



Kommittédirektiv

Moderniserad och brottsförebyggande hantering av mervärdesskatt

Beslut vid regeringssammanträde den 5 februari 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera hur nya EU-regler om mervärdesskatt för den digitala tidsåldern ska genomföras i svensk rätt. Syftet är att modernisera mervärdesskattereglerna och öka skatteuppbörden, genom att bl.a. införa krav på digital rapportering till Skatteverket, baserad på elektronisk fakturering, för gränsöverskridande transaktioner. Utredaren ska också undersöka om elektronisk fakturering och digital rapportering bör införas även för inhemska transaktioner och i så fall i vilken omfattning.

Utredaren ska bl.a.

- analysera vilka författningsändringar som behövs för att genomföra EU-direktivet i svensk rätt i fråga om digital rapportering baserad på elektronisk fakturering vid gränsöverskridande transaktioner mellan företag,
- bedöma om elektronisk fakturering och digital rapportering bör införas även för inhemska transaktioner,
- analysera och ta ställning till Skatteverkets möjligheter att använda de uppgifter som samlas in, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2027.

Uppdraget att anpassa svensk rätt till nya EU-regler om elektronisk fakturering och digital rapportering av transaktioner

I mars 2025 kom EU:s medlemsstater överens om nya mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern. Överenskommelsen innefattar bland annat ändring av mervärdesskattedirektivet¹ och ändring av förordningen om administrativt samarbete på mervärdesskatteområdet². Syftet med reglerna är att öka skatteuppbörden vid gränsöverskridande transaktioner genom att ge skattemyndigheterna i EU tillgång till uppgifter på transaktionsnivå och därmed förbättra deras möjligheter till analys och kontroll. Stärkt kontrollkapacitet vid gränsöverskridande handel innebär effektivare bekämpning av bedrägeri och skatteundandragande och kan bidra till att reglerna följs i högre utsträckning. Syftet är också att modernisera mervärdesskattereglerna och att minska den nuvarande fragmenteringen till följd av medlemsstaternas olika rapporteringssystem.

Ändringsdirektivet innebär att en digital rapporteringsskyldighet införs för beskattningsbara personer som genomför gränsöverskridande transaktioner inom EU. Rapporteringsskyldigheten grundar sig på elektronisk fakturering och ska börja tillämpas den 1 juli 2030.

Vidare innebär ändringsdirektivet att elektronisk fakturering blir huvudregel även för inhemska transaktioner från den 1 juli 2030, och att medlemsstaterna får införa krav på digital rapportering av uppgifter för inhemska transaktioner.

Enligt ändringsförordningen ska Europeiska kommissionen utveckla, underhålla och tekniskt hantera ett elektroniskt centralt system för utbyte av information om mervärdesskatt (det centrala VIES-systemet). Varje medlemsstat ska utveckla, underhålla och tekniskt hantera ett nationellt elektroniskt system med automatisk överföring av viss information till det centrala VIES-systemet, bl.a. uppgifter som rapporterats till skattemyndigheterna vid gränsöverskridande transaktioner inom EU mellan beskattningsbara personer.

¹ Rådets direktiv (EU) 2025/516 av den 11 mars 2025 om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern.

² Rådets förordning (EU) 2025/517 av den 11 mars 2025 om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller de arrangemang för administrativt samarbete på mervärdesskatteområdet som krävs för den digitala tidsåldern.

Regler om elektronisk fakturering och digital rapportering av gränsöverskridande transaktioner ska införas i svensk rätt

Ändringsdirektivet innebär att en digital rapporteringsskyldighet införs för beskattningsbara personer som genomför gränsöverskridande transaktioner inom EU. De beskattningsbara personerna ska rapportera transaktionerna till den medlemsstat där de är registrerade för mervärdesskatt. Rapporteringsskyldigheten gäller som huvudregel för både leverantörer och kunder. Medlemsstaterna får dock föreskriva att kunder inte ska rapportera unionsinterna förvärv och vissa transaktioner som omfattas av omvänd betalningsskyldighet. Skyldigheten som finns att lämna periodiska sammanställningar om unionsinterna transaktioner avskaffas och ersätts av den digitala rapporteringen.

