

Utredning om en översyn av reglerna om kassaregister

Sammanfattning

Skatteverket föreslår att det inom Finansdepartementet eller inom ramen för en statlig offentlig utredning genomförs en översyn av reglerna om kassaregister och att det utreds hur behovet av en reglering för kontroll av kontantbranschen och annan försäljning till konsument ser ut i dag. Behovet av en översyn bottnar i de stora förändringar som skett sedan reglerna om kassaregister infördes, främst avseende ökad digitalisering och internationalisering av betalmarknaden.

Syftet med en översyn är att skapa ett regelverk som är anpassat till dagens samhälle och som i så stor utsträckning som möjligt förenklar för företagen samtidigt som det ursprungliga syftet med dagens regler, att stävja fusk och främja sund konkurrens, upprätthålls.

En utredning bör därför bl.a.

- analysera och bedöma behovet av särskilda regler för kontroll av kontantbranschen och behovet av en reglering för kontroll av all försäljning till konsument som inte utgör fakturerad försäljning,
- analysera och ta ställning till om dokumentationsskyldigheten som avser kassaregister ska finnas kvar helt eller delvis, om en annan skyldighet bör införas eller en kombination av dessa alternativ,
- analysera och ta ställning till olika alternativ på skyldigheter som säkerställer att Skatteverket får tillgång till tillförlitlig information om försäljning, inklusive möjligheter att på ett effektivt sätt hitta digitala transaktioner,
- analysera och ta ställning till vilka kontrollbefogenheter och sanktionsmöjligheter som behövs för att säkra att tillförlitlig information om försäljning är åtkomlig för Skatteverkets kontroll,
- analysera och ta ställning till hur en befogenhet för Skatteverket att genomföra oanmälda besök för kontroll av företagens försäljning kan utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En bred översyn av reglerna om kassaregister behövs

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). I uppdraget ingår att kartlägga och analysera behov av och möjligheter till regelförenklningar i syfte att minska regelbördan för företag. Myndigheterna ska med utgångspunkt i kartläggning och analys se över och förenkla egna föreskrifter och allmänna råd. Om verkningsfulla förenklingsåtgärder kräver ändringar av lagar och förordningar inom myndighetens verksamhetsområde, ska 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.

I Skatteverkets slutredovisning av uppdraget den 13 mars 2026 (Förenkla regelverk i syfte att minska regelbördan för företag dnr 8-85828-2025) lyfter Skatteverket fram behovet av en bred översyn av reglerna om kassaregister och anger att ett arbete med att ta fram en hemställan har påbörjats (avsnitt 5.2.1 och 5.2.2).

Skatteverket har beslutat om åtta föreskrifter som gäller kassaregister. I föreskrifterna regleras undantag från skyldigheten att använda kassaregister och mer i detalj hur ett kassaregister ska användas och vilka tekniska krav ett kassaregister behöver uppfylla. Utöver detta finns föreskrifter om kontrollenheter, kontrollsystem och export av data från kassaregister. Föreskrifterna är omfattande och tekniska och uppfattas som komplicerade och svårgenomträngliga för företagen.

Kravet på kassaregister utgör en sådan regelbörda som innebär både administrativa kostnader och fullgörandekostnader för företagen. För näringsidkare som omfattas av kravet innebär skyldigheten initiala kostnader för inköp av kassaregistersystem som uppfyller de tekniska funktionskraven, alternativt kostnader för att abonnera på ett kassaregistersystem. Även vissa fortlöpande uppgraderingskostnader kan tillkomma. Kravet på anmälan till Skatteverket när ett kassaregister tas i eller ur bruk, och annan tid som företaget och deras anställda lägger på hantering av systemet, innebär administrativa kostnader för företagen.

Skatteverket har analyserat föreskrifterna om kassaregister och identifierat flera problem med gällande regelverk. Skatteverket gör bedömningen att verkningsfulla förenklingsåtgärder inte kan uppnås genom att ändra föreskrifterna utan det behövs en bred översyn av reglerna om kassaregister i skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, och skatteförfarandeförordningen (2011:1261).

Ökad digitalisering har stor påverkan på kontanthandeln

Krav på att använda kassaregister infördes den 1 januari 2010. Syftet med införandet av reglerna var att bekämpa den illojala konkurrensen inom kontantbranschen och förbättra möjligheten till kontroll av omsättningen i kontantbranscherna (prop. 2006/07:105 s. 25 f.).

