

Digital hantering av återbetalning av mervärdesskatt till beskattningsbara personer som inte är etablerade inom EU

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Författningsförslag	4
1.1 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (2023:200)	4
1.2 Förslag till förordning om ändring i mervärdesskatteförordningen (2023:328)	5
2 Behov av modernare lagstiftning som möjliggör digitalisering.....	7
2.1 Förfarandet för återbetalning är pappersbaserat.....	7
2.2 Förenkla för företagen.....	7
3 Gällande rätt	9
3.1 EU-rätt	9
3.2 Svensk rätt.....	9
3.2.1 Beskattningsbara personer etablerade i andra EU-länder	9
3.2.2 Beskattningsbara personer som inte är etablerade inom EU	10
3.2.3 Särskilda ordningar	10
4 Förenklad hantering av återbetalning av mervärdesskatt	11
4.1 Ansökan om återbetalning på elektronisk väg	11
4.2 Slopas krav på faktura i original.....	13
4.3 Slopas krav på faktura och importdokument om ansökan görs på elektronisk väg	14
4.4 Skatteverkets rätt att begära uppgifter	14
4.5 Original eller en kopia får begäras	15
4.6 Dataskydd och sekretess	16
4.6.1 Personuppgiftsbehandling	16
4.6.2 Sekretess	19
4.7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	20
5 Konsekvensanalys.....	21
5.1 Beskrivning av problemet.....	21
5.2 Syfte och effekter av utebliven ändring	21
5.3 Offentligfinansiella effekter.....	22
5.4 Effekter för företagen	23
5.4.1 Den berörda populationen	23
5.4.2 Hur påverkas företagen av de föreslagna ändringarna?	24
5.5 Effekter för Skatteverket	26
5.6 Övriga effekter	26
6 Författningskommentar.....	27

Sammanfattning

Förfarandet för återbetalning av ingående mervärdesskatt till beskattningsbara personer som inte är etablerade inom EU är helt pappersbaserat, till skillnad från vad som gäller för beskattningsbara personer etablerade i andra EU-länder. Dessa ansöker om återbetalning hos Skatteverket genom en elektronisk portal i sitt etableringsland. I promemorian föreslås bl.a. att de uppgifter som ska lämnas i en ansökan om återbetalning till beskattningsbara personer etablerade i ett annat EU-land i relevanta delar ska lämnas i en ansökan som görs på elektronisk väg om återbetalning till beskattningsbara personer som inte är etablerade i något EU-land.

Dessutom föreslås att kravet på att ge in fakturor i original slopas och att kravet på att ge in fakturor och importdokument slopas i de fall en ansökan görs på elektronisk väg. Skatteverket ska dock ha möjlighet att begära originalet eller en kopia av en faktura eller ett importdokument, om det finns rimligt tvivel om giltigheten eller riktigheten av en fordran. Slutligen föreslås att Skatteverket på elektronisk väg ska kunna begära ytterligare uppgifter från sökanden eller någon annan.

Förslagen omfattar även beskattningsbara personer som är etablerade utanför EU och som använder någon av de särskilda ordningarna för distansförsäljning av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster.

Syftet med förslagen är att effektivisera ansökningsprocessen och minska den administrativa bördan för dessa företag och för Skatteverket, samt att effektivisera Skatteverkets kontrollverksamhet.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (2023:200)

Härigenom föreskrivs i fråga om mervärdesskattelagen (2023:200)

dels att 22 kap. 67 § ska upphöra att gälla,

dels att 22 kap. 68 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 14 kap. 44 a och 44 b §§, och närmast före 44 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

Skatteverkets rätt att begära uppgifter

44 a §

Om Skatteverket inte har alla uppgifter som behövs för att fatta beslut i fråga om hela eller en del av en ansökan om återbetalning som görs på elektronisk väg, får Skatteverket på elektronisk väg begära ytterligare uppgifter från sökanden eller någon annan.

44 b §

Skatteverket får även begära originalet eller en kopia av den berörda fakturan eller importdokumentet, om det finns rimligt tvivel om giltigheten eller riktigheten av en fordran.

22 kap.

68 §

För den sökande gäller *också* vad som föreskrivs i följande bestämmelser i 14 kap.:

- 40 § första stycket och 41 § om innehåll,
- 42 § om återbetalningsperiod,
- 43 § om ansökningstid,
- 44 § om minimibelopp,

– 44 a och 44 b §§ om Skatteverkets rätt att begära uppgifter,

- 47 och 48 §§ om återkrav och avräkning, och
- 76 § om indrivning av belopp.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande när en ansökan som omfattar en ansökningsperiod som till någon del avser tid innan ikraftträdandet.

1.2 Förslag till förordning om ändring i mervärdesskatteförordningen (2023:328)

Härigenom föreskrivs i fråga om mervärdesskatteförordningen (2023:328)

dels att rubriken närmast före 27 § ska utgå,

dels att 27–29 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 28 a och 28 b §§.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 §

I 28–29 §§ finns föreskrifter om sådana ansökningar om återbetalning av ingående skatt till beskattningsbara personer som inte är etablerade i något EU-land som görs enligt 14 kap. 40 § första stycket mervärdesskattelagen (2023:200).

Skatteverket får meddela de närmare föreskrifter som avses i 14 kap. 41 § andra stycket mervärdesskattelagen (2023:200) om ansökans innehåll, vilka språk som får användas i en ansökan och om vilka handlingar som ska bifogas en ansökan om återbetalning.

Skatteverket får meddela de närmare föreskrifter som avses i 14 kap. 41 § andra stycket mervärdesskattelagen om ansökans innehåll, vilka språk som får användas i en ansökan och om vilka handlingar som ska bifogas en ansökan om återbetalning.

28 §

Till en ansökan ska följande handlingar ges in:

1. Ett av en behörig myndighet utfärdat intyg som visar att sökanden kan anses som en beskattningsbar person.

2. Om den ingående skatten avser ett förvärv: fakturan *i original*. Om en faktura hänvisar till underliggande fakturor ska även dessa bifogas.

2. Om den ingående skatten avser ett förvärv: fakturan. Om en faktura hänvisar till underliggande fakturor ska även dessa bifogas.

3. Om den ingående skatten avser en sådan leverans av varor eller ett sådant tillhandahållande av tjänster i Sverige som avses i 14 kap. 35 § mervärdesskattelagen (2023:200) för vilka förvärvaren är skyldig att betala mervärdesskatten: fakturan avseende sökandens efterföljande leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster i Sverige. Om en faktura hänvisar till underliggande fakturor ska även dessa bifogas.

4. Om den ingående skatten avser en import av varor: ett importdokument utfärdat av Tullverket.

5. Andra handlingar som behövs för att Skatteverket ska kunna bedöma sökandens rätt till återbetalning.

Första stycket 2 och 4 gäller inte om en ansökan görs på elektronisk väg.

28 a §

En ansökan som görs på elektronisk väg ska för varje faktura eller importdokument innehålla följande uppgifter:

- 1. varu- eller tjänsteleverantörens namn och fullständiga adress,*
- 2. varu- eller tjänsteleverantörens registreringsnummer för mervärdesskatt,*
- 3. prefixet för Sverige enligt artikel 215 i mervärdesskattedirektivet,*
- 4. fakturans eller importdokumentets datum och nummer,*
- 5. beskattningsunderlaget och mervärdesskattebeloppet,*
- 6. den ingående skatt för vilken det finns rätt till återbetalning enligt 14 kap. 36–38 §§ mervärdesskattelagen (2023:200) uttryckt i svenska kronor, och*
- 7. de förvärvade varornas och tjänsternas art, beskrivna med koderna i 23 §.*

Första stycket 2 och 3 gäller inte i fråga om import.

28 b §

För en ansökan som görs på elektronisk väg gäller föreskrifterna i 23–25 §§.

29 §

Skatteverket ska senast i samband med att beslut om återbetalning meddelas den sökande återsända en originalhandling som tagits emot i enlighet med 28 § till den som gett in handlingen till Skatteverket.

Skatteverket ska senast i samband med att beslut om återbetalning meddelas den sökande återsända en originalhandling som tagits emot i enlighet med 14 kap. 44 b § mervärdesskattelagen (2023:200) till den som gett in handlingen till Skatteverket.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för en ansökan som omfattar en ansökningsperiod som till någon del avser tid innan ikraftträdandet.

2 Behov av modernare lagstiftning som möjliggör digitalisering

2.1 Förfarandet för återbetalning är pappersbaserat

Förfarandet för återbetalning av mervärdesskatt till företag etablerade utanför EU är helt pappersbaserat, bl.a. till följd av kravet i mervärdesskattelagen (2023:200), förkortad ML, om att fakturor i original ska bifogas ansökan. Förfarandet är ineffektivt och resurskrävande, både för de berörda företagen och för Skatteverket.

