan sanktion som kan övervägas är vite. Det är ett tvångsmedel, som avser att förmå den enskilde att själv följa en myndighets beslut. Om en myndighet skulle ges rätt att vid vite förelägga en leverantör som skickar pappersfakturor, eller elektroniska fakturor som inte överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, till upphandlande myndigheter och enheter att skicka elektroniska fakturor i enlighet med standarden skulle det möjligen skapas större möjligheter att påverka leverantörens framtida agerande. En sådan reglering skulle likna den som finns i 30 kap. 3 § aktiebolagslagen (2005:551), som ger Bolagsverket rätt att vid vite förelägga den verkställande direktören eller en styrelseledamot att fullgöra skyldighet enligt denna lag eller annan författning att bl.a. på bolagets fakturor ange de uppgifter som framgår av 28 kap. 5 § i samma lag.

Av 3 § lagen (1985:206) om viten framgår att vitet ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden, och till omständigheterna i övrigt, kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet. Vitesbeloppet kan därmed anpassas efter omständigheterna för att uppnå syftet med regleringen. Detta skapar också ökade möjligheter att komma åt upprepade förseelser.

I praktiken skulle införandet av en vitessanktion innebära att en upphandlande myndighet eller enhet måste anmäla till den ansvariga myndigheten att en leverantör skickar fakturor som inte uppfyller lagens krav för att den senare myndigheten ska få kännedom om överträdelsen och kunna pröva om det finns skäl att besluta om ett vitesföreläggande mot leverantören.

Vid en samlad bedömning framstår det som mest ändamålsenligt att införa en sanktionsmöjlighet i form av en rätt för den myndighet som regeringen bestämmer att vid vite förelägga en leverantör som skickar pappersfakturor eller elektroniska fakturor som inte överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering att skicka elektroniska fakturor i enlighet med standarden.

Om en myndighet tar emot en faktura som inte uppfyller den europeiska standarden, och inte annan standard för elektronisk fakturering som har avtalats mellan parterna, framstår det som mest ändamålsenligt att myndigheten i första hand kontaktar leverantören och begär en ny faktura som uppfyller standarden, och först om leverantören inte tillmötesgår begäran tar kontakt med den myndighet som getts möjlighet att utfärda ett vitesföreläggande. Det bör också framhållas att den föreslagna regleringen inte är avsedd att utgöra något hinder mot att parterna avtalar om sanktioner för fakturor som inte uppfyller kraven.

Av 6 § lagen om viten följer att frågor om utdömande av viten prövas av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet.

ESV bör ges uppdrag att vid vite förelägga en leverantör som skickar pappersfakturor eller elektroniska fakturor som inte överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering att skicka elektroniska fakturor i enlighet med standarden.

Ett beslut om vitesföreläggande bör få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätt.

6.4 Stöd till upphandlande myndigheter och enheter samt till leverantörer

Bedömning: 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.

Skälen för bedömningen: ESV har sedan 2006 i uppdrag av regeringen att analysera, främja och stötta arbetet med införandet av elektroniska fakturor och beställningar i staten. ESV har även fått i uppdrag att främja arbetet med e-handel i staten samt verka för och följa upp användningen och realiseringen av ekonomiska nyttor med hjälp av en genomgående elektronisk inköpsprocess. Vidare ska ESV medverka till att främja arbete med gränsöverskridande lösningar och tjänster för e-handel. Uppdraget ska genomföras i samverkan med SKL och Upphandlingsmyndigheten inom ramen för samarbetet Single Face to Industry (SFTI). ESV har även beslutat föreskrifter till förordningen om myndigheters bokföring och förordningen om myndigheters elektroniska informationsutbyte. ESV har därför kompetens och kunskap att tillhandahålla stöd för såväl upphandlande myndigheter och enheter som leverantörer till offentlig sektor.

