



Bolagsrättspaketet

2017/18:FPM93

Justitiedepartementet

2018-05-29

Dokumentbeteckning

KOM(2018) 239 slutlig

Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv (EU) 2017/1132 vad gäller användningen av digitala verktyg och förfaranden inom bolagsrätt

KOM(2018) 241 slutlig

Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv (EU) 2017/1132 vad gäller gränsöverskridande ombildningar, fusioner och delningar av företag

Sammanfattning

Kommissionens två direktivförslag (bolagsrättspaketet) berör aktiebolag och deras aktieägare, borgenärer och anställda samt registreringsmyndigheter.

Bolagsrättspaketet syftar till att undanröja administrativa hinder vid registrering av aktiebolag och vid annat utbyte av information mellan bolagen och registreringsmyndigheten, att underlätta bolagens gränsöverskridande rörlighet på den inre marknaden och att bolagens intressenter ges ett tillräckligt skydd. Syftena ska uppnås genom ökad användning av digital teknik och genom att det införs nya eller förbättrade möjligheter för bolagen att genomföra gränsöverskridande ombildningar, fusioner och delningar, samtidigt som bolagens intressenter skyddas.

Regeringen är positiv till åtgärder som syftar till att underlätta etableringen av företag på den inre marknaden. I stort sett är förslagen, enligt regeringens mening, ändamålsenliga. På några punkter behöver de övervägas närmare. Det är viktigt att skyddet för minoritetsaktieägare, borgenärer och arbetstagare när aktiebolag rör sig över gränserna utformas på ett lämpligt sätt. Regeringen avser vidare att bevaka att förslagen inte leder till att det blir lättare att använda aktiebolag för att begå oegentligheter.

1.1 Ärendets bakgrund

Sex av EU:s bolagsrättsliga direktiv fördes förra året samman till det kodifierande direktivet (EU) 2017/1132 om vissa aspekter av bolagsrätt. Bolagsrättspaketet, som presenterades den 25 april 2018, innehåller omfattande ändringar i det direktivet.

Bolagsregister regleras till viss del i EU-rätten. Bland annat finns det bestämmelser om offentliggörande av uppgifter och handlingar. Det ställs också krav på att register förs elektroniskt. Från och med juni 2017 är företagsregistren inom EU sammankopplade (BRIS). Genom det sammankopplade företagsregistret är det enklare att utbyta och söka information om företag i Europa.

När det gäller gränsöverskridande rörlighet för aktiebolag finns det i EU-rätten sedan tidigare bestämmelser om fusioner (sammanslagningar) av aktiebolag. Genom EU-domstolens rättspraxis står det dock klart att det finns en direkt på artiklarna 49 och 54 i EUF-fördraget grundad rätt att, under vissa förutsättningar, genomföra även andra typer av transaktioner som innebär att ett aktiebolag byter hemvist inom EU. Se särskilt den s.k. Polbuddomen (EU-domstolens avgörande i mål C-106/16).

Kommissionen framhåller att den fria etableringsrätten för företag inom EU spelar en avgörande roll i utvecklingen av den inre marknaden, eftersom etableringsrätten främjar företagens ekonomiska verksamhet i andra medlemsstater. Enligt kommissionen begränsas företagens möjligheter att verka i en gränsöverskridande miljö i praktiken av att den bolagsrättsliga regleringen i medlemsstaterna ofta är utformad för nationella förhållanden. Det förekommer också hinder för företag som vill utnyttja den fria etableringsrätten då de nationella regelverken ser olika ut när det gäller processer och användningen av digitala verktyg.

Enligt kommissionen underlättar harmoniserade regler om gränsöverskridande rörlighet företagandet och ger aktiebolagen bättre förutsättningar att växa samtidigt som skyddet för aktieägarna, borgenärerna och arbetstagarna blir lämpligt utformat och mer förutsebart.

