

Konsekvensutredning avseende föreskrifter om strukturerade elektroniska format och elektroniskt översändande av fakturor

Sammanfattning

Den 1 april 2019 blir det genom lagen (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling obligatoriskt att utfärda, behandla och ta emot elektroniska fakturor inom ramen för offentlig upphandling. Huvudregeln är att fakturorna ska överensstämja med den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) bedömer att lagen behöver kompletteras med bestämmelser om översändandet av elektroniska fakturor, genom föreskrift som meddelas av DIGG. DIGG föreslår bestämmelser som innebär att upphandlande myndigheter och enheter ska registrera sig i PEPPOL:s (Pan-European Public Procurement On-Line) registerfunktion (SML/SMP) och att de ska erbjuda leverantörer översändande av elektroniska fakturor via PEPPOL. Vidare föreslås en bestämmelse som innebär att upphandlande myndigheter och enheter ska tillhandahålla en fakturaportal. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2019.

1. Problemet och vad vi vill uppnå

1.1. Krav på elektroniska fakturor i enlighet med europeisk standard

Den 1 april 2019 blir det obligatoriskt för leverantörer som utfärdar fakturor till följd av offentlig upphandling att skicka elektroniska fakturor till upphandlande myndigheter och enheter. Kravet framgår av lagen (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling (härefter e-fakturalagen). Med

” u p p h a n d l a n d e m y n d i g h e t e r o c h e n h e t e r ” a v s e n d e n e n l i g t d e f i n i t i o n e n i r e s p e k t i v e u p p h a n d l i n g s l a g s o m o m f a t t a s a v e-

fakturalagen.¹ Vidare avses med elektroniska fakturor överlämnas och tas emot i ett strukturerat elektroniskt format som gör det möjligt att behandla dem automatiskt i elektroniska fakturor. Detta ska överensstämma med den europeiska standard för elektronisk fakturering som Europeiska kommissionen har hänvisat till i Europeiska unionens officiella tidning (4 §). Upphandlande myndigheter och enheter är i sin tur skyldiga att ta emot och behandla fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering (5 §). Parterna får emellertid avtala om att en annan standard än den europeiska ska användas för elektronisk fakturering (4 § andra stycket).

Enligt förarbetena till e-fakturalagen syftar övergången till elektroniska fakturor på detta område att bidra till ökad digitaliseringsgrad hos myndigheter och samhället i övrigt. Den samhällsekonomiska nyttan beräknas uppgå till närmare 1,4 miljarder kronor under en sjuårsperiod.² Störst effektivitetsvinst förväntas offentliga fakturamottagare göra, men företagets administrativa kostnader förväntas också minska.³

Lagen genomför EU-direktivet om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling (2014/55/EU). I direktivet föreskrivs att en europeisk standard för elektronisk fakturering ska utarbetas (artikel 3.1) och att medlemsstaterna ska säkerställa att upphandlande myndigheter och enheter tar emot och behandlar elektroniska fakturor som överensstämmer med standarden samt med någon av de syntaxer som har offentliggjorts (artikel 7). Offentliggörande sker genom publicering i EU:s officiella tidning, vilket alltså bestämmelserna i e-fakturalagen hänvisar till. Bestämmelserna i e-fakturalagen genomför direktivet i svensk rätt. E-fakturalagen går emellertid utöver direktivets krav eftersom att lagen gör det obligatoriskt för leverantörer att utfärda elektroniska fakturor. Något sådant krav på leverantörerna finns inte i direktivet.

1.2. Den europeiska standarden

Den europeiska standarden för elektronisk fakturering (EN 16931-1) publicerades i EU:s officiella tidning den 17 oktober 2017. Standarden definierar en semantisk datamodell (core invoice data model) innehållande den basinformation som vanligtvis används i fakturor. Modellen definierar vidare de affärstermer (business

¹ Det vill säga definitionerna i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (prop. 2017/18:153 s. 48).

² Prop. 2017/18:153 s. 7-8.

³ Prop. 2017/18:153 s. 8.

terms) som används i modellen. Vad gäller den tekniska strukturen (syntax) hänvisar standarden till två internationella standarder för XML-meddelanden: Universal Business Language (UBL) 2.1 och UN/CEFACT Cross Industry Invoice (CII). Förteckningen med dessa två syntaxer publicerades även den det aktuella datumet i EU:s officiella tidning, vilket innebär att upphandlade myndigheter och enheter måste kunna ta emot och behandla båda syntaxer. Det bör noteras att UBL är den klart dominerande syntaxen för elektronisk fakturering gentemot offentlig sektor i Sverige.

1.3. Översändandet av fakturor

E-fakturalagen ställer krav på att leverantörer ska utfärda elektroniska fakturor och att upphandlande myndigheter och enheter ska ta emot dem samt att de ska vara i enlighet med den europeiska standarden, under förutsättning att de inte har avtalat om att en annan standard ska användas. Däremot framgår inte hur översändandet av en faktura ska ske, varken i e-fakturadirektivet eller i e-fakturalagen.⁴ Av förarbetena till lagen framgår att oavsett vilken standard parterna använder bör information om översändandet framgå av avtalet.⁵ En elektronisk faktura kan översändas mellan parternas affärssystem på olika sätt, exempelvis via bilateral routing mellan parterna, via ett fakturanätverk såsom Pan-European Public Procurement On-Line (PEPPOL) eller via en tjänsteleverantör som vidareförmedlar fakturor.

En vanlig lösning idag är att en uppkoppling behövs för varje leverantör, dvs. att varje varu- och tjänsteleverantör som levererar till offentlig sektor behöver kopplas mot den aktuella myndigheten eller enheten. Att etablera en koppling kan innebära ett tidskrävande arbete för varje enskild ny leverantör som ska anslutas. Det innebär ofta en högre kostnad samt en mer omfattande och tidskrävande administrativ anslutningsprocess för både köpare och säljare än vad som är nödvändigt. Kostnaden för bilaterala anslutningar är avhängigt ett flertal faktorer, exempelvis val av fakturastandard och kommunikationssätt. Den direkta kostnaden för en offentlig aktör kan, beroende på transaktionsvolym, röra sig mellan 0 kr till omkring 5 000 kr per ansluten leverantör. Därtill kan underhållskostnader tillkomma. Vid byte av system för elektronisk kommunikation behöver varje sändande part ändra mottagarens adress vilket är tidskrävande och kostnadsdrivande. Det kan även leda till att fakturor fördröjs eller inte når fram till mottagarens nya registrerade adress.

⁴ Det framgår emellertid av 6 § att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om strukturerade elektroniska format och övriga former för elektroniskt översändande av fakturor.

⁵ Prop. 2017/18:153 s. 23.

Ytterligare en konsekvens kan vara inläsningseffekter till befintliga systemlösningar, vilket är negativt för konkurrensen på marknaden och indirekt kan medföra onödiga kostnader för upphandlande myndigheter.

