



SVENSKT NÄRINGSLIV

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Enheten för digital förvaltning
Veronica Eckerby
103 33 Stockholm

Vår referens/dnr:
SN 123/2017

Er referens/dnr:
Fi2017/02886/DF

2017-09-29

Remissvar

Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling (Ds 2017:31)

Svenskt Näringsliv, som beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade förslag, vill anföra följande.

Bakgrund och allmänna synpunkter

Ett mål för EU och dess medlemsstater är en papperslös offentlig förvaltning. I arbetet att nå dit antog EU i april 2014 direktiv 2014/55/EU om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling. Direktivet ska 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 det format som överensstämmer med den nya europeiska standard som kommer att tas fram enligt direktivet.

För att genomföra direktivet föreslås en ny lag om elektroniska fakturor vid offentlig upphandling. Den föreslagna lagen ska inte bara gälla för upphandlingar över EU:s tröskelvärden utan vid alla typer av upphandlingar (inklusive vid direktupphandlingar). Enligt förslaget ska de fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande myndighet eller enhet vara elektroniska och överensstämma med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, om inte någon annan standard för elektronisk fakturering har avtalats. Den myndighet som regeringen bestämmer ska enligt förslaget vid vite få förelägga en leverantör att de fakturor som leverantören utfärdar ska överensstämma med den europeiska standarden. Undantag ska finnas om det innebär röjande av uppgifter som omfattas av sekretess eller risk för skada i övrigt för säkerhetskänslig information.

Regeringen har anfört att möjligheten för upphandlande myndigheter och enheter att frivilligt ställa krav på elektroniska fakturor i samband med upphandlingar hittills inte har utnyttjats i särskilt stor omfattning och att det mot denna bakgrund finns en stor outnyttjad potential inom den offentliga sektorn i form av kostnadsbesparingar vid en övergång till elektronisk fakturering.

Svenskt Näringsliv Confederation of Swedish Enterprise

Postadress/Address: SE-114 82 Stockholm Besök/Visitors: Storgatan 19 Telefon/Phone: +46 (0)8 553 430 00
www.svensktnaringsliv.se Org. Nr: 802000-1858

Svenskt Näringsliv är enig med regeringen om att elektronisk fakturahantering är ett samhällsekonomiskt bra förslag. Det är miljövänligt, det är tidsbesparande för bägge parter med lägre administrativa kostnader som följd och ger beställarna en bättre förutsättning att matcha fakturorna med avtalen, vilket i sin tur ökar möjligheten att följa upp att man fått det man beställt. Det nu aktuella förslaget är dock behäftat med flera problem vilka riskerar att urholka och motarbeta de i grunden goda intentioner som direktivet baseras på. Vi säger därför nej till förslaget som det nu är utformat.

Europeisk standard ska stödja alla transaktioner, inte bara offentlig upphandling

Det finns ett flertal lagar som ställer krav på vilket innehåll en faktura ska ha. Bland annat finns sådana krav i bokföringslagen, aktiebolagslagen och skattebetalningslagen. Det är dock de EU-harmoniserade momsreglerna som har de mest detaljerade kraven på hur en faktura ska se ut. Grunden för dessa regler finns i rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt (momsdirektivet).

Inom EU har fakturareglerna i momsdirektivet harmoniserats i två omgångar. I syfte att modernisera och harmonisera reglerna vad gäller fakturering ändrades direktivet 2004. Målet med reglerna uppnåddes dock inte fullt ut bl.a. avseende elektronisk fakturering. Genom ett kompromissförslag genomfördes ytterligare förändringar 2013.

Ett mycket omfattande arbete och flera relevanta synpunkter framfördes vid förändringen av momsdirektivet och Svenskt Näringsliv anser att detta inte har beaktats i det nu aktuella lagändringsförslaget avseende elektronisk fakturering vid offentlig upphandling och implementering av direktiv 2014/55/EU. Bland annat identifierades problem med medlemsstaters nationella lagar som innehöll krav på viss säkerhetslösning eller standard varför detta åtgärdades i momsdirektivet. Vidare identifierades att olika branscher (t.ex. skog, industri, transport osv.) hade utvecklat viss typ av gränsöverskridande standard för e-fakturering. Behov fanns då och finns även idag att dessa olika standarder fortsatt ska vara användbara varför ingen viss e-fakturastandard infördes i momsdirektivet.

