

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Justitiedepartementet

Yttrande över Bolag och brott

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Betänkandet innehåller förslag till ändringar i följande lagar och förordningar

- Brottsbalken
- Handelsregisterlagen (1974:157)
- Konkurslagen (1987:672)
- Lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.
- Stiftelselagen (1994:1220)
- Årsredovisningslagen (1995:1554)
- Lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet
- Revisionslagen (1999:1079)
- Inkomstskattelagen (1999:1229)
- Lagen (2004:46) om värdepappersfonder
- Lagen (2004:297) om bank och finansieringsrörelse
- Lagen (2004:575) om europabolag
- Aktiebolagslagen (2005:551)
- Lagen (2007:520) om värdepappersmarknaden
- Lagen (2010:751) om betaltjänster
- Försäkringsrörelselagen (2010:2043)
- Lagen (2011:755) om elektroniska pengar

- Lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder
- Lagen (2013:742) om tjänstepensionsföretag
- Lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete
- Lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar
- Lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution
- Stiftelseförordningen (1995:1280)
- Förordningen (1995:1633) om vissa årsredovisningsfrågor
- Aktieförordningen (2005:559)
- Förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket
- Förordningen (2018:759) om ekonomiska föreningar.

Betänkandet innehåller flera olika förslag med syfte att förhindra att företag används för att begå brott.

Utredningen föreslår att förseningsavgifterna för en för sent inlämnad årsredovisning ska höjas med 25% från 5 000 kr till 6 250 kr.

Utredningen föreslår vidare att alla ekonomiska föreningar, inklusive bostadsrättsföreningar, ska vara skyldiga att självmant lämna in årsredovisningen och revisionsberättelsen till Bolagsverket. Det föreslås även att systemet med förseningsavgifter ska vara tillämpligt på ekonomiska föreningar.

Utredningen föreslår att Bolagsverket ska kunna göra kontroller i registreringsärenden i högre utsträckning än vad som sker idag för att kunna identifiera brottsliga upplägg som kännetecknas av att det används målvakter som företrädare i bolag och föreningar, bl.a. genom att kunna begära personlig inställelse för att säkerställa identitet, stryka personer med falsk identitet ur aktieförordningen, föreningsregistret och handelsregistret.

Utredningen föreslår att det införs bestämmelser i stiftelselagen och stiftelseförordningen som gör att regelverket i fler avseenden ska motsvara det som gäller för aktieförordningen och ekonomiska föreningar. Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse om ställföreträdarjäv och även en anmälningsskyldighet för den som är kvalificerad revisor i en stiftelse.

Utredningen föreslår även att straffet för brott mot målvaktsförbudet höjs från ett års fängelse till två år.

Utredningen föreslår ett starkt skydd mot företagskapningar, där olovlig användning av juridiska personers identitetsuppgifter, dvs. i första hand namn och organisationsnummer, kriminaliseras.

Utredningen föreslår slutligen att de nuvarande reglerna om styrelsens skyldighet att agera om det saknas täckning för bolagets aktiekapital tas bort. Bestämmelsen ska i stället ersättas

med ett förtydligande om att styrelsens fortlöpande ansvar för att bolagets ekonomiska ställning är betryggande för bolagets borgenärer bl.a. ska innefatta en kontroll av att bolagets eget kapital och likviditet motsvarar vad verksamhetens art, omfattning och risker kräver.

Flera av förslagen innebär åtgärder som huvudsakligen påverkar företag om de inte följer de tidsfrister eller bestämmelser som finns. Yttrandet fokuserar huvudsakligen på de förslag som får en mer generell påverkan på företaget.

Det finns ännu inte något beslut om att revisionsplikten ska återinföras för små företag, men det har ingått i utredningens uppdrag att undersöka för- och nackdelar med en återinförd revisionsplikt och att föreslå författningsförslag för ett eventuellt återinförande. Det som nu föreslås är en återgång till det som gällde före 2010 års reform. Eftersom ett återinförande av revisionsplikten för små företag kan förväntas få stora konsekvenser för berörda företag behandlas även detta förslag i yttrandet.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det övergripande syftet med utredningens uppdrag har varit att överväga och föreslå åtgärder som syftar till att motverka att aktiebolag och andra företag används för att begå brott och andra oegentligheter. Förekomsten av brott inom och mot företag har under de senare åren uppmärksammats alltmer som ett allvarligt problem, och enligt flera rapporter och utredningar har företag ofta och systematiskt kommit att användas som brottsverktyg inom den grova organiserade brottsligheten. Den här typen av brottslighet medför negativa effekter både för näringslivet och det övriga samhället. Den riktar sig såväl mot enskilda intressen som mot det allmänna, bl.a. genom utnyttjande av välfärdssystemen och skatteundandraganden. Brottsligheten får bl.a. till följd att konkurrensen snedvrids för de seriösa näringsidkarna och att staten går miste om stora skatteintäkter. För att komma till rätta med eller i vart fall minska omfattningen av de nämnda problemen är en bred palett av åtgärder nödvändiga.

Regelrådet bedömer att det framgår mot vilken bakgrund förslagen lämnas och vilket syfte de avser uppfylla.

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningen har som alternativ till en fullständig återgång till det som gällde före 2010 års reform övervägt olika andra sätt att utforma en återinförd revisionsplikt. För en redovisning av dessa olika alternativ hänvisas till avsnitt 4.4. Utredningen har övervägt bl.a. justerade gränsvärden, en senareläggning av möjligheten att välja bort revisor, en ändring av den s.k. tröghetsregeln, att införa revisionsplikt endast i vissa branscher, att införa skötsamhetskrav för att få välja bort revisor samt att återinföra endast förvaltningsrevision eller ge möjlighet att välja mellan revisor och en auktoriserad redovisningskonsult. Vid en samlad bedömning har utredningen dock funnit att inget av de redovisade alternativen i tillräcklig grad skulle tillgodose det brottsförebyggande syfte som varit centralt i utredningens uppdrag. Utredningen har inte heller bedömt att det finns några oöverkomliga hinder mot ett fullständigt återinförande.

Förslagsställaren redogör för syftet med den reform som gjordes 2010 då revisionsplikten för mindre företag avskaffades. I den efterföljande propositionen (prop. 2009/10:204) anförde

regeringen att det var viktigt att stärka företagens konkurrenskraft samt att skapa förutsättningar för fler och växande företag, tillväxt i ekonomin och ökad sysselsättning. Det fanns också en målsättning att minska företagens administrativa kostnader med 25 procent till hösten 2010. När det gäller revisionens allmänna betydelse för bekämpningen av ekonomisk brottslighet gjordes bedömningen att revisionen säkerligen hade en viss, om än inte mätbar, effekt för att motverka att sådan brottslighet begås med aktiebolaget som redskap. Det bedömdes däremot inte finnas skäl att anta att en inskränkning av revisionsplikten skulle öka risken för ekonomisk brottslighet i aktiebolag på något mer påtagligt sätt. Det ansågs vara svårt att bedöma vilken effekt en inskränkning av revisionsplikten skulle få på skattefelets storlek och arbetet med att begränsa detta. Regeringen bedömde dock inte att risken för ett ökat skattefel borde hindra en reform.

Förslagsställaren belyser problematiken med att ett kollektiv av skötsamma småföretagare får bära bördan för att det i en minoritet av bolag förekommer oegentligheter och regelöverträdelser, och att revision kan anses vara ett ganska trubbigt verktyg för att komma till rätta med problemet. Förslagsställaren nämner vidare att det kanske vore mer lämpligt med riktade kontroller som myndigheterna står för. Som motargument menar förslagsställaren dock att det krävs en rad åtgärder för att minska brottsligheten. Det har de senaste åren genomförts en rad andra åtgärder som gynnat företagande i aktiebolagsform, bland annat att det numera endast krävs 25 000 kr för att starta ett aktiebolag. Förslagsställaren menar att aktiebolag är en fördelaktig företagsform där ägaren inte har något personligt ansvar för bolagets förpliktelser, men att det med detta skydd följer ett ansvar. Ett krav på revision kan säkerställa att detta ansvar tas.

I ett särskilt yttrande till utredningen anges att det svenska näringslivet till sin absoluta majoritet består av mindre företag vilka är avgörande för samhällets tillväxt och arbetstillfällen. En återinförd revisionsplikt skulle, enligt utredningen, ge ökade kostnader med upp till 11 miljarder kronor årligen för en revision som dessa företag inte har behov av och som inte heller har någon påvisad effekt på brottsbekämpningen. Ett återinförande av revisionsplikten skulle därför medföra en väsentlig begränsning av de investeringar och arbetstillfällen som kan skapas i dessa företag, samt även medföra en konkurrensförsämring för svenska företag jämfört med övriga EU-länders företag som har ett lägre kostnadsläge utan sådan revisionsplikt. I det särskilda yttrandet anges även att olika krav på revision kommer att diskriminera etableringen av andra EU-länders investeringar i Sverige och ytterligare begränsa svensk tillväxt och arbetstillfällen utan att vara brottsbekämpande.