De tekniska format som används varierar, datainnehållet kan ibland bli förändrat beroende på olika systemförutsättningar och varje uppkoppling måste göras om i det fall någon part byter systemstöd. Eftersom att e-fakturalagen inte fastställer eller rekommenderar ett sätt för överföring kan flera olika sätt för överföring som idag används leva vidare.

Reformen att göra elektroniska fakturor obligatoriska kan leda till väsentliga kostnadsbesparingar för offentlig sektor och minskade administrativa kostnader för företag. DIGG bedömer dock att en situation med många olika lösningar för översändande av elektroniska fakturor, som aktörerna måste förhålla sig till, kan leda till att potentialen i besparingarna och de positiva samhällsekonomiska effekterna inte utnyttjas fullt ut. Det finns därför ett behov av att klargöra hur elektroniska fakturor bör översändas mellan parterna.

1.4. Utfärdande och översändande vid avsaknad av e-fakturalösning

Utgångspunkten för elektronisk fakturering är att den görs från system till system. Eftersom att e-fakturalagen gör det obligatoriskt att fakturera offentlig sektor elektroniskt måste de leverantörer som ännu saknar möjlighet till elektronisk fakturering genomföra förändringar i sin verksamhet. Befintliga systemlösningar kan behöva anpassas alternativt införskaffas om leverantören helt saknar systemlösningar som möjliggör elektronisk fakturering. Enligt en undersökning som har genomförts för DIGG:s räkning rör det sig främst om små- och mikroföretag som i dagsläget saknar systemstöd för att kunna skapa och skicka en e-faktura.⁶ Vår bedömning är att ett flertal leverantörer inte kommer att kunna fakturera elektroniskt via ett affärssystem när kravet börjar gälla. Dessa leverantörer måste kunna delta i offentliga upphandlingar trots kravet på elektronisk fakturering. Det innebär att det så fort som möjligt bör finnas lösningar på plats som gör det möjligt att fakturera också när system till system-fakturering inte är möjlig.

1.5. Behov av komplettering till e-fakturalagen

DIGG har sammanfattningsvis identifierat att det föreligger primära behov av att komplettera e-fakturalagen i två avseenden. Dels behövs ett klargörande om hur

⁶ Läs mer på: <https://www.digg.se/nyheter--publikationer/nyheter/manga-smaforetagare-klarar-inte-nya-lagkraven-pa-e-faktura>

elektroniska fakturor bör översändas mellan parterna, dels hur utfärdande och översändande ska möjliggöras vid avsaknad av system till system-lösningar. Vidare bedömer DIGG att det finns utrymme att underlätta övergången till elektronisk fakturering och på så sätt öka möjligheterna att få ut så mycket som möjligt av potentialen i reformen.

Kompletteringen av e-fakturalagen kan ha olika former (exempelvis vägledning eller föreskrifter) och de olika lösningsalternativ vi har identifierat redogörs för i avsnitt 2 nedan. Det bör redan nu påpekas att DIGG enligt 21 § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning från och med den 1 april 2019 har möjlighet att meddela föreskrifter för strukturerade format och övriga former för elektroniska översändande av den typ av fakturor som nu är aktuella.⁷

2. Lösningsalternativ och effekterna av utebliven reglering

Regelverket som träder i kraft den 1 april 2019 kommer att påverka många leverantörer samt upphandlade myndigheter och enheter. Utifrån problembeskrivningen ovan kan konstateras att det finns ett behov av att i vissa avseenden komplettera e-fakturalagen, vilket i sin tur kan underlätta övergången till elektronisk fakturering. Nedan presenteras olika identifierade lösningsalternativ som DIGG har utvärderat med utgångspunkt i att övergången ska underlättas, med syftet att få ut så mycket som möjligt av potentialen i reformen. Utöver de olika lösningsalternativen inleder vi resonemangen med ett nollalternativ, det vill säga att ingen åtgärd vidtas.

2.1. Inga åtgärder efter det att lagen träder ikraft (nollalternativet)

Ett alternativ är att helt avstå ifrån att komplettera e-fakturalagen. Regleringen skulle då få verka utifrån nuvarande lydelse och endast kompletteras med information om de krav som ställs på leverantörer och upphandlande myndigheter och enheter. Det innebär att leverantörerna ska utfärda elektroniska fakturor enligt den europeiska standarden, om inte annat avtalats, och att upphandlande myndigheter och enheter ska kunna ta emot och behandla dem. En konsekvens av detta alternativ skulle vara att följderna av lagen fullt ut kan bedömas innan eventuella ytterligare åtgärder vidtas. DIGG bedömer emellertid redan nu, mot bakgrund av problembeskrivningen ovan, att det finns behov av att komplettera

⁷ Se mer om bemyndigandet under avsnitt 4.

bestämmelserna i e-fakturalagen (formen för komplettering diskuteras i alternativerna nedan). Därför bedöms inte detta alternativ vara ändamålsenligt. Nollalternativet riskerar att leda till att övergången till elektronisk fakturering kommer att gå onödigt långsamt, trots lagkravet. Även om lagen skiljer på upphandlingar som påbörjas före respektive efter den 1 april 2019 kommer troligtvis en kvarvarande osäkerhet råda kring hur man säkerställer att de fakturor som man skickar till offentlig sektor de-facto lever upp till den europeiska standarden, som alltså är huvudregel om parterna inte har avtalat om en annan standard. Osäkerheten kan uppstå hos båda parter och kan bland annat bestå i osäkerhet avseende i vilket format man faktiskt skickar.

Ett troligt scenario till följd av att inte införa någon ytterligare reglering är att redan existerande e-fakturatjänster i bästa fall anpassas efter lagens krav och att ytterligare konverteringstjänster skapas beroende på parternas förutsättningar att hantera den europeiska standarden. Konverteringstjänster kan dock innebära en ökad risk för informationsförluster och skapar ytterligare behov av arkivering. DIGG bedömer vidare att de bilaterala kopplingarna, som dessutom väntas öka i och med att fler aktörer kommer att hantera e-fakturor, står i vägen för att utnyttja potentialen i att gå över till elektronisk fakturering. Dessutom riskerar de leverantörer, främst små- och mikroföretag, som idag helt saknar möjlighet till elektronisk fakturering att göra investeringar på området med en högre osäkerhet kring följsamhet mot lagkravet. En sådan osäkerhet kan också innebära en motvilja till investeringsbeslutet eller att man helt avstår från att delta i offentliga upphandlingar tills dess att förutsättningarna klarnat och blivit tydligare.

Avseende behovet av att kunna utfärda och översända elektroniska fakturor vid avsaknad av affärssystem finns det s.k. fakturaportaler eller leverantörsportaler som kan användas. En fakturaportal utgörs i regel av ett webbgränssnitt, i vilket leverantören manuellt kan registrera uppgifter för en faktura. Via tjänsten genereras sedan en e-faktura som inkommer till den upphandlande myndigheten eller enheten (se fördjupad information om fakturaportaler under avsnitt 2.4.3.). Leverantörer har redan idag möjlighet att själva skaffa sig en sådan lösning för att kunna fakturera offentlig sektor. Det finns emellertid en risk att små- och mikroföretag upplever att de inte har tid och kompetens att anskaffa en fakturaportal. Konsekvensen av detta skulle i sådana fall kunna bli att de till slut väljer att avstå från att delta i offentliga upphandlingar.