Svenskt Näringsliv anser att formuleringen i skäl 22 av rådets direktiv 2014/55/EU stödjer ovanstående synsätt.

(22) Den europeiska standarden för elektronisk fakturering bör även vara **lämplig för användning vid handelstransaktioner mellan företag**. För att göra det möjligt för privata ekonomiska aktörer att använda den nya standarden i sina affärsförbindelser bör kommissionen därför se till att **standard inte utvecklas på ett sådant sätt att den är lämplig för användning endast vid offentlig upphandling**.

Svenskt Näringsliv noterar formuleringarna i skäl 34-35 av rådets direktiv 2014/55/EU.

(34) Vid utgången av de tidsfrister för införlivande som fastställs i detta direktiv **bör upphandlande myndigheter och enheter vara skyldiga att ta emot och behandla elektroniska fakturor** som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering och med alla de syntaxer som förekommer i den förteckning som kommissionen offentliggör i *Europeiska unionens officiella tidning*. **Upphandlande myndigheter och enheter bör därför inte avvisa elektroniska fakturor som uppfyller ovannämnda villkor endast på grund av att de inte överensstämmer med krav (till exempel nationella eller branschspecifika krav eller ytterligare tekniska krav) förutom de som specifikt föreskrivs i detta direktiv**. Andra tvingande grunder för avslag, som t.ex. de rörande avtalsvillkor, bör dock inte påverkas av denna skyldighet. Innan de upphandlande myndigheterna och enheterna betalar fakturan bör det dock under alla omständigheter stå dem fritt att kontrollera huruvida innehållet i den elektroniska fakturan korrekt återspeglar den underliggande affärstransaktionen (till exempel om fakturabeloppet är korrekt) och om fakturan har utställts till rätt mottagare. Skyldigheten

att inte avvisa elektroniska fakturor i enlighet med detta direktiv påverkar inte tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/7/EU ⁽¹³⁾.

- (35) Detta direktiv bör endast ålägga mottagarna av en faktura, dvs. upphandlande myndigheter, inköpscentraler och upphandlande enheter, att acceptera och behandla elektroniska fakturor. Detta direktiv bör inte påverka rätten för fakturans avsändare att välja mellan att sända sin faktura i enlighet med den europeiska standarden för elektronisk fakturering, nationella eller andra tekniska standarder eller i pappersformat. Detta direktiv bör inte hindra medlemsstaterna från att fastställa att endast elektroniska fakturor kan översändas inom ramen för offentlig upphandling. Om avsändaren väljer att översända fakturan enligt den europeiska standarden för elektronisk fakturering, bör mottagarens skyldighet att ta emot och behandla fakturan endast gälla om denna överensstämmer med någon av de syntaxer som ingår i den förteckning över syntaxer som kommissionen har offentliggjort i *Europeiska unionens officiella tidning*. Detta bör dock inte påverka avsändarens möjlighet att använda en tredje parts tjänster för översättning mellan den egna syntaxen och en syntax i förteckningen.

I den föreslagna 4 § anges följande:

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.

Svenskt Näringsliv anser att utformningen av lagtexten felaktigt fokuserar på att leverantören ska använda viss standard för elektronisk fakturering istället för att i enlighet med direktivet enbart ålägga de upphandlande myndigheterna att kunna ta emot elektroniska fakturor. Svenskt Näringsliv saknar det förhållningssätt som anges i skäl 22, nämligen att vald standard även ska vara lämplig att använda i transaktioner mellan företag. Lagtexten måste även innehålla skrivningen "avsändarens möjlighet att använda en tredje parts tjänster för översättning mellan den egna syntaxen och en syntax i förteckningen." Detta för att uppmuntra till öppna lösningar som ger fler alternativa möjligheter till e-fakturering. Utformning av förslag till svensk lag är snävare än vad syftet är med EU:s direktiv. Effekten av nuvarande utformning av lagen kan bli att såväl svenska som utländska företag tvingas anpassa sig till en snäv offentlig standard.

Definitioner och basinnehåll måste införas i svenskt lag

Svenskt Näringsliv noterar att rådets direktiv 2014/55/EU innehåller bl.a. definitioner i artikel 2 samt krav på basinnehållet i en faktura i artikel 6. Dessa definitioner och innehållskrav måste införas i eventuell ny lagstiftning för att kunna tillämpas på korrekt sätt. Annars riskerar feltolkningar och överimplementering. Jämför det omfattande arbete som implementeringen av EU:s fakturadirektiv medförde i 11-11a kapitlen, 1 kap 17 § mervärdesskattelagen, Skatteverkets föreskrifter och en mycket stor mängd ställningstaganden.