Det har skett stora förändringar i samhället sedan reglerna om kassaregister infördes. Den ökade digitaliseringen har inneburit stor påverkan på kontanthandeln. När reglerna om krav på kassaregister utformades var betalning med kontanter betydligt mer omfattande än i dag.

I förarbeten till kassaregisterlagstiftningen hänvisas till betänkandet Branschsanering och andra metoder mot ekobrott (SOU 1997:111) enligt vilket kontantbranschen karaktäriseras av att

handeln dagligen sker med en mängd små transaktioner som ofta sker med kontanter. Där framgår även att 50 procent av betalningarna i dagligvarubutiker under 2004 gjordes med kontanter (prop. 2006/07:105 s. 17).

I Riksbankens undersökningar av betalningsvanor i Sverige framgår att kontantanvändningen har minskat betydligt (Riksbankens hemsida, Svenska folkets betalningsvanor i Sverige). Riksbankens senaste enkät från 2023 visar att endast 10 procent uppger att deras senaste köp i fysisk butik gjordes med sedlar och mynt. Motsvarande enkät som gjordes 2010 visade att 39 procent hade betalat det senaste köpet i butik med kontanter.

I dag sker betalningar till övervägande del med kort eller andra elektroniska betalningsmedel och det finns en mängd elektroniska betaltjänster som inte fanns när reglerna infördes (exempelvis Swish och andra mobilapplikationer för överföring av pengar mellan bankkonton, möjlighet till betalning via SMS-tjänster m.m.). Kontokort kan också i dag finnas i både fysisk och elektronisk form.

Sedan reglerna om kassaregister infördes har det vidare utvecklats ett flertal olika digitala lösningar för beställning och betalning av varor och tjänster. Det kan exempelvis röra sig om digitala skärmar som finns i lokalen där kunden kan göra sin beställning, eller om QR-koder (quick-response kod, en länk som när den skannas leder till en websida eller visar information) som kunden kan skanna med sin mobiltelefon för att sedan genomföra sin beställning via näringsidkarens hemsida eller liknande lösning. Kunden slutför sedan beställningen genom att betala med exempelvis kontokort eller Swish i mobiltelefonen.

Även utvecklingen av tekniken för kassaregister går snabbt. När regelverket infördes var det vanligast med ROM-baserade (read only memory) kassaregister med mycket begränsat minne. Försäljningen registrerades främst med hjälp av förprogrammerade tangenter som fanns på kassaregistret. Dagens kassaregister är ofta datorbaserade system där de olika komponenterna finns i olika fysiska enheter som kan vara mer eller mindre tillfälliga. Kassaregistrets programvara finns ofta på annan plats, exempelvis på en server hos tillverkaren, och körs virtuellt från företagarens dator eller annan enhet (surfplatta, mobiltelefon eller liknande).

Reglerna om kassaregister har kritiserats

Dagens regelverk har kommit att bli väldigt omfattande och uppfattas som krångligt och betungande av företagarna. Till följd av den ökade användningen av elektroniska betalningsmedel har det också från företagarkåll ifrågasatts i vad mån regelverket fortfarande tillför något ur ett kontrollperspektiv.

Det är oklart om effekterna av införandet av krav på kassaregister och reglerna om Skatteverkets tillsyns- och kontrollbesök av kassaregister har lett till ett minskat skatteundandragande i kontantbranschen. I Skatteverkets rapport Införandet av krav på kassaregister och Skatteverkets kassaregisterbesök, 2022-04-06, framkommer att kravet på kassaregister är svårt att utvärdera. De slutsatser som dras i rapporten är dock att det inte syns några tecken på att omsättningen har ökat snabbare vid kravets införande i branscher med hög andel kassaregister jämfört med branscher där andelen är låg. Det finns inte heller på längre sikt några tecken i data på att kassaregisterbesöken leder till ökad rapporterad omsättning (s. 26).

Mer systematisk användning av administrativa verktyg

Av en rapport från Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) om den kriminella ekonomins omfattning framgår att en betydande del av den kriminella ekonomins totala värden härrör från systematiskt undandragande av skatter och avgifter inom i grunden legala aktiviteter (Svarta siffror – en ESO-rapport om den kriminella ekonomins omfattning 2026:1 s. 77). Av

rapporten framgår även att systemexploatering – såsom bidragsbrott, arbetslivskriminalitet och skatteundandragande – framträder som den ekonomiskt mest betydelsefulla delen av den kriminella ekonomin och orsakar störst samhällsekonomisk skada (s. 11). ESO lyfter fram behovet av en mer systematisk användning av administrativa verktyg, t.ex. tillsyn (s. 84).

