

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över promemorian Ändrade regler om fördelning av avdrag för mervärdesskatt

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Bakgrund och innehållet i förslaget

I mervärdesskattelagen (2023:200), förkortad ML, finns en bestämmelse om hur avdrag för ingående skatt ska fördelas när det bara delvis finns rätt till avdrag. Utgångspunkten i mervärdesskattelagen är att avdrag endast får göras för mervärdesskatt som hänför sig till den del av förvärvet eller importen som är avdragsgill respektive hänför sig till en verksamhet där transaktionerna medför avdragsrätt, när inköp avser både skattepliktiga och undantagna transaktioner (blandad verksamhet). Om det inte är möjligt att fastställa den delen ska fördelningen av den ingående skatten göras efter skälig grund (13 kap. 29 § ML).

I rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet) är huvudregeln att avdrag för ingående skatt avseende gemensamma kostnader vid blandad verksamhet ska beräknas utifrån den del av den beskattningsbara personens omsättning som kan hänföras till transaktioner som medför rätt till avdrag respektive inte medför rätt till avdrag. Det anges därutöver ett antal alternativa metoder för beräkningen som är frivilliga för medlemsstaterna att införa. En av dessa är att göra avdraget på grundval av användningen (artiklarna 173 och 174). EU-domstolen har uttalat att detta är ett undantag från huvudregeln om att omsättningsmetoden ska tillämpas och att det därför inte är tillåtet för medlemsstaterna att införa en lagstiftning som rent allmänt avviker från huvudregeln.

Högsta förvaltningsdomstolen har i en dom om fördelning av ingående skatt i blandad verksamhet kommit fram till att den svenska regleringen inte på ett korrekt sätt genomför de relevanta bestämmelserna i mervärdesskattedirektivet. Av domen framgår också att direktivets regler kan tillämpas med direkt effekt (HFD 2023 ref. 45). Reglerna i mervärdesskattelagen behöver därför ses över.

I budgetpropositionen för 2026 (prop. 2025/26:1 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor, avsnitt 13.22) bedömde regeringen att reglerna om fördelning av avdrag för mervärdesskatt bör ändras så att omsättningsmetoden införs som uttrycklig huvudregel för fördelningen vid förvärv som är gemensamma för skattepliktiga och undantagna transaktioner. Regeringen bedömde också att det bör införas regler om att andra metoder ska användas i vissa fall där det ger en mer rättvisande bild av i vilken utsträckning de förvärvade varorna och tjänsterna faktiskt används för att genomföra skattepliktiga transaktioner. Vidare gjordes bedömningen att de nya reglerna bör träda i kraft den 1 januari 2027.

Konsekvenser för företag

Förslaget uppges påverka alla företag som bedriver blandad verksamhet genom att reglerna för fördelning av ingående skatt preciseras. Enligt SCB:s databas GIN fanns det år 2024 totalt cirka 110 000 företag som bedrev blandad verksamhet och som gjorde avdrag för ingående skatt i meningen att de under året rapporterat icke mervärdesskattepliktig omsättning till mer än 5 procent av total omsättning samt utgående och ingående mervärdesskatt. Dessa företag berörs till den del de fördelar eller kan komma att fördela ingående skatt kopplat till gemensamma kostnader för skattepliktig och skattefri verksamhet. En del av de företag som berörs är del av en koncern. Enligt SCB:s koncernregister för 2022 ingår cirka 13 000 av de berörda företagen i cirka 8 000 koncerner. Totalt berör förslaget därmed cirka 104 000 koncerner och fristående företag som inte ingår i en koncern. Av dessa bedöms cirka 96 000 vara mikro- eller småföretag.

En majoritet av de berörda företagen bedöms använda omsättning som grund för beräkning av fördelningsnyckeln. I den mån dessa företag bedriver verksamheter som omfattas av huvudregeln enligt förslaget är påverkan i huvudsak därför av teknisk natur. Företag inom vissa typer av ekonomisk verksamhet påverkas i högre grad i och med att det införs särskilda bestämmelser. Det rör sig bland annat om finansiella verksamheter med undantagna transaktioner, till exempel finansiering av konsignation, leasing och avbetalningar, varor och tjänster som gäller byggnader och vissa transaktioner med förbundna parter.

De företag som till följd av förslaget får en substantiellt ändrad fördelningsgrund bedöms därmed vara finansiella företag, företag som äger en fastighet som hyrs ut till personer både med och utan avdragsrätt, samt företag som genomför transaktioner med förbundna parter. Enligt SCB:s databas GIN år 2024 fanns cirka 100 finansiella företag med blandad verksamhet inom SNI-koder som bedöms beröras av de särskilda bestämmelserna för vissa finansiella verksamheter. Av dessa bedöms cirka 30 vara mikro- eller småföretag. När det gäller företag som äger fastighet fanns totalt cirka 10 000 fristående företag och koncerner som både redovisade mervärdesskatt från uthyrning och intäkter som inte omfattas av mervärdesskatt, dvs. som bedriver s.k. blandad verksamhet. Av dessa bedöms cirka 7 000 vara mikro- eller småföretag. Totalt omfattas cirka 8 000 koncerner av förslaget i allmänhet men det är inte möjligt att precisera hur många av dessa som kan komma att träffas av särregleringen.