Ett företag som vill ansöka om återbetalning behöver ta fram aktuella fakturor ur sitt bokföringsmaterial och sedan skicka dem tillsammans med ansökan till Skatteverket. En ansökan kan innehålla mellan några enstaka och i undantagsfall flera tusen handlingar, som alltså måste hanteras manuellt, både hos företaget och hos Skatteverket. Eventuell kommunikation mellan Skatteverket och företagen under handläggningen sker brevledes och när en ansökan har behandlats skickar Skatteverket tillbaka originalfakturorna till företaget, som sedan återför originalen till sitt bokföringsmaterial. Antalet ansökningar och storleken på utbetalade belopp per år varierar. Under perioden 2017–2024 minskade antalet ansökningar. Under 2024 tog Skatteverket emot ca 1 900 ansökningar. Under perioden 2017–2024 betalade Skatteverket ut i genomsnitt 111 miljoner kronor per år. Under 2024 betalade Skatteverket ut 114 miljoner kronor.

Skatteverket vill effektivisera hanteringen av återbetalning av mervärdesskatt till företag etablerade utanför EU och göra den digital och så långt som möjligt lik den hantering som gäller för återbetalning till företag etablerade i andra EU-länder. Dessa ansöker om återbetalning hos Skatteverket genom en elektronisk portal i sitt etableringsland. Utöver en enklare hantering för företagen och för Skatteverket skulle en digitalisering av hanteringen möjliggöra maskinella urval och förbättrade kontrollmöjligheter. På motsvarande sätt vill Skatteverket effektivisera hanteringen av återbetalning av mervärdesskatt till företag som är etablerade utanför EU och som använder någon av de särskilda ordningarna för distansförsäljning av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster.

2.2 Förenkla för företagen

Regeringen gav den 18 juli 2024 elva statliga myndigheter, däribland Skatteverket, i uppdrag att förenkla regelverk i syfte att minska regelbördan för företag (KN2024/01546). Myndigheterna skulle kartlägga och analysera behov av och möjligheter till regelförenklningar, i syfte att minska regelbördan för företag. Om verkkningsfulla förenklingsåtgärder kräver ändringar av lagar och förordningar inom myndighetens verksamhetsområde, skulle myndigheterna lämna förslag på sådana ändringar. Med regelbörda avses bl.a. kostnader för företag som följer av lagar, förordningar och andra föreskrifter. Det innefattar administrativa kostnader, men även fullgörandekostnader som produktions- och investeringskostnader, samt alternativkostnader.

Skatteverket har slutredovisat uppdraget den 9 mars 2026 (Förenkla regelverk i syfte att minska regelbördan dnr 8-85828-2025). Skatteverket lyfter bl.a. fram behovet av att öka takten i den digitala utvecklingen ännu mer inklusive implementeringen av AI-teknik inom offentlig sektor. Digitalisering och automatisering av företagens administrativa processer är centralt för att både minska regelbördan och för att höja informationskvaliteten hos företagen (avsnitt

2.3 och 6.1.1). Att det finns en stor förenklingspotential genom bl.a. digitalisering är även något som Tillväxtverket lyfter fram i sin delrapport Förenkla regelverk i syfte att minska regelbördan för företag (den 29 april 2025 dnr Ä 2024-1679 avsnitt 2.5).

3 Gällande rätt

3.1 EU-rätt

Bestämmelser om återbetalning av mervärdesskatt till beskattningsbara personer som inte är etablerade i den medlemsstat där de köper varor eller tjänster eller importerar varor som belastas med mervärdesskatt finns i artiklarna 170 och 171 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet).

Dessa bestämmelser kompletteras av genomföranderegler i två olika direktiv. Återbetalning av mervärdesskatt till beskattningsbara personer som är etablerade i en annan medlemsstat ska ske i enlighet med genomförandereglerna i rådets direktiv 2008/9/EG av den 12 februari 2008 om fastställande av närmare regler för återbetalning enligt direktiv 2006/112/EG av mervärdesskatt till beskattningsbara personer som inte är etablerade i den återbetalande medlemsstaten men i en annan medlemsstat (EU-återbetalningsdirektivet). Återbetalning av mervärdesskatt till beskattningsbara personer som inte är etablerade i något EU-land ska ske i enlighet med genomförandereglerna i rådets trettonde direktiv 86/560/EEG av den 17 november 1986 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om omsättningsskatter – Regler om återbetalning av mervärdesskatt till skattskyldiga personer som inte är etablerade i gemenskapens territorium (trettonde direktivet).

EU-återbetalningsdirektivet, som trädde i kraft år 2010, innehåller detaljerade regler om återbetalning av mervärdesskatt till beskattningsbara personer.

Trettonde direktivet har inte genomgått någon omarbetning sedan dess tillkomst år 1986. Direktivet ger i stor utsträckning medlemsstaterna rätt att själva bestämma hur reglerna för återbetalning ska se ut. Medlemsstaterna får dessutom ålägga de sökande de skyldigheter som är nödvändiga för att kunna avgöra om en ansökan är berättigad och förebygga bedrägeri, särskilt skyldighet för den sökande att visa att denne är en beskattningsbar person. Återbetalning får inte ske på villkor som är gynnsammare än de som gäller beskattningsbara personer i EU (artikel 3).

3.2 Svensk rätt

3.2.1 Beskattningsbara personer etablerade i andra EU-länder

Bestämmelser om återbetalning till beskattningsbara personer etablerade i andra EU-länder finns i 14 kap. 3–32 §§ ML. Bestämmelser om hur en ansökan ska göras och vad den ska innehålla finns i 14 kap. 12 och 13 §§ ML och 19–26 §§ mervärdesskatteförordningen (2023:328), förkortad MF.

Beskattningsbara personer etablerade i andra EU-länder ska enligt 14 kap. 12 § första stycket ML ansöka om återbetalning av ingående mervärdesskatt hos Skatteverket genom den elektroniska portal som har inrättats för detta ändamål i etableringslandet.

En ansökan ska enligt 14 kap. 13 § första stycket ML innehålla nödvändiga identifikationsuppgifter och de ytterligare uppgifter som Skatteverket behöver för att kunna besluta om återbetalning. Enligt andra stycket samma lagrum kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om ansökans innehåll, vilka språk som får användas och när kompletterande uppgifter lämnas.

I 19 § MF anges bl.a. att ansökan ska göras på svenska eller engelska och i 20–26 §§ anges bl.a. mycket detaljerat vad en ansökan ska innehålla och vilka koder som ska användas i ansökan.

I 18 § andra stycket MF anges att Skatteverket får meddela verkställighetsföreskrifter av bestämmelserna i 23 och 24 §§, dvs. föreskrifter kopplade till de förvärvade varornas art.

3.2.2 Beskattningsbara personer som inte är etablerade inom EU

Bestämmelser om återbetalning till beskattningsbara personer som inte är etablerade inom EU finns i 14 kap. 33–48 §§ ML. Bestämmelser om hur en ansökan ska göras och vad den ska innehålla finns i 14 kap. 40 och 41 §§ ML och 27 och 28 §§ MF.

Beskattningsbara personer som inte är etablerade inom EU ska enligt 14 kap. 40 § första stycket ML ansöka om återbetalning av ingående mervärdesskatt hos Skatteverket på ett fastställt formulär som tillhandahålls av Skatteverket.

En ansökan ska enligt 14 kap. 41 § första stycket ML innehålla nödvändiga identifikationsuppgifter och de ytterligare uppgifter som Skatteverket behöver för att kunna besluta om återbetalning. Enligt andra stycket samma lagrum kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om ansökans innehåll, vilka språk som får användas och vilka handlingar som ska bifogas.

I 27 § MF anges att Skatteverket får meddela de närmare föreskrifter som avses i 14 kap. 41 § andra stycket ML om ansökans innehåll, vilka språk som får användas i en ansökan och om vilka handlingar som ska bifogas en ansökan om återbetalning.

I 28 § MF räknas ett antal handlingar upp som ska bifogas en ansökan, bl.a. ska fakturor bifogas i original.

3.2.3 Särskilda ordningar

Bestämmelser om återbetalning till beskattningsbara personer etablerade utanför EU och som använder någon av de särskilda ordningarna för distansförsäljning av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster finns i 22 kap. 63–73 §§ ML. I 22 kap. 67 § ML räknas ett antal handlingar upp som ska bifogas en ansökan som ska göras av en beskattningsbar person etablerad utanför EU. Där anges bl.a. att fakturor ska bifogas i original. I 22 kap. 68 § ML anges bl.a. att vad som föreskrivs i 14 kap. 40 och 41 §§ om formulär för ansökan samt ansökans innehåll också gäller återbetalning till beskattningsbara personer som använder någon av de särskilda ordningarna för distansförsäljning av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster.