ESV har i sin rapport Uppdrag att analysera konsekvenser av ett krav på e-fakturering till offentlig sektor (ESV 2015:44) 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 . ESV har framhållit att arbetet bör utföras i samverkan med SKL och Upphandlingsmyndigheten.

ESV bör mot denna bakgrund 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. Med

hänsyn till det pågående samarbetet inom SFTI och Upphandlingsmyndighetens närliggande uppgift att bidra till att hela inköpsprocessen kan genomföras elektroniskt, bör uppdraget utföras i samverkan med SKL och Upphandlingsmyndigheten.

Det krävs ett systematiskt arbete för att den potential som ligger i en övergång till användning av elektroniska fakturor ska kunna realiseras. Ansvaret för att realisera nyttor i form av besparingar och kvalitetshöjningar ligger ytterst hos ledningen för respektive myndighet. För att kunna disponera ekonomiska nyttor från de verksamheter där de faktiskt realiserats måste dock dessa beräknas och mätas både på myndighetsnivå och på övergripande nivå. ESV har i rapporten Uppföljning av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt (ESV 2014:2) lämnat förslag till en modell för nyttorealisering. Modellen förutsätter att de medverkande myndigheterna tar fram, förankrar och följer upp specifika nyttoanalyser. Nyttoanalyserna behöver genomföras på ett likartat sätt för att göra det möjligt att konsolidera utfall på ett bra sätt. ESV bör därför få i uppdrag att ansvara för en samordnad process för nyttorealisering samt uppföljning på en mer övergripande nivå.

6.5 Uppgiftsskydd

Bedömning: Personuppgiftslagen och offentlighets- och sekretesslagen uppfyller e-faktureringsdirektivets krav på uppgiftsskydd. Det behövs inte någon ytterligare reglering.

Skälen för bedömningen: Artikel 8 i e-faktureringsdirektivet reglerar uppgiftsskyddet. Enligt artikel 8.1 påverkar inte direktivet tillämpningen av tillämplig unionslagstiftning och nationell lagstiftning om uppgiftsskydd. Enligt artikel 8.2 får personuppgifter som inhämtats för elektronisk fakturering användas enbart för det ändamålet eller för ändamål som är förenliga med detta, om inte annat följer av bestämmelser av annan innebörd i unionsrätt eller nationell rätt och utan att det påverkar de undantag och begränsningar som föreskrivs i artikel 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet).

Enligt artikel 13 i dataskyddsdirektivet får medlemsstaterna genom lagstiftning vidta åtgärder för att begränsa skyldigheterna och rättigheterna enligt direktivet, om det bedöms nödvändigt med hänsyn till bl.a. statens säkerhet, försvaret och skydd av den registrerades eller andras fri- och rättigheter.

Enligt artikel 8.3 i e-faktureringsdirektivet ska medlemsstaterna se till att arrangemangen för att, i öppenhets- och redovisningssyfte, offentliggöra personuppgifter som har samlats in vid elektronisk fakturering överensstämmer med offentliggörandets ändamål och principen om integritetsskydd, utan att detta påverkar tillämpningen av de undantag och begränsningar som föreskrivs i artikel 13.

Personuppgiftslagen (1998:204), i det följande förkortad PUL, genomför dataskyddsdirektivet. Som grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter anges i lagen bl.a. att personuppgifter bara får behandlas om det är lagligt, och att personuppgifter får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål samt att personuppgifter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket de samlades in (9 § PUL). Enligt skäl 36 till e-faktureringsdirektivet bör det klargöras att den befintliga dataskyddslagstiftningen är tillämplig på elektronisk fakturering. I svensk rätt följer det av PUL, varför någon ytterligare reglering inte behövs i den delen.

OSL innehåller bl.a. begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden finns i 22–40 kap. OSL. Exempelvis gäller enligt 21 kap. 7 § OSL sekretess för personuppgift om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med PUL.

Genom regleringen i PUL och OSL bedöms e-faktureringsdirektivets krav på uppgiftsskydd vara uppfyllt.