Rapporteringsskyldigheten grundar sig på elektronisk fakturering. Det införs därför krav på elektronisk fakturering vid gränsöverskridande transaktioner inom EU mellan beskattningsbara personer. Fakturorna ska följa den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

Ett EU-direktiv är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås, men medlemsstaterna får bestämma de närmare formerna för hur resultatet ska uppnås. Sverige har alltså vid genomförandet av ändringsdirektivet ett visst utrymme att anpassa bestämmelserna till svensk rätt i övrigt. Därutöver innehåller ändringsdirektivet flera artiklar som ger medlemsstaterna en valmöjlighet att införa bestämmelser och hur dessa ska utformas. Sådana artiklar finns t.ex. om en offentlig portal för fakturering (artikel 218), att samlingsfakturor inte ska kunna utfärdas inom vissa bedrägerikänsliga sektorer (artikel 223) och att kunder inte ska vara skyldiga att rapportera transaktioner (artikel 262.4). Vilka val som görs kan påverka företagens administrativa kostnader. Regeringen eftersträvar att det ska vara enkelt att starta, driva och utveckla företag. Förslagen bör därför vara proportionerliga genom att en avvägning görs mellan syftet och konsekvenserna för olika aktörer, där företagens administrativa kostnader utgör en viktig del.

Varken i ändringsdirektivet eller förordningen finns några sanktioner föreskrivna. Medlemsstaterna är dock skyldiga att se till att de föreskrivna uppgifterna faktiskt rapporteras. Det kan därför finnas behov av sanktioner eller andra åtgärder för att säkerställa att regelverket följs.

Enligt ändringsförordningen ska medlemsstaterna automatiskt till det centrala VIES-systemet överföra information som de inhämtar från rapporteringen vid gränsöverskridande transaktioner. En EU-förordning är som utgångspunkt bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Det kan dock finnas behov av att komplettera en EU-förordning med bestämmelser i nationell rätt.

Den generella rapporteringsskyldigheten för gränsöverskridande transaktioner innebär att Skatteverket kommer behandla stora mängder uppgifter, både kommersiella sådana och personuppgifter. Den reglering som föreslås behöver uppfylla kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) samt kompletterande nationell reglering. Det finns också behov av ett klargörande av hur Skatteverket får använda uppgifter som rapporterats direkt till myndigheten och uppgifter som Skatteverket inhämtat eller tagit del av genom det centrala VIES-systemet, exempelvis om de får användas för andra ändamål än sådana som rör mervärdesskatt.

Utredaren ska därför

- analysera vilka författningsändringar som behövs för att genomföra EU-direktivet i svensk rätt när det gäller elektronisk fakturering och digital rapportering,
- ta ställning till om bestämmelser i ändringsdirektivet som ger medlemsstaterna valmöjligheter bör införas och hur de i så fall bör utformas,
- redovisa nyttor och kostnader avseende de valmöjligheter som direktivet ger, ur ett samhällsekonomiskt perspektiv på kort och lång sikt, med utgångspunkten att förslagen ska vara så kostnadseffektiva som möjligt,
- bedöma om det bör införas sanktioner eller andra åtgärder för att säkerställa att reglerna följs och att regelverket motverkar skattebortfall och kringgåenden,
- bedöma vilka författningsändringar som behövs för att anpassa svensk rätt till ändringsförordningen,
- analysera och bedöma Skatteverkets möjligheter att använda de uppgifter som samlas in, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör elektronisk fakturering och digital rapportering införas även för inhemska transaktioner?

Ändringsdirektivet innebär att elektronisk fakturering blir huvudregel vid utfärdande av fakturor även för inhemska transaktioner från den 1 juli 2030. Medlemsstaterna får dock även fortsättningsvis tillåta pappersfakturor eller fakturor i andra format för transaktioner som inte omfattas av rapporteringsskyldigheten för gränsöverskridande transaktioner inom EU.

Bolagsverket, Myndigheten för digital förvaltning och Skatteverket har i en hemställan (Fi2023/00570) föreslagit att regeringen ska utreda förutsättningarna för att göra det obligatoriskt att använda elektronisk faktura, dels vid fakturering mellan företag, dels från den offentliga förvaltningen till företag. Myndigheterna pekar på att det finns fördelar med elektronisk fakturering för företag, bland annat minskad risk för fel, ökad säkerhet i fakturahanteringen och tids- och kostnadsbesparingar. Flera andra EU-länder har infört eller är på väg att införa krav på elektronisk fakturering vid inhemska transaktioner. Det behövs därför ett övervägande av om och i så fall i vilken omfattning det bör finnas en skyldighet att utfärda elektronisk faktura för inhemska transaktioner. Det bedöms dock inte finnas behov av att ändringar av bestämmelserna om undantag från faktureringsskyldighet i mervärdesskattelagen (2023:200).