Kommissionen har inhämtat synpunkter från intressenterna, bl.a. genom ett offentligt remissförfarande (EU:s bolagsrätt uppgraderas: Bestämmelser om digitala lösningar och effektiva gränsöverskridande transaktioner, 2017).

Kommissionen lämnade 2014 ett förslag till ett direktiv om privata enmansbolag med begränsat ansvar, s.k. SUP-bolag. Kommissionen avser att återkalla det förslaget.

1.2.1 Användning av digital teknik vid kommunikationen mellan aktiebolaget och registreringsmyndigheten

Det föreslås att medlemsstaterna ska tillhandahålla en e-tjänst för registrering av aktiebolag och filialer (online-registrering). Medlemsstaterna ska även se till att andra anmälningar för registrering kan ske digitalt.

Vid en anmälan för registrering ska bolagets företrädare kunna identifieras i enlighet med förordningen (EU) nr 910/2014, den s.k. eIDAS-förordningen. Medlemsstaterna ska även kunna använda andra identifieringsmetoder. Om det finns misstankar om bedrägeri får medlemsstaten kräva att företrädaren inställer sig fysiskt vid registreringsmyndigheten.

Avgifterna för registrering får inte vara diskriminerande eller överstiga registreringsmyndighetens faktiska administrativa kostnader. Betalning ska kunna ske genom en elektronisk betalningslösning.

Registreringen av ett aktiebolag respektive en filial ska ske senast fem arbetsdagar efter det att registreringsmyndigheten har mottagit all nödvändig dokumentation.

Medlemsstaterna ska tillhandahålla mallar för bolagsordning för privata aktiebolag. Vidare ska medlemsstaterna tillhandahålla information om hur registrering av aktiebolag går till och om den nationella bolagsrätten. Medlemsstaterna är skyldiga att göra sådan information tillgänglig på åtminstone ett officiellt EU-språk som förstås av de flesta gränsöverskridande användarna.

Registreringsmyndigheten ska tillhandahålla fler uppgifter än tidigare utan avgift, bl.a. uppgift om bolagets webbplats och verksamhet och om antalet anställda i bolaget, när det framgår av årsredovisningen.

En registreringsmyndighet ska på begäran av en annan registreringsmyndighet upplysa om huruvida en viss enskild person är obehörig att företräda ett aktiebolag i den medlemsstaten. En medlemsstat får hindra en sådan person från att företräda ett bolag eller en filial även i den medlemsstaten.

Aktiebolaget ska inte behöva lämna uppgifter till bolagsregistret mer än en gång. Detta gäller även om medlemsstaten offentliggör uppgifterna i en s.k. nationell tidning, jfr Post- och Inrikes Tidningar. När det gäller filialer till aktiebolag ska den medlemsstat där bolaget är registrerat informera den medlemsstat där filialen är registrerad om förändringar av t.ex. bolagets företagsnamn eller adress. Detta ska ske via det sammankopplade företagsregistret.

Gränsöverskridande ombildningar och delningar av aktiebolag

Det ska vara möjligt för ett aktiebolag att flytta sin bolagsrättsliga hemvist från en medlemsstat till en annan medlemsstat genom s.k. ombildning utan att den mottagande medlemsstaten ställer andra krav på bolaget än vad som annars följer av nationell rätt (flytt av säte enligt tidigare använd terminologi). För svenska förhållanden innebär det att bolaget inte nödvändigtvis behöver ha sin verksamhet eller sitt huvudkontor här. En ombildning sker utan att aktiebolaget likvideras eller upplöses i den ursprungliga medlemsstaten. Bolaget är alltså samma juridiska person efter ombildningen som före ombildningen, men med en ny hemvist. Vissa medlemsstater tillåter redan sådana ombildningar, dock inte Sverige.

Det ska även bli möjligt för ett aktiebolag att genomföra en gränsöverskridande delning som innebär att det bildas ett eller flera nya bolag i en annan medlemsstat.