Ändringen i mervärdesskattelagen (1994:200) ifrågasätts

Svenskt Näringsliv ifrågasätter föreslaget tillägg i 11 kap. 6 § 2 mervärdesskattelagen.

"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 om krav på elektronisk faktura vid offentlig upphandling."

Av rådets direktiv 2014/55/EU artikel 9 framgår följande:

”Användning av elektroniska fakturor för mervärdesskatteändamål

Detta direktiv ska inte påverka tillämpningen av bestämmelserna i direktiv 2006/112/EG.”

Svenskt Näringsliv anser att tillägget felaktigt kan tolkas som att förslag till lag (2018:000) går utöver momsdirektivets implementering i mervärdesskattelagen vilket inte får vara fallet enligt artikel 9. Vidare fyller tillägget inte heller en funktion upplysningsvis då det finns olika fakturakrav i en mängd andra lagar som inte återfinns nämnda i mervärdesskattelagen. Snarare behövs en hänvisning i lag (2018:000) till mervärdesskattelagens regler då sannolikt stor andel av fakturorna behöver uppfylla momsagens/momsdirektivets faktura- och innehållskrav. Notera även att bland de basinnehållskrav som återfinns i artikel 6 av rådets direktiv 2014/55/EU återfinns en ”mervärdesskattespecificering”.

Annan standard än den europeiska måste accepteras

I konsekvensanalysen synes förslaget inte ta hänsyn till alla de svenska eller utländska företag som idag tillämpar en branschstandard för e-fakturering. Olika redan etablerade branschstandarder måste även fortsatt vara möjliga att tillämpa för såväl små som stora företag och de måste kunna användas i offentlig upphandling. Samma sak gäller för de utländska företag (inte minst för företag utanför EU) som deltar i offentlig upphandling och tillämpar annan standard. Det kan inte vara rimligt att ett företag som redan har investerat i en teknisk lösning för elektronisk fakturahantering ska behöva ställa om sitt system efter en standard som är helt ny och obeprövad. Mottagande myndigheternas framtida system måste således kunna ta emot även andra e-fakturor än de som följer en europeisk standard.

Överimplementeringen innebär ökade kostnaderna för leverantörerna

Den föreslagna lagstiftningen är tänkt att gälla för alla slags upphandlingar, dvs. från första kronan, vilket innebär att den föreslagna svenska regleringen går längre än vad EU-direktivet kräver. Likaså går regeringen längre än nödvändigt i kravet att leverantörerna ska utfärda sina fakturor i visst format när det enligt direktivet är mottagaren som är skyldig att ta emot och behandla fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

Det bör i sammanhanget påminnas om att det rent generellt är alltför få anbud i offentliga upphandlingar i Sverige. Det finns därför - inte minst från regeringens sida - en önskan om ett ökat antal anbud för en bättre konkurrens på den offentliga marknaden. Till detta kommer att över 99 procent av företagen i Sverige är små eller medelstora och 96 procent av de svenska företagen är mikroföretag (dvs. med upp till 10 anställda) och många av dessa företag väljer redan i dag bort att delta i offentlig upphandling eftersom man upplever att det är för krångligt. Sannolikt är det också så att de små företagen i högre grad än de större företagen är anbudsgivare i upphandlingar under tröskelvärdena och att de därför ”drabbas” mer av den föreslagna svenska överimplementeringen. Detta styrks enligt vår uppfattning av att regeringen själv framhåller att 80 procent av mikroföretagen bedöms behöva vidta förändringar i sina verksamheter till följd av regleringen.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget

Mot bakgrund av vad som anförts ovan avstyrker Svenskt Näringsliv förslaget i promemorian så som det utformats. Vi delar den principiella synen att elektronisk fakturahantering är bra ur flera olika utgångspunkter men anser att förslaget går långt utöver direktivets krav, får en

tingade räckvidd som saknar stöd i direktivet, innehåller orimliga och oproportionella sanktioner och saknar rimliga konsekvensanalyser.



Göran Norén



Birgitta Laurent



Anna Sandberg Nilsson