4 Förenklad hantering av återbetalning av mervärdesskatt

4.1 Ansökan om återbetalning på elektronisk väg

Förslag

De uppgifter som ska lämnas i en ansökan om återbetalning gällande beskattningsbara personer etablerade i ett annat EU-land ska även i relevanta delar lämnas i en ansökan om återbetalning till beskattningsbara personer som inte är etablerade i något EU-land, som görs på elektronisk väg. Detsamma ska gälla en ansökan för sådana beskattningsbara personer utanför EU som använder någon av de särskilda ordningarna för distansförsäljning av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster.

Kravet på att en ansökan för beskattningsbara personer som använder någon av de särskilda ordningarna för distansförsäljning av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster ska vara undertecknad och att vissa handlingar ska bifogas ansökan slopas.

Skälen för förslaget

Det finns förutsättningar för att inrätta en e-tjänst

Beskattningsbara personer etablerade i andra EU-länder ska enligt 14 kap. 12 § första stycket ML ansöka om återbetalning av ingående mervärdesskatt hos Skatteverket genom den elektroniska portal som inrättats för detta ändamål i etableringslandet. Närmare föreskrifter om hur detta ska gå till finns i mervärdesskatteförordningen. Bestämmelserna om att ansökan ska göras genom en elektronisk portal och om hur detta ska gå till följer av EU-återbetalningsdirektivet (prop. 2009/10:15 s. 159 f.).

Vad gäller beskattningsbara personer som inte är etablerade i något EU-land ska dessa enligt 14 kap. 40 § första stycket ML ansöka om återbetalning av ingående mervärdesskatt hos Skatteverket på ett fastställt formulär som tillhandahålls av Skatteverket.

Skatteverkets hantering av återbetalning av mervärdesskatt till beskattningsbara personer som inte är etablerade i något EU-land är i dag helt pappersbaserad: en ansökan om återbetalning ska ske på en särskild blankett som undertecknas och vissa handlingar, bl.a. fakturor i original, ska lämnas in. Detta är en ineffektiv och resurskrävande hantering både för Skatteverket och för den som ansöker om återbetalning. Problemet med gällande ordning beskrivs närmare i avsnitt 5.1.

Begreppet ”fastställt formulär”, som används i 14 kap. 40 § ML och även återfinns i skatteförfarandelagen (2011:1244) är teknikneutralt och ger utrymme för både elektronisk- och pappersbaserad kommunikation (prop. 2010/11:165 s. 346). Formkravet ger alltså utrymme för en elektronisk lösning och Skatteverket har redan i dag möjlighet att införa en e-tjänst för beskattningsbara personer som inte är etablerade i något EU-land.

Skatteverket vill förenkla hanteringen och skapa en sammanhållen elektronisk återbetalningslösning för beskattningsbara personer etablerade inom och utanför EU samt beskattningsbara personer utanför EU som använder någon av de särskilda ordningarna för distansförsäljning av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster. Om förutsättningarna för ett elektroniskt inlämnande ökar genom ändrade regler, kommer Skatteverket att inrätta en e-tjänst för beskattningsbara

personer som inte är etablerade i något EU-land. En sådan e-tjänst kan användas av en beskattningsbar person som inte är etablerad inom EU och som har rätt till återbetalning av ingående skatt enligt 14 kap. 36 § ML. E-tjänsten kan även användas av en beskattningsbar person som inte är etablerad inom EU och som tillämpar en särskild ordning vilket medför att denne har rätt till återbetalning enligt 22 kap. 63 § ML.

Vilka uppgifter ska lämnas?

För att kunna utforma en sammanhållen elektronisk återbetalningslösning för beskattningsbara personer etablerade inom och utanför EU behöver reglerna om ansökan för beskattningsbara personer som inte är etablerade i ett annat EU-land anpassas till den reglering som gäller för beskattningsbara personer som är etablerade i något annat EU-land. Det som föreskrivs i 22–25 §§ MF för beskattningsbara personer etablerade i ett annat EU-land behöver i relevanta delar föreskrivas för beskattningsbara personer som inte är etablerade i något EU-land. Detta görs lämpligen också i mervärdesskatteförordningen.

Till en ansökan om återbetalning till en beskattningsbar person etablerad i något annat EU-land behöver inte några fakturor eller importdokument bifogas (prop. 2009/10:15 s. 162). För varje faktura eller importdokument ska i stället enligt 22 § MF bl.a. leverantörens namn, adress och registreringsnummer, fakturans eller importdokumentets datum och nummer, mervärdesskattebelopp och beskattningsunderlag samt den ingående skatt som det finns rätt till återbetalning för anges (registreringsnummer och prefix behöver inte lämnas när fråga är om import). Vidare ska de förvärvade varorna och tjänsterna för varje faktura eller importdokument beskrivas med de koder som anges i 23 § MF. I vissa specifika fall som anges i 24 § kan även ytterligare uppgifter behöva lämnas. Uppgifterna ska lämnas genom att använda de koder som anges i 25 §. Skatteverket föreslår att motsvarande ska gälla vid ansökningar om återbetalning till beskattningsbara personer som inte är etablerade i något EU-land. Det uppnås lagstiftningstekniskt genom att bestämmelser motsvarande de som finns i 22 § MF och som är relevanta införs och hänvisningar till bestämmelserna i 23–25 §§ MF (två nya paragrafer införs, 28 a och 28 b §§ MF).

Innehållsbestämmelse

Det avsnitt i mervärdesskatteförordningen där bestämmelser om återbetalning till beskattningsbara personer etablerade i andra EU-länder finns, inleds med en paragraf (18 § MF) som anger bl.a. i vilka paragrafer som det finns föreskrifter. Motsvarande information bör av redaktionella skäl tas in i avsnittet som innehåller bestämmelser om återbetalning till beskattningsbara personer som inte är etablerade inom EU (27 § MF). I ett nytt första stycke i 27 § MF anges att i 28–29 §§ MF finns föreskrifter om sådana ansökningar om återbetalning av ingående skatt till beskattningsbara personer som inte är etablerade i något EU-land som görs enligt 14 kap. 40 § första stycket ML.

De särskilda ordningarna

Det som föreslås ovan i mervärdesskatteförordningen för beskattningsbara personer etablerade utanför EU föreslås även gälla för beskattningsbara personer som är etablerade utanför EU och som använder någon av de särskilda ordningarna för distansförsäljning av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster. Det behövs dock inte någon särskild reglering för att de föreslagna reglerna även ska bli

tillämpliga för ansökningar från den som använder de särskilda ordningarna. Nuvarande reglering i 22 kap. 68 § ML är tillräcklig. Regleringen i 14 kap. 40 § första stycket ML gäller enligt 22 kap. 68 § ML även för beskattningsbara personer som använder någon av de särskilda ordningarna för distansförsäljning av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster.

Av 22 kap. 67 § ML framgår att en ansökan som görs av en sådan person ska vara undertecknad och att vissa handlingar ska bifogas ansökan, bl.a. faktura i original och importdokument utfärdat av Tullverket. Ett krav på undertecknande försvårar en digital hantering. Skatteverket föreslår dessutom att en faktura i original samt fakturor och importdokument inte ska ges in i en ansökan om återbetalning av ingående skatt till en beskattningsbar person som inte är etablerad i något EU-land (avsnitt 4.2 och 4.3). Skatteverket ska i stället ha rätt att begära uppgifter, original eller en kopia (avsnitt 4.4 och 4.5). Motsvarande ska gälla för beskattningsbara personer som använder någon av de särskilda ordningarna för distansförsäljning av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster. Enligt Skatteverkets mening behövs därför inte 22 kap. 67 § ML och föreslår att den paragrafen upphävs. Regleringen i 22 kap. 68 § ML är tillräcklig, som bl.a. hänvisar till 14 kap. 40 § första stycket och 14 kap. 41 § ML om formulär för ansökan samt ansökans innehåll. En mindre justering behöver dock göras av 22 kap. 68 § ML (ta bort ordet också i den inledande meningen).

Författningsförslag

Förslaget medför att 22 kap. 67 § ML upphävs, ändringar i 22 kap. 68 § ML och 27 § MF samt att två nya paragrafer, 28 a och 28 b §§ MF, införs.

4.2 Slopas krav på faktura i original

Förslag

Kravet på att faktura i original ska bifogas en ansökan om återbetalning av ingående skatt till en beskattningsbar person som inte är etablerad i något EU-land slopas.

Skälen för förslaget

I 28 § MF räknas ett antal handlingar upp som ska bifogas en ansökan om återbetalning av ingående skatt till en beskattningsbar person som inte är etablerad i något EU-land. Där anges bl.a. att fakturor ska bifogas i original (punkt 2). För att det ska vara möjligt att digitalisera ansökningsförfarandet för återbetalning av ingående skatt till beskattningsbara personer som inte är etablerade i något EU-land behöver detta krav slopas. För att underlätta användningen av en e-tjänst för att ansöka om återbetalning föreslås dessutom att fakturor och importdokument inte behöver ges in om ansökan görs på elektronisk väg (avsnitt 4.3).

