

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 betänkandet Bolags rörlighet över gränserna (SOU 2021:18)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Förslagen syftar till att genomföra direktiv (EU) 2019/2121 om ändring av direktiv (EU) 2017/1132 vad gäller gränsöverskridande ombildningar, fusioner och delningar. Förslagen innebär bl.a.

- bestämmelser om i vilka situationer ett gränsöverskridande förfarande inte får inledas, t.ex. vid konkurs, företagsrekonstruktion och tvångslikvidation.
- Varje förfarande ska inledas med att bolagsstyrelsen upprättar en plan (fusionsplan, delningsplan eller ombildningsplan) för hur detta ska gå till och vilka rättigheter bl.a. aktieägarna ska ha.
- Planen ska också innehålla uppgifter om vilka följder som förfarandet kan få för arbetