

Lägre kapitalkrav för privata aktiebolag

Ds 2019:6



Lägre kapitalkrav för privata aktiebolag

Ds 2019:6



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24926-0

ISSN 0284-6012

Inledning

I denna promemoria föreslås att det lägsta tillåtna aktiekapitalet i privata aktiebolag ska sänkas från 50 000 kronor till 25 000 kronor.

Förslaget bygger på en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna.

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)	7
2 Det nuvarande kravet på aktiekapital	9
3 Kravet på aktiekapital sänks till 25 000 kronor.....	15
4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	21
5 Förslagets konsekvenser	23
6 Författningskommentar	27

Sammanfattning

För att balansera avsaknaden av personligt betalningsansvar för aktieägare finns det i aktiebolagslagen (2005:551) regler som garanterar att ett aktiebolag alltid har tillgångar som minst svarar mot bolagets förpliktelser. Kravet på att det ska finnas ett aktiekapital är en grundläggande del av detta s.k. kapitalskydd.

Aktiekapitalet för ett privat aktiebolag måste enligt den nuvarande regleringen alltid uppgå till minst 50 000 kronor. Detta krav är avsett att utgöra ett skydd för bolagets borgenärer. Det fungerar också som ett hinder för oseriöst och ogenomtänkt företagande och bidrar även till att försvåra ekonomisk brottslighet. Minimikravet på aktiekapital kan emellertid också utgöra ett hinder för den som vill bedriva näringsverksamhet i aktiebolagsform. Erfarenheterna från den sänkning av kapitalkravet som genomfördes 2010 visar att ett lägre ställt krav på aktiekapital för privata aktiebolag gör aktiebolagsformen tillgänglig för fler som vill starta företag.

Detta har särskild betydelse för tjänste- och kunskapsföretag som inte har behov av kapitalkrävande tillgångar. För sådana företag kan kravet på 50 000 kronor i aktiekapital framstå som onödigt betungande.

Kravet på lägsta tillåtna aktiekapital saknar koppling till det enskilda bolagets kapitalbehov eller riskerna med verksamheten. Allmänt sett är aktieägarna tillsammans med personerna i bolagets ledning bäst skickade att avgöra hur verksamheten i det enskilda bolaget ska bedrivas för att uppnå god lönsamhet och tillväxt. De bör därför ges ett stort handlingsutrymme i detta avseende.

Ambitionen bör vara att kravet på aktiekapital inte är högre än nödvändigt. Mot detta måste ställas andra intressen som kan tala mot en sänkning, däribland borgenärsskyddet. En marginal på 50 000 kronor kan emellertid snabbt försvinna, t.ex. vid förändringar i bolagets omsättning och kostnader. Ett lagstadgat krav på ett belopp i den

storleksordningen utgör i praktiken ett klenkt skydd för de allra flesta borgenärer.

Aktiekapitalets funktion som spärr mot ogenomtänkt och oseriöst företagande är troligen av större betydelse. Att det krävs ett kapitaltillskott av den som vill starta ett aktiebolag borgar i någon mån för att företagaren har en genomtänkt och hållbar affärsidé. Ett kapitalkrav är också ett visst hinder mot att aktiebolagsformen utnyttjas för oseriösa syften eller för att nå skattemässiga fördelar.

Utvecklingen i våra nordiska grannländer och övriga Europa har gått långt i riktning mot lägre kapitalkrav. Sverige bör inte avvika väsentligt från omvärlden på den punkten.

Därför föreslås i promemorian att det lägsta tillåtna aktiekapitalet i privata aktiebolag nu sänks till 25 000 kronor.

Lagförslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

1 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 5 § aktiebolagslagen (2005:551) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 §

Om aktiekapitalet är bestämt i kronor, ska det uppgå till minst 50 000 kr.

Om aktiekapitalet är bestämt i euro och har varit bestämt i euro sedan bolaget bildades, ska det uppgå till minst det belopp i euro som enligt den av Europeiska centralbanken då fastställda växelkursen motsvarade 50 000 kr. Har aktiekapitalet tidigare varit bestämt i kronor, ska det uppgå till minst det belopp i euro som vid bytet av redovisningsvaluta motsvarade 50 000 kr.

I fråga om publika aktiebolag gäller 14 § i stället för första och andra styckena.

Om aktiekapitalet är bestämt i kronor, ska det uppgå till minst 25 000 kronor.

Om aktiekapitalet är bestämt i euro och har varit bestämt i euro sedan bolaget bildades, ska det uppgå till minst det belopp i euro som enligt den av Europeiska centralbanken då fastställda växelkursen motsvarade 25 000 kronor. Har aktiekapitalet tidigare varit bestämt i kronor, ska det uppgå till minst det belopp i euro som vid bytet av redovisningsvaluta motsvarade 25 000 kronor.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.
 2. Vid registrering av ett aktiebolag som har bildats före ikraftträdandet gäller 1 kap. 5 § i den äldre lydelsen.

2 Det nuvarande kravet på aktiekapital

Om kapitalskyddet i aktiebolag

Ett grundläggande drag hos aktiebolaget är att aktieägarna inte ansvarar personligen för bolagets skulder. Det har ansetts att det, för att balansera denna avsaknad av personligt betalningsansvar, måste finnas regler som garanterar att bolaget alltid har tillgångar som minst svarar mot bolagets förpliktelser. Kravet på att det i ett aktiebolag ska finnas ett aktiekapital är en grundläggande del av detta s.k. kapitalskydd. Kravet syftar till att säkerställa att det finns en marginal mellan bolagets tillgångar och skulder.

Med aktiebolagets eget kapital avses skillnaden mellan bolagets tillgångar och skulder i en balansräkning. Det egna kapitalet kan delas upp i bundet och fritt eget kapital. Aktiekapitalet utgör tillsammans med eventuell uppskrivningsfond, reservfond, kapitalandelsfond och fond för utvecklingsutgifter det bundna egna kapitalet (3 kap. 10 a § årsredovisningslagen [1995:1554]). Övrigt eget kapital är fritt eget kapital. Det bokförda värdet av bolagets tillgångar ska uppgå till minst det bokförda värdet av bolagets skulder och avsättningar samt aktiekapitalet och eventuellt övrigt bundet eget kapital. Är detta fallet sägs det bundna egna kapitalet vara täckt.

Aktiekapitalet bestäms vid bolagsbildningen. Bolaget får registreras i aktiebolagsregistret endast om summan av de belopp som ska betalas för de tecknade aktierna uppgår till minst det aktiekapital som anges i bolagsordningen samt full och godtagbar betalning har lämnats för samtliga tecknade aktier (2 kap. 23 § aktiebolagslagen [2005:551]). Aktiekapitalet kan senare både ökas och minskas. Aktiekapitalet för ett privat aktiebolag måste dock alltid uppgå till minst 50 000 kronor eller motsvarande belopp i euro (1 kap. 5 § aktiebolagslagen). För ett publikt aktiebolag gäller att aktiekapitalet

ska uppgå till minst 500 000 kronor eller motsvarande belopp i euro (1 kap. 14 § aktiebolagslagen).

Även bestämmelserna om värdeöverföring i 17–20 kap. aktiebolagslagen är en viktig del av kapitalskyddet. Enligt den s.k. beloppsspärren får en värdeöverföring från bolaget, t.ex. vinstutdelning, inte äga rum om det inte efter överföringen finns full täckning för bolagets bundna egna kapital. Beräkningen ska grunda sig på den senast fastställda balansräkningen. Ändringar i det bundna egna kapitalet som har skett efter balansdagen ska beaktas (17 kap. 3 § första stycket aktiebolagslagen).

Även om beloppsspärren inte lägger hinder i vägen, får bolaget genomföra en värdeöverföring endast om den framstår som försvarlig med hänsyn till de krav som verksamhetens art, omfattning och risker ställer på storleken av det egna kapitalet samt bolagets konso- lideringsbehov, likviditet och ställning i övrigt. Detta är den s.k. försiktighetsregeln (17 kap. 3 § andra stycket aktiebolagslagen).

En värdeöverföring som strider mot beloppsspärren eller försiktighetsregeln är olaglig. Den som tar emot egendom som utgör en olaglig värdeöverföring eller medverkar till ett beslut om en sådan värdeöverföring kan under vissa omständigheter bli återbärings- skyldig respektive bristtäckningsansvarig (17 kap. 6 och 7 §§ aktiebolagslagen).

Kravet på att det i bolaget ska finnas ett aktiekapital skulle bli i det närmaste meningslöst om det vore fritt att låta täckningen för aktiekapitalet sjunka hur lågt som helst. I aktiebolagslagen åläggs därför bolagets styrelse och aktieägare att vid tecken på kapitalbrist i bolaget vidta åtgärder för att antingen läka kapitalbristen eller inleda en avveckling av bolaget genom likvidation (25 kap. 13–20 §§ aktiebolagslagen). När det finns skäl att anta att bolagets eget kapital understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet ska styrelsen upprätta och låta bolagets revisor (om bolaget har revisor) granska en s.k. kontrollbalansräkning.

Om kontrollbalansräkningen visar att bolagets eget kapital understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet, ska styrelsen kalla till en bolagsstämma som ska pröva om bolaget ska gå i likvidation. Om stämman inte beslutar om likvidation, ska en andra stämma hållas inom åtta månader då frågan om likvidation ska prövas på nytt. Om en andra stämma inte hålls inom åtta månader eller om en kontroll- balansräkning fortfarande utvisar en kapitalbrist och bolagsstämman

inte beslutar om likvidation, ska en allmän domstol på ansökan av bolagets styrelse besluta om tvångslikvidation av bolaget.

Om styrelsen underlåter att upprätta en kontrollbalansräkning och, i förekommande fall, att låta revisorn granska den, sammankalla en första kontrollstämma eller ansöka hos tingsrätten om att bolaget ska gå i likvidation, ansvarar styrelsens ledamöter solidariskt för de förpliktelser som därefter uppkommer för bolaget. Även en aktieägare som med vetskap om att bolaget är likvidationspliktigt deltar i ett beslut om att fortsätta bolagets verksamhet ansvarar solidariskt med styrelsens ledamöter för förpliktelser som uppkommer efter det att en ansökan om likvidation senast skulle ha gjorts till tingsrätten.

Aktiekapitalets funktion och kapitalkravets utveckling fram till den nuvarande aktiebolagslagen

Kravet på att ett aktiebolag ska ha ett visst aktiekapital har sin bakgrund i den övergång som för mer än etthundra år sedan, i Sverige genom 1895 års aktiebolagslag, skedde från det s.k. koncessions-systemet till det nuvarande normativsystemet. När statsmakternas prövning av varje enskild bolagsbildning ersattes av en rätt för var och en att bilda ett aktiebolag under förutsättning att regler för bolagsbildningen som angavs i lagen respekterades och att bolaget registrerades i ett aktiebolagsregister som fördes av det offentliga, beslutade man att i lagen också ställa krav på aktiekapitalets minsta storlek.

Historiskt har kravet på att det i ett aktiebolag ska finnas ett aktiekapital och även kravet på att detta ska vara av en viss minsta storlek ansetts ha stor betydelse som borgenärsskydd. I 1895 års aktiebolagslag bestämdes kravet till 5 000 kronor, vilket i dagens penningvärde motsvarar drygt 300 000 kronor. Beloppet urholkades successivt och höjdes år 1973 till 50 000 kronor, vilket i stort sett motsvarade penningvärdeförändringen. Vid höjningen påpekades att aktieägarna inte har något personligt ansvar för bolagets förbindelser och att ansvaret är begränsat till aktieägarnas kapitalinsats i bolaget. Det anfördes också att aktieägarnas kapitalinsats måste vara betydande för att de som står bakom bolaget och svarar för rörelsen ska kunna uppfylla sina förpliktelser gentemot anställda, det allmänna

och andra borgenärer. Vidare ansågs det angeläget att aktiebolagslagstiftningen utformades på ett sådant sätt att bolagen har tillräckligt ekonomiskt underlag för sin verksamhet (prop. 1973:93 s. 86).

I samband med anpassningen av aktiebolagslagen till EG:s krav i mitten av 1990-talet beslutade man att införa två kategorier av aktiebolag, privata och publika aktiebolag. Reformen gjorde det möjligt för den svenska lagstiftaren att även fortsättningsvis fritt bestämma minsta tillåtna storlek på aktiekapitalet i privata bolag medan det för publika bolag inte får sättas lägre än minimikravet i EG:s bolagsrättsliga direktiv, 25 000 euro. Per den 1 januari 1995 fastställdes minimikapitalkravet till 100 000 kronor för privata aktiebolag och 500 000 kronor för publika aktiebolag. Även i samband med denna höjning framhölls det att höjningen innebar en förstärkning av skyddet för borgenärerna. Det konstaterades dock att aktiekapitalets storlek inte är ensamt avgörande för borgenärernas skydd och att ett aktiekapital på 100 000–200 000 kronor i själva verket ofta utgör ett otillräckligt skydd när bolaget råkar i ekonomiskt trångmål (prop. 1993/94:196 s. 82).

Den nya aktiebolagslag som trädde i kraft den 1 januari 2006 innebar inte några ändringar i fråga om aktiekapitalets minsta storlek.

Utvecklingen i Europa

Den svenska lagstiftarens syn på behovet av att i aktiebolagslagen reglera minsta tillåtna storlek på aktiekapitalet hade ursprungligen och under lång tid sin motsvarighet i Kontinentaleuropa. I Tyskland, Frankrike, Italien och andra kontinentaleuropeiska länder ansågs aktiekapitalet vara av central betydelse för borgenärsskyddet. För såväl den aktiebolagsform som är avsedd för i första hand stora företag med många ägare som den kompletterande form av bolag utan personligt ägaransvar som är avsedd för i första hand mindre företag med få ägare, ställdes krav i lag på ett visst minsta aktiekapital eller motsvarande.

I Storbritannien såg lagstiftaren annorlunda på saken. Om aktieägarna i ett aktiebolag (eng. limited liability company) bestämde att det i bolaget skulle finnas ett aktiekapital till skydd för bolagets fordringsägare, fick aktieägarna också själva bestämma hur stort

detta kapital skulle vara. Lagstiftaren angav inte någon minsta tillåtna storlek.

Genom inträdet i EG i början av 1970-talet tvingades även Storbritannien införa ett lagstadgat minimikapitalkrav för publika aktiebolag (eng. public companies), men för privata aktiebolag (eng. private companies) infördes inte något sådant krav. I ett private company räckte det att aktiekapitalet uppgick till 1 brittiskt pund.

Till följd av EU-domstolens uttolkning av den fria etableringsrätten inom Europeiska unionen kunde man i flera kontinental-europeiska medlemsstater från 2000-talets början notera att inhemska näringsidkare som önskade bedriva verksamhet utan personligt ägaransvar valde bort den inhemska aktiebolagsformen för att i stället bilda ett brittiskt private company och bedriva verksamheten genom en filial i hemlandet. Ett skäl till dessa ågeranden var att dra nytta av den brittiska aktiebolagslagens liberala regler om aktiekapitalets minsta storlek. Utvecklingen ledde i land efter land till en översyn av de bolagsrättsliga reglerna om privata aktiebolag eller motsvarande bolagsform, genomgående i syfte att liberalisera reglerna i allmänhet och särskilt att reducera kravet på aktiekapitalets minsta storlek eller att helt avskaffa detta krav.

För närvarande kan ett privat aktiebolag eller ett motsvarande bolag bildas utan aktiekapital eller med ett kapital på 1 euro eller motsvarande i 18 av EU:s medlemsstater: Estland, Tyskland, Frankrike, Belgien, Luxemburg, Nederländerna, Spanien, Portugal, Italien, Irland, Storbritannien, Tjeckien, Grekland, Bulgarien, Cypern, Kroatien, Lettland och Litauen. I en del av dessa länder ska bolaget medan verksamheten pågår fortlöpande öka aktiekapitalet med en del av bolagets vinst upp till ett visst minimibelopp (Tyskland, Belgien, Luxemburg, Spanien och Lettland).

I Österrike är utgångspunkten för minimikapitalet 35 000 euro, men där finns också bestämmelser om s.k. ”start-up privileged capital”, enligt vilka minimikapitalet är 10 000 euro och bolaget tillåts att spara ihop till resterande kapital under ett antal år. I Polen är minimikapitalkravet 5 000 zloty (ca 1 140 euro), i Ungern 10 000 euro, i Rumänien 200 lei (ca 43 euro), i Slovenien 7 500 euro, i Slovakien 5 000 euro och på Malta 1 165 euro.

Det danska folketinget beslutade den 9 april 2019 att avskaffa den tidigare möjligheten att starta ett bolag (IVS), motsvarande ett privat

aktiebolag, med ett aktiekapital om 1 dansk krona för att sedan förlöpande öka aktiekapitalet till 50 000 danska kronor. Samtidigt beslutade man att sänka kapitalkravet för privata aktiebolag (ApS) till 40 000 danska kronor (se lov nr. 445 af 13-04-2019).

Även Finland har reformerat kapitalskyddsreglerna för privata aktiebolag. Den finländska riksdagen beslutade nyligen att helt avskaffa kravet på att det i ett privat aktiebolag ska finnas ett aktiekapital. De nya reglerna träder i kraft den 1 juli 2019 (se finska regeringens proposition RP 238/2018 rd, finska riksdagens ekonomiskotts betänkande EkUB 25/2018 rd och finska riksdagens svar RSv 206/2018 rd).

Efter en sänkning 2012 är minimikravet på aktiekapital i Norge 30 000 norska kronor. Norge valde 2017 att inte gå vidare med ett förslag att sänka minimikravet till 1 norsk krona (se NOU 2016:22, norska regeringens proposition 112 L [2016–2017] och Stortingets inställning 366 L [2016–2017]).

Det sänkta kapitalkravet för svenska privata aktiebolag 2010

I Sverige bidrog EU-domstolens uttolkning av etableringsfrihetsbestämmelserna och den åtföljande utvecklingen i olika medlemsstater till att regeringen 2007 tillkallade en särskild utredare för att bl.a. överväga vilket det lägsta tillåtna aktiekapitalet för privata aktiebolag lämpligen borde vara. Utredaren skulle enligt sina direktiv överväga en minskning av kravet från dåvarande 100 000 kronor till 50 000 kronor, 20 000 kronor eller 1 krona (dir. 2007:132).

Vid en avvägning mellan olika intressen stannade utredaren för att föreslå en minskning till 50 000 kronor (SOU 2008:49). Det blev också regeringens förslag (prop. 2009/10:61). Syftet var att göra aktiebolagsformen mer tillgänglig och därmed främja företagande, särskilt inom tjänstesektorn. En sänkning av kapitalkravet ansågs bidra till att fler personer skulle vilja och våga starta företag. Riksdagen följde regeringen och de nya reglerna trädde i kraft den 1 april 2010 (bet. 2009/10:CU12, rskr. 2009/10:188).

3 Kravet på aktiekapital sänks till 25 000 kronor

Förslag: Ett privat aktiebolag ska ha ett aktiekapital om minst 25 000 kronor.

Ett sänkt krav på aktiekapital kan främja företagandet

Som framgår av avsnitt 2 är minimikravet på aktiekapital en viktig del av den svenska aktiebolagsrätten. Kravet är bl.a. avsett att utgöra ett borgenärsskydd och en spärr mot oseriöst och ogenomtänkt företagande. Kravet gör det också svårare att använda aktiebolag för ekonomisk brottslighet och andra otillbörliga syften. Minimikravet bidrar därmed till att upprätthålla förtroendet för aktiebolaget som associationsform. Efter 2010 års sänkning av minimikravet på aktiekapital har minimikravets betydelse i dessa avseenden dock minskat.

I Sverige finns det omkring 1 miljon företag. En del av dessa är stora, i vissa fall världsomspännande, koncerner. Andra tillhör gruppen medelstora företag men de allra flesta är små, ofta mycket små företag. En klar majoritet av alla företag är enmansföretag i den meningen att de inte har någon anställd. Ungefär 3,5 miljoner människor är sysselsatta i det privata näringslivet. Av dem arbetar de flesta i små och medelstora företag.

Att det är enkelt att starta och driva företag är mot denna bakgrund av betydelse för hela samhället. Åtgärder som på olika sätt kan underlätta för små företag att etablera sig och driva sin verksamhet är ett viktigt inslag i en strategi för ekonomisk tillväxt och hög sysselsättning. Inte minst kan det ha betydelse för möjligheten att upprätthålla en hög sysselsättning i glesbygden. Nya företag stärker

också konkurrensen och bidrar därmed till utvecklingen av befintliga företag.

För den som vill bedriva näringsverksamhet finns flera företagsformer att välja bland, t.ex. aktiebolag, handelsbolag och enskild firma. Den frihet från personligt ägaransvar som aktiebolagsformen erbjuder gör aktiebolaget särskilt lämpat att hantera det risktagande som ligger i all affärsverksamhet. I Sverige finns det i dag omkring 600 000 aktiebolag. Drygt 1 000 av dessa är publika aktiebolag i den meningen att de får vända sig till allmänheten för kapitalanskaffning, medan resterande bolag är privata aktiebolag som inte får vända sig till allmänheten för kapitalanskaffning. Närmare 30 000 nya aktiebolag bildas varje år, i stort sett uteslutande som privata aktiebolag.

Aktiebolagsformen har ett gott anseende. Aktiebolagslagen är förhållandevis modern och välutvecklad. Aktiebolaget är också en flexibel företagsform, som passar för företag vars verksamhet expanderar. Överlevnadsgraden bland nystartade aktiebolag verkar vara högre än för andra företagsformer.

Det krav på kapitaltillskott som ställs upp i samband med att ett aktiebolag bildas kan dock utgöra ett hinder för den som vill bedriva näringsverksamhet i aktiebolagsform. Erfarenheterna från sänkningen av aktiekapitalkravet år 2010 visar att ett lägre ställt krav på aktiekapital för privata aktiebolag gör aktiebolaget tillgängligt för fler som vill starta företag. Under 2004–2009 bildades i genomsnitt knappt 8 000 aktiebolag per år (exklusive s.k. lagerbolag, som bildas enbart för att säljas vidare till en ny ägare). Därefter har antalet bolagsbildningar fortlöpande ökat från närmare 15 000 år 2010 till 30 000 år 2018. Omkring 95 procent av bolagen bildas med lägsta tillåtna aktiekapital.

Nya företag etableras främst inom tjänstesektorn, där många av de växande företagen är verksamma. Särskilt för tjänste- och kunskapsföretag, som inte har behov av kapitalkrävande tillgångar, kan kravet på 50 000 kronor i aktiekapital framstå som onödigt betungande. En sänkning av kravet på aktiekapital skulle alltså vara till fördel för tjänsteföretag. Det är troligt att detta särskilt gynnar kvinnors företagande eftersom kvinnor som startar företag i hög grad gör det i tjänstesektorn, se avsnitt 5.

Som konstaterades redan vid den förra sänkningen av kravet på lägsta tillåtna aktiekapital, så saknar kravet koppling till det enskilda bolagets kapitalbehov eller riskerna med verksamheten

(prop. 2009/10:61 s. 9). Allmänt sett är aktieägarna tillsammans med personerna i bolagets ledning bäst lämpade att avgöra hur verksamheten i det enskilda bolaget ska bedrivas för att uppnå god lönsamhet och tillväxt. De bör därför ges ett stort handlingsutrymme i detta avseende. Ambitionen bör vara att kravet på aktiekapital inte är högre än nödvändigt. Mot detta måste emellertid ställas andra intressen som kan tala mot en sänkning.

Hur påverkar en sänkning aktiekapitalets funktion?

Som framgår ovan har aktiekapitalet traditionellt huvudsakligen ansetts fylla en funktion som skydd för bolagets borgenärer. Enligt detta synsätt kompenseras borgenärerna genom aktiekapitalet för det förhållandet att bolagets ägare inte är personligen betalningsansvariga för bolagets förpliktelser. Kravet på ett aktiekapital av viss minsta storlek ska garantera att det, i vart fall bokföringsmässigt, finns en marginal mellan bolagets tillgångar och skulder. Aktiebolagslagens regler om värdeöverföringar syftar till att säkerställa att denna marginal inte minskar genom t.ex. vinstutdelning.

Samtidigt kan en marginal på 50 000 kronor snabbt försvinna, t.ex. vid förändringar i bolagets omsättning och kostnader. Ett lagstadgat krav på ett belopp i den storleksordningen utgör i praktiken ett klen skydd för de allra flesta borgenärer.

Aktiekapitalets funktion som borgenärsskydd kan ifrågasättas. Sannolikt anser borgenärer i allmänhet att faktorer som kassaflöde och likviditet är viktigare än aktiekapitalets storlek. Att aktiekapitalet inte utgör något påtagligt skydd för borgenärerna illustreras av att många borgenärer kräver säkerheter för sina fordringar mot bolaget, t.ex. i form av pant eller personlig borgen från bolagets ägare.

Vid den sänkning av aktiekapitalkravet som genomfördes 2010 påpekade några remissinstanser att vissa borgenärer fäster avseende vid aktiekapitalet. En alltför stor sänkning av det lagstadgade kravet på aktiekapital skulle, menade de, kunna leda till att kreditgivare, leverantörer och andra borgenärer i större utsträckning skulle komma att ställa krav på säkerheter och information om bolagets omsättning, likviditet, framtidsutsikter m.m. – något som skulle innebära ökade kostnader för bolaget när det ingår olika slags avtal.

En ökad användning av borgensåtaganden och andra säkerheter ställda av aktieägarna personligen skulle enligt dessa remissinstanser också kunna uppfattas som en urholkning av principen om frihet från personligt betalningsansvar för aktieägarna – låt vara att det naturligtvis länge i stor utsträckning har förekommit att borgenärer avtalsvis försöker säkerställa sina fordringar.

För företag utan behov av krediter spelar risken att borgenärer i ökad utsträckning ställer krav på säkerheter mindre roll. Enligt uppgift i det betänkande som låg till grund för sänkningen av aktiekapitalkravet 2010 saknade omkring 80 procent av de nystartade aktiebolagen under åren 2002–2006 extern finansiering i form av t.ex. banklån (se SOU 2008:49 s. 45 f.). Det finns inte anledning att tro att det skulle förhålla sig väsentligt annorlunda i dag. Vidare innebär en sänkt miniminivå för aktiekapitalet givetvis inget hinder för aktiebolagen att välja en högre nivå som motsvarar verksamhetens behov och som kreditgivare godtar utan ytterligare krav på säkerhet. Vissa borgenärer har inte möjlighet att avtalsvis kräva säkerhet för sina fordringar på bolaget. En sådan borgenär är staten som skatteborgenär. Inte heller för dessa borgenärer torde dock en marginal på 50 000 kronor mellan bolagets tillgångar och skulder på något avgörande sätt bidra till att skydda dem.

Av större betydelse torde i stället vara aktiekapitalets funktion som spärr mot ogenomtänkt och oseriöst företagande. Att det krävs ett kapitaltillskott av den som vill starta ett aktiebolag borgar i någon mån för att företagaren har en genomtänkt och hållbar affärsidé, som han eller hon är beredd att satsa en del egna medel på för att förverkliga. Att aktieägaren själv satsar kapital kan vidare antas minska benägenheten hos företagaren att ta alltför stora risker i verksamheten. Ett kapitalkrav utgör också ett visst hinder mot att aktiebolagsformen utnyttjas för oseriösa syften eller för att nå skattemässiga fördelar. Vid sänkningen år 2010 fäste många remissinstanser stor vikt vid denna aspekt som skäl för ett inte alltför lågt krav på aktiekapital. Om ändringar i regelverket öppnar för att aktiebolaget används i oseriösa syften, finns det en risk att aktiebolagsformens goda anseende naggas i kanten (se prop. 2009/10:61 s. 11.)

Även reglerna om likvidation vid kapitalbrist har viss betydelse för till vilken nivå lägsta tillåtna aktiekapital bör bestämmas. Ju lägre aktiekapitalet är, desto snabbare kan en situation uppkomma där halva det registrerade aktiekapitalet är förbrukat och den särskilda

procedur som föreskrivs i likvidationsreglerna ska tillämpas (kontrollbalansräkning, kontrollstämma etc.). Tvångslikvidationsreglerna för med sig administrativa kostnader för bolaget och kan medföra att aktieägarna görs personligen betalningsansvariga för bolagets förpliktelser.

Slutligen ska noteras att ett lågt ställt krav på aktiekapitalets storlek sannolikt minskar betydelsen av beloppsspärren i 17 kap. 3 § första stycket aktiebolagslagen vid värdeöverföringar. I stället kommer försiktighetsregeln i paragrafens andra stycke att spela en större roll när det handlar om att bestämma hur stora värdeöverföringar i form av t.ex. aktieutdelningar som bolaget får göra. Försiktighetsregeln är svårare att tillämpa än beloppsspärren.

Därför bör kravet på lägsta tillåtna aktiekapital i privata aktiebolag sänkas till 25 000 kronor

Minimikravet på aktiekapital fyller flera funktioner, även efter den sänkning till 50 000 kronor som genomfördes 2010. Kravets betydelse har dock minskat samtidigt som kravet försvårar för den som vill starta ett aktiebolag.

I syfte att göra aktiebolagsformen mer tillgänglig och därmed främja företagande, särskilt inom tjänstesektorn, finns det anledning att nu ytterligare sänka nivån för lägsta tillåtna aktiekapital för privata aktiebolag. Utvecklingen i våra nordiska grannländer och övriga Europa har gått långt i den riktningen och Sverige bör inte på den punkten väsentligt avvika från omvärlden.

Kravet på aktiekapital bör bestämmas så att det så långt som möjligt underlättar för företagare att starta och driva aktiebolag. Ett aktiekapital om 50 000 kronor har knappast något större värde som borgenärsskydd, men kravet på ett visst lägsta aktiekapital kan motverka helt ogenomtänkta bolagsbildningar liksom att aktiebolag används för icke skyddsvärda syften. Ett krav på ett visst lägsta aktiekapital bör därför behållas. Kravet bör dock sänkas till 25 000 kronor.

Sänkningens betydelse för finansiella företag

Om inte något annat är föreskrivet gäller aktiebolagslagen även för bankaktiebolag, kreditmarknadsbolag, försäkringsaktiebolag, fondbolag, värdepappersbolag samt vissa börser och clearingorganisationer. För dessa finansiella företag finns särskilda krav på ett visst lägsta kapital. Enligt t.ex. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse ska aktiekapitalet i ett bankaktiebolag bestämmas med hänsyn till den planerade rörelsens omfattning och art (10 kap. 2 §).

Med hänsyn till de kapitalkrav som gäller för finansiella företag kommer en sänkning av aktiekapitalkravet till 25 000 kronor att sakna praktisk betydelse för sådana företag.

Reglerna om tvångslikvidation

Reglerna om tvångslikvidation på grund av kapitalbrist syftar till att sätta en gräns för hur långt en förlustbringande verksamhet får drivas innan aktieägarna antingen avvecklar verksamheten eller stärker bolagets ekonomiska ställning.

Vid en låg nivå på aktiekapitalet är det särskilt viktigt att det finns verkningsfulla regler som förhindrar att aktieägarna på ett vårdslöst och för borgenärerna skadligt sätt fortsätter att driva verksamheten, eftersom aktieägarna då själva endast riskerar att förlora ett mindre belopp. I samband med sänkningen av kravet på aktiekapitalets minsta storlek från 100 000 kronor till 50 000 kronor anförde den dåvarande regeringen att en översyn av tvångslikvidationsreglerna var befogad och att regeringen avsåg att återkomma till frågan (prop. 2009/10:61 s. 13). Det finns fortfarande anledning att överväga behovet av en sådan översyn.

4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Det nya kravet på aktiekapital ska träda i kraft den 1 januari 2020. Äldre krav på aktiekapitalets storlek ska gälla för ett aktiebolag som har bildats men inte registrerats vid ikraftträdandet.

Sänkningen av gränsen för lägsta tillåtna aktiekapital bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som de återstående leden i lagstiftningsprocessen kan väntas ta föreslås att den nya bestämmelsen träder i kraft den 1 januari 2020.

En förutsättning för att ett aktiebolag ska få registreras är att bolagsbildningen har skett i enlighet med aktiebolagslagen och annan författning (2 kap. 23 § 5 aktiebolagslagen). Utgångspunkten är att nya regler tillämpas även på bolag som har registrerats eller bildats före ikraftträdandet. I avsaknad av en övergångsbestämmelse skulle, under förutsättning att registreringsbeslutet fattas efter ikraftträdandet, ett bolag kunna bildas med 25 000 kronor i aktiekapital redan före ikraftträdandet. Den som står i begrepp att bilda ett aktiebolag skulle alltså kunna utnyttja den sänkta aktiekapitalnivån trots att lagändringen ännu inte har trätt i kraft. Samtidigt måste det beaktas att bolagets borgenärer bör ha rätt att utgå från att bolaget tillförs åtminstone det aktiekapital som enligt lag utgör ett minimum vid tidpunkten när bolaget bildas. Här kan man jämföra med vad som gäller för minskning av aktiekapitalet. En sådan åtgärd får inte vidtas förrän bolaget har registrerats (20 kap. 4 § andra stycket aktiebolagslagen). För att förebygga den osäkerhet som annars kan uppkomma bör det inte vara möjligt att registrera ett bolag där aktiekapitalet före ikraftträdandet har bestämts till ett lägre belopp än 50 000 kronor. Denna ordning överensstämmer med

det som föreskrevs i samband med att aktiekapitalkravet för privata aktiebolag sänktes 2010 (se prop. 2009/10:61 s. 14 f.).

5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för företagen

Den föreslagna sänkningen av kravet på aktiekapital gäller för alla de ca 600 000 privata aktiebolag som finns i Sverige. Sänkningen gör aktiebolagsformen tillgänglig även för företag med ett kapitalbehov som är lägre än 50 000 kronor. Det innebär sannolikt att fler aktiebolag kommer att bildas. Erfarenheterna från den sänkning av aktiekapitalkravet som trädde i kraft 2010 tyder på att den åtgärden, tillsammans med andra förändringar i lagstiftningen som genomfördes vid ungefär samma tidpunkt, ledde till en ökning av antalet bolagsbildningar. Under åren 2004–2009 bildades i genomsnitt knappt 8 000 aktiebolag (exklusive s.k. lagerbolag) per år. Därefter har antalet bolagsbildningar fortlöpande ökat från närmare 15 000 år 2010 till 30 000 år 2018. Omkring 95 procent av bolagen bildas med lägsta tillåtna aktiekapital.

För de aktiebolag som inte har behov av ett större aktiekapital än 25 000 kronor innebär sänkningen av kravet på aktiekapital att bolaget inte behöver binda mer kapital än nödvändigt. Sänkningen leder därmed till större frihet för företagarna att, i förekommande fall tillsammans med bolagets kreditgivare, utforma bolagets kapitalstruktur på det sätt som passar bäst i det enskilda fallet. Det bedöms särskilt kunna gynna företag inom tjänstesektorn där behovet av ett stort eget kapital ofta är mindre än i andra sektorer. Över hälften av de svenska företagen är verksamma inom tjänstesektorn och det är också i den sektorn som det stora flertalet nya företag bildas.

Från borgenärsskyddssynpunkt bedöms förslaget inte innebära några större konsekvenser. Skillnaden mellan 50 000 kronor och 25 000 kronor i aktiekapital torde i de allra flesta fall vara försumbar för borgenärerna, eftersom ett aktiekapital av sådan storlek snabbt kan förbrukas. Det kan emellertid inte uteslutas att förslaget innebär

nackdelar för borgenärer som inte avtalsvis kan kräva säkerheter. Sannolikt är det endast i ett fåtal fall som det uppkommer en kreditförlust i fråga om ett bolag med 25 000 kronor i aktiekapital som inte hade uppkommit även med det hittills gällande kapitalkravet.

Det kan inte uteslutas att fler kreditgivare kommer att ställa krav på säkerhet för fordringar på bolag med 25 000 kronor i aktiekapital än för fordringar på bolag med 50 000 kronor i aktiekapital. Det kan inte heller uteslutas att vissa kreditgivare kommer att kräva ökad information om bolag med lägre aktiekapital. För den stora andel av de nybildade bolagen som saknar extern finansiering (jfr SOU 2008:49 s. 45 f.) har detta dock mindre betydelse. De bolag som behöver extern finansiering har möjlighet att i samråd med kreditgivaren bestämma ett högre aktiekapital än 25 000 kronor. Sammantaget bedöms inte sänkningen av kravet på aktiekapital medföra några större nackdelar i dessa avseenden.

Förslaget har ingen effekt på den administrativa börda som statliga regelverk lägger på företagen.

Konsekvenser för sysselsättningen

År 2017 sysselsattes ungefär 70 000 personer i nystartade företag.

Under tidsperioden efter den sänkning av aktiekapitalkravet som trädde i kraft 2010 har nyföretagandet ökat i Sverige. Förutom att fler aktiebolag bildas än tidigare startas det också fler företag i andra företagsformer. Det är svårt att bedöma hur stor andel av det ökade nyföretagandet som kan härledas till sänkningen av kravet på aktiekapital. Det är dock sannolikt att åtgärden i någon mån har bidragit till det ökade nyföretagandet. Därigenom har åtgärden sannolikt också haft positiva effekter på sysselsättningen. Det är troligt att den sänkning av kravet på aktiekapital som nu föreslås får liknande effekter.

Konsekvenser för det allmänna

Förslaget innebär sannolikt att fler aktiebolag kommer att bildas. Ökat företagande innebär att statens skatteintäkter ökar. Det är dock svårt att uppskatta hur stor denna ökning kan antas bli.

För Bolagsverket innebär fler nybildade aktiebolag en ökad ärendetillströmning. Det kan också antas att antalet ärenden om minskning av aktiekapitalet ökar. Bolagsverkets verksamhet är avgiftsfinansierad. Den ökade ärendetillströmningen bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

Vissa ärenden om minskning av aktiekapital prövas i tvistiga fall av allmän domstol. Såvitt kan bedömas handlar det om ett fåtal ärenden som kan komma att överlämnas från Bolagsverket till en tingsrätt. Dessa bör kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Några särskilda konsekvenser för den kommunala sektorn kan inte förutses.

Sammantaget bedöms förslaget innebära begränsade konsekvenser för det allmänna.

Konsekvenser för kvinnor och män

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv (prop. 2008/09:1 UO13 s. 40). Delmålet om ekonomisk jämställdhet handlar bl.a. om att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Jämställdhet bidrar till ekonomisk tillväxt genom att både kvinnors och mäns fulla potential tillvaratas och främjas (skr. 2016/17:10 s. 16).

Entreprenörskap förknippas än i dag främst med mäns företagande. Studier har visat att kvinnor i allmänhet har svårt att identifiera sig som företagare, både eftersom företagande i allmänhetens ögon förknippas med manliga egenskaper och eftersom kvinnor som är företagare i hög grad är aktiva i sektorer där företagande generellt inte ses som entreprenörskap utan snarare som en form av sysselsättning (se Främja kvinnors företagande – gjorde programmet någon nytta?, Tillväxtanalys rapport 2018:05, s. 12.).

Andelen av de svenska företagarna som är kvinnor har ökat något de senaste 20 åren, men förändringen är liten. I slutet av 1990-talet låg andelen på strax under 30 procent, år 2016 låg den på strax över 30 procent (se ovan nämnda rapport s. 14). Den långsamma förändringstakten kan vara ett tecken på att attityderna i samhället på detta område är trögrörliga. Under de senaste åren har ett flertal

reformer genomförts som särskilt torde främja kvinnors företagande, t.ex. införandet av lagen (2008:962) om valfritetssystem, reformen med avdrag för hushållsnära tjänster (s.k. rut-avdrag) och förstärkningen av trygghetssystemet för företagare (prop. 2009/10:120 och prop. 2017/18:168). Trots detta är alltså effekten på andelen företagare som är kvinnor hittills liten.

Den föreslagna sänkningen av kravet på aktiekapital underlättar för både kvinnor och män som vill starta ett aktiebolag. Det förhållandet att förslaget särskilt kan främja företagare inom tjänstesektorn vars verksamhet har ett lågt kapitalbehov, bedöms ha positiva effekter i ett jämställdhetsperspektiv. Kvinnliga företagare är nämligen överrepresenterade i tjänstesektorn medan manliga företagare är överrepresenterade i de flesta andra sektorer. Kvinnor utgör majoriteten av egenföretagarna inom personliga och kulturella tjänster samt vård och omsorg (se *Främja kvinnors företagande – en statistiksammanställning, Tillväxtanalys rapport 2018:06, s. 8 f.*). Förslaget kan mot denna bakgrund antas bidra till den långsiktiga trenden med en ökad andel kvinnor bland företagarna.

Övriga konsekvenser

Förslaget innebär att det hinder mot oseriöst företagande som kravet på aktiekapital kan sägas utgöra blir något lägre. Det är omöjligt att med någon säkerhet förutse om aktiebolagsformen i ökad utsträckning kommer att användas vid ekonomisk brottslighet. Det är dock inte troligt att en sänkning av kravet på aktiekapital från 50 000 kronor till 25 000 kronor får annat än försumbara effekter i detta avseende. I kronor räknat torde sänkningen nämligen inte vara så stor att den har någon nämnvärd betydelse i detta avseende.

Förslaget kräver inte någon särskild informationsinsats vid sidan av den sedvanliga information som Bolagsverket och andra berörda myndigheter lämnar bl.a. på sina webbplatser.

Förslaget är förenligt med Sveriges åtaganden gentemot Europeiska unionen.

6 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)

1 kap. Inledande bestämmelser

5 § Om aktiekapitalet är bestämt i kronor, ska det uppgå till minst 25 000 kronor.

Om aktiekapitalet är bestämt i euro och har varit bestämt i euro sedan bolaget bildades, ska det uppgå till minst det belopp i euro som enligt den av Europeiska centralbanken då fastställda växelkursen motsvarade 25 000 kronor. Har aktiekapitalet tidigare varit bestämt i kronor, ska det uppgå till minst det belopp i euro som vid bytet av redovisningsvaluta motsvarade 25 000 kronor.

I fråga om publika aktiebolag gäller 14 § i stället för första och andra styckena.

I paragrafen finns det bestämmelser om lägsta tillåtna aktiekapital i privata aktiebolag. Kravet på aktiekapital sänks från 50 000 kronor till 25 000 kronor. Övervägandena finns i avsnitt 3.

Bestämmelsen hindrar inte att ett privat aktiebolag bildas med ett högre aktiekapital än 25 000 kronor. För bolag med ett högre aktiekapital finns möjlighet att minska aktiekapitalet till lägst 25 000 kronor. Om bolaget gör det måste reglerna om minskning av aktiekapitalet iakttas. Dessa bestämmelser finns i 20 kap. och innebär bl.a. att Bolagsverket i vissa fall måste ge sitt tillstånd. Ett beslut om minskning av aktiekapitalet får inte fattas förrän bolaget har registrerats (20 kap. 4 § andra stycket).

För publika aktiebolag gäller att aktiekapitalet ska uppgå till minst 500 000 kronor (14 §).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

2. Vid registrering av ett aktiebolag som har bildats före ikraftträdandet gäller 1 kap. 5 § i den äldre lydelsen.

Lagändringen träder i kraft den 1 januari 2020 (*punkt 1*). Övervägandena finns i avsnitt 4.

Ett bolags aktiekapital bestäms när bolaget bildas. Bolaget anses bildat när stiftelseurkunden har undertecknats av samtliga stiftare (2 kap. 4 §). Ett privat aktiebolag som bildas på dagen för ikraftträdandet eller senare ska ha ett aktiekapital som uppgår till minst 25 000 kronor.

Punkt 2 innebär att Bolagsverkets prövning av om bolagets aktiekapital stämmer överens med lagens krav ska göras enligt de bestämmelser som gällde när bolaget bildades. Ett bolag som har bildats före ikraftträdandet måste alltså ha ett aktiekapital som uppgår till minst 50 000 kronor, även om bolaget registreras först efter ikraftträdandet. Därefter är reglerna om minskning av aktiekapitalet tillämpliga (se 20 kap.).

Departementsserien 2019

Kronologisk förteckning

1. Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott. Ju.
2. Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem. S.
3. Tydligare regler vid konsumentavtal. Ju.
4. Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige. Ku.
5. Passdatalag – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning. Ju.
6. Lägre kapitalkrav för privata aktiebolag. Ju.

Departementsserien 2019

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott
och vissa andra brott. [1]

Tydligare regler vid konsumentavtal. [3]

Passdatalag

– en ny lag som kompletterar
EU:s dataskyddsförordning. [5]

Lägre kapitalkrav för privata aktiebolag. [6]

Kulturdepartementet

Förslag till en nationell institution för
mänskliga rättigheter i Sverige. [4]

Socialdepartementet

Höjda åldersgränser i pensionssystemet
och i andra trygghetssystem. [2]

En departementspromemoria arbetas fram inom Regeringskansliet. Den publiceras i departementsserien, förkortad Ds.

NORSTEDTS
JURIDIK

IIIKARNOV GROUP

106 47 Stockholm Tel 08-598 191 90 kundservice@nj.se www.nj.se

ISBN 978-91-38-24926-0 ISSN 0284-6012