De som skrivit det särskilda yttrandet menar vidare att det under utredningens arbete även har framkommit att ett återinförande av revisionsplikten i närtid inte är genomförbart på grund av en brist på revisorer och därför föreslås ett återinförande först från 2030 för befintliga bolag. En sådan åtgärd kan inte utvärderas inom de kommande tio åren, vilket ytterligare understryker att en återinförd revisionsplikt inte är rätt väg för att motverka brottslighet via bolag.

I det särskilda yttrande påpekas också att det parallellt med denna utredning har skett ett omfattande arbete i utredningen Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen (SOU 2021:60). Där argumenteras motsatt för att nuvarande gränsvärden för revisionsplikt bör höjas för att förenkla för de mindre företagen och öka deras konkurrenskraft, samt frigöra medel för investeringar och tillväxt. Även i denna utredning analyseras kopplingen mellan revisionsplikt och brottslighet med slutsatsen att något sådant samband inte går att påvisa och därför inte bör förhindra en EU-anpassning av svenska regler för mindre företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen går igenom olika alternativa lösningar för hur en revisionsplikt kan återinföras och om en sådan bör omfatta samtliga företag eller enbart vissa kategorier. Av kommittédirektivet framgår att utredningen, i den mån det finns behov och tid, även får överväga andra författningsändringar som kan motverka ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Regelrådet menar att det hade varit intressant att även se ett resonemang kring andra lösningar än en återinförd revisionsplikt, men inser att förslagsställaren varit begränsad i vilka alternativa lösningar som kan komma att bli aktuella eftersom det huvudsakliga uppdraget varit att utreda just revisionsplikten. Vidare noterar Regelrådet att utredningen konstaterar att ett återinförande av revisionsplikt skulle vara ett trubbigt verktyg som belastar även skötsamma företag, samt att andra åtgärder kan vara mer lämpliga för att komma till rätta med problemen.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren uppger att förslaget är förenligt med EU-rätten. Under respektive avsnitt finns en redogörelse för vilka eventuella EU-rättsliga bestämmelser som är tillämpliga på området och hur de föreslagna ändringarna överensstämmer med EU-rätten.

Bland annat framgår det att det inte finns något direktiv på föreningsrättens område som syftar till att harmonisera medlemsstaternas nationella rättsordningar. Genom EU-förordningen med stadga för europeiska kooperativa föreningar¹ har dock den särskilda associationsformen europakooperativ (SCE-förening) tillkommit. Av artikel 68.1 framgår att när det gäller upprättandet av årsredovisning, revision och offentliggörande ska en SCE-förening följa de rättsliga bestämmelserna i den medlemsstat där den har sitt säte i enlighet med direktiven 78/660/EEG and 83/349/EEG. För europakooperativ med säte i Sverige gäller därmed de bestämmelser som är tillämpliga på ekonomiska föreningar (se prop. 2005/06:150 s. 161 f.). Av utredningen framgår även att det på den aktuella stiftelserättens område inte finns några direktiv som syftar till att harmonisera medlemsstaternas nationella rättsordningar.

Utrymmet för att på nationell nivå undanta bolag från revisionsplikt styrs i grunden av EU-rätten (EU:s s.k. redovisningsdirektiv).² Det är numera möjligt för medlemsstaterna att undanta bolag från revisionsplikt om det under två räkenskapsår i följd inte når upp till mer än högst ett av följande gränsvärden:

- Fler än 50 anställda i medeltal
- Mer än 6 miljoner euro i balansomslutning
- Mer än 12 miljoner euro i nettoomsättning

¹ Rådets förordning (EG) nr 1435/2003 av den 22 juli 2003 om stadga för europeiska kooperativa föreningar (SCE-föreningar).

² Europaparlamentets och rådets direktiv av den 26 juni 2013 om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag, om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG och om upphävande av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG).