Ytterligare en konsekvens av att små- och mikroföretag inte erbjuds något alternativ till anskaffning av eget affärssystem för e-fakturering kan, förutom risken att exkluderas från offentliga upphandlingar, bli att köp kanaliseras mot andra typer av

betalningar vilka inte omfattas av e-fakturalagen. Detta kan exempelvis gälla köp över disk, där köpare och säljare istället väljer att hantera köpet genom kort- eller kontantbetalning. En sådan betalning redovisas som ett utlägg mot kvitto i den offentliga organisationen. Den manuella redovisningen av kvittot innebär en ansevärd administrativ process för den anställda, där en potentiell ökad mängd utlägg för upphandlande myndigheter och enheter riskerar att minska de effektiviseringsvinster som e-fakturalagen sammantaget syftar till att åstadkomma.

Sammanfattningsvis bedöms nollalternativet inte vara effektivt med hänsyn taget till tidsfaktorer och behovet av kunskap om hur man klarar av lagkravet. DIGG bedömer att parterna har behov av en utpekad lösning som innebär att man lever upp till lagens krav.

2.2. Publicering av vägledning

Ett lösningsalternativ är att DIGG publicerar en vägledning om hur man kan leva upp till lagkraven. En vägledning skulle kunna peka på ett eller flera tillvägagångssätt för att leva upp till kraven och underlätta övergången till elektronisk fakturering. Fördelar med att använda sig av en vägledning är bland annat att den snabbt kan uppdateras samt att parterna kan anpassa sig efter vägledningen i den utsträckning den möter deras behov.

Det finns redan idag rekommendationer avseende elektronisk fakturering för offentliga organisationer.⁸ Men då följsamheten av dessa varierar har det resulterat i en palett av olika fakturalösningar med ibland otydliga och kolliderande kravställningar. De varierande kravställningarna riskerar att leda till att varu- och tjänsteleverantörer måste anpassa sig till flera olika lösningar om man till exempel levererar till upphandlade myndigheter och enheter inom olika sektorer.

Vägledningar kan i vissa fall vara effektiva lösningar, särskilt när parterna uppfattar området som homogent med mogna lösningar men aktörerna söker tips och riktning. DIGG bedömer dock risken som alltför stor att en vägledning på detta område inte skulle följas i tillräckligt stor utsträckning för att få önskad effekt. Det finns många alternativa val och risken är överhängande att parterna traskar på i invanda spår för det upplevs som enklast för stunden, även om det kan vara både ineffektivt, kostsamt och innebära problem med följsamhet visavi lagkravet. Potentialen i reformen skulle med andra ord inte utnyttjas i den mån som är möjligt.

⁸ Rekommendationer från SFTI (Single Face To Industry): <http://www.sfti.se/>

Sammanfattningsvis bedömer DIGG att en vägledning inte i tillräckligt hög grad underlättar övergången till elektroniska fakturor och inte heller kommer att leda till att potentialen utnyttjas tillräckligt väl.

2.3. Frivilliga överenskommelser eller åtaganden

Ytterligare ett identifierat lösningsalternativ är att uppmuntra till frivilliga överenskommelser eller åtaganden mellan de berörda aktörerna eller mellan sammanslutningar som företräder aktörerna. Detta skulle kunna kompletteras med en tydlig rekommendation eller vägledning från DIGG över innehållet i sådana överenskommelser eller åtaganden. En fördel med detta alternativ är, i likhet med vägledningsalternativet ovan, flexibiliteten och möjligheten för parterna att anpassa sig utifrån sina behov. Men återigen i likhet med resonemangen avseende vägledningen, bedömer vi att risken med detta lösningsalternativ är att olika lösningar för översändande fortsatt kommer att användas, något som alltså inte underlättar övergången i den grad som är möjligt. Det finns exempelvis redan idag rekommendationer från DIGG för alla upphandlade myndigheter och enheter samt dess leverantörer att gå med i PEPPOL⁹, men anslutningen går alltför långsamt. I januari 2019 var cirka 30 % av Sveriges kommuner registrerade i PEPPOL. Motsvarande siffra för statliga myndigheter är 98 %, som sedan 1 november 2018 är ålagda att finnas registrerade som mottagare i PEPPOL genom Ekonomistyrningsverkets (ESV) föreskrifter.

Detta lösningsalternativ riskerar också att bli komplicerat, bland annat vad gäller vilken roll de inblandade aktörerna, inklusive DIGG, skulle ha i arbetet och hur ansvarsfördelningen skulle se ut. Sammanfattningsvis bedömer vi att detta alternativ inte är tillräckligt effektivt för att tillgodose de behov vi har identifierat.

2.4. Tvingande bestämmelser

Gemensamt för de lösningsalternativ som redovisas ovan är att det inte utfärdas tvingande bestämmelser som pekar på hur aktörerna på marknaden lever upp till lagens krav. Ytterligare ett lösningsalternativ är därför att utfärda tvingande bestämmelser genom föreskrifter. En fördel med det är att aktörerna kan styras mot målet och om bestämmelserna har rätt innehåll kan de underlätta övergången till elektroniska fakturor. Att införa tvingande bestämmelser kan också vara förenat med nackdelar, exempelvis att flexibiliteten för aktörerna blir mindre och att redan etablerade tillvägagångssätt kan behöva ändras eller avslutas.

⁹ <https://www.digg.se/nationella-digitala-tjanster/e-handel-och-e-faktura/obligatorisk-e-faktura-till-offentlig-sektor/sa-forbereder-du-dig>

Mot bakgrund av den problematik som framgår under avsnitt 1 ser DIGG att de olika lösningsalternativ som vi hittills har presenterat inte i tillräckligt hög grad skulle lösa de problem vi har identifierat eller svara upp mot behoven vi ser. Som nämns under avsnitt 2.3. finns en betydande diskrepans mellan andelen registrerade kommuner och andelen statliga myndigheter i PEPPOL. Endast den senare kategorin omfattas idag av krav på registrering i nätverket, vilket tyder på att tvingande bestämmelser genom föreskrifter kan leda till större genomslagskraft än rekommendationer.

Vi ser behov av att komplettera e-fakturalagen med bestämmelser som pekar ut ett specifikt sätt att översända fakturor i syfte att undvika att olika, ibland ineffektiva och onödigt kostnadsdrivande, sätt kännetecknar marknaden. Vidare finns ett behov av bestämmelser som underlättar för de leverantörer som saknar möjlighet att fakturera elektroniskt att kunna uppfylla kraven i e-fakturalagen. DIGG bedömer att bestämmelser som svarar upp mot dessa behov kommer att underlätta övergången till elektroniska fakturor och därifrån utnyttja potentialen i reformen ytterligare. Lagen föreslås mot bakgrund av detta att kompletteras med föreskrifter meddelade av DIGG. Innehållet i förslaget till föreskrifter presenteras nedan.