6.6 Förhållandet till befintliga bestämmelser om fakturor

Förslag: Regleringen i 11 kap. 6 § mervärdesskattelagen ska ändras så att det framgår att det finns bestämmelser om krav på elektroniska fakturor i den nya lagen om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling.

Skälen för förslaget: Som framgått av avsnitt 4.2 innehåller ML dels detaljerade bestämmelser om fakturors innehåll, dels krav på att mottagaren ska godkänna att en elektronisk faktura utfärdas. I 11 kap. 6 § anges exempelvis att en elektronisk faktura enligt 1 kap. 17 a § får utfärdas endast om mottagaren godkänner det. När det gäller fakturors innehåll anges i artikel 3 i e-faktureringsdirektivet att kommissionen i sin begäran till den relevanta europeiska standardiseringsorganisationen ska kräva att den europeiska standarden för elektronisk fakturering är förenlig med relevanta bestämmelser i mervärdesskattedirektivet. Därmed bör standarden komma att uppfylla de krav som finns i 11 kap. 8 och9 §§ ML och som härrör från mervärdesskattedirektivet.

I skäl 37 till e-faktureringsdirektivet tydliggörs att e-faktureringsdirektivet har ett annat syfte, och ett annat tillämpningsområde än mervärdesskattedirektivet, och att det inte påverkar bestämmelserna om användning av elektroniska fakturor för mervärdesskatteändamål. Det anges vidare att artikel 232 i mervärdesskattedirektivet reglerar förhållandet mellan handelsparter och syftar till att säkerställa att mottagaren inte kan påtvingas användning av elektroniska fakturor av avsändaren, och att detta inte bör påverka medlemsstaternas rätt att införa en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att, på vissa villkor, ta emot elektroniska fakturor.

Eftersom det nu införs krav på elektroniska fakturor vid offentlig upphandling i den föreslagna lagen bör 11 kap. 6 § ML ändras så att detta framgår.

7 Ikraftträdandebestämmelser

Förslag: De föreslagna reglerna ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Skälen för förslaget: Enligt artikel 11 i e-faktureringsdirektivet ska medlemsstaterna anta, offentliggöra och tillämpa de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 27 november 2018. Med undantag från huvudregeln ska medlemsstaterna senast 18 månader efter offentliggörandet av hänvisningen till den europeiska standarden för elektronisk fakturering i Europeiska unionens officiella tidning anta, offentliggöra och tillämpa de bestämmelser som är nödvändiga för att uppfylla skyldigheten i artikel 7 att ta emot och behandla elektroniska fakturor. Medlemsstaterna får skjuta upp tillämpningen för sina upphandlande myndigheter och enheter under den centrala nivån upp t.o.m. 30 månader efter offentliggörandet av hänvisningen. Med upphandlande myndigheter under den centrala nivån avses myndigheter enligt definitionen i artikel 2.1 led 3 i LOU-direktivet.

Genomförandefristen kan bli beroende av när hänvisningen till den europeiska standarden för elektronisk fakturering görs i Europeiska unionens officiella tidning. Regeringen bör därför ha möjlighet att bestämma när den nya lagen om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling och tillhörande författningsändringar ska träda i kraft.

8 Konsekvenser

Bedömning: 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.

Skälen för bedömningen

Vilka som påverkas av regleringen

Regleringen påverkar samtliga upphandlande myndigheter och enheter[3]. Regleringen berör vidare 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

[3] Kommuner, kommunala bolag, landsting, landstingsägda bolag, statliga myndigheter, statliga koncerner och privata företag inom försörjningssektor ingår i beräkningen av regleringens konsekvenser.

tillhandahåller IT-konsulttjänster, försäljning av programvara och underhåll av datasystemen, samt postföretag.

Konsekvenser för företag

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 företagens 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 fakturaportallösningar, 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 fakturaportallösningar och de som erbjuds mot en avgift. Uppskattningsvis 5 procent av de medelstora företagen, 10 procent av de små företagen och 80 procent av mikroföretagen bedöms 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.