Organisationen Accountancy Europe har i rapporten Audit Exemption Thresholds in Europe (april 2021) sammanställt vilka gränsvärden som tillämpas i de europeiska länderna. Samtliga EU-länder utom Cypern har numera undantag från revisionsplikt. Flera länder, bl.a. Nederländerna och Tyskland, utnyttjar de maximalt tillåtna gränsvärdena. Den stora majoriteten länder har i vart fall inte krav på revision i företag som har upp till 50 anställda och balansomslutning eller nettoomsättning på högst 4 miljoner euro. Endast Malta och Finland har lägre gränsvärden än Sverige.

Det framgår vidare av beaktandesats 43 i EU:s s.k. redovisningsdirektiv att direktivet inte hindrar medlemsstaterna från att föreskriva revision av sina små företag, med beaktande av de särskilda villkoren och behoven hos de små företagen liksom hos användarna av deras finansiella rapporter.

Regelrådet bedömer att förslagsställaren redogjort för relevant EU-lagstiftning och hur de föreslagna ändringarna överensstämmer med EU-rätten. Regelrådet noterar dock att Sverige redan i dagsläget tillämpar förhållandevis låga gränsvärden och att det inte krävs något ytterligare för att uppfylla de krav som ställs enligt EU-rätten.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren uppger att de nya reglerna bör träda i kraft så snart som möjligt, men att det framstår som realistiskt att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2025. Ändringarna i Bolagsverkets instruktion ska dock träda i kraft den 1 juli 2024.

När det gäller lagstiftning på redovisningsområdet är det en vedertagen princip att de bestämmelser som företagen ska följa inte ändras under löpande räkenskapsår. Denna princip gör sig gällande även i fråga om revision. De nya bestämmelserna om krav på ingivning av årsredovisning och revisionsberättelse för ekonomiska föreningar samt sanktioner vid förseningar ska tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter den 30 juni 2025.

Detsamma ska gälla bestämmelserna om skyldighet för revisorer i stiftelser att anmäla brottsmisstankar. De upphävda bestämmelserna om tvångslikvidation vid kapitalbrist ska fortfarande gälla om skyldighet att upprätta kontrollbalansräkning har inträtt medan bestämmelserna fortfarande var i kraft. I övrigt behövs det inga särskilda övergångsbestämmelser.

Vad gäller ett eventuellt återinförande av revisionsplikten uppger förslagsställaren att lagändringarna *kan* träda i kraft den 1 juli 2025. För aktiebolag som har bildats före detta datum *kan* de nya bestämmelserna tillämpas från och med den första årsstämman som hålls efter utgången av 2029. För handelsbolag och utländska filialer *kan* de nya bestämmelserna tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter den 30 juni 2025.

Förslaget om att ekonomiska föreningar ska lämna in årsredovisningen till Bolagsverket innebär att det införs en ny och avgiftssanktionerad skyldighet att lämna in uppgifter. Det bör därför förutsätta vissa särskilda och riktade informationsinsatser från Bolagsverkets sida. Även de föreslagna reglerna för stiftelser skulle föranleda ett behov av vissa

informationsinsatser och inledningsvis skulle de berörda länsstyrelserna behöva ta fram rutiner för hanteringen av försenade årsredovisningar. För det fall att det beslutas om att revisionsplikten för mindre företag ska återinföras skulle det krävas informationsinsatser från Bolagsverkets sida. Övriga förslag bedöms inte kräva några särskilda informationsinsatser.

Regelrådet bedömer att det framgår varför förslagsställaren har valt de föreslagna tidpunkterna för ikraftträdande. Det finns också en bedömning av behovet av informationsinsatser.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagsställaren uppger att en höjning av förseningsavgifterna gäller generellt och tillämpas lika för alla företag som inte lämnar in sin årsredovisning i tid.

Utredningen uppger att förslaget om införande av obligatorisk ingivning av årsredovisning och revisionsberättelse berör alla ekonomiska föreningar som i dag inte omfattas av ett sådant krav, dvs. alla som inte är större företag enligt 1 kap. 3 § årsredovisningslagen. Med större företag menas företag som uppfyllt mer än ett av följande kriterier under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren: 1) fler än 50 anställda i genomsnitt under räkenskapsåret, 2) mer än 40 miljoner kronor i balansomslutning, 3) mer än 80 miljoner kronor i nettoomsättning.