Av 29 § MF framgår att Skatteverket senast i samband med att beslut om återbetalning meddelas den sökande ska återsända en originalhandling som tagits emot i enlighet med 28 § till den som gett in handlingen till Skatteverket. Med hänsyn till förslaget att slopa kravet på att bifoga en faktura i original behöver hänvisningen till 28 § i 29 § MF tas bort.

Skatteverket föreslår dock att Skatteverket i vissa fall ska kunna begära att ett original lämnas in (avsnitt 4.5).

Författningsförslag

Förslaget medför en ändring i 28 och 29 §§ MF.

4.3 Slopas krav på faktura och importdokument om ansökan görs på elektronisk väg

Förslag

Fakturor och importdokument ska inte ges in om ansökan om återbetalning av ingående skatt till en beskattningsbar person som inte är etablerad i något EU-land görs på elektronisk väg.

Skälen för förslaget

Av 28 § 2 och 4 MF framgår att fakturor och importdokument ska bifogas en ansökan om återbetalning av ingående skatt till en beskattningsbar person som inte är etablerad i något EU-land.

Skatteverkets förslag om att en ansökan om återbetalning av ingående skatt till en beskattningsbar person som inte är etablerad i något EU-land ska kunna göras på elektronisk väg syftar till att göra det enklare för företagen och skapa förutsättningar för Skatteverket att digitalisera (avsnitt 4.1). Syftet med förslagen uppnås inte om det samtidigt finns ett krav på att fakturorna och importdokumenten ska ges in till Skatteverket. Skatteverket föreslår därför att handlingarna enligt punkterna 2 och 4 inte ska bifogas om en ansökan görs på elektronisk väg.

I 28 § 3, 5 och 6 MF anges även att andra handlingar ska bifogas en ansökan, bl.a. ett av behörig myndighet utfärdat intyg som visar att sökanden kan anses som en beskattningsbar person och andra handlingar som behövs för att Skatteverket ska kunna bedöma sökandens rätt till återbetalning. Dessa dokument kommer av kontrollskäl fortsatt att behöva bifogas ansökan.

Författningsförslag

Förslaget medför en ändring i 28 § MF.

4.4 Skatteverkets rätt att begära uppgifter

Förslag

Om Skatteverket inte har alla uppgifter som behövs för att fatta beslut i fråga om hela eller en del av en ansökan om återbetalning till en beskattningsbar person som inte är etablerad i något EU-land som görs på elektronisk väg, får Skatteverket på elektronisk väg begära ytterligare uppgifter från sökanden eller någon annan. Detsamma ska gälla för sökanden som är beskattningsbara personer utanför EU och som använder någon av de särskilda ordningarna för distansförsäljning av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster.

Skälen för förslaget

När en beskattningsbar person etablerad i något annat EU-land har ansökt om återbetalning får Skatteverket enligt 14 kap. 18 § ML, om det behövs för att fatta beslut, inom fyra månader från det att ansökan kom in, begära ytterligare uppgifter från sökanden eller någon annan på elektronisk väg. Rätten att begära ytterligare information på elektronisk väg följer av EU-återbetalningsdirektivet (prop.

2009/10:15 s. 167). Vad gäller beskattningsbara personer etablerade utanför EU finns ingen motsvarande reglering, varken i trettonde direktivet eller i nationell rätt. Skatteverket anser att det behövs en bestämmelse om att Skatteverket, när en ansökan görs på elektronisk väg via den e-tjänst som Skatteverket avser att inrätta för detta ändamål, får begära ytterligare uppgifter från sökanden eller någon annan.

Vad gäller beskattningsbara personer etablerade i andra EU-länder är möjligheten att begära komplettering begränsad till fyra månader från den dag då ansökan kom in till Skatteverket. Detta hänger samman med att Skatteverket enligt 14 kap. 21 § ML ska meddela beslut senast fyra månader från den dag då ansökan kom in till Skatteverket. Vad gäller beskattningsbara personer etablerade utanför EU saknas skäl för denna begränsning i tid vad gäller möjlighet att begära komplettering eftersom 14 kap. 45 § ML säger att Skatteverket ska meddela beslut senast sex månader från den dag då en fullständig ansökan och övriga föreskrivna handlingar kom in till Skatteverket. Om Skatteverket begär komplettering börjar tidsfristen alltså löpa först när kompletteringen har kommit in till Skatteverket.

Skatteverket föreslår därför att Skatteverket, när en ansökan görs på elektronisk väg, får på elektronisk väg begära ytterligare uppgifter från sökanden eller någon annan om Skatteverket inte har alla uppgifter som behövs för att fatta beslut om en ansökan om återbetalning till en beskattningsbar person som inte är etablerad i något EU-land. Detsamma föreslås gälla om sökanden använder någon av de särskilda ordningarna för distansförsäljning av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster.

Författningsförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 14 kap. 44 a § ML, införs och en ändring i 22 kap. 68 § ML.

4.5 Original eller en kopia får begäras

Förslag

Skatteverket får begära originalet eller en kopia av en faktura eller ett importdokument, om det finns rimligt tvivel om giltigheten eller riktigheten av en fordran. Skatteverket ska återsända en sådan originalhandling till den som gett in handlingen senast i samband med att beslut om återbetalning meddelas den sökande. Detsamma ska gälla för sökanden som är beskattningsbara personer utanför EU och som använder någon av de särskilda ordningarna för distansförsäljning av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster.

Skälen för förslaget

När beskattningsbara personer etablerade i andra EU-länder ansöker om återbetalning får Skatteverket enligt 14 kap. 19 § ML begära original eller kopior av fakturor eller importdokument, om det finns rimligt tvivel om giltigheten eller riktigheten av en fordran. Rätten att begära original eller kopior av fakturor eller importdokument följer av EU-återbetalningsdirektivet (se prop. 2009/10:15 s. 167 och 168). En möjlighet att begära original eller kopior av fakturor eller importdokument bör införas även när fråga är om beskattningsbara personer som inte är etablerade i något EU-land. Ett krav på att en begäran bara får göras om det finns rimligt tvivel om giltigheten eller riktigheten av en fordran bör tas med för att säkerställa att förfrågningar bara kommer att göras när det är befogat (jfr prop. 2009/10:15 s. 222). Enligt gällande reglering ska Skatteverket senast i samband

med att beslut om återbetalning meddelas återsända en originalhandling som tagits emot till den som gett in handlingen. Detta bör fortsatt gälla då Skatteverket begärt in original. Detsamma föreslås gälla om sökanden använder någon av de särskilda ordningarna för distansförsäljning av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster.

Av 29 § MF framgår när Skatteverket senast ska återsända en originalhandling som har getts in i en ansökan och till vem. Motsvarande bör gälla sådana originalhandlingar som har getts in på begäran av Skatteverket som anges ovan. Därför föreslås en ändring i den paragrafen, som innebär att Skatteverket ska återsända en sådan originalhandling till den som gett in handlingen senast i samband med att beslut om återbetalning meddelas den sökande.

Författningsförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 14 kap. 44 b § ML, införs och ändringar i 22 kap. 68 § ML och 29 § MF.

4.6 Dataskydd och sekretess

4.6.1 Personuppgiftsbehandling

Bedömning

Den behandling av personuppgifter som förslagen ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning.

Den reglering som finns på personuppgiftsområdet är tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske med anledning av förslagen.

Skälen för bedömningen

Förslagen innebär inte en utökad personuppgiftsbehandling

Syftet med förslagen är att skapa rättsliga förutsättningar för effektivisering i form av digitalisering av hanteringen av återbetalning av mervärdesskatt till beskattningsbara personer som inte är etablerade inom EU och så långt som möjligt göra denna hantering lik den elektroniska hantering som gäller för återbetalning till beskattningsbara personer etablerade i andra EU-länder. Det innefattar bl.a. ändrade krav på vilka uppgifter en ansökan ska innehålla som görs på elektronisk väg, slopat krav på originalfakturer samt möjlighet att begära original eller kopior vid rimligt tvivel och att begära ytterligare uppgifter elektroniskt. Förslagen omfattar även sökanden som är beskattningsbara personer utanför EU och som använder någon av de särskilda ordningarna för distansförsäljning av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster.

Ansökningar och kompletteringar innehåller typiskt sett identitets- och kontaktuppgifter om sökanden och i förekommande fall om sökandes ombud, leverantörsuppgifter (namn, adress, VAT nr), faktura eller importdata (datum, nummer på faktura eller tullräkning, mervärdesskattebelopp, varukoder m.m.). Ansökningar om återbetalning kan ske av juridiska personer eller enskilda näringsidkare. Vid elektronisk kommunikation kan uppgifter avseende personer i tredje land och inom EU överföras till och/eller åtkommas från tredje land. Ändamålet med behandlingen är att ta emot, pröva och besluta om återbetalning av mervärdesskatt samt att utföra nödvändiga kontroller. Förslaget innebär inte en ny behandling av personuppgifter. Skatteverket behandlar redan i dag personuppgifter i samband med ansökningar om återbetalning av mervärdesskatt.

Förslaget innebär att en ansökan och kommunikation i ärendet kommer att kunna göras elektroniskt.

Förslagen ger upphov till personuppgiftsbehandling hos Skatteverket som omfattas av 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), EU:s dataskyddsförordning. EU:s dataskyddsförordning är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsstater. Förordningen, som utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU, tillåter och förutsätter ibland att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning. EU:s dataskyddsförordning kompletteras genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

Personuppgiftsbehandlingen är förenlig med gällande bestämmelser om behandling av personuppgifter

Behandlingen av personuppgifterna bedöms ha rättslig grund på det sätt som krävs enligt artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning. Den rättsliga grunden för behandlingen är att den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1.c i EU:s dataskyddsförordning) och att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 c och e EU:s dataskyddsförordning). Grunden för behandlingen kommer vidare att vara fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning genom mervärdesskattelagen och mervärdesskatteförordningen.

Enligt beskattningsdatalagen (2026:125) får Skatteverket behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att utföra verksamhet som ingår i beskattningsverksamheten. I beskattningsverksamheten ingår bl.a. fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter, samt annan liknande uppgift som Skatteverket ska utföra. Den personuppgiftsbehandling som förslagen ger upphov till kommer att omfattas av beskattningsdatalagen.

Proportionalitetsbedömning

De föreslagna bestämmelserna om ändrade krav på vilka uppgifter en ansökan ska innehålla som görs på elektronisk väg, elektronisk komplettering på Skatteverkets begäran och slopat krav på originalhandlingar reglerar endast hur uppgifterna ska överföras till Skatteverket. Sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning kommer inte att behandlas. Förslagen bedöms därmed inte innebära något större intrång i skyddet för den personliga integriteten.

De föreslagna åtgärderna bedöms leda till effektivare kontrollmöjligheter för Skatteverket.

Genom att ersätta krav på bilagor med strukturerade uppgifter per faktura/import minimeras mängden personuppgifter och risken för oavsiktliga fel. Möjligheten att begära original eller kopia av handlingar begränsas till fall där rimligt tvivel föreligger, vilket ytterligare förstärker uppgiftsminimeringen av behandlingen (artikel 5.1 c i EU:s dataskyddsförordning). Vid en avvägning mellan ändamålet med behandlingen av personuppgifterna och det intrång i den personliga integriteten som behandlingen innebär bedöms personuppgiftsbehandlingen vara proportionell.

Elektroniskt utlämnande

Ett syfte med de förslag som lämnas i denna promemoria är att möjliggöra effektivisering av hanteringen av återbetalning av ingående mervärdesskatt. Som framgår av avsnitt 4.4 får Skatteverket, om det behövs för att fatta beslut, begära in ytterligare uppgifter från sökanden eller någon annan på elektronisk väg. En sådan begäran kommer regelmässigt innebära ett utlämnande av uppgifter om bl.a. sökande och uppgifter i ansökan. Skatteverket måste upprätthålla ett adekvat skydd för den personliga integriteten och digital kommunikation förutsätter att tillvägagångssättet är förenligt med dataskyddslagstiftningen. Från beskattningsverksamheten får personuppgifter lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt (15 § beskattningsdatalagen). Med elektroniskt utlämnande avses såväl utlämnande genom direktåtkomst som annat elektroniskt utlämnande, t.ex. utlämnande genom e-post. Bedömningen av om utlämnandet är olämpligt ska ske med beaktande av eventuella bestämmelser om sekretess, vad syftet med utlämnandet är, vem mottagaren är, vilka uppgifter det rör sig om samt om nödvändiga säkerhetsåtgärder är vidtagna. I förarbetena till 14 kap. 18 § ML, som avser Skatteverkets rätt att begära uppgifter vid återbetalning till personer etablerade i andra EU-länder, uttalades att oavsett vilken uppfattning man har när det gäller möjligheter att i framtiden använda krypteringsåtgärder vid den elektroniska kommunikation som direktivet föreskriver kan det konstateras att det vid nämnda tidpunkt endast kommer att finnas vanlig e-post att tillgå. Den enda elektroniska kommunikation som de facto var möjlig var vanlig e-post och användandet av vanlig e-post bedömdes vara förenligt med den då gällande dataskyddsregleringen (prop. 2009/10:15 s. 146–148).

Även om personuppgiftsbehandlingen alltså är likartad med den som bedömdes i förarbetena till 14 kap. 18 § ML så fanns tveksamheter kring användandet av oskyddad e-post samtidigt som möjligheterna till andra former av elektronisk kommunikation, även med externa användare, är bättre i dag. Nu är också fråga om ärenden om återbetalning till beskattningsbara personer som inte är etablerade i något EU-land och det blir aktuellt att bedöma frågan om tredjelandsöverföring (se särskilt om detta nedan). Om förutsättningarna för ett elektroniskt inlämnande ökar genom ändrade regler, kommer Skatteverket att inrätta en e-tjänst. Elektronisk kommunikation med sökande kan enligt Skatteverkets bedömning ske säkert via denna e-tjänst. Ansökan fylls i och lämnas in i en skyddad miljö och även begäran om komplettering kan efter avisering hämtas hos Skatteverket i samma e-tjänst. Förutom från sökande kan uppgifter i undantagsfall behöva begäras in från annan, t.ex. fakturautställare. Även det utlämnande som då blir aktuellt bedöms kunna ske på likvärdigt säkert sätt, t.ex. genom krypterad överföring. Mot bakgrund av vad som anförs ovan kan konstateras att en möjlighet för Skatteverket att på elektronisk väg begära ytterligare uppgifter från sökanden eller någon annan är förenlig med dataskyddsregleringen.

Tredjelandsöverföringar

Digital kommunikation med aktörer utanför EU kan innebära överföring av personuppgifter till tredjeland. I första hand kommer det här att vara fråga om uppgifter avseende personer i tredje land, men det kommer även att vara fråga om uppgifter avseende personer inom EU. Att föra över personuppgifter till tredjeland är enligt artikel 44 i EU:s dataskyddsförordning som huvudregel inte möjligt om inte en tillräcklig skyddsnivå för personuppgifterna garanteras. Personuppgifter får enligt artikel 49 i EU:s dataskyddsförordning i särskilda situationer och vid enstaka

tillfällen föras över trots att beslut om adekvat skyddsnivå eller lämpliga skyddsåtgärder inte finns. Detta gäller bl.a. om överföringen är nödvändig av viktiga skäl som rör allmänintresset. Enligt ovan kan det bli aktuellt när det i undantagsfall behöver inhämtas uppgifter från någon annan än sökanden. Exempelvis kan säljaren av aktuella varor eller tjänster behöva kontaktas i syfte att hämta in uppgifter om vad som har sålts och till vem. Huvudregeln är att sådan överföring endast får ske om adekvat skyddsnivå föreligger (artikel 45 i EU:s dataskyddsförordning) eller om lämpliga skyddsåtgärder vidtas (artikel 46 i EU:s dataskyddsförordning). Undantaget i artikel 49.1 d i EU:s dataskyddsförordning får endast tillämpas restriktivt och i individuella, nödvändiga fall, där Skatteverkets utredningsskyldighet och internationellt informationsutbyte utgör ett viktigt allmänintresse.

I beaktandeskäl 112 till EU:s dataskyddsförordning exemplifieras viktigt allmänintresse med internationella utbyten av uppgifter mellan bl.a. skattemyndigheter. För att återbetalning ska bli aktuell krävs att säljaren är registrerad till mervärdesskatt i Sverige. Beskattningsbara personer som inte är etablerade i Sverige men som är betalningsskyldiga för mervärdesskatt i Sverige måste ha ett ombud om de är etablerade i ett land med vilket Sverige inte har en särskild överenskommelse om utbyte av information i skatteärenden. I praktiken kommer alltså en fråga antingen kunna ställas till ett ombud i Sverige eller genom informationsutbytesavtal. Därtill kommer att uppgifterna i de flesta fall inte kommer att avse fysiska utan juridiska personer. Det kommer alltså vara i yttersta undantagsfall som det är aktuellt att överföra personuppgifter. För de nu oförutsebara fall då det ändå måste ställas en fråga genom exempelvis oskyddad e-post får det anses vara ett viktigt allmänintresse att ändå kunna vidta någon utredningsåtgärd när det är nödvändigt. För återbetalningar till en sökande etablerad inom EU har kommunikation med oskyddad e-post godtagits (jfr prop. 2009/10:15 s 148) trots att det även då i undantagsfall kan vara aktuellt att ställa fråga till ombud i tredjeland.

Sammanfattning

Skatteverket anser att den reglering som finns på personuppgiftsområdet utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske med anledning av förslagen. Det behöver således inte införas någon ytterligare reglering av denna behandling.

4.6.2 Sekretess

Bedömning

Det behövs inte några nya eller ändrade bestämmelser om sekretess.

Skälen för bedömningen

Syftet med förslagen är att skapa rättsliga förutsättningar för effektivisering i form av digitalisering av hanteringen av återbetalning av mervärdesskatt till beskattningsbara personer som inte är etablerade inom EU och så långt som möjligt göra denna hantering lik den elektroniska hantering som gäller för återbetalning till beskattningsbara personer etablerade i andra EU-länder.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innehåller bestämmelser om sekretess till skydd främst för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn (17 kap.) och bestämmelser om sekretess till skydd för enskild inom verksamhet som rör skatt, tull m.m. (27 kap.).

Uppgifter som behandlas inom ramen för ansökan om återbetalning av mervärdesskatt omfattas av samma bestämmelser om sekretess som redan gäller i övrig beskattningsverksamhet. De utlämnanden som kan bli aktuella kan ske med stöd av gällande bestämmelser. Förslaget medför därför inget behov av ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen.

4.7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag

De föreslagna bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2027.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande för en ansökan som omfattar en ansökningsperiod som till någon del avser tid innan ikraftträdandet.

Skälen för förslaget

Föreslagna bestämmelser bör träda i kraft så snart som möjligt. Bestämmelserna behöver inte träda i kraft vid ett årsskifte. En ansökan om återbetalning ska ha kommit in senast sex kalendermånader efter utgången av det kalenderår som den avser (14 kap. 43 § ML). Skatteverket föreslår därför att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2027.

Skatteverket föreslår att äldre bestämmelser ska gälla för en ansökan som omfattar en ansökningsperiod som till någon del avser tid innan ikraftträdandet. Det innebär exempelvis att en ansökan med ansökningsperioden januari till och med september 2027 omfattas av de äldre bestämmelserna. En ansökan som däremot omfattar ansökningsperioden juli till och med september 2027 omfattas inte av de äldre bestämmelserna.

5 Konsekvensanalys

I detta avsnitt redogörs för förslagens effekter i den omfattning som bedöms lämpligt och med beaktande av förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Förslagens konsekvenser bedöms inte vara av sådan omfattning att en större utvärdering är nödvändig. Efter ikraftträdandet kan Skatteverket följa upp såväl antalet ansökningar som ärenden som kräver komplettering eller utredning för att verifiera att syftet med förslagen har uppnåtts. Förslagen är förenliga med EU-rätten.

5.1 Beskrivning av problemet

Förfarandet för återbetalning av mervärdesskatt till beskattningsbara personer som inte är etablerade inom EU är helt pappersbaserat, vilket skiljer sig från det elektroniska förfarande som gäller för beskattningsbara personer som är etablerade i andra EU-länder. Att förfarandet är pappersbaserat beror bl.a. på krav om att fakturor i original ska bifogas ansökan. Ett företag som vill ansöka om återbetalning behöver ta fram aktuella fakturor ur sin bokföring, fylla i ansökningsblanketten, och sedan skicka in den tillsammans med originalfaktuorna och övriga handlingar till Skatteverket. Skatteverket återsänder originaldokument efter att ansökan har behandlats. Hur lång tid denna i sig tidskrävande process tar påverkas av antalet handlingar som bifogas ansökan. Antalet varierar mellan några enstaka och i undantagsfall flera tusen handlingar. Eftersom originalhandlingar skickas med post finns det även en risk att dessa, som utgör bevis för återbetalningsrätten, kommer bort eller att ansökan inte kommer in i rätt tid.

Det pappersbaserade förfarandet omfattar även sökanden som är beskattningsbara personer utanför EU och som använder någon av de särskilda ordningarna för distansförsäljning av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster.

Eftersom en ansökan kan innehålla allt mellan några enstaka och flera tusen fakturor och andra dokument, omfattar Skatteverkets hantering stora mängder material. Ansökningarna flyttas flera gånger mellan handläggarens arbetsplats och arkivet under handläggningen. För att förhindra att en och samma faktura ligger till grund för mer än en ansökan hålls de fakturor där mervärdesskatten återbetalas manuellt innan de skickas tillbaka till sökanden. Arkivering av ansökningsmaterial efter avslutad handläggning sker manuellt. Kommunikationen mellan företagen och Skatteverket under handläggningen sker dessutom brevledes.

En ansökan om återbetalning ska enligt 14 kap. 43 § ML ha kommit in till Skatteverket senast sex kalendermånader efter utgången av det kalenderår som den avser. Det leder till en topp av inkomna ansökningar under maj och juni, och särskilt under de sista veckorna i juni. Handläggning av ansökningar som kommer in i maj och juni påbörjas normalt senare än ansökningar som kommer in under andra delar av året. Skatteverket ska enligt 14 kap. 45 § ML meddela beslut om återbetalning senast sex månader från den dag då en fullständig ansökan och övriga föreskrivna handlingar kom in till Skatteverket. Utbetalningen av mervärdesskatten sker i anslutning till att Skatteverket har fattat beslut om att godkänna ansökan.

5.2 Syfte och effekter av utebliven ändring

Syftet med förslagen är att effektivisera ansökningsprocessen och minska den administrativa bördan för dessa företag och för Skatteverket, samt att effektivisera Skatteverkets kontrollverksamhet. Förslagen omfattar sökanden som är beskattningsbara personer som inte är etablerade inom EU, inklusive sökanden

som använder någon av de särskilda ordningarna för distansförsäljning av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster. Skatteverket föreslår ändringar i mervärdesskattelagen och mervärdesskatteförordningen. Bestämmelserna som gäller för återbetalning till beskattningsbara personer etablerade i andra EU-länder har varit förebilder för föreslagna bestämmelser.

Förslagen innebär bl.a. ändrade krav på vilka uppgifter en ansökan ska innehålla som görs på elektronisk väg, att kravet på att bifoga faktura i original slopas, att fakturor eller importdokument inte behöver ges in om ansökan görs på elektronisk väg, att Skatteverket kan kräva att original eller en kopia av en faktura eller ett importdokument ges in, samt att Skatteverket, i de fall en ansökan görs på elektronisk väg, får begära in ytterligare uppgifter från sökanden eller någon annan på elektronisk väg.

Om föreslagna ändringar inte genomförs, och då särskilt slopandet av kravet på att lämna faktura i original, kommer en effektiv digitalisering av hanteringen inte kunna genomföras. Pappershantering skulle fortsatt vara nödvändig och den administrativa bördan för företagen och Skatteverket skulle fortsatt vara hög.

5.3 Offentligfinansiella effekter

Förslagen i denna promemoria bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser, och de offentligfinansiella effekterna av förslagen beräknas därför till noll kronor. Genom förslagen förenklas uppgiftslämnandet vid ansökan om återbetalning av mervärdesskatt. Företag som har möjlighet att ansöka om återbetalning kan antas väga den administrativa kostnaden för att göra en ansökan mot nyttan i form av att få en återbetalning. Ur en teoretisk synvinkel kan ett enklare förfarande därför tänkas leda till att antalet ansökningar och återbetalda belopp ökar, eftersom fler anser det vara värt den administrativa kostnaden. Ökningar av ansökningar om återbetalning kan främst förväntas ske bland företag som har små återbetalningar att ansöka om, eftersom de företag som har större belopp att få tillbaka i högre utsträckning kan förväntas ansöka redan i nuläget. Eventuella ökade återbetalningar kan därför främst antas avse lägre belopp än de som redan återbetalas med dagens regler. Om det finns sådana effekter så skulle det kunna påverka skatteintäkterna och kunna ha offentligfinansiella effekter.

För att kvantifiera denna effekt har Skatteverket analyserat effekterna av tidigare förändringar av förfarandet vid återbetalningar. Det finns inga exempel på fall där förfarandet att ansöka om återbetalning från Sverige har blivit enklare. Däremot finns två exempel där förfarandet blivit mer komplicerat: Storbritannien efter Brexit, samt Norge efter en norsk regeländring där krav på originalfaktura togs bort. Om enklare regler för ansökan om återbetalning har en effekt på ansökningarna, kan krångligare regler antas ha omvänd effekt, dvs. leda till att antalet ansökningar om återbetalning minskar.

Efter Brexit minskade antalet ansökningar om återbetalning från Storbritannien, men samtidigt minskade också ansökningarna från andra länder, såväl inom som utanför EU. Detta talar för att minskningen av ansökningarna från Storbritannien inte är en följd av Brexit och det krångligare ansökningsförfarandet detta förde med sig, utan en del av en bredare nedgång under pandemin.