Det finns ett stort behov av att reglerna ses över

Skatteverket anser mot bakgrund av ovanstående att det finns ett stort behov av en bred översyn av reglerna i syfte att skapa ett regelverk som är anpassat till dagens samhälle och som i så stor utsträckning som möjligt förenklar för företagen samtidigt som det ursprungliga syftet med reglerna, att stävja fusk och främja sund konkurrens, upprätthålls.

Dagens regelverk

Dokumentationsskyldighet och krav på registrering

I skatteförfarandelagen finns bestämmelser om dokumentationsskyldigheten som avser kassaregister. Med kassaregister avses: kassaapparat, kassaterminal, kassasystem och liknande apparatur för registrering av försäljning av varor och tjänster mot kontant betalning eller mot betalning med kontokort (39 kap. 2 § första stycket SFL).

Den som i näringsverksamhet säljer varor och tjänster mot kontant betalning eller mot betalning med kontokort ska använda kassaregister (39 kap. 4 § SFL).

Det finns ett flertal lagreglerade undantag från skyldigheten att använda kassaregister (39 kap. 5 § SFL). Skatteverket kan också fatta beslut om undantag i enskilda fall (39 kap. 9 § SFL).

All försäljning och annan löpande användning av ett kassaregister ska registreras i kassaregistret. Vid varje försäljning ska ett av kassaregistret framställt kvitto tas fram och erbjudas kunden (39 kap. 7 § SFL).

Ett kassaregister ska på ett tillförlitligt sätt visa alla registreringar som har gjorts, samt programmeringar och inställningar som utgör behandlingshistorik enligt bokföringslagen (1999:1078). Kassaregistret ska vara certifierat (39 kap. 8 § SFL).

Skatteverket ska registrera den som är skyldig att använda kassaregister (7 kap. 1 § första stycket 8 SFL). Om den som ska anmäla sig för registrering är skyldig att använda kassaregister, ska anmälan innehålla uppgift om de kassaregister som finns i verksamheten (7 kap. 3 § SFL). Om en uppgift som ligger till grund för registreringen ändras, ska den som är registrerad underrätta Skatteverket om ändringen inom två veckor från det att ändringen inträffade (7 kap. 4 § SFL).

Skatteverkets kontrollbefogenheter och kontrollavgift

Skatteverket utövar tillsyn över att den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister har kassaregister och att kassaregister som används i en verksamhet uppfyller föreskrivna krav (42 kap. 3 § SFL).

Skatteverket har för tillsynen rätt att få tillträde till verksamhetslokaler där den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister bedriver verksamhet (42 kap. 4 § första stycket SFL).

Skatteverket får besluta om kontrollbesök för att kontrollera att den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister fullgör sina eventuella skyldigheter. Verket får vid ett sådant

besök göra kundräkning, kontrollköp, kvittokontroll och kassainventering. Kontrollbesöket får bara genomföras i verksamhetslokaler som allmänheten har tillträde till. Kundräkning får även göras på en allmän plats i anslutning till en sådan lokal (42 kap. 6 § SFL).

Kontrollavgift ska tas ut om Skatteverket vid tillsyn eller kontrollbesök finner att den som är skyldig att använda kassaregister inte fullgör denna skyldighet eller inte har lämnat uppgift om de kassaregister som finns i verksamheten (50 kap. 1 § SFL). Kontrollavgiften kan uppgå till 12 500 kronor eller 25 000 kronor för varje kontrolltillfälle (50 kap. 2 § SFL). Skatteverket ska besluta om hel eller delvis befrielse från kontrollavgiften om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp (51 kap. 1 § första stycket SFL).

Antal kassaregister och kontrollbesök

Alla företag som säljer varor eller tjänster mot kontant betalning, och inte faller in under något av undantagen, omfattas av skyldigheterna avseende kassaregister. Under 2024 fanns 226 393 anmälda kassaregister registrerade. Antal näringsidkare som anmält ett eller flera kassaregister uppgick till 103 680.

Både tillsyn och kontrollbesök görs i regel som oanmälda besök. En stor del av besöken genomförs i samverkan med andra myndigheter vid myndighetsgemensamma kontroller. Under 2024 genomförde Skatteverket 1 222 kontrollbesök avseende kassaregister och 647 tillsynsbesök.