2.4.1. PEPPOL - en infrastruktur för översändande av fakturor

Ett alternativ till bilaterala anslutningar är att använda ett nätverk för översändande av fakturor. Eftersom att det är ett stort antal leverantörer och upphandlade myndigheter och enheter som berörs av övergången till elektronisk fakturering krävs ett nätverk som kan hantera stora volymer. Ekonomistyrningsverket och DIGG har sedan 2009 deltagit i etableringen, och på senare år driften, av nätverket PEPPOL (Pan-European Public Procurement On-Line), som på ett ändamålsenligt sätt kan hantera det stora antalet aktörer och fakturor. PEPPOL är unikt i den bemärkelsen att det är ett gemensamt etablerat europeiskt nätverk med gemensamma standarder och säkerhetslösningar, samt översyn via dess PEPPOL-myndigheter som huvudsakligen utgörs av offentliga organisationer. Det finns enligt DIGG:s bedömning inget annat nätverk motsvarande PEPPOL som skulle kunna möta de krav som en infrastruktur för elektroniskt översändande av fakturor till hela offentlig sektor måste leva upp till.

PEPPOL är ett europeiskt nätverk som drivs gemensamt av medlemmarna i nätverket. PEPPOL tar fram standarder för elektroniska affärsmeddelanden, exempelvis fakturor. PEPPOL använder sig av den europeiska standarden för e-faktura och har tagit fram en implementationsanvisning som förenklar följsamhet gentemot e-fakturadirektivet och e-fakturalagen (PEPPOL BIS Billing 3). Nätverket innefattar också en etablerad infrastruktur för översändande av exempelvis

fakturameddelanden. Genom att ansluta sig till PEPPOL och fakturera via nätverket säkerställer man både som leverantör (säljare) och som offentlig organisation (köpare) att man lever upp till kraven i e-fakturalagen.

Den som tar emot elektroniska dokument genom PEPPOL-nätverket måste vara registrerad i PEPPOL:s registerfunktion (SML/SMP). I registreringen anges vilken accesspunkt (AP), den tekniska mottagningspunkten, som mottagaren använder samt vilka dokumenttyper som kan tas emot. Den Europeiska standarden för elektronisk faktura har två tekniska syntaxer, OASIS Universal Business Language 2.1 (UBL) och UN/CEFACT Cross Industry Invoice D16B (CII). I registreringen i PEPPOL blir UBL och CII två separata dokumenttyper som mottagaren kan stödja. UBL är den syntax som används i Sverige men mottagare i offentliga sektorn måste även kunna hantera CII i de fall en leverantör har valt att använda denna syntax.

För att kunna skicka fakturor över nätverket ansluter användaren sig till en accesspunkt (AP). I nätverket finns för närvarande över 200 AP inom Europa samt i Singapore. För att få bli accesspunkt måste företaget gå igenom en certifieringsprocess och teckna avtal med en PEPPOL-myndighet (DIGG i Sverige). All kommunikation mellan accesspunkterna i PEPPOL är krypterad och signerad. Mottagning kvitteras genom ett signerat mottagningskvitto. Då endast autentiserade användare får använda en accesspunkt är det god spårbarhet kring utväxlingen av e-fakturor. Som AP är företaget, via skriftligt avtal, förpliktad att leva upp till det SLA (Service Level Agreement) som OpenPEPPOL har. Detta innebär bland annat en skyldighet för accesspunkterna att fakturorna levereras till mottagaren som förväntat. Om någon aktör bryter mot reglerna i PEPPOL så kan det rapporteras till aktuell PEPPOL-myndighet. PEPPOL-myndigheten följer då upp ärendet.

När en organisation eller ett företag ansluter sig till PEPPOL via en AP anges vilka olika fakturastandarder som kan tas emot. Det är obligatoriskt att kunna ta emot PEPPOL-fakturan (PEPPOL BIS Billing) men det är också möjligt för varje land att även godkänna andra fakturaformat. I Sverige kan exempelvis även Svefaktura än så länge skickas via PEPPOL. För att ansluta sig kontaktar organisationen (i detta fall upphandlande myndighet eller enhet) eller företaget (leverantören) sin befintliga systemleverantör av exempelvis ekonomi- eller inköpssystem som ofta kan utgöra en AP till nätverket. Att ansluta sig innebär normalt någon form av kostnad som både kan vara av engångskaraktär, löpande som ett abonnemang eller en kombination av dessa.

Vid användning av PEPPOL som kommunikationsväg för faktura krävs ingen insats vidanslutning av enskilda parter. Genom att ansluta sig till PEPPOL ges automatisk

access till övriga anslutna parter. Vid byte av elektronisk adress sker uppdateringen direkt vilket innebär att fakturor automatiskt dirigeras om till den nya adressen. Risken bedöms därmed vara minimal för att en faktura inte skulle komma fram vid en uppdatering.

DIGG bedömer att PEPPOL är den nätverkslösning som på effektivast sätt kan underlätta övergången till elektronisk fakturering och på så sätt utnyttja potentialen.

2.4.2. Förslag till bestämmelser avseende översändande via PEPPOL

DIGG föreslår två bestämmelser avseende översändande via PEPPOL.

Upphandlande myndigheter och enheter ska registrera sig i PEPPOL:s registerfunktion (SML/SMP), vilket gör dem tillgängliga för mottagande av elektroniska fakturor via nätverket (2 § föreskriftsförslaget)

Upphandlande myndigheter och enheter ska erbjuda leverantörer översändande av elektroniska fakturor via PEPPOL (3 § föreskriftsförslaget).

Den första bestämmelsen innebär att upphandlande myndigheter och enheter ska registrera sig i PEPPOL:s adressupplagningsfunktion, även kallad registerfunktion (SML/SMP). Registreringen är en förutsättning för att kunna ta emot fakturor som översänds via PEPPOL-nätverket. Att registrera sig blir genom den föreslagna bestämmelsen (2 § föreskriftsförslaget) tvingande för dessa aktörer. Statliga myndigheter omfattas sedan tidigare av ett sådant krav genom ESV:s föreskrifter och allmänna råd till förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte.