Medlemsstaterna får även införa krav på digital rapportering av uppgifter för leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster inom medlemsstatens territorium. Det finns en stor valfrihet för medlemsstaterna i fråga om rapporteringen av inhemska transaktioner. Rapportering från elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden för elektronisk fakturering ska tillåtas, men även rapportering i andra dataformat får tillåtas om de fungerar med den europeiska standarden. Vidare får rapporteringsskyldigheten begränsas till vissa kategorier av beskattningsbara personer, transaktioner eller uppgifter. För transaktioner som omfattas av rapporteringsskyldigheten får medlemsstaterna införa som ett villkor för kundens avdrags- eller återbetalningsrätt för ingående mervärdesskatt att kunden innehar en elektronisk faktura som uppfyller den europeiska standarden för elektronisk fakturering.

Införandet av rapporteringsskyldighet innebär ökade möjligheter för Skatteverket att upptäcka och förhindra skatteundandragande. Möjligheterna kan öka om digital rapportering, baserad på elektronisk fakturering, införs även för inhemska transaktioner.

Även i fråga om inhemska transaktioner kan det finnas behov av sanktioner eller andra åtgärder för att säkerställa att regelverket följs. Sådana sanktioner eller åtgärder bör dock inte avse ändringar av bestämmelserna om avdragsrätt i mervärdesskattelagen (2023:200).

Vidare finns det, även i fråga om inhemska transaktioner, behov av en analys av om och hur Skatteverket får använda uppgifter som rapporterats till myndigheten, exempelvis för andra ändamål än mervärdesskatt. En sådan reglering behöver följa EU:s dataskyddsförordning och kompletterande nationell reglering på området.

Utredaren ska därför

- analysera konsekvenserna för berörda aktörer, exempelvis små och medelstora företag, på kort och lång sikt om det införs regler om elektronisk fakturering för inhemska transaktioner som omfattas av faktureringskyldighet,
- analysera effekten på skattebortfall och kringgåenden samt konsekvenserna för berörda aktörer om det införs regler om digital rapportering baserad på elektronisk fakturering för inhemska transaktioner mellan beskattningsbara personer,
- redovisa hur konsekvenserna skiljer sig mellan olika typer av aktörer,
- redovisa samlad nytta och kostnad ur ett samhällsekonomiskt perspektiv på kort och lång sikt,
- bedöma om, och i så fall i vilken utsträckning, elektronisk fakturering bör införas vid inhemska transaktioner som omfattas av faktureringskyldighet enligt mervärdesskattelagen (2023:200),
- bedöma om, och i så fall i vilken utsträckning, digital rapportering baserad på elektronisk fakturering bör införas vid inhemska transaktioner mellan beskattningsbara personer,
- lämna förslag till hur regelverket bör utformas, inklusive omfattning, tidpunkter för införande samt tekniskt utförande,
- analysera och ta ställning till Skatteverkets möjligheter att använda de uppgifter som samlas in,

- bedöma om det bör införas sanktioner eller andra åtgärder för att säkerställa att reglerna följs och att regelverket motverkar skattebortfall och kringgåenden, dock inte ändringar av bestämmelserna om avdragsrätt i mervärdesskattelagen (2023:200),
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av förslagen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredaren ska redovisa den samhällsekonomiska avvägningen, med beaktande av de nyttor och kostnader som bedöms uppstå på kort och lång sikt, som ligger till grund för bedömningen av om elektronisk fakturering och digital rapportering bör införas för inhemska transaktioner. Om förslagen innebär behov av anpassningar av berörda företag och myndigheters it- och faktureringsystem ska utredaren kvantifiera omfattningen av anpassningarna och beskriva konsekvenserna av detta.

När det gäller de delar av ändringsdirektivet där det finns en möjlighet att införa digital rapportering även för inhemska transaktioner, och att välja i vilken utsträckning elektronisk fakturering måste eller får användas, ska utredaren redovisa effekterna av ett införande av rapportering i den föreslagna omfattningen och konsekvenserna av att inte införa rapportering. I övriga delar där det finns utrymme att utforma förslagen på olika sätt ska för- och nackdelar med några olika alternativ redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredarens uppdrag ska bedrivas i kontakt med berörda myndigheter, näringslivet, övriga eventuella intressenter och vid behov Implementeringsrådet. Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, inom EU och inom utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2027.

(Finansdepartementet)