

Regeringskansliet
(Justitiedepartementet)
103 33 Stockholm

Remiss: Lägre kapitalkrav för privata bolag (Ds 2019:6)

Juridiska fakultetsnämnden, som anmodats yttra sig över rubricerad promemoria, får anföra följande.

1. Inledning

I promemorian föreslås att det lägsta tillåtna aktiekapitalet i privata aktiebolag ska sänkas från 50 000 kronor till 25 000 kronor. Förslaget bygger på den så kallade januariöverenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. Syftet är att göra aktiebolagsformen tillgänglig för fler som önskar starta företag. Några ytterligare förslag till ändringar i aktiebolagslagen (2005:551) ("ABL") innehåller Ds 2019:6 inte, utan förslaget innefattar endast ett strikt genomförande av januariöverenskommelsen.

Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker i och för sig att kravet på minsta aktiekapital sänks till 25 000 kr, men anser att en översyn i samband därmed måste göras av övriga borgenärsskyddsregler, däribland reglerna om tvångslikvidation vid kapitalbrist i 25 kap. ABL och den så kallade beloppsspärren i 17:3 1 st ABL.

2. Kapitalkrav i omvärlden

Sedan 50 år saknar den så kallade Model Business Corporation Act (MBCA) i USA ett krav på lägsta aktiekapital. I linje härmed saknar likaså näst intill samtliga delstater i USA ett krav på lägsta aktiekapital. De rättspolitiska skälen härför är att ett lagstadgat krav på lägsta aktiekapital inte anses bereda bolagets borgenärer ett meningsfullt skydd, ävensom att det eljest inte anses fylla någon önskvärd funktion.

Under de 50 år som gått sedan den rättspolitiska kursändringen i USA innebar att det lagstadgade kravet på lägsta aktiekapital avskaffades på delstatlig nivå har alltfler länder valt att gå samma väg, i den mån de inte sedan tidigare saknade ett sådant krav. Några av dessa har valt att införa en särskild bolagsform för bolag utan krav på ett lägsta aktiekapital. De angivna länderna är bland andra Australien, Indien, Japan, Kina och Taiwan samt i vår närmaste omvärld 18 av EU:s medlemsstater: Estland, Tyskland,

Frankrike, Belgien, Luxemburg, Nederländerna, Spanien, Portugal, Italien, Irland, Storbritannien, Tjeckien, Grekland, Bulgarien, Cypern, Kroatien, Lettland och Litauen. Enligt Världsbankens Doing Business Report för 2019 är antal ekonomier i Världen som saknar ett krav på *lägsta inbetalt aktiekapital* 117 stycken. Världsbanken betraktar ett krav om lägsta lagstadgat aktiekapital som ett hinder mot entreprenörskap.

Det enda – såvitt känt – land i vår omedelbara närhet som tagit ett steg i motsatt riktning är Danmark, där det danska folketinget den 9 april 2019 beslöt att avskaffa den tidigare möjligheten att starta ett bolag (IVS), som var en särskild underkategori av ett privat aktiebolag med ett lägsta aktiekapital om 1 DKK. Samtidigt beslutades dock att kapitalkravet generellt ska sänkas för privata aktiebolag från 50 000 DKK till 40 000 DKK. Häremot kan ställas Finland, som nyligen beslöt att helt avskaffa kravet på att det i ett privat aktiebolag ska finnas ett aktiekapital. Lagändringen gäller från den 1 juli 2019.

Ett avskaffande av kravet på ett lägsta aktiekapital innebär en ökad risk för borgenärerna, något som också har beaktats i de angivna rättsordningarna genom införande av andra regler som har till syfte att skydda borgenärerna.

Den i promemorian föreslagna sänkningen av det lagstadgade lägsta aktiekapitalet i privata aktiebolag från 50 000 kr till 25 000 kr framstår mot den angivna bakgrunden som ett litet steg i riktningen mot ett helt avskaffande av samma krav. Emellertid kan det ifrågasättas, om inte Sverige genom den föreslagna lagändringen, och sålunda över huvud taget genom att behålla ett krav på lägsta aktiekapital, framstår som en rättslig ö i en omvärld där samma krav anses som rättspolitiskt obsolet. Januariöverenskommelsen kan alltså ifrågasättas som i denna del varande vid en internationell jämförelse rättspolitiskt överspelad redan innan den föreslagna lagändringen genomförts. Vidare måste det beaktas att flera av de regler i ABL som har till syfte att skydda borgenärerna har en koppling till aktiekapitalet och dess storlek. En ändring av aktiekapitalets lägsta nivå påverkar därför i viss mån tillämpningen och ändamålsenligheten av dessa regler, något som bör tas i beaktande i samband med en eventuell lagändring.

3. Rättspolitiska motiv för att behålla ett krav på lägsta tillåtna aktiekapital

I Ds 2019:6 (s. 17) framhålls att aktiekapitalets funktion som borgenärsskydd kan ifrågasättas och att borgenärer i allmänhet anser att faktorer som kassaflöde och likviditet är viktigare än aktiekapitalets storlek. Att aktiekapitalet inte utgör något påtagligt skydd för borgenärerna illustreras enligt promemorian också av att många borgenärer kräver säkerheter för sina fordringar mot bolaget, till exempel i form av pant eller personlig borgen från bolagets ägare.

Av större betydelse skulle i stället vara aktiekapitalets funktion som spärr mot ogenomtänkt och oseriöst företagande (s. 18). 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 enligt

promemorian en risk att aktiebolagsformens goda anseende naggas i kanten (se även prop. 2009/10:61 s. 11). Ett krav på ett visst lägsta aktiekapital bör därför enligt promemorian behållas, men sänkas till 25 000 kronor i enlighet med januariöverenskommelsen.

Fakultetsnämnden instämmer i att kravet på ett lägsta lagstadgat aktiekapital bör bestämmas till ett belopp som så långt som möjligt underlättar för företagare att starta och driva aktiebolag. Skulle beloppet bestämmas till 1 kr eller inget belopp alls, skulle det ligga i linje med vad som gäller i flertalet utländska rättsordningar.

Vad angår det i promemorian återopade argumentet att ett kapitaltillskott av den som vill starta ett aktiebolag i någon mån borgar 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, är det nog så riktigt. Emellertid bör storleken på det kapitaltillskottet bestämmas av entreprenören själv, som just är den som är bäst skickad att göra den bedömningen och inte staten genom ett godtyckligt valt krav på lägsta aktiekapital. En stor nackdel med den lagstadgade lägsta nivån på aktiekapitalet är just att samma krav gäller för alla bolag, trots att bolagen skiljer sig åt avsevärt vad gäller omfattning och risker.

När det gäller påståendet om att ett krav på lägsta aktiekapital också utgör ett visst hinder mot att aktiebolagsformen utnyttjas för oseriösa syften, eller för att nå skattemässiga fördelar är det något oklart vad som egentligen avses härmed. Under alla förhållanden är ett aktiekapital om 25 000 kr så lågt att det kan ifrågasättas i vilken mån det hindrar att aktiebolagsformen utnyttjas för oseriösa syften. Fakultetsnämnden har sålunda svårt att se att ett belopp om 25 000 kr kommer att hindra kriminella från att utnyttja aktiebolagsformen för brottslig verksamhet.

4. Konsekvensanalys av en sänkning av aktiekapitalet till 25 000 kr för övriga borgenärsskyddsregler i ABL

Som tidigare nämnts är ett viktigt bakomliggande syfte med aktiekapitalet att skydda borgenärerna. Flertalet borgenärsskyddsregler är följaktligen kopplade i någon mån till aktiekapitalet och dess storlek. Frågan uppkommer då i vilken mån den föreslagna ändringen påverkar tillämpningen av dessa regler.

Reglerna om tvångslikvidation på grund av kapitalbrist i 25:13-25:20a ABL syftar till att sätta en gräns för hur långt en förlustbringande verksamhet får drivas innan aktieägarna antingen avvecklar verksamheten eller stärker bolagets ekonomiska ställning. Enligt nu gällande regler uppstår så kallad kritisk kapitalbrist vid den tidpunkt då det egna kapitalet understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet. Då detta många gånger inte överstiger den lagstadgade lägsta nivån om 50 000 kr uppstår kapitalbrist således när det egna kapitalet understiger 25 000 kr, ett belopp som många gånger är försumbart ur ett borgenärsskyddsperspektiv. Kritisk kapitalbrist utlöser en tidsödande och kostsam handlingsplikt, som är sanktionerad med ett medansvar för bolagets skulder. Medansvaret anses ha en handlingsdirigerande funktion (påtryckningsfunktion). Bakom den handlingsdirigerande funktionen som medansvaret syftar till kan urskiljas tre intressegrupper och tre funktioner:

(a) befintliga borgenärer, vars intresse är att bolaget ska börja avvecklas tidigt så att inte hela det egna kapitalet konsumeras (avvecklingsfunktionen), och

(b) tillkommande borgenärer, vars intresse är att få en varning om att en kapitalbrist uppstått (varningsfunktionen), samt

(c) aktieägarna, som har intresse av att få rådruum för att vidta lämpliga åtgärder (rådruumsfunktionen).

Redan i gällande rätt är det högst tvivelaktigt om kapitalbristreglerna är ändamålsenliga. Snarare medför allt som oftast kapitalbristreglerna att bolagets ledning tvingas följa en föreskriven tidsödande och kostsam procedur, utan att den proceduren i och för sig är till gagn för bolagets borgenärer eller aktieägare. Regelverket kan också leda till att bolagets ledning inte fokuserar på de (eventuella) verkliga underliggande ekonomiska problemen i företaget. Det ska härtill noteras att väldigt många lovande nystartade bolag drabbas av kritisk kapitalbrist, eftersom bolaget ofta har en hel del kostnader initialt samtidigt som det ofta tar ett antal månader innan försäljningen kommer igång. Detta är helt normalt även för bolag som sedermera blir mycket framgångsrika. De entreprenörer som inte känner till regelverket riskerar att drabbas av personligt ansvar för bolagets skulder vid sådan initial kapitalbrist och de som känner till det och fullföljer den handlingsplikt som följer av kapitalbristregelverket i 25 kap. ABL drabbas av onödiga kostnader och förlorat fokus på det som krävs för att starta en verksamhet. Vid en internationell jämförelse är kapitalbristreglerna i den svenska utformningen också synnerligen udda, då de såvitt känt saknar motsvarighet någon annanstans.

Med en sänkning av kravet på lägsta aktiekapital till 25 000 kr för privata aktiebolag kommer kritisk kapitalbrist enligt 25:13 ABL att aktualiseras när det egna kapitalet understiger 12 500 kr. Från borgenärsskyddssynpunkt är ett bevarat kapital om 12 500 kr försumbart, gränsande till meningslöst. Sänkningen medför också att risken för att kapitalbrist snabbt uppstår i nystartade bolag ökar ytterligare. Enbart kostnaden för ett företag att följa den föreskrivna proceduren i kapitalbristreglerna i 25:13 ff. ABL kommer sannolikt ofta att vida överstiga 12 500 kr. Därtill kommer som nämnts förlorad entreprenörstid. Reglerna om kapitalbrist i ABL kan därför leda till att företagare förstör mera kapital på att följa reglerna om kapitalbrist än det finns kapital kvar i bolaget till skydd för bolagets borgenärer. En sådan ordning är inte försvarbar. Detta antyds för övrigt också i Ds 2019:6 (s. 20).

Den föreslagna lagändringen leder också till att det borgenärsskydd som följer av den så kallade beloppsspärren i 17:3 1 st ABL försvagas ytterligare och det från en nivå som redan får betraktas som låg. Enligt den bestämmelsen får en värdeöverföring inte inkräkta på bundet eget kapital. Aktiekapitalet är en del av och ibland det enda bundna egna kapitalet i bolaget. Genom en sänkning av lägsta nivån på aktiekapitalet till 25 000 kr försvagas således även detta borgenärsskydd så till den grad att även det framstår som icke-ändamålsenligt.

Sammantaget leder den föreslagna lagändringen till att borgenärsskyddsreglerna i 25:13 ff. och 17:3 1 st ABL i princip helt förlorar sin verkan som just skydd för borgenärerna, även om skyddet får anses synnerligen begränsat också enligt nuvarande regler. När det gäller det förstnämnda regelverket rörande medansvar vid kritisk kapitalbrist leder förslaget dessutom till påtagliga nackdelar för främst entreprenörer/aktieägare och styrelseledamöter, vilka inte synes försvarbara. En sänkning av kravet på lägsta aktiekapital till 25 000 kr bör därför kombineras med en översyn av

borgenärsskyddsreglerna i ABL. Borgenärsskyddsregler som framstår som mer ändamålsenliga och som är förenliga med ett slopat eller mycket lågt krav på aktiekapital återfinns ibland annat engelsk, norsk och finsk rätt samt i § 6.40 MBCA. Sistnämnda regelverk har för övrigt inspirerat bland annat lagstiftaren i Nederländerna.

5. Slutsats

Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker i och för sig att kravet på minsta aktiekapital sänks till 25 000 kr, men anser att en översyn i samband därmed måste göras av övriga borgenärsskyddsregler, däribland reglerna om tvångslikvidation vid kapitalbrist i 25 kap. ABL och beloppsspärren i 17:3 1 st ABL.