DIGG bedömer att det faktum att upphandlade myndigheter och enheter är registrerade i PEPPOL kommer att öka användningen av nätverket. Vi bedömer emellertid också att ytterligare styrning är nödvändig. Därför föreslår vi en bestämmelse som innebär att upphandlande myndigheter och enheter ska erbjuda leverantörer översändande av elektroniska fakturor via PEPPOL-nätverket. Ett sådant erbjudande kan ske på olika sätt, ha olika former samt framföras vid olika tidpunkt inför utfärdande av en elektronisk faktura. Det finns emellertid skäl som talar för att erbjuda översändande via PEPPOL så tidigt som möjligt, exempelvis för det fall leverantören ännu inte är ansluten till nätverket. Av propositionen till e-fakturalagen framgår dessutom att information om översändandet bör framgå via avtalet mellan parterna.¹⁰ Bestämmelsen innebär inte ett krav på att översändande

¹⁰ Prop. 2017/18:153 s. 8.

måste ske via PEPPOL och inte heller att upphandlande myndigheter och enheter är skyldiga att ombesörja leverantörens anslutning till PEPPOL eller liknande. Det åligger leverantören att säkerställa att den har förutsättningarna som krävs för ett översändande via nätverket (se mer anslutning till PEPPOL under avsnitt 2.4.1.). Om parterna med stöd av 4 § andra stycket e-fakturalagen har avtalat om att en annan standard än den europeiska ska användas behöver översändande via PEPPOL inte erbjudas (3 § andra stycket förslaget till föreskrifter), eftersom att det kan vara så att nätverket inte kan hantera den aktuella standarden.

2.4.3. Fakturaportal – underlättar för leverantörer att fakturera elektroniskt

De leverantörer som saknar möjlighet att fakturera elektroniskt kommer att behöva investera i en lösning som möjliggör det, exempelvis uppdateringar av befintligt affärssystem eller användning av någon form av portallösning som erbjuds av tredje part, alternativt undvika att delta i offentliga upphandlingar. Det sistnämnda är inte ett önskvärt alternativ. Kostnaden för ett litet företag att investera i en systemlösning som möjliggör elektronisk fakturering kan bli betydande, särskilt om företaget endast fakturerar några enstaka gånger per år. Som nämnts ovan kan leverantörerna själva skaffa en portallösning. Risken är dock stor att de inte skulle göra det då de upplever att den tekniska tröskeln är för hög och tidsåtgången blir för stor. Då de upphandlande myndigheterna och enheterna bedöms göra de största effektivitetsvinsterna till följd av e-fakturalagen är det rimligt att de står för kostnaden och servicen att tillhandahålla fakturaportal till sina leverantörer. En fakturaportal som tillhandahålls av en upphandlande myndighet eller enhet ska med andra ord vara kostnadsfri för leverantörer att använda.

I ESV:s föreskrifter som kompletterar förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte föreskrivs att samtliga statliga myndigheter ska tillhandahålla en leverantör som själva har möjlighet till elektronisk information. Ett antal kommuner tillhandahåller också på frivillig basis sådana portaler. En portal är ett direkt stöd till främst mikro- och småföretag som är leverantörer till offentlig sektor och som saknar kapacitet att fakturera elektroniskt, vilket de då kan göra genom portalen. DIGG har inte fått några indikationer på att de fakturaportalösningar som idag används av statliga myndigheter inte fyller sitt syfte.

Som beskrivits tidigare innebär skapandet av en faktura i en portal att fakturauppgifterna registreras manuellt i angivna fält, vilket sedan genererar en e-faktura till den upphandlande myndigheten eller enheten. Leverantören kan komma att behöva utföra ett visst dubbelarbete då fakturan även behöver skapas i den egna

bokföringen. Leverantörer som levererar till olika upphandlande myndigheter och enheter kan behöva vänja sig vid några olika gränssnitt för portalerna, eftersom att de inte ser likadana ut¹¹. När uppgifterna registrerats i webbgränssnittet uppfylls enligt DIGG:s bedömning e-fakturalagens krav på att fakturan utfärdas elektroniskt av leverantören. Informationen översänds sedan till det system hos mottagaren som ska behandla fakturan.

Vår bedömning är att en fakturaportal som tillhandahålls av upphandlade myndigheter och enheter är en lämplig och ändamålsenlig lösning för att säkerställa att alla leverantörer kan leva upp till kraven i e-fakturalagen och att ingen leverantör stängs ute från offentlig upphandling, eller måste betala för att kunna fakturera.¹²

2.4.4. Förslag till bestämmelse om tillhandahållande av fakturaportal

DIGG föreslår ett krav på upphandlande myndigheter och enheter att tillhandahålla en fakturaportal (4 § föreskriftsförslaget).

Fakturaportaler möjliggör elektronisk fakturering när fakturering från system till system inte är möjlig. Bestämmelsen innebär att upphandlade myndigheter och enheter ska tillhandahålla en fakturaportal. Genom portalen ska leverantörer kunna utfärda en elektronisk faktura till den aktuella myndigheten eller enheten och på så sätt uppfylla kravet på elektronisk fakturering i e-fakturalagen. Att använda portalen ska inte kosta något för leverantörerna. Statliga myndigheter omfattas sedan tidigare av ett liknande krav genom ESV:s föreskrifter och allmänna råd till förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte, där det föreskrifts att myndigheterna ska tillhandahålla en leverantörsportal.

2.5. Varför krav endast på offentlig sektor?

Att rikta kraven mot upphandlande myndigheter och enheter är enligt DIGG:s mening naturligt eftersom att det är dessa som styr innehållet i en upphandling. De kan således i anslutning till upphandlingen även hantera frågan om elektronisk fakturering, i den mån lagstiftningen ger utrymme till det. Offentlig sektor bedöms tjäna mest på övergången till elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling varför de kostnader som kan uppstå till följd av våra förslag, såsom kostnaden för att tillhandahålla en fakturaportal, rimligen bör läggas på offentlig sektor. Framförallt små- och mikroföretag är inte likna mogna att gå över till elektroniska fakturor och

¹¹ På den svenska marknaden finns det färre än 10 olika portaltjänster

¹² Användning av portaler innebär emellertid viss tidsåtgång för att föra in uppgifterna manuellt.

offentlig sektor bör underlätta elektronisk fakturering¹³, vilket förslaget att tillhandahålla en fakturaportal säkerställer.

3. Vilka som berörs av förslaget

En redogörelse över vilka som berörs av e-fakturalagen återfinns i propositionen till e-fakturalagen (2017/18:153). I den konstateras att regleringen påverkar samtliga upphandlande myndigheter och enheter och samtliga upphandlade varu- och tjänsteleverantörer till den offentliga sektorn.¹⁴ Med ”upphandlande myndigheter och enheter” avses, som nämnts ovan, upphandlande myndigheter och enheter enligt definitionen i respektive upphandlingslag.¹⁵ De bestämmelser DIGG nu föreslår kommer även de att påverka samtliga upphandlade myndigheter och enheter samt leverantörer, men på olika sätt.

Upphandlade myndigheter och enheter påverkas i och med att de föreslagna bestämmelserna ställer krav på dem. Leverantörerna påverkas genom att de ska erbjudas att översända fakturor via PEPPOL, samt att de kan välja att fakturera via den fakturaportal myndigheten eller enheten tillhandahåller. Vidare kommer leverantörerna att behöva säkerställa att de kan fakturera via PEPPOL om de accepterar erbjudandet om översändande via den infrastrukturen. Dessutom styr förslaget till föreskrift mot ökad användning av PEPPOL, vilket i slutändan kan leda till att översändande via PEPPOL framstår som det enda alternativet.