Frågan om behovet av en reglering på området behöver utredas

I förarbetena till lagstiftningen konstaterades att det fanns i stort sett obegränsade möjligheter att på olika sätt manipulera befintliga kassaregister, samtidigt som kontantbranschen var mycket svår att kontrollera. Regeringen fann mot bl.a. den bakgrunden att det fanns skäl att införa ett krav att näringsidkare i kontantbranscherna ska hålla ett tekniskt system för kontroll av omsättningen. Det betonades dock i lagstiftningsarbetet att förslagen noggrant måste vägas mot intresset av att minska företagens administrativa kostnader (prop. 2006/07:105 s. 26 f.).

Utgångspunkten för utformningen av det tekniska systemet för kontroll av den skattepliktiga omsättningen var att det måste dels försvåra för mindre seriösa näringsidkare att undanhålla intäkter från redovisningen, dels förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter (prop. 2006/07:105 s. 28).

Skatteverket anser att frågan om hur behovet av särskilda regler för kontroll av kontantbranschen ser ut i dag bör utredas. Är de nuvarande reglerna om kassaregister, med hänvisning till hur betalningar görs i dag, fortfarande motiverade? När betalningar övervägande sker med kort eller andra elektroniska betalningsmedel går transaktionerna huvudsakligen att spåra vilket talar för att risken för skatteundandragande inte är lika stor som när betalning sker med kontanter. I motsats till detta innebär den ökade mängden elektroniska betalningsalternativ, där även virtuella valutor kan ingå, och internationaliseringen av betalmarknaden, där många betalningsförmedlare och betaltjänstleverantörer finns utanför Sverige, samtidigt att Skatteverket med dagens verktyg inte på ett effektivt sätt har möjlighet att hitta alla digitala transaktioner.

Digitaliseringen innebär inte bara förändrade betalningssätt. Det har i dag också skett en successiv övergång från fysisk handel till alltmer e-handel. Många företag bedriver dessutom både fysisk handel och e-handel. Nuvarande regelverk avser den fysiska handeln mot

konsument (med vissa undantag). Skatteverket anser att behovet av en reglering som täcker in även e-handeln bör utredas.

En utredning bör därför bl.a.

- analysera och bedöma behovet av särskilda regler för kontroll av kontantbranschen, och
- analysera och bedöma behovet av en reglering för kontroll av all försäljning till konsument som inte utgör fakturerad försäljning (t.ex. e-handel) i syfte att stävja fusk och främja sund konkurrens.

Frågan om hur en reglering på området kan utformas behöver utredas

Reglerna om kassaregister i skatteförfarandelagen är utformade som en dokumentations-skyldighet. Det är möjligt att syftet med gällande regler om kassaregister, dvs. att stävja fusk och främja sund konkurrens, kan åstadkommas på ett annat sätt.

I det fortsatta arbetet bör utredningen

- analysera och ta ställning till om dokumentationsskyldigheten som avser kassaregister ska finnas kvar helt eller delvis, om en annan skyldighet bör införas eller en kombination av dessa alternativ.

Flera problem med gällande regelverk

Skatteverket har identifierat flera problem med regelverket om kassaregister och dess tillämpning. De flesta av problemen bottnar i den digitala utveckling som skett i samhället sedan reglerna infördes. Om befintliga regler helt eller delvis ska finnas kvar är det nödvändigt att se över dessa och anpassa dem till dagens digitala samhälle och förändrade betalningsvanor.

Vid en översyn av dagens regelverk bör utredningen bl.a.

- förtydliga vilka av dagens elektroniska betalningsformer som bör omfattas,
- analysera och ta ställning till hur bestämmelserna om undantag från skyldigheten att använda kassaregister kan behöva justeras och då särskilt förtydliga vilka som ska omfattas av undantag när det gäller näringsidkare som säljer varor eller tjänster genom distansavtal eller hemförsäljningsavtal samt näringsidkare som säljer varor eller tjänster med hjälp av en varuautomat eller i en automatiserad affärslokal,
- analysera och ta ställning till om dokumentationsskyldigheten bör utvidgas till att omfatta all försäljning till konsument som inte utgör fakturerad försäljning, t.ex. även e-handel,
- förtydliga vad som omfattas av begreppet kassaregister och då särskilt i förhållande till kravet på näringsidkarna att lämna uppgift om de kassaregister som finns i verksamheten,
- analysera och ta ställning till hur Skatteverkets tillgång till tillförlitlig information om försäljning kan säkerställas, särskilt med hänsyn till den digitala utvecklingen och det förbud mot nationella datalokaliseringskrav som EU:s dataflödesförordning (2018/1807) innebär,
- analysera och ta ställning till hur utformningen bäst kan anpassas även till framtida teknikutveckling, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Finns alternativ till kassaregister