Totalt är det 46 000 ekonomiska föreningar som berörs av förslaget. De finns representerade inom de flesta branscher och är av varierande storlek. Drygt 33 000 av föreningarna är bostadsrättsföreningar. Till de som berörs hör också kooperativa hyresgästföreningar, sambruksföreningar och europakooperativ. Dessa är sammanlagt färre än 100 till antalet. Av de ekonomiska föreningarna är det drygt 42 000 som har en omsättning på mindre än 1 miljon kronor, närmare 3 000 som har en omsättning på 1-5 miljoner kronor och cirka 850 som har en högre omsättning än 5 miljoner kronor. Drygt 40 000 ekonomiska föreningar har inte några anställda, cirka 3 500 har mellan 1 och 4 anställda, drygt 1 000 har mellan 5 och 9 anställda. Omkring 700 ekonomiska föreningar har mellan 10 och 49 anställda.

Förslaget om införande av förseningsavgifter omfattar även handelsbolag i vilka en eller flera juridiska personer är delägare, europeiska grupperingar för territoriellt samarbete samt övriga s.k. större företag och moderföretag i större koncerner. Sammantaget är det ungefär 9 500 företag.

Förslaget om höjda förseningsavgifter omfattar även stiftelser som är skyldiga att ge in årsredovisning och revisionsberättelse till registreringsmyndigheten (länsstyrelsen). Antalet stiftelser som berörs är omkring 10 600. För stiftelser innebär förslaget i sig inte att någon ny uppgift åläggs de nämnda företagen, utan endast en ny sanktion för det fall det sedan tidigare gällande regelverket med ingivning av årsredovisningshandlingar inte följs.

Förslagsställaren uppger att ett återinförande av revisionsplikten berör samtliga aktiebolag som i dag undantas från kravet på att ha revisor. Det är alltså de privata aktiebolag som under två räkenskapsår i följd inte når upp till mer än högst ett av följande gränsvärden: 1) Fler än 3 anställda i medeltal, 2) mer än 1,5 miljoner kronor i balansomslutning, 3) mer än 3 miljoner kronor i nettoomsättning. Publika aktiebolag, aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning och finansiella företag, såsom bankaktiebolag och försäkringsaktiebolag, har redan revisionsplikt och berörs därför inte.

Av utredningen framgår att det i februari 2023 fanns drygt 720 000 aktiebolag enligt SCB:s allmänna företagsregister. Det är omkring 500 000 aktiebolag som har valt att inte ha revisor. Det är således främst dessa som skulle bli påverkade av ett beslut om återinförande av revisionsplikten. I den nämnda siffran ingår det även aktiebolag som inte är aktiva. Dessa är i runda tal 130 000 till antalet.

Förslagsställaren menar att benägenheten att välja bort revision generellt varit större i de allra minsta företagen, med inga eller få anställda och låg nettoomsättning och balansomslutning. I vissa branscher har andelen företag utan revisor också varit högre än genomsnittet, t.ex. bland företag som tillhandahåller konsumenttjänster eller bedriver torg- och marknadshandel, restaurang- och cateringverksamhet eller specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet.³ Förslaget om återinförande gäller emellertid aktiebolag som verkar inom samtliga näringsgrenar. Förslaget berör även handelsbolag med en eller flera juridiska personer som delägare samt utländska filialer som inte uppfyller mer än högst ett av de nämnda gränsvärdena. Det totala antalet handelsbolag är cirka 46 000, och av dem är det närmare 9 500 som har en eller flera juridiska personer som delägare.⁴ Det totala antalet utländska filialer uppgår till omkring 2 900.⁵

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår hur många företag som kan komma att beröras av de olika förslagen och även hur stora dessa företag är. De flesta av förslagen gäller generellt oavsett vilken bransch företagen tillhör, men det finns trots det en viss redogörelse för vilka branscher som är mest representerade bland de företag som påverkas. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslagsställaren uppger att förslaget för de berörda ekonomiska föreningarna innebär att det årligen tillkommer en uppgift som består i att skicka in årsredovisningen och revisionsberättelsen till Bolagsverket. Det har tidigare gjorts beräkningar av tidsåtgången för detta i ett aktiebolag. Under 2018 kom ett konsultföretag fram till att det tar sex minuter att utföra arbetsmomenten kopiera, arkivera och inrapportera. Beräkningen grundade sig på intervjuer med berörda aktörer och jämförelser med mätningar som registrerats i Tillväxtverkets tidigare databas (Malin).⁶ Utredningen finner inte skäl att göra någon annan bedömning av tidsåtgången för de nu berörda föreningarna.