En gränsöverskridande ombildning eller delning ska förutsätta att aktiebolaget upprättar en plan för åtgärden. Bolaget ska också upprätta rapporter med information om följderna av ombildningen eller delningen. Rapporterna ska vara avsedda för aktieägare respektive anställda.

Förfarandet vid gränsöverskridande ombildning och delning ska, när det gäller kontakter mellan bolaget och de nationella myndigheterna, vara digitaliserat. Det ställs upp tidsgränser för hur lång tid handläggningen hos de nationella myndigheterna får ta.

Nationella myndigheter ska pröva om en gränsöverskridande ombildning eller delning uppfyller de krav som ställs. Myndigheterna ska också kunna utföra mer djupgående utredningar av den föreslagna ombildningen eller delningen, om det finns misstankar om att den sker utifrån oegentliga syften.

Medelstora och stora aktiebolag ska ansöka hos en myndighet om att en oberoende sakkunnig utses för att granska riktigheten i planen för den gränsöverskridande ombildningen eller delningen och de rapporter som bolaget är skyldigt att upprätta.

Gränsöverskridande fusioner av aktiebolag

EU:s bolagsrätt innehåller sedan tidigare regler om gränsöverskridande fusioner av aktiebolag. I bolagsrättspaketet finns nya skyddsmekanismer och krav på att registreringsmyndigheten använder digitala verktyg.

Skyddsmekanismer vid gränsöverskridande rörlighet

Förslaget innehåller, utöver vad som anges ovan om rapporter och oberoende sakkunniga, ett särskilt skydd för aktieägare, borgenärer och arbetstagare.

Minoritetsaktieägare har i vissa fall rätt att få sina aktier inlösta. De ges därvid rätt till en domstolsprövning.

2017/18:FPM93

När det gäller borgenärsskyddet ska bolaget genom villkoren för den gränsöverskridande transaktionen tillgodose borgenärernas intressen. Borgenärer som är missnöjda ska ha rätt till en administrativ prövning av om deras rätt tas tillvara.

I syfte att förhindra att gränsöverskridande transaktioner sker för att kringgå skyddet för arbetstagare ställs det krav på skydd för arbetstagarinflytandet. Skyddet bygger delvis på vad som föreskrivs i direktivet om komplettering av stadgan för europabolag vad gäller arbetstagarinflytande (Rådets direktiv 2001/86/EG).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Reglerna om aktiebolag finns huvudsakligen i aktiebolagslagen (2005:551). För de finansiella företagen finns särskild näringsrättslig lagstiftning. Regler om filialer finns i lagen (1992:160) om utländska filialer m.m. Företagsregistren, t.ex. aktiebolagsregistret och filialregistret, förs av Bolagsverket.

Förslagen innehåller möjligheter för medlemsstaterna att hindra en person från att företräda ett bolag eller en filial. Bestämmelser om näringsförbud finns i lagen (2014:836) om näringsförbud.

En rätt för anställdas insyn i och inflytande på företagens verksamhet finns bl.a. i lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda. Förslagets effekter på lagstiftningen behöver analyseras närmare.

Ett aktiebolag kan registreras genom ett digitalt formulär som finns tillgängligt på Bolagsverkets webbplats. De krav som ställs i bolagsrättspaketet om registreringsmyndighetens användning av digitala verktyg överensstämmer i mångt och mycket med de möjligheter till användning av digital teknik som Bolagsverket inom ramen för gällande rätt redan erbjuder aktiebolagen. Bolagsrättspaketet får i den delen troligen inte några större effekter på gällande svenska regler. Den föreslagna femdagarsfristen för registrering av nya aktiebolag behöver dock analyseras ytterligare.

Sverige har däremot inte någon lagstiftning om gränsöverskridande ombildningar och delningar. Även förslaget om gränsöverskridande fusioner medför flera nyheter. Ett genomförande av kommissionens förslag kräver därför ny och förhållandevis omfattande lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har upprättat en omfattande konsekvensanalys (SWD[2018]141), i vilken det konstateras att endast ett fåtal små och medelstora aktiebolag investerar i andra medlemsstater eller etablerar

dotterföretag där. Den låga investeringsnivån beror enligt kommissionen på en rad olika faktorer, bl.a. skillnader i de bolagsrättsliga regelverken.