Som nämns ovan finns sedan tidigare krav avseende elektroniska fakturor på statliga myndigheter i ESV:s föreskrifter. Statliga myndigheter har generellt kommit längre i övergången till elektroniska fakturor¹⁶. Kommuner och regioner kommer därför att beröras i högre grad av förslaget till föreskrift än statliga myndigheter. De statliga myndigheterna kommer även de att beröras i och med att de måste erbjuda leverantörerna översändande via PEPPOL. När det gäller antalet leverantörer och deras sammansättning konstateras i propositionen att det saknas samlad statistik över vilka företag som levererar varor och tjänster till de upphandlande

¹³ <https://www.digg.se/nyheter--publikationer/nyheter/manga-smaforetagare-klarar-inte-nya-lagkraven-pa-e-faktura>

¹⁴ Sida 42.

¹⁵ Prop. 2017/18:153 s. 48. Värt att notera är att kommunala, regionala och statliga bolag kan falla inom definitionerna.

¹⁶ I DIGG:s uppföljning av statliga myndigheternas e-handel avseende perioden första halvåret 2018 var andelen e-faktura 68 %. I den senaste, men något äldre, mätningen av kommuner och landstings andel e-faktura var motsvarande siffra ca 50 %.

myndigheterna och enheterna, men att antalet kan uppskattas till drygt 250 000 företag och av dessa utgörs cirka 85 % av mikroföretag, dvs. företag med färre än 10 anställda.¹⁷ Inom gruppen småföretag är det 75 % som inte skickar e-fakturor idag.¹⁸

E-fakturalagen kommer utöver ovan nämnda aktörer att påverka en bred palett av andra aktörer, exempelvis företag som tillhandahåller fakturahanteringstjänster, VAN-operatörer som sköter konvertering mellan olika format, företag som tillhandahåller it-konsulttjänster, försäljning av programvara och underhåll av datasystem.¹⁹ De bestämmelser DIGG föreslår kommer att ha en mer direkt påverkan på vissa av dem och indirekt, svagare, effekt på andra. De aktörer som påverkas direkt av bestämmelserna är upphandlande myndigheter och enheter, deras leverantörer samt systemoperatörer²⁰ och fokus kommer därför i det fortsatta att ligga på dem.

Dessutom kommer OpenPEPPOL, som står bakom PEPPOL, att påverkas, bland annat i och med att antalet accesspunkter och trafiken kan komma att öka. DIGG kommer också att påverkas i och med sin roll som så kallad PEPPOL-myndighet.

Konsekvenserna av förslaget till föreskrifter redogörs för i avsnitt 5.

4. Bemyndiganden

I 6 § lagen (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling föreskrivs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om strukturerade elektroniska format och övriga former för elektroniskt översändande av fakturor. Av förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning framgår att myndigheten får meddela sådana föreskrifter (21 §) från och med 1 april 2019. Förslaget till föreskrifter grundar sig på detta bemyndigande. Föreliggande förslag till föreskrift rör översändandet av fakturor från leverantör till upphandlade myndighet eller enhet. Översändandet kan ske via PEPPOL eller genom den fakturaportal som myndigheten eller enheten ska tillhandahålla. För att översändande ska kunna ske i

¹⁷ Prop. 2017/18:153 s. 42.

¹⁸ <https://www.digg.se/nyheter--publikationer/nyheter/manga-smaforetagare-klarar-inte-ny-lagkraven-pa-e-faktura>

¹⁹ Prop. 2017/18:153 s. 42.

²⁰ Företag som tillhandahåller tjänster som rör t.ex. fakturering, konvertering, fakturaportaler och accesspunkter i PEPPOL-nätverket.

PEPPOL krävs registrering, varför föreskriftsförslaget också innehåller en bestämmelse om detta (för upphandlande myndigheter och enheter).

De bestämmelser DIGG föreslår gäller för alla upphandlande myndigheter och enheter vilket innebär att den kommunala självstyrelsen blir aktuell. I 14 kap. 3 § regeringsformen föreskrivs att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Vår bedömning är bestämmelserna visserligen påverkar den kommunala självstyrelsen men att de inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Avseende e-fakturalagen och e-fakturadirektivet görs samma bedömning i propositionen.²¹ I likhet med e-fakturalagens bestämmelser omfattas hela offentlig sektor av de bestämmelser vi nu föreslår och de riktar sig således inte särskilt mot kommunala verksamheter. Mot bakgrund av det bedömer vi att bestämmelserna inte omfattas av den kommunala finansieringsprincipen.²² Som nämns ovan bedömer vi till exempel att PEPPOL är den nätverklösning som på effektivast sätt kan underlätta övergången till elektronisk fakturering och på så sätt utnyttja potentialen. Det kommer även upphandlande myndigheter och enheter till gagn.

5. Kostnadsmässiga och andra konsekvenser

Under detta avsnitt redovisas de konsekvenser bestämmelserna i förslaget till föreskrift förväntas få. Som nämns i avsnitt 3 kommer e-fakturalagens bestämmelser att påverka en bred palett av aktörer. För en redogörelse över konsekvenserna av e-fakturalagens bestämmelser hänvisas till propositionen²³. De bestämmelser vi föreslår kommer också att påverka många aktörer men har direkt påverkan på vissa och indirekt på andra. Fokus i detta avsnitt ligger på de aktörer som direkt berörs av förslaget.

Som tidigare har konstaterats kommer e-fakturalagens krav på elektronisk fakturering att få större påverkar på de verksamheter som idag inte fakturerar elektroniskt, i jämförelse med de som redan gör det. Att med exakthet avgöra vilka bestämmelser som får flest konsekvenser och hur dessa konsekvenser ser ut i det specifika fallet låter sig inte göras. För de aktörer som ännu inte lever upp till e-fakturalagens krav är DIGG:s övergripande bedömning att de bestämmelser vi

²¹ Prop. 2017/18:153 s. 44-45.

²² För liknande resonemang och bedömning avseende e-fakturalagen, se prop. 2017/18:153 s. 44-45.

²³ Prop. 2017/18:153 s. 41-46.

föreslår endast utgör en mindre del av konsekvenserna som arbetet med att leva upp till kraven medför.

5.1. Konsekvenser för upphandlande myndigheter och enheter

Föreliggande förslag till föreskrifter kommer att påverka upphandlade myndigheter och enheter i olika grad, bland annat utifrån om de redan idag hanterar elektroniska fakturor och hur översändandet av fakturor idag går till. För de myndigheter och enheter som redan är registrerade i PEPPOL och använder nätverket för översändande av fakturor, mer specifikt ta emot fakturor, kommer inget eller mycket lite att påverkas av föreskrifterna. Detsamma gäller om de idag tillhandahåller en faktura- eller leverantörsportal.

För de enheter och myndigheter som saknar dessa förutsättningar idag kan föreskriften däremot få större påverkan. Myndigheter och enheter som idag inte hanterar fakturor utifrån den europeiska standarden kommer att behöva anpassa sig efter den, men det kravet härrör från e-fakturalagen och inte från föreskriftsförslaget. Som nämnts ovan kan parterna dock avtala om att använda en annan standard.