Hur stor påverkan blir i ekonomiska termer på föreningarnas administrativa kostnader beror på löneläget för den person som ska utföra de olika momenten. Om en anställd ska utföra uppgiften kan det vara t.ex. en ekonomiassistent. Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) är den genomsnittliga månadslönen för en ekonomiassistent 32 600 kronor. Enligt Tillväxtverkets beräkningsguide ska lönen multipliceras med schablonen 1,84 vilket ger en månadskostnad på 59 984 kronor. Enligt beräkningsguiden är heltid 160 timmar per månad, vilket ger 9 600 minuter (160 × 60). Kostnaden per minut blir då 6,25 kronor. Den årliga löpande kostnaden

³ Riksrevisionen (2017). Avskaffandet av revisionsplikten för små aktiebolag – en reform som kostar mer än den smakar, RIR 2017:35, s. 27 f.

⁴ Statistik från Bolagsverket februari 2023.

⁵ Statistik från <https://foretagsinfo.bolagsverket.se/sok-foretagsinformation-web/statistik>. Avser november 2022.

⁶ Tillväxtverket (2018). Beräkning av effekter för företag av digital ingivning av årsredovisning. s. 10 och s. 13.

kan därmed uppskattas till 37,5 kronor per förening (6,25 kronor × 6 minuter). Med en population på 46 000 föreningar skulle det sammantaget bli en kostnad på cirka 1,7 miljoner kronor. En kostnad som tillkommer – så länge handlingarna inte kan ges in i digitalt format – är den för papper, kuvert och porto. I dagens prisläge kan den beräknas till sammanlagt cirka 18 kronor för en enskild förening. För ett kollektiv på 46 000 ekonomiska föreningar blir det drygt 800 000 kronor.

Förutom att föreningarna måste se till att handlingarna kommer in till Bolagsverket i tid, kommer de inte att behöva göra några förändringar i sina verksamheter. Om tidsfristerna för ingivningen inte hålls, kommer föreningarna enligt utredningens förslag att få betala en förseningsavgift till staten på 6 250 kronor. Vid längre förseningar tillkommer en andra avgift på samma belopp och en tredje avgift på 12 500 kronor.

Förslagsställaren uppger att anmälningsskyldigheten för kvalificerade revisorer i stiftelser inte bedöms medföra några nämnvärda kostnadsökningar för revisionen. Förslagen berör stiftelser som anlitar en kvalificerad revisor, dvs. de stiftelser som är skyldiga att upprätta årsredovisning. Som tidigare har sagts rör det sig om cirka 10 600 stiftelser. Förslagen i övrigt bedöms inte föranleda några merkostnader eller andra konsekvenser.

Förslagsställaren menar vidare att de aktiebolag som i dag har valt bort revisor kommer att behöva anlita en vid ett återinförande av revisionsplikten. Detsamma gäller under motsvarade förutsättningar för de nämnda handelsbolagen och utländska filialerna. Det kan initialt krävas viss tidsåtgång för dem att hitta en lämplig revisor. De berörda företagen kommer att få ökade kostnader för revisionstjänster. Hur högt priset är för dessa revisionstjänster är individuellt och skiljer sig alltså åt mellan olika företag. Faktorer som spelar in är bl.a. vilken tidsåtgång som revisionsuppdraget kräver och vilken komplexitet och omfattning det har. Olika revisionsföretag använder sig av olika prismodeller och prissättningen påverkas också av exempelvis den lokala efterfrågan. Ett genomsnittligt revisionsarvode för ett aktiebolag i den aktuella storleksklassen har dock, med hjälp av uppgifter från FAR, uppskattats till ungefär 20 000 kronor per år.