Vid utformningen av reglerna om kassaregister fanns flera alternativ, men det man stannade vid var ett ”certifierat system med kassaregister och/eller annan utrustning som tillhör till kassaregistret, som registrerar och bevarar data kombinerat med särskilda kontrollbefogenheter” (prop. 2006/07:105 s. 27 f.).

Av skatteförfarandelagen framgår att ett kassaregister ska vara certifierat. Kravet på att all försäljning ska registreras i ett certifierat kassaregister innebär att det ställs tekniska funktionskrav så att information som är väsentlig för intäktskontroll registreras och bevaras för att vara tillgänglig för Skatteverkets kontroll. Utformningen av gällande rätt har kommit att innebära omfattande och detaljerade föreskrifter av teknisk karaktär.

Ett alternativ till att justera och anpassa dagens reglering är att utforma en ny reglering för kontroll av kontantbranschen och annan icke fakturerad försäljning till konsument som skyddar seriösa företagare från illojal konkurrens och begränsar möjligheten för skatteundandragande.

Av intresse i sammanhanget är EU:s arbete med initiativet Vat in the digital age (VIDA). Införande av transaktionsbaserad rapportering (TBR) vad gäller fakturor som ställs ut mellan företag är ett arbete som pågår med anledning av harmoniserad hantering av mervärdesskatt inom EU. Med transaktionsbaserad rapportering menas rapportering, vanligtvis till en skatteadministration, av enskilda affärstransaktioner. Enligt VIDA ska gränsöverskridande transaktioner mellan företag inom EU löpande rapporteras digitalt av både köpare och säljare. Det blir obligatoriskt för alla transaktioner mellan EU-länder från och med den 1 juli 2030.

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 (Moderniserad och brottsförebyggande hantering av mervärdesskatt dir. 2026:9). Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2027. En utredning bör hålla sig informerad om och vid behov beakta det arbetet.

När överväganden görs om en ny reglering på området bör utredningen bl.a.

- analysera och ta ställning till om en ny skyldighet ska omfatta inte bara kontantbranschen utan all försäljning till konsument som inte utgör fakturerad försäljning, t.ex. e-handel,
- analysera och ta ställning till olika alternativ på skyldigheter som säkerställer att Skatteverket får tillgång till tillförlitlig information om försäljning, inklusive möjligheter att på ett effektivt sätt hitta digitala transaktioner, och då särskilt överväga om det finns alternativ till dagens krav på ett certifierat system,
- analysera och ta ställning till vilka kontrollbefogenheter och sanktionsmöjligheter som behövs för att säkra att tillförlitlig information om försäljning är åtkomlig för Skatteverkets kontroll,
- analysera och ta ställning till hur en befogenhet för Skatteverket att genomföra oanmälda besök för kontroll av företagens försäljning kan utformas,
- analysera och ta ställning till hur regelverket kan utformas för att förenkla för företagen och underlätta efterlevnaden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Frågorna bör utredas inom Finansdepartementet eller inom ramen för en offentlig utredning

Skatteverket anser att det är angeläget att göra en översyn av reglerna på kassaregisterområdet och anpassa dessa bl.a. med hänsyn till förändrade betalningsvanor och nya digitala lösningar för beställning och betalning av varor. Skatteverket har övervägt att utreda frågorna internt och därefter hemställa om författningsändring hos Finansdepartementet. Bedömningen är dock att en sådan utredning kräver ett flertal överväganden som inte bör göras av Skatteverket, såsom exempelvis överväganden gällande behovet av en reglering på området. Frågan om vilka offentligfinansiella effekter eller andra konsekvenser ett förslag till nya bestämmelser kan medföra och hur eventuella kostnader ska finansieras kräver enligt Skatteverket överväganden som lämpligen bör göras utifrån ett mer övergripande perspektiv. Mot denna bakgrund bör frågan utredas inom Finansdepartementet alternativt inom ramen för en statlig offentlig utredning.