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 företagens 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.. 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.

Sammantaget anses tillgången till en fakturaportal och de stödjande insatser som föreslås i avsnitt 6.4 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.

Konsekvenser för statliga myndigheter, kommuner och landsting samt andra upphandlande myndigheter och enheter

Mot bakgrund av de tidsbesparingar som e-fakturering medger förväntas regleringen minska de upphandlande myndigheternas och enheternas administrativa kostnader. De administrativa kostnaderna uppskattas sammanlagt minska med närmare 1,3 miljarder kronor fram till 2023. De administrativa kostnaderna förväntas minska för alla typer av upphandlande myndigheter och enheter. De kommunala och landstingsägda bolagen bedöms dock kunna tjäna mest på regleringen, då de i nuläget använder sig av e-fakturering i relativt låg utsträckning.

Manuell hantering av pappersfakturor är den fakturahantering som bedöms ta mest tid i anspråk och för vilken de största potentiella tidsvinsterna vid en övergång till e-fakturering finns. I dagsläget sker dock denna typ av fakturahantering främst i

undantagsfall, exempelvis på grund av att leverantören skickat fakturan till fel adress (t.ex. direkt till kommunen istället för till det företag som ansvarar för inscanningen av kommunens fakturor) eller att fakturan innehåller känslig information. Samtliga landsting och statliga myndigheter, och uppskattningsvis 90 procent av alla kommuner, har i dagsläget fungerande rutiner för e-fakturering. Av de upphandlande myndigheterna och enheterna uppskattas i enlighet med vad som ovan anförts de offentligt ägda bolagen vara den grupp som får störst omställningskostnader till följd av genomförandet av e-faktureringsdirektivet. Dessa kostnader kan hänföras till investeringar i infrastruktur för att kunna hantera e-fakturaflöden samt kompetensutveckling. Utöver dessa omställningskostnader kommer införandet av direktivet innebära en skyldighet för samtliga upphandlande myndigheter och enheter att ta emot och behandla de e-fakturor som uppfyller europeisk standard, vilket kommer innebära ökade system-utvecklingskostnader. Regleringen bedöms mot denna bakgrund medföra ökade kostnader för statliga myndigheter, kommuner och landsting samt andra upphandlande myndigheter och enheter om sammanlagt ca 500 miljoner kronor fram till 2023.

Regleringen förväntas vidare medföra ett antal ytterligare konsekvenser för upphandlande myndigheter och enheter, bl.a. i form av ökade kostnader för omorganisering och omställning av personal. En ökad mängd e-fakturor kan komma att medföra kostnader när personal ska byta arbetsuppgifter, exempelvis medarbetare som arbetar med skanning av fakturor. Samtidigt kan denna förändring frigöra arbetskraft för kärnverksamheten och på sikt leda till besparingar. Regleringen kan vidare förväntas medföra minskade kostnader för lokaler/utrymme för arkivering och för skanningsutrustning. Dessa potentiella ekonomiska effekter bedöms emellertid som små och saknar beräkningsmässig grund.

Kravet på att kommunala myndigheter ska ta emot elektroniska fakturor följer av e-fakturadirektivet och påverkar den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen går emellertid inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Regleringen innebär ett nytt åtagande för kommuner och landsting, vilket innebär att den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Samtliga landsting och merparten av kommunerna har redan i dag fungerande rutiner för e-fakturering. Övergången till

elektronisk fakturering vid offentlig upphandling medför vissa investeringar som leder till effektivisering och besparingar. Kostnadsminskningen bedöms överstiga kostnaderna för investeringen.