Till detta kommer administrativa kostnader som uppkommer för att biträda revisorn i hans eller hennes arbete, såsom att ta fram nödvändigt underlag eller besvara eventuella frågor. Den kostnaden har tidigare beräknats till 1 814 kronor per aktiebolag och år, men den inkluderade även något större bolag än de som nu berörs (prop. 2009/10:204 s. 98). Det skulle betyda att kostnaden för den nu aktuella populationen skulle vara något lägre. Enligt Tillväxtverkets tidigare databas Malin uppgick tidsåtgången för att lämna de upplysningar som revisorn begär i samband med revisionen till 266 minuter i ett aktiebolag med 4–9 anställda. Utredningen har inte tillgång till någon mer aktuell uppgift om tidsåtgången än så. Med utgångspunkt i att det är en ekonomiassistent eller liknande som tillhandahåller informationen kan den årliga kostnaden i så fall uppskattas till cirka 2 000 kronor per aktiebolag. Detta har beräknats på följande sätt. Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) är den genomsnittliga månadslönen för en ekonomiassistent 32 600 kronor. Enligt Tillväxtverkets beräkningsguide ska lönen multipliceras med schablonen 1,84 vilket ger en månadskostnad på 59 984 kronor. Enligt beräkningsguiden är heltid 160 timmar per månad, vilket ger 9 600 minuter (160 × 60). Kostnaden per minut blir då 6,25 kronor (59 984 ÷ 9 600). Den årliga löpande kostnaden blir därmed 1 663 kronor per aktiebolag (6,25 kronor × 266 minuter). Med hänsyn till osäkerheten i dessa beräkningar, och att den som utför uppgifterna i fråga kan tillhöra en annan yrkeskategori med högre lön, kan den administrativa kostnaden uppskattas till drygt 2 000 kronor per år. Sammantaget skulle kostnaden alltså uppgå till omkring 22 000 kronor i genomsnitt för ett aktiebolag i den nu aktuella storleksklassen. För aktiebolag som

inte är aktiva skulle dock kostnaden bli lägre, och uppskattningsvis uppgå till hälften av detta belopp. Den sammantagna tillkommande kostnaden kan dock uppskattas till cirka 11 miljarder kronor (500 000 aktiebolag × 22 000 kronor).

Förslagsställaren uppger att uppgifterna utgår från dagens prisläge och att ett återinförande av revisionsplikten kommer att leda till en markant ökad efterfrågan på revisionstjänster. Det kan få till följd att priset på dessa slags tjänster stiger. I vilken utsträckning går dock inte att säga på förhand. En prisökning skulle då drabba alla företag som har revisor, dvs. även dem som inte direkt skulle beröras av den eventuella reformen.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren redogör för vilka kostnader som kan tillkomma för berörda företag med anledning av respektive förslag. Det finns uppskattningar av tidsåtgång och genomsnittliga kostnader, även om dessa uppskattningar i vissa fall kan vara osäkra. Förslagsställaren nämner också att det i dag finns alltför få revisorer och revisorsassistenter, vilket skulle kunna innebära att priserna på revisionstjänster stiger. Det finns inte någon uppskattning av hur stor denna kostnadsökning skulle kunna bli. Regelrådet kan förstå utmaningarna i att förutse kostnadsökningar, men kan konstatera att om förslaget att återinföra revisionsplikten för mindre företag skulle beslutas och genomföras skulle det medföra höga kostnader för berörda företag. Regelrådet kan också se en risk med att det finns en brist på revisorer eftersom det skulle kunna leda till att företag förhindras att fullgöra sina skyldigheter på grund av faktorer som de inte själva kan styra över. Sammantaget finner Regelrådet dock att förslagsställarens redogörelse är tillräcklig.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets påverkan på företagets kostnader, tidsåtgång och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren menar att förslagen innebär att regelverket för stiftelser i fler avseenden kommer att motsvara vad som gäller för aktiebolag och ekonomiska föreningar. Villkoren för dessa olika juridiska personer kommer därmed att bli mer lika.

Vad gäller revisionsplikten menar förslagsställaren att det lagstadgade kravet inte längre kommer att skilja sig åt mellan olika bolag som ligger nära men på olika sidor om angivna gränsvärden. Det bidrar till konkurrensneutralitet mellan aktiebolagen.

Förslagsställaren uppger vidare att ett återinförande av revisionsplikten inte skulle vara en åtgärd som underlättar för små företag att etablera sig och utöva sin verksamhet. En sådan förändring skulle också göra att kraven i Sverige i högre grad än i dag skulle avvika från vad som gäller i de flesta andra länder i EU. Ur konkurrenssynpunkt skulle ett återinförande därför vara en försämring. Förslagsställaren menar vidare att det inte är osannolikt att många av de mindre bolagens ägare, i första hand i de bolag som inte bedriver någon eller endast mycket begränsad verksamhet, kommer välja att avveckla företaget. Vissa kan eventuellt komma att övergå till att i stället driva t.ex. enskild firma. Antalet aktiebolag kan mot den bakgrunden komma att minska från dagens nivåer. Ett införande av en generell revisionsplikt skulle troligen också kunna ha en dämpande inverkan på antalet nya aktiebolag som bildas.