Kostnader för offentliga organisationer att ansluta sig till PEPPOL varierar. Tjänsten kan tillhandahållas inom befintliga ramavtal och kan därigenom redan ingå i den lösning som den offentliga organisationen har avropat. I Kammarkollegiets statliga ramavtal för e-handelstjänst ingår exempelvis anslutning till PEPPOL utan extra kostnad. Om kostnaden inte ingår i befintligt avtal kan priset för anslutning till PEPPOL se olika ut, bland annat beroende på systemleverantörens affärsmodell. En sådan kan variera mellan en rörlig och fast prismodell, eller olika variationer av dessa.

I Kammarkollegiets statliga ramavtal för e-handelstjänst ingår även en fakturaportal utan extra kostnad. I andra exempel kan tjänsten ingå i den offentliga organisationens befintliga avtal för e-handelstjänst eller ekonomitjänst utan extra kostnad men det behöver varje offentlig organisation utreda på egen hand. I de fall en leverantörs- eller fakturaportal inte ingår i befintliga avtal kan kostnaden variera. Den beror på vilka tjänster som ingår i portalen (om det är möjligt att skicka andra meddelanden än e-faktura, exempelvis kataloger för e-handel) samt mängden transaktioner (fakturor). Det kan innebära en fast årskostnad som i vissa fall även kombineras med en styck-kostnad per mottagen faktura. Baserat på de kostnadsuppgifter som kommit DIGG tillhanda kan en fast årskostnad för en fakturaportal röra sig mellan 0 – 210 000 kr per år samt en styckkostnad mellan 0,70

– 2 kr per faktura och 0,50 - 1 kr för bilagor²⁴. I de fall kostnaden för fakturaportal redan ingår i avgiften för den befintliga e-handelstjänst som har anskaffats, går det följaktligen inte att urskilja en specifik kostnad för fakturaportallösningen. DIGG bedömer att en övergång till översändande av elektroniska fakturor via PEPPOL kommer spara tid och pengar åt upphandlade myndigheter, även om arbetet med övergången i sig kan komma att ta tid i anspråk. Behovet av bilaterala kopplingar med olika leverantörer kommer att minska. Att upprätta sådana kopplingar tar mycket tid, vilket inte behövs när PEPPOL-nätverket används.

Utöver det bedömer vi att behovet av att kunna hantera olika format kommer att minska, vilket i sin tur minskar behovet av konvertering. Myndigheter och enheter behöver i ökad utsträckning endast förhålla till det format som skickas via PEPPOL, något som också väntas leda till ökad effektivisering.

5.2. Konsekvenser för leverantörer

Leverantörer till offentlig sektor påverkas direkt genom föreliggande förslag genom att de ska erbjudas översändande via PEPPOL. För att översändandet ska kunna ske genom nätverket måste även leverantören ansluta sig, vilket görs genom att kontakta sin systemoperatör för elektronisk fakturering. Det finns olika tjänster för företag som ska skicka faktura i PEPPOL-nätverket. Kostnadsmässigt kan det handla om allt från kostnadsfria tjänster som innebär ett fåtal transaktioner per månad, till mer omfattande och utbyggda systemlösningar. Prisspannet kan variera beroende på lösning men DIGG bedömer att det inte är större kostnader än för alternativa metoder, snarare lägre då inga avgifter behöver tas ut för anslutning av nya kunder/leverantörer.

Leverantörer som inte fakturerar elektroniskt idag kommer att behöva anpassa sig till kraven i e-fakturalagen. Förslaget att upphandlande myndigheter och enheter ska tillhandahålla en fakturaportal kommer att möjliggöra elektronisk fakturering fram till dess att dessa leverantörer har systemlösningar att tillgå. Att fakturera genom en portal kommer att innebära extra arbete i och med att uppgifter kommer att behöva registreras manuellt i portalen.

²⁴ Siffrorna baseras på inrapporterade kostnadsuppgifter från 9 upphandlande myndigheter och enheter. Den högsta fasta kostnaden, 210 000 kr per år, är inrapporterad av en stor statlig myndighet och den är närmare 10 gånger högre än den näst högsta kostnaden. Genomsnittlig fast årskostnad för en fakturaportal är i denna grupp ca 25 000 kr. Med den högsta kostnaden borträknad blir snittkostnaden ca 3 800 kr. Snittkostnaden påverkas av att fem av respondenterna uppger att tjänsten ingår i den redan etablerade e-handelstjänsten och att det inte är möjligt att särskilja kostnaden för en fakturaportal.

DIGG bedömer att översändande av elektroniska fakturor via PEPPOL kommer att spara leverantörerna tid och pengar eftersom att de ovan nämnda bilaterala kopplingarna alltså inte längre behövs. Hur stora besparingarna kan bli kommer att variera stort mellan olika företag. Eftersom att vi föreslår att samtliga upphandlade myndigheter och enheter ska registrera sig i PEPPOL kommer alla aktörer som en leverantör kan tänka fakturera inom ramen för offentlig upphandling finnas tillgängliga där.

5.3. Konsekvenser för systemoperatörer

För en systemoperatör som för närvarande erbjuder bilaterala anslutningar kan en övergång till att istället erbjuda anslutning till PEPPOL:s nätverk komma att påverka både arbetssätt och affärsmodell. Systemoperatörerna kan idag ta ut en kostnad från ena eller båda parter vid bilateral anslutning och ofta även per översänt meddelande, i detta sammanhang en faktura. Intäkter baserade på utfört arbete bedöms påverkas vid övergång till PEPPOL då komplexitetsgraden vid anslutningen bli lägre vilket innebär en minskad tidsåtgång. I Sverige finns olika affärsmodeller – helt rörlig, helt fast (med tak för antal transaktioner) och allt däremellan. Konsekvensen av förslaget bli troligen en minskad efterfrågan för fakturatjänster där översändande via PEPPOL inte är möjlig, vilket kan komma att innebära en minskad efterfrågan hos systemoperatörer som väljer att inte erbjuda anslutning till PEPPOL:s nätverk.

Vår bedömning är att marknaden framförallt för accesspunkttjänster (AP) kan komma att växa då många av den offentliga sektorns leverantörer kan behöva en lösning för att kunna fakturera elektroniskt via PEPPOL. Det ökade antalet leverantörer bedöms leda till fler möjliga affärer för systemoperatörer på marknaden, trots att intäkten per enskild anslutning kan bli lägre. Om det innebär att aktörerna blir fler eller om existerande operatörer får fler kunder att dela på är svårt att veta i dagsläget. Eftersom att förslaget innebär ett krav på tillhandahållande av fakturaportaler räknar vi med att marknaden för sådana portaler kommer att växa.