Konsekvenser för arbetslösheten och sysselsättningen

Regleringen förväntas få en positiv effekt på produktiviteten i samhället genom ökad effektivitet i den ekonomiska administrationen och minskad postgång. Denna positiva produktivitetseffekt förväntas i ett direkt första led resultera i en negativ effekt på sysselsättning och arbetslöshet. Delar av de produktivitetsvinster och besparingar som regleringen förväntas medföra kommer dock att kunna realiseras utan en negativ sysselsättningseffekt. Dessa besparingar kan i ett nästa led förväntas bidra till fler anställningar inom såväl den privata och som den offentliga sektorn, vilket generar en indirekt positiv sysselsättningseffekt. Storleken på dessa effekter är svåruppskattad.

Vidare förväntas regleringen medföra en minskad postvolym om ca 80 miljoner brev fram till 2023, eller i genomsnitt 11 miljoner brev årligen. Denna minskning bör jämföras med den uppskattade totala mängden brev och försändelser på ca 1,8 miljarder. Det bedöms därför inte som sannolikt att minskningen kommer att påverka sysselsättningen i någon betydande grad.

Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor

Regleringens sysselsättningseffekt bedöms kunna ge vissa begränsade konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor. Sammantaget bedöms sysselsättningseffekten bli något mer negativ för kvinnor än män. Osäkerheterna i denna bedömning är dock betydande.

De tjänster som kan komma att försvinna som en följd av minskad postgång utförs sannolikt i större utsträckning av män än kvinnor. De tjänster som kan komma att försvinna som en följd av minskade externa skanningstjänster kommer tvärtom med stor sannolikhet i större utsträckning drabba kvinnor än män. De privata arbetstillfällen som kan tillkomma som en följd av att fler aktörer använder e-fakturering och köper externa tjänster kopplat

till anslutning, kompetensutveckling, systemutveckling etc. kan förväntas sysselsätta fler män än kvinnor.

Utöver sysselsättningseffekten bedöms regleringens mest betydande konsekvens för jämställdheten utgöras av dess påverkan på de enskilda som arbetar med ekonomisk fakturaadministration på mottagar- och leverantörssidan. Dessa individer förväntas i relativt stor utsträckning behöva byta arbetsuppgifter. Könsfördelningen bland individerna bedöms genomgående som mycket ojämn. Enligt SCB utgörs hela 87 procent av sysselsatta ekonomiassistenter kvinnor.

Det är generellt svårt att bedöma om dessa förändringar sammantaget kommer att upplevas som positiva eller negativa, eller få en positiv eller negativ effekt på jämställdheten. Det faktum att berörda individer förväntas byta arbetsuppgifter som är mer manuellt arbetsintensiva, till en något bredare portfölj av arbetsuppgifter, med ett högre förädlingsvärde och ökade inslag av digitalisering, skulle kunna indikera att regleringen över tid kan påverka dessa individer positivt.

Konsekvenser för miljö och klimat

Regleringen förväntas få en positiv miljömässig effekt genom en minskad postgång om ca 80 miljoner brev fram till 2023. Genom att konvertera de uppskattade miljömässiga konsekvenserna av minskad postgång till koldioxidekvivalenter kan förslaget uppskattas ge en minskad miljömässig effekt motsvarande ca 10 000 ton koldioxidutsläpp.

Genom måttet Social Cost of Carbon kan den sociala kostnaden, dvs. kostnaderna som bärs av hela samhället för att släppa ut koldioxid i atmosfären, översättas i pengar. Uttryckt i detta mått motsvarar de uppskattade miljömässiga besparingarna av förslaget 4 miljoner kronor fram till 2023.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Mot bakgrund av de konsekvenser som redogjorts för ovan uppskattas regleringen sammantaget skapa en positiv samhällsekonomisk effekt om närmare 1,4 miljarder kronor fram till år

2023. De samhällsekonomiska effekterna av att enbart genomföra e-faktureringsdirektivet uppskattas bli negativa och uppgå till knappt -100 miljoner kronor under samma period. Nettonyttan av ett krav på leverantörer att skicka elektroniska fakturor, jämfört med att enbart genomföra direktivets minimumnivå, uppskattas därmed till närmare 1,5 miljarder kronor.