I Norge slopades kravet på originalfaktura 2015. Detta medförde inte någon förändring av trenden i antalet ansökningar om återbetalning från Norge under de efterföljande åren. Ansökningarna från Norge har följt en stadigt nedåtgående trend sedan år 2000, vilket är det tidigaste år för vilken data finns tillgängliga. Dessa

båda exempel visar således inte på något samband mellan hur enkelt det är att ansöka om återbetalning och antalet ansökningar som sker.

Såväl antalet ansökningar som de återbetalda beloppen varierar kraftigt mellan olika år. Det finns inte något samband mellan antalet återbetalningar under ett år och storleken på det återbetalda beloppet. Det beror på att storleken på det återbetalda beloppet varierar så kraftigt mellan olika ansökningar. Det är därför svårt att se några samband mellan förändringar av antalet ansökningar och förändringar av återbetalda belopp. Även om det skulle finnas effekter i form av ett ökat antal ansökningar är det därför inte givet att det också skulle leda till en ökning av det återbetalda beloppet.

Sammanfattningsvis finner Skatteverket inte empiriskt stöd för att ett förenklat förfarande av det slag som föreslås i promemorian har effekter av betydelse på antalet ansökningar om återbetalningar eller på volymen återbetalningar. De offentligfinansiella effekterna av förslaget beräknas därför till noll kronor.

En digitalisering av hanteringen skulle däremot kunna möjliggöra förbättrade kontrollmöjligheter för Skatteverket. Om uppgifter kan hämtas direkt från företagens bokföringsprogram i stället för att fyllas i manuellt ökar också kvaliteten på de uppgifter som lämnas in eftersom mängden oavsiktliga fel minskar. En e-tjänst ger också Skatteverket möjlighet att bygga in funktioner som reagerar på vissa typer av fel i ansökan redan innan den skickas in. Vidare ger en elektronisk hantering Skatteverket bättre möjligheter att göra kontroller på materialet. Förbättrade kontrollmöjligheter ökar möjligheten att upptäcka fel och fusk, vilket kan bidra till att minska det eventuella skattefelet förknippat med återbetalning av mervärdesskatt. Skattefelet är skillnaden mellan de teoretiskt riktiga och de fastställda beloppen för skatter och avgifter. Förslagets effekter på skattefelet kan dock inte kvantifieras.

5.4 Effekter för företagen

5.4.1 Den berörda populationen

Antalet ansökningar om återbetalning av ingående mervärdesskatt från beskattningsbara personer etablerade utanför EU har minskat över tid och år 2024 tog Skatteverket emot ungefär 1 900 ansökningar (avsnitt 2.1). Det är ovanligt att företag kommer in med flera ansökningar under ett år, utan nästan samtliga som ansöker gör det vid ett tillfälle. Ansökningarna kan exempelvis röra återbetalning av mervärdesskatt på kostnader för hotellnätter, restaurangbesök eller taxiresor vid konferenser. Bland dessa företag återfinns allt från enskilda bolag till stora företag som ingår i en koncern. Ungefär 80 procent av de företag som ansökte om återbetalning av mervärdesskatt under år 2024 använde sig av ombud som sköter arbetet med ansökan åt dem. Eftersom företagen är utländska saknar Skatteverket uppgifter om storlek och branschtillhörighet. Det är heller inte möjligt för Skatteverket att urskilja om de sökande är registrerade till någon av de särskilda ordningarna.

Under de 25 år som Skatteverket har underlag för har det inkommit ansökningar från företag etablerade i ungefär 110 olika länder utanför EU. År 2024 kom det in ansökningar från sökanden etablerade i 32 länder, och av dessa var nästan hälften från företag etablerade i Norge och 18 procent från företag etablerade i Storbritannien. Sökanden etablerade i USA stod för 6 procent av ansökningarna.

Utöver de företag som ansöker om återbetalning kan även andra aktörer beröras av förslagen eftersom Skatteverket har rätt att kräva uppgifter från någon annan, vilket exempelvis kan vara säljare av varor eller tjänster som kontaktas i syfte att

inhämta uppgifter om vad som har sålts och till vem. Det är dock inte möjligt att identifiera dem närmare.

5.4.2 Hur påverkas företagen av de föreslagna ändringarna?

Rätten till återbetalning påverkas inte av förslagen. Som nämns i avsnitt 5.3 bedöms förslagen inte heller påverka volymen av återbetalningar till företagen på aggregerad nivå. En samlad effekt av de föreslagna ändringarna är däremot att den administrativa bördan för de som ansöker om återbetalning kommer att minska, dels eftersom ett elektroniskt förfarande kan minska tidsåtgången för att lämna uppgifter, dels genom de slopade kraven på att bifoga vissa handlingar.

Processen från ansökan till beslut

Förslagen i denna promemoria innebär att innehållet i en ansökan om återbetalning av ingående skatt till en beskattningsbar person som inte är etablerad i något EU-land har anpassats så att ansökan kan göras på elektronisk väg (avsnitt 4.1). Det pappersbaserade förfarandet ersätts i så fall av elektronisk hantering där företagen fyller i efterfrågade uppgifter och anger all information i en e-tjänst.

För att använda e-tjänsten behöver företagen registrera sig genom att bifoga ett dokument som visar företagets behöriga företrädare. Det skiljer sig från det pappersbaserade förfarandet där registrering sker i samband med att ansökan skickas in, och företagets behöriga företrädare inte behöver anges. Att sökanden ska visa att den är behörig, minskar risken att obehöriga ansöker. Efter registreringen fyller de i ansökan elektroniskt. Förutom minskad hantering av papper innebär det också minskade kostnader för porto och posthantering. En e-tjänst kan dessutom räkna ut vissa belopp och reagera om någon ruta inte fyllts i. Mängden fel i ansökningarna kan därför minska genom att tjänsten reagerar på vissa typer av fel redan innan ansökan skickas in. En e-tjänst kan därför också bidra till att minska mängden oavsiktliga fel.

Den elektroniska ansökan som företagen skickar in via e-tjänsten innehåller den information som behövs för ansökan. Fakturor eller imпорtdokument behöver inte skickas med (avsnitt 4.2 och 4.3).

Skatteverket föreslås under vissa förutsättningar kunna kräva att originalet eller en kopia av en faktura eller ett imпорtdokument ges in (avsnitt 4.5). I de fall originalhandlingar krävs behöver de skickas brevledes men kopior kan skickas via e-tjänsten.

Skatteverket föreslås vidare vid behov få begära ytterligare uppgifter från sökanden eller någon annan på elektronisk väg, vilket skiljer sig från det nuvarande förfarandet där det sker brevledes (avsnitt 4.4). Företagen behöver fortsatt ta fram dessa uppgifter och skicka in dem om Skatteverket begär det, men de kan skickas via e-tjänsten.

Genom användning av e-tjänsten väntas informationen som skickas med ansökan vara mer korrekt och mer fullständig, jämfört med nuvarande förfarande. De ansökningar som det kan fattas beslut om direkt, utan komplettering eller utredning, omhändertas helt i handläggningssystemet och tiden från inkommen till beslutad ansökan blir kortare. Även antalet ansökningar som kräver komplettering eller utredning väntas minska eftersom ansökningarna blir mer kompletta. På så sätt antas också att handläggningen av de ansökningar som behöver komplettering eller utredning kan påbörjas snabbare och att beslut kan meddelas tidigare jämfört med i dag.

Administrativa kostnader

En del av företagen sköter hanteringen av ansökan om återbetalning av mervärdesskatt internt, men merparten anlitar ombud som sköter hanteringen. Skatteverket har inte tillgång till uppgifter om hur mycket tid företagen eller deras ombud lägger på att hantera ansökningar om återbetalning, men bedömer att tiden vanligen varierar mellan enstaka timmar och flera dagar, beroende på bl.a. hur många fakturor och dokument som bifogas ansökan. Om det är fråga om en stor mängd dokument antas att det kan ta upp emot en vecka. Kostnaden för arbetstiden varierar sannolikt mellan företagen, bl.a. beroende på vilken roll den som utför arbetsuppgiften har och löneläget för yrkesgruppen i det berörda landet. Eftersom detta är uppgifter som varierar och som Skatteverket inte har kännedom om används ett antagande om liknande löner som i Sverige för att ge en uppfattning om vad det kan röra sig om för kostnader.