Kostnader för en systemoperatör som antingen tillhandahåller service som AP eller SMP är dels en anslutningskostnad (sign-up fee) dels en årlig kostnad (annual fee) till OpenPEPPOL enligt tabellen nedan.²⁵ Som exempel kan vi ta ett företag med 20 anställda som vill leverera både SMP- och AP-tjänster. Anslutningskostnaden för

²⁵ Avgifter för olika former av deltagande i OpenPEPPOL. Tabellen och de kostnader som framgår tillämpas inte på leverantörer, upphandlande myndigheter eller enheter som registrerar sig i PEPPOL:s registerfunktion för att kunna skicka eller ta emot fakturor. Tabellen finns tillgänglig via: <https://peppol.eu/get-involved/join-openpeppol/>

detta företag uppgår då till 2250 Euro (1500+750) med en årlig kostnad på 3000 Euro (1500+1500). De företag som vill erbjuda dessa tjänster ska inledningsvis kontakta DIGG.²⁶

No.	Category of Membership	Sign-up Fees in EUR	Annual Fees in EUR
3	Service Metadata Publisher (SMP) Providers		
	S1 size SMP providers (1-10 employees) <i>who are also AP Providers</i>	no fee	no fee
	S1 size SMP providers who are not AP providers	750	1.500
	S2 to S5 SMP providers (more than 10 employees)	1.500	1.500
4	Access Point Providers		
	For S1 and S2 size organizations (1-50 employees)	750	1.500
	For S3 size organizations (51-250 employees)	1.500	2.250
	For S4 size organizations (251-2500 employees)	1.500	3.000
	For S5 size organizations (>2500 employees)	1.500	3.750

5.4. Konsekvenser för övriga aktörer

DIGG bedömer att efterfrågan på så kallade routingtjänster, dvs. uppkoppling mellan två parter (och endast dessa två), kommer att minska vid en ökad användning av PEPPOL. Aktörer som erbjuder dessa tjänster kommer således att behöva anpassa sig till minskad efterfrågan.

OpenPEPPOL kommer att påverkas genom att antalet transaktioner i PEPPOL-nätverket väntas öka genom förslaget till föreskrift. Exakt vilka volymer det kommer att röra sig om går emellertid inte att bedöma i dagsläget vilket också innebär att det

²⁶ <https://www.digg.se/nationella-digitala-tjanster/e-handel-och-e-faktura/peppol/att-bli-peppol-operator>

inte går att bedöma de ekonomiska konsekvenserna för OpenPEPPOL. Det rör sig om ökade intäkter genom att fler systemoperatörer troligen ansluter sig till PEPPOL och betalar avgift för det men också ökade kostnader i och med den ökade trafiken i nätverket.

6. Överensstämmelse med EU-rätten

Som nämns ovan genomför e-fakturalagen e-fakturadirektivet. Direktivet hänvisar till den publicerade europeiska standarden, vilken lagen också gör. I PEPPOL används specifikationen PEPPOL BIS Billing 3, som är förenlig med den europeiska standarden. Genom att ta emot en faktura via PEPPOL lever upphandlande myndigheter upp till direktivets krav att de ska kunna ta emot och behandla fakturor som är i enlighet med standarden (artikel 7). Bestämmelserna i förslaget till föreskrifter om registrering i PEPPOL och att översändande via PEPPOL ska erbjudas leverantörer, är ur den aspekten förenliga med direktivet.

Direktivet och den europeiska standarden innehåller inga bestämmelser eller information om hur elektroniska fakturor ska översändas mellan parterna. Medlemsstaterna har således möjlighet att själva bestämma det. Även ur denna aspekt är således bestämmelserna kopplade till översändande förenliga med direktivet men en prövning måste också göras mot EUF-fördragets regler om fri rörlighet. Den fria rörligheten för tjänster kan möjligen aktualiseras i detta fall, i och med att ett sätt för översändande pekas ut som något som kan liknas vid en preferens. Andra lösningar för översändande hindras emellertid inte från att erbjudas på den svenska marknaden, men det går inte att utesluta att bestämmelserna om PEPPOL gör det mindre attraktivt att göra det. DIGG bedömer att bestämmelserna inte begränsar den fria rörligheten för tjänster men för det fall de skulle göra det bedömer vi att de ändå är förenliga med EUF-fördraget. Detta eftersom att åtgärderna inte är diskriminerande och att de kan motiveras med att de kommer att leda till effektivare offentlig förvaltning och minskade bördor för leverantörer avseende elektronisk fakturering. Vidare är bestämmelserna proportionerliga eftersom att en mindre ingripande åtgärd inte skulle få önskvärd effekt (se avsnitt 2). Dessutom innebär bestämmelsen om att översändande via PEPPOL endast att det ska erbjudas, inte att översändande måste ske via PEPPOL. Åtgärden är således inte mer ingripande än vad som är nödvändigt. Vår bedömning är sammanfattningsvis att bestämmelserna avseende PEPPOL är förenliga med EUF-fördraget. Värt att notera i sammanhanget är dessutom att PEPPOL är ett europeiskt nätverk med stor mängd aktörer från ett stort antal europeiska länder.

När det gäller bestämmelsen att upphandlande myndigheter och enheter ska tillhandahålla en fakturaportal kan konstateras att direktivet (artikel 7) och e-fakturalagen (5 §) föreskriver att upphandlade myndigheter och enheter ska kunna ta emot en elektronisk faktura som är i enlighet med den europeiska standarden. Vid översändande av faktura via en sådan fakturaportal som bestämmelsen avser behöver fakturan inte nödvändigtvis vara i enlighet med standarden, men det innebär då att artikel 7 i direktivet inte är tillämplig. Bestämmelsen om tillhandahållande av fakturaportal omfattas inte av direktivet och vi bedömer att den inte heller på något sätt skulle vara oförenlig med EUF-fördragets regler om fri rörlighet.

Sammanfattningsvis bedömer DIGG att förslaget till föreskrifter överensstämmer med EU-rätten.

7. Tidpunkt för ikraftträdande och behov av informationsinsatser

Lagen (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling träder i kraft 1 april 2019. Upphandlade myndigheter och enheter samt leverantörer förväntas då kunna hantera den europeiska fakturastandarden. Ett alternativ hade varit att låta kraven i föreskriftsförslaget börja gälla samma datum. Att registrera sig i PEPPOL går visserligen relativt snabbt men att få allt på plats för att kunna ta emot (och för den delen skicka) fakturor genom PEPPOL kan ta tid. DIGG bedömer att en rimlig tid för att leva upp till de föreslagna kraven är 6 månader, särskilt med tanke på att kravet på att kunna hantera den europeiska standarden är avgörande för att alla upphandlande myndigheter och enheter ska följa lagen. Kraven föreslås därför börja gälla den 1 oktober 2019. Inget hindrar emellertid aktörerna från att i ett tidigare skede anpassa sig till de föreslagna bestämmelserna.

DIGG har haft i uppdrag i regleringsbrevet 2018 att vidta förberedande åtgärder med anledning av att e-fakturalagen träder i kraft. Vi avser att under 2019 fortsätta att informera om lagen och dess krav.