Det övergripande målet för kommissionens initiativ är att främja entreprenörskap genom att underlätta särskilt för små och medelstora aktiebolag, att bedriva verksamhet i andra medlemsstater. Detta i syfte att stimulera tillväxt, sysselsättning och innovation inom EU. Det specifika målet med bolagsrättspaketet är att minska kostnaderna för att starta och driva dotterbolag i utlandet. Harmoniserade regler om etableringen av aktiebolag kommer enligt kommissionen att leda till kostnadsbesparingar.

Kommissionen menar att användande av digital teknik minskar den administrativa bördan och förenklar för företag och myndigheter. Mer än två miljoner nya företag registreras i EU varje år. Det kan enligt kommissionen finnas en betydande ekonomisk inverkan såväl vid gränsöverskridande som inhemska registreringar. Kostnaden för registrering på webben är betydligt lägre än vid en pappersbaserad registrering. Förenklingar av bolagsrätten ökar antalet gränsöverskridande transaktioner, och därmed öppnas en flaskhals i den ekonomiska verksamheten inom hela EU.

Enligt kommissionen bedöms förslaget om gränsöverskridande rörlighet för aktiebolag ha positiva sociala effekter för arbetstagarna eftersom det innehåller krav på information och arbetstagarinflytande. Även aktieägare och borgenärer antas bli gynnade då deras skydd vid gränsöverskridande rörlighet harmoniseras.

Avsaknaden av harmoniserade regler kan enligt kommissionen leda till en ökad användning av brevlådeföretag i bedrägliga syften. Kommissionen anser att de föreslagna skyddsmekanismerna kan bidra till EU:s insatser för att motverka bl.a. skatteundandraganden och penningtvätt.

Den befintliga möjligheten att genomföra gränsöverskridande fusioner används sparsamt av svenska aktiebolag (15 st. 2017). Delning av aktiebolag inom Sverige används också i liten omfattning (63 st. 2017). Det kan antas att de nya möjligheter till gränsöverskridande rörlighet som bolagsrättspaketet erbjuder i praktiken kommer att få begränsad betydelse för det svenska näringslivet.

Ett genomförande kan väntas medföra kostnader för Bolagsverket. Bolagsverkets verksamhet är avgiftsfinansierad.

Förslagen har sannolikt inga eller begränsade konsekvenser för statens budget. Förslagen bedöms inte heller påverka unionens budget i någon nämnvärd omfattning. Finansiering ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

Kommissionen har inte presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslagen.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Det är positivt att det skapas förutsättningar i alla medlemsstater att registrera aktiebolag och filialer på webben. Regeringen välkomnar även i övrigt de nya krav som förslagen ställer på medlemsstaterna när det gäller användningen av digital teknik, liksom när det gäller att fler uppgifter ska finnas tillgängliga i det sammankopplade företagsregistret. Likaså är det bra att medlemsstaterna utbyter information om vilka personer som har näringsförbud och därmed inte får företräda ett aktiebolag. Det är samtidigt av vikt att förslagen inte leder till en försämring av skyddet för personuppgifter. I några avseenden, särskilt när det gäller registrering av nya aktiebolag, behöver förslagen övervägas närmare.

Regeringen är även positiv till åtgärder som syftar till att ge ökad möjlighet till gränsöverskridande rörlighet för aktiebolag och därigenom underlätta etableringen av företag på den inre marknaden. I stort sett är förslagen, enligt regeringens mening, ändamålsenliga. Även i denna del behöver de dock övervägas närmare på några punkter.