För yrkesgruppen ekonomiassistenter m.fl., som enligt Statistikmyndigheten SCB hade en genomsnittlig månadslön på 35 500 kronor år 2023, innebär en kostnad för företaget på ca 400 kronor per arbetad timme med semesterersättning (12 procent), arbetsgivaravgifter (31,42 procent) och en over-head-kostnad inräknad. Over-head-kostnaden är en schablonkostnad på 25 procent av den övriga kostnaden, och omfattar exempelvis kostnader för hyra, telefoni och försäkringar. Det är oklart i vilken utsträckning denna timkostnad representerar kostnaderna även för de för företag utanför EU som ansöker om återbetalning. Om företagen i fråga i genomsnitt antas lägga sex arbetstimmar per år på ansökan för återbetalning, rör det sig om ca 2 400 kronor per år och företag. Med 1 900 ansökande företag skulle det totalt då röra sig om ca 4,6 miljoner kronor i arbetskostnader per år. Om arbetstiden i genomsnitt i stället antas vara två hela arbetsdagar per företag, uppgår de totala arbetskostnaderna till ca 12 miljoner kronor per år. Om det antas vara redovisningsekonomer i stället för ekonomiassistenter som utför arbetsuppgifterna kan arbetskostnaden antas vara omkring 25 procent högre. Till kostnaden för arbetet kommer kostnader för fysiska försändelser, både när ansökan skickas in och vid eventuella kompletteringar.

Förslagen i denna promemoria bedöms leda till att företagen behöver lägga väsentligt mindre tid på att hantera ansökningar om återbetalning. Exakt vilken tidsbesparing som uppstår är svår att uppskatta, men en rimlig bedömning torde vara att tidsåtgången i genomsnitt åtminstone halveras för de berörda företagen. Totalt skulle det därmed kunna röra sig om en besparing av arbetskostnader på ca 2,3 miljoner kronor per år om företag med nuvarande regler i genomsnitt lägger sex timmar per år på ansökningsförfarandet. Om företag i stället lägger två dagar i genomsnitt på ansökningsförfarandet, skulle det kunna röra sig om totala besparingar på i storleksordningen 6 miljoner kronor i arbetskostnader. Beräkningen är emellertid förknippad med stor osäkerhet.

Förutom kostnadsminskningen till följd av minskad arbetstid kommer även kostnaden för fysiska försändelser att minska då det mesta av hanteringen kommer att ske i e-tjänsten. I de fall effektiviseringen leder till att företag som tidigare anlitat ombud kommer att hantera ansökningar på egen hand efter ändringarna, kan de ombud som anlitats tidigare komma att anlitas i lägre grad eller inte alls.

Skatteverket föreslås även på elektronisk väg kunna begära ytterligare uppgifter från någon annan än den sökande (avsnitt 4.4). Det är endast i undantagsfall någon annan än sökanden kontaktas, men i de fallen så sker kommer förslaget sannolikt innebära en något minskad administrativ börda.

5.5 Effekter för Skatteverket

Liksom för de berörda företagen innebär förslagen minskad administrativ börda även för Skatteverket, eftersom hanteringen av de stora pappersmängder som nuvarande hantering innebär skulle minska drastiskt. Den elektroniska hanteringen medför bl.a. att

- handlingar inte längre behöver flyttas mellan arkiv och arbetsplats,
- fakturor inte behöver hållslås eller normalt skickas tillbaka till den sökande när handläggningen är klar,
- ansökningar som inte kräver komplettering eller utredning kan hanteras automatiskt,
- färre ärenden som kräver komplettering eller utredning, kommer in,
- hanteringen av inkomna ansökningar blir snabbare,
- säkerhetsnivån sannolikt ökar i och med tillämpning av autentisering och uppgifters tillgänglighet och det innebär att risken för missbruk och felaktiga återbetalningar minskar, och
- förutsättningarna för effektiva kontroller förbättras i och med tillämpning av autentisering och uppgifters tillgänglighet.

År 2024 kom ca 1 900 ansökningar om återbetalning in (avsnitt 2.1). Den tid som Skatteverket lade på handläggning av ansökningarna uppgick under samma år till ungefär 4 500 timmar. Med ett elektroniskt förfarande bedöms denna tid kunna halveras. För år 2024 hade det inneburit 2 250 timmar. Förutom att den tid som Skatteverket lägger på dessa ansökningar kommer att minska, kommer minskningen av dokument som skickas brevlades att innebära lägre kostnader i form av porto och utförande av arbetsmomentet.

Förslagen om ett elektroniskt förfarande innebär att Skatteverket behöver ta fram en e-tjänst som företagen kan använda för att skicka in sina ansökningar och där kommunikationen mellan Skatteverket och företagen kan ske. Engångskostnaden för framtagandet av e-tjänsten bedöms uppgå till 1 miljon kronor inklusive kostnad för 1 200 arbetstimmar. Dessutom kommer förslagen att ge upphov till vissa kostnader i form av olika informationsinsatser. Skatteverkets kostnader förknippade med förslagen bedöms rymmas inom ram.

5.6 Övriga effekter

Några övriga effekter än de som beskrivs ovan, som exempelvis effekter för enskilda, kommuner och regioner, eller för miljö antas inte uppstå eller vara försumbara.

6 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen (2023:200)

14 kap.

44 a § *Om Skatteverket inte har alla uppgifter som behövs för att fatta beslut i fråga om belä eller en del av en ansökan om återbetalning som görs på elektronisk väg, får Skatteverket på elektronisk väg begära ytterligare uppgifter från sökanden eller någon annan.*

Paragrafen är ny och ger Skatteverket rätt att begära ytterligare uppgifter på elektronisk väg när det behövs för att fatta beslut om en ansökan om återbetalning. Rätten för Skatteverket att begära ytterligare uppgifter på elektronisk väg är begränsad till ansökningsärenden där ansökan gjorts på elektronisk väg, vilket i praktiken är via den e-tjänst som Skatteverket inrättat för detta ändamål. När elektronisk kommunikation sker måste dataskyddsregleringen beaktas. Att använda oskyddad e-post är generellt sett inte förenligt med dataskyddsregleringen, utan andra alternativ bör väljas. Vad gäller inhämtande av uppgifter från den sökande kan en möjlighet vara att en begäran om komplettering efter avisering hämtas hos Skatteverket via den e-tjänst som Skatteverket inrättat för ansökningar om återbetalning. Om detta inte är tekniskt möjligt vid inhämtande av uppgifter från någon annan så behöver begäran ske på annat motsvarande säkert sätt. Detta kan t.ex. ske genom att överföringen sker på ett sätt som minimerar risken för att obehöriga tar del av överföringen. Är det av någon anledning inte möjligt att kommunicera, digitalt eller brevledes, på något annat sätt än genom oskyddad e-post så kan det vara fråga om en sådan särskild situation vid ett enstaka tillfälle där undantag kan motiveras med att en överföring av personuppgifter är nödvändig av viktiga skäl som rör allmänintresset.

Förebild för bestämmelsen är 18 § (prop. 2009/10:15 s. 146–148 och 167).

Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

44 b § *Skatteverket får även begära originalet eller en kopia av den berörda fakturan eller importdokumentet, om det finns rimligt tvivel om giltigheten eller riktigheten av en fordran.*

Paragrafen är ny. Bestämmelsen är ett komplement till Skatteverkets rätt att begära uppgifter enligt 44 a § och ger Skatteverket rätt att begära original eller kopior av fakturor eller importdokument. En begäran får bara ske om det finns ”rimligt tvivel” om giltigheten eller riktigheten av en fordran, dvs. får bara ske när det är befogat.

Förebild för bestämmelsen är 19 § (prop. 2009/10:15 s. 168 och 222).

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

22 kap.

68 § För den sökande gäller vad som föreskrivs i följande bestämmelser i

14 kap.:

- 40 § första stycket och 41 § om formulär för ansökan samt ansökans innehåll,
- 42 § om återbetalningsperiod,
- 43 § om ansökningstid,
- 44 § om minimibelopp,
- 44 a och 44 b §§ om Skatteverkets rätt att begära uppgifter,
- 47 och 48 §§ om återkrav och avräkning, och
- 76 § om indrivning av belopp.

I paragrafen anges vilka bestämmelser i 14 kap. som gäller för den sökande som är beskattningsbara personer som använder någon av de särskilda ordningarna för

distansförsäljning av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster. Ordet ”också” har tagits bort eftersom 22 kap. 67 § ska upphöra att gälla. Dessutom har det lagts till en hänvisning till 14 kap. 44 a och 44 b §§ om Skatteverkets rätt att begära uppgifter. Se kommentaren till dessa paragrafer.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för en ansökan som omfattar en ansökningsperiod som till någon del avser tid innan ikraftträdandet.

Av *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 juli 2027.

Äldre bestämmelser ska dock fortfarande enligt *andra punkten* gälla för en ansökan som omfattar en ansökningsperiod som till någon del avser tid innan ikraftträdandet. Det innebär exempelvis att en ansökan med ansökningsperioden januari till och med september 2027 omfattas av de äldre bestämmelserna. En ansökan som däremot omfattar ansökningsperioden juli till och med september 2027 omfattas inte av de äldre bestämmelserna.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.