Förslaget innebär enligt huvudregeln att först en preliminär och sedan en slutlig avdragsgill andel beräknas. Denna metod kan skilja sig från hur omsättning används som skälig grund för fördelning av ingående skatt inom verksamheter idag. Förslaget bör därför innebära att alla berörda företag i viss mån måste ta till sig de nya reglerna och anpassa sina rutiner och beräkningar utefter dessa. Det kan finnas verksamheter där en annan grund än omsättning har ansetts skälig i svensk praxis men där huvudregeln ska följas enligt förslaget. Bedömningen är att även omsättning i dessa fall ofta speglar fördelningen av resurser på ett rättvisande sätt. Effekten av förslaget bedöms även för dessa företag vara av mer teknisk natur men det kan inte uteslutas att fördelningen av ingående skatt för enskilda företag kan skilja sig från tidigare.

Förslagsställaren uppskattar de administrativa kostnaderna för näringslivet till cirka 50 miljoner kronor (beräkning på sidan 33). Detta innefattar den tid som krävs för att sätta sig in i och anpassa rutiner till det nya systemet. Den offentligfinansiella effekten uppskattas till cirka 1 miljard kronor per år, vilket bör motsvara ökade skattekostnader för företagen. Som underlag för beräkningen har förslagsställaren använt uppgifter från Skatteverket om

storleken på de omprövningar som gjorts som en följd av de domar som avgjorts i Högsta förvaltningsdomen (HFD) avseende fördelningsgrund (redovisning på sidan 28).

Flera av de bestämmelser som nu föreslås går i linje med vad som tidigare gällt enligt svensk praxis och förändringarna torde därmed inte bli lika stora för de företag som sedan tidigare tillämpat de metoder som nu omfattas av undantagsreglerna.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen har vissa brister, särskilt vad gäller beskrivningen av påverkan på företagens kostnader, intäkter, konkurrens och särskilda hänsyn till små och medelstora företag. Det uppges att den offentligfinansiella effekten uppskattas till 1 miljard kronor per år, men det finns ingen närmare beskrivning av den motsvarande kostnaden för företag. Regelrådet erfar att förslaget kan komma att innebära ytterligare osäkerheter i en redan komplex lagstiftning och att reglerna skulle bli mer oförutsebara, vilket i synnerhet mindre företag kan ha svårt att hantera. Regelrådet erfar vidare att de administrativa kostnaderna skulle kunna komma att bli betydligt högre än vad förslagsställaren uppskattat. Enligt Regelrådets uppfattning hade det varit behövligt med ett tydligare kvalitativt resonemang kring påverkan på kostnader och intäkter för att tydliggöra hur företagen påverkas av förslaget. Utifrån vad Regelrådet erfar om reglernas komplexitet skulle även förslagsställarens bedömning av att det inte krävs några särskilda informationsinsatser kunna ifrågasättas. Även om förslagsställaren uppger att de nuvarande reglerna efter HFD:s dom riskerar att bidra till snedvridningar och påverka hur företag väljer att organisera sig bedömer Regelrådet att det hade behövts en tydligare redovisning kring konkurrenspåverkan. Regelrådet hade också velat se ett närmare resonemang kring vilka alternativa lösningar som finns för att kunna genomföra de aktuella bestämmelserna i mervärdesskattedirektivet på ett korrekt sätt. Med hänsyn till detta bedömer Regelrådet att även redovisningen av om förslaget går utöver minimikraven är bristfällig.

Regelrådet bedömer att delasppekterna *problembeskrivning och syftet med förslaget, konsekvenser av om ingen åtgärd vidtas, särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och förslagets överensstämmelse med EU-rätten* är godtagbart redovisade. Det framgår tydligt varför det behövs en ändrad reglering och vilket problem förslaget syftar till att lösa. Enligt Regelrådets uppfattning hade konsekvensutredningens kvalitet förbättrats om förslagsställaren varit tydligare med vilka branscher som berörs utöver finans- och fastighetsbranschen, men Regelrådet bedömer ändå att beskrivningen av berörda företag är godtagbar. Regelrådet hade även velat se en mer utförlig beskrivning av *åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter som hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas*, inte minst med tanke på den regelbörda som tillämpningen kan innebära för företagen, men bedömer ändå att dessa delasppekter är godtagbart redovisade. Sammantaget bedömer Regelrådet dock att konsekvensutredningen har alltför stora brister och att den inte uppfyller kraven i förordningen om konsekvensutredningar.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 25 februari 2026.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Katarina Kjellström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Kjellström
Föredragande