Bolagsrättspaketet innehåller i några avseenden regler som är främmande för svensk aktiebolagsrätt, t.ex. när det gäller rätten för minoritetsaktieägare att i vissa lägen få sina aktier inlösta. Det är viktigt att de regler som syftar till att skydda minoritetsaktieägare, borgenärer och arbetstagare utformas på ett lämpligt sätt och att det inte lämnas utrymme för kringgående av sådana skyddsregler. Regeringen avser att värna arbetstagarnas rätt till information, samråd, medverkan och inflytande. En utgångspunkt är att de nationella arbetsmarknadsmodellerna och parternas autonomi ska respekteras.

Det är också viktigt att nya administrativa bördor för aktiebolagen undviks. Regeringen avser att verka för en minskad detaljreglering.

Regeringen avser vidare att bevaka att förslagen inte leder till att det blir lättare att använda aktiebolag för att begå oegentligheter. Det är bl.a. viktigt att samarbetet mellan registreringsmyndigheterna fungerar väl. Det bör också säkerställas att kringgåenden och missbruk motverkas. Möjligheter att kringgå regler om lön och arbetstagskydd bör förebyggas.

Vidare avser regeringen att verka för att förslagen inte till det sämre påverkar de svenska reglerna om immaterialrättsligt skydd för företagsnamn (firma).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas inställning är ännu inte kända.

Ett trettiotal myndigheter och organisationer har beretts tillfälle att med en kort svarsfrist lämna synpunkter på förslagen. Bland de synpunkter som hittills har lämnats kan följande nämnas. *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* och *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)* anser att det finns ett behov av ett europeiskt bolagsrättsligt regelverk men framhåller vikten av att det inte tillskapas bolagsformer eller verktyg för bolagsflyttar som riskerar att undergräva arbetstagarinflytandet på europeisk, nationell eller lokal nivå, eller försvåra indrivandet av lönefordringar eller uppfyllandet av skyldigheter enligt arbetsmiljöregler. *Svenskt Näringsliv* är i huvudsak positivt till förslagen men framhåller att det är viktigt att skyddet för anställda, minoritetsägare och borgenärer balanseras så att det inte blir ett hinder för bolags möjligheter att verka på den inre marknaden. *Bolagsverket* ser mycket positivt på kommissionens initiativ. Bolagsverket pekar samtidigt på att en registrering av aktiebolag som sker helt online medför stora utvecklingskostnader för myndigheten, liksom ett behov av omfattande författningsändringar. Enligt Bolagsverket måste vidare utformningen av femdagarsfristen för registrering ändras i flera avseenden, bl.a. för att möjliggöra en granskning av företagsnamnet. Förslagen väcker enligt Bolagsverket även frågor kring bl.a. registreringsmyndighetens granskning av om en gränsöverskridande transaktion utgör ett artificiellt arrangemang som bör föranleda att transaktionen inte får fullföljas.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen åberopar artikel 50 i FEUF. Europaparlamentet och rådet ska enligt artikeln utfärda direktiv för att förverkliga etableringsfriheten.

Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 i FEUF, efter hörande av Ekonomiska och sociala kommittén. Detta innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen eftersom EU-åtgärder är nödvändiga för att undanröja nationella hinder och begränsningar som företag möter när de vill bedriva verksamhet inom hela EU. Kommissionen anser att den rådande situationen visar att problemet inte kan lösas helt på nationell nivå och att situationens gränsöverskridande karaktär kräver en gemensam ram för att underlätta för företag att etablera sig.

Kommissionen anser att förslagen även överensstämmer med proportionalitetsprincipen. Förslagen är lämpliga och de går inte utöver det som är nödvändigt för att på ett tillfredsställande sätt uppnå de fastställda målen.

Även regeringens bedömning är att förslagen är förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Målet att undanröja nationella hinder och begränsningar vid etablering av aktiebolag kan bättre uppnås på unionsnivå än på medlemsstatsnivå. Förslagen går inte längre än vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Bolagsrättspaketet behandlas i rådsarbetsgruppen för bolagsrätt och presenterades vid ett möte i rådsarbetsgruppen under maj 2018.

4.2 Fackuttryck/termer

–