En övergång till elektronisk fakturering innebär en högre grad av spårbarhet för ekonomiska transaktioner, vilket i förlängningen kan bidra till en lägre grad av ekonomisk brottslighet i form av exempelvis skatteundandragande.

9 Författningskommentar

Förslaget till lag om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling

1 §
I paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.1, finns en upplysningsbestämmelse som anger att lagen innehåller bestämmelser om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling.

2 §
I paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.1, finns en definition av begreppet elektroniska fakturor. Definitionen överensstämmer med definitionen i artikel 2 punkten 2 i e-faktureringsdirektivet. Med elektroniska fakturor avses fakturor som har utfärdats, översänts och mottagits i ett strukturerat elektroniskt format. Ett strukturerat elektroniskt format innebär ett standardiserat format som gör det möjligt att behandla informationen automatiskt och elektroniskt.

3 §
I paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.2, finns bestämmelser om undantag från lagens tillämpningsområde.

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 enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, eller annan lag till vilken det finns en hänvisning i OSL.

Bestämmelserna ska inte heller tillämpas i de fall användande av elektronisk faktura skulle innebära risk för skada i övrigt för säkerhetskänslig verksamhet. Det kan röra sig om känslig information som framgår av fakturan, men även andra för-

hållanden. Enbart förekomsten av ett avtalsförhållande i sig kan utgöra sådan information som behöver skyddas av säkerhetsskäl.

Det är normalt den upphandlande myndigheten eller enheten som bedömer om förutsättningarna för att tillämpa undantaget är uppfyllda. För att undanröja eventuell osäkerhet bör den upphandlande myndigheten eller enheten i förfrågningsunderlaget och efterföljande avtal tydligt ange hur fakturering ska ske. En leverantör som vid fakturering är osäker på om förutsättningarna för att tillämpa undantaget är uppfyllda bör kontakta den upphandlande myndigheten eller enheten.

4 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.1, finns en bestämmelse som ålägger leverantörer att till upphandlande myndigheter eller enheter skicka elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden, om inte någon annan standard för elektronisk fakturering har avtalats.

Med upphandlande enheter avses upphandlande enheter enligt definitionen i respektive upphandlingslag.

Uppgift om hur fakturering ska ske bör framgå av avtalet mellan parterna.

5 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.1, finns en bestämmelse som ålägger upphandlande myndigheter och enheter att ta emot och behandla fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

Med upphandlande enheter avses upphandlande enheter enligt definitionen i respektive upphandlingslag.

Uppgift om hur fakturorna ska översändas bör framgå av avtalet mellan parterna.

6 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.1, finns en bestämmelse som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om strukturerade elektroniska format och övriga former för det elektroniska översändandet av fakturor. Föreskrifterna kan avse exempelvis användning av viss infrastruktur för översändande av fakturor.

7 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.3, finns en bestämmelse som möjliggör för den myndighet som regeringen bestämmer att förelägga en leverantör att de fakturor som leverantören utfärdar, och som omfattas av bestämmelserna i denna lag, ska överensstämma med den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

Bestämmelsen ger möjlighet att vid vite förelägga en leverantör som skickar pappersfakturor eller elektroniska fakturor som inte överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering att skicka elektroniska fakturor i enlighet med standarden. Om en myndighet tar emot en faktura som inte uppfyller den europeiska standarden framstår det som mest ändamålsenligt att myndigheten i första hand kontaktar leverantören och begär en ny faktura som uppfyller standarden, och först om leverantören inte tillmötesgår begäran informerar den myndighet som getts möjlighet att utfärda ett vitesföreläggande. Regleringen utgör inget hinder mot att parterna avtalar om sanktioner för fakturor som inte uppfyller kraven.

För viten tillämpas i övrigt lagen om viten. Av 6 § i denna lag följer att frågor om utdömande av viten prövas av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet.