Men revisionen har samtidigt ett värde för de företag som granskas. Exempelvis kan revisorn inom ramen för sin granskning bidra med viss rådgivning. Dessutom gör revisionen att både företagarna själva och bolagets intressenter kan känna trygghet genom att kvaliteten på redovisningen har säkerställts. Förslagsställaren menar dock att vid bedömningen av om ett lagkrav på revisor bör återinföras bör samhällsnyttan vara avgörande.

Med hänsyn till att ett genomförande av förslaget kräver en längre övergångstid för de befintliga aktiebolagen, kommer det dock under denna period att gälla revisionsplikt endast i de nybildade aktiebolagen. Denna skillnad i fråga om revisorskrav för bolag i samma storleksklass kommer emellertid bara att gälla under ett begränsat antal år.

Sammanfattningsvis menar förslagsställaren att flera av förslagen skulle kunna få till effekt att seriösa företag gynnas i konkurrenshänseende, även om dessa effekter är svåra att mäta.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur de olika förslagen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för berörda företag, både positivt och negativt. Såvitt Regelrådet kan se skulle en återinförd revisionsplikt innebära en försämrad relativ konkurrenskraft för berörda företag, inte minst ur ett internationellt perspektiv. Det är också värt att notera att nystartade företag skulle drabbas hårdare av detta förslag, eftersom de skulle omfattas av revisionsplikt i ett tidigare skede än etablerade företag.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I betänkandet anges inget om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet bedömer att det inte finns något som uppenbart talar för att förslaget skulle medföra en påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner, med hänsyn till förutsättningarna i ärendet, avsaknaden av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren menar att de skäl som ligger bakom förslaget gör sig gällande för alla ekonomiska föreningar, även de som är små. Förslaget om obligatorisk ingivning är därför generellt utformat. Ett krav på ingivning som gäller oavsett föreningens storlek är också motiverat av tydlighetsskäl och strävan efter enhetlighet i regelverket.

Förslaget som gäller ett möjligt återinförande av revisionsplikten gäller just små företag och de konsekvenser som utreds tar därför hänsyn till mindre företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns beskrivningar av förslagets möjliga effekter på små företag. Även om vissa förslag kan komma att få stora konsekvenser för berörda företag får förslagsställaren anses ha redovisat dessa på ett godtagbart sätt.

Regelrådet finner därför att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Förslagen i utredningen syftar till att förhindra att bolag används för att begå brott och andra oegentligheter. Bland annat föreslås en skyldighet för ekonomiska föreningar att lämna in sin årsredovisning till Bolagsverket, att vissa bestämmelser för stiftelser anpassas i brottsförebyggande syfte, att förseningsavgifterna för sent inlämnad årsredovisning höjs och att Bolagsverket ska kunna utreda mer i registreringsärenden i syfte att identifiera brottsliga upplägg som kännetecknas av att det används målvakter som företrädare i bolag och

föreningar. Dessutom har utredningen lämnat förslag på hur en revisionsplikt för mindre företag skulle kunna återinföras. Särskilt vad gäller alternativa lösningar redogör förslagsställaren för fördelar och nackdelar med förslaget och lyfter relevanta synpunkter såsom rimligheten i att låta ett kollektiv av skötsamma småföretagare bära bördan för att det i en minoritet av bolag förekommer oegentligheter, vilket ställs emot vikten av att se till samhällsnyttan med förslaget. Regelrådet kan konstatera att om förslaget att återinföra revisionsplikten för mindre företag skulle beslutas och genomföras skulle det medföra höga kostnader för berörda företag. Regelrådet menar vidare att det hade varit intressant att även se ett resonemang kring andra lösningar än en återinförd revisionsplikt, men inser att förslagsställaren varit begränsad i vilka alternativa lösningar som kan komma att bli aktuella eftersom det huvudsakliga uppdraget varit att utreda just revisionsplikten. Därtill har utredningen varit tydlig med att återinförande av revisionsplikt ses som ett trubbigt verktyg och att även andra åtgärder bör övervägas. Utifrån dessa förutsättningar anser Regelrådet att beskrivningen av alternativa lösningar får anses godtagbar. Även samtliga övriga avsnitt i konsekvensutredningen beskrivs på ett godtagbart sätt.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 6 december 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Katarina Kjellström



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Kjellström
Föredragande