8 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.3, finns en bestämmelse om överklagande av beslut om vitesföreläggande enligt 7 §. Enligt bestämmelsen får överklagande ske till allmän förvaltningsdomstol. Vidare anges att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ikraftträdandebestämmelse

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 7, anges att den nya lagen om elektroniska fakturor ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

11 kap.
6 §
I paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.6, läggs ett nytt *andra stycke* till. I det nya stycket anges att det finns bestämmelser om krav på elektronisk faktura vid offentlig upphandling i lagen (2018:000) om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling.

Ikraftträdandebestämmelse
I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 7, anges att lagen om ändring i mervärdesskattelagen ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Departementsserien 2017

Kronologisk förteckning

1. Elektronisk övervakning av kontaktförbud. Ju.
2. Åldersdifferentierat underhållsstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga föräldrar. S.
3. Genomförande av ICT-direktivet. Ju.
4. Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. S.
5. Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. N.
6. Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall. S.
7. Kommunikation för vår gemensamma säkerhet. Uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Ju.
8. Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop. Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen. Ku.
9. Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete. S.
10. ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare. A.
11. Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd. S.
12. Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre. S.
13. Skadeståndets bestämmande vid finansiell rådgivning. Fi.
14. Vissa ändringar i läkemedelslagen. S.
15. Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Genomförande av direktiv (EU) 2015/637. UD.
16. Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift. Ju.
17. En ny lag om försäkringsdistribution. Fi.
18. Karensavdrag – en mer rättvis självrisk. S.
19. Anpassningar av de fastighetsrättsliga, associationsrättsliga, transporträttsliga och immaterialrättsliga författningarna till dataskyddsförordningen. Ju.
20. Regionalt utvecklingsansvar i Stockholms, Kalmar och Blekinge län. Fi.
21. Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. Fi.
22. Utstationering och vägtransporter. A.
23. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om personlig skyddsutrustning. Fi.
24. Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten. Ju.
25. Nya ungdomspåföljder. Ju.
26. En anpassning till dataskyddsförordningen – kreditupplysningslagen och några andra författningar. Ju.
27. Genomförande av säsongsanställningsdirektivet. Ju.
28. En anpassning till dataskyddsförordningen av dataskyddsbestämmelser inom Näringsdepartementets verksamhetsområde. N.
29. Utökade möjligheter till utbyte av läkemedel. S.
30. Ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen. A.
31. Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling. Fi.

Departementsserien 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare. [10]

Utstationering och vägtransporter. [22]

Ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen. [30]

Finansdepartementet

Skadeståndets bestämmande vid finansiell rådgivning. [13]

En ny lag om försäkringsdistribution. [17]

Regionalt utvecklingsansvar i Stockholms, Kalmar och Blekinge län. [20]

Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. [21]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om personlig skyddsutrustning. [23]

Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling. [31]

Justitiedepartementet

Elektronisk övervakning av kontaktförbud. [1]

Genomförande av ICT-direktivet. [3]

Kommunikation för vår gemensamma säkerhet. Uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. [7]

Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift. [16]

Anpassningar av de fastighetsrättsliga, associationsrättsliga, transporträttsliga och immaterialrättsliga författningarna till dataskyddsförordningen. [19]

Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten. [24]

Nya ungdomspåföljder. [25]

En anpassning till dataskyddsförordningen – kreditupplysningslagen och några andra författningar. [26]

Genomförande av säsongsanställnings-direktivet. [27]

Kulturdepartementet

Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop. Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen. [8]

Näringsdepartementet

Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. [5]

En anpassning till dataskyddsförordningen av dataskyddsbestämmelser inom Näringsdepartementets verksamhets-område. [28]

Socialdepartementet

Åldersdifferentierat underhållsstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga föräldrar. [2]

Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. [4]

Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall. [6]

Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete. [9]

Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd. [11]

Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre. [12]

Vissa ändringar i läkemedelslagen. [14]

Karensavdrag – en mer rättvis självrisk. [18]

Utökade möjligheter till utbyte av läkemedel. [29]

Utrikesdepartementet

Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Genomförande av direktiv (EU) 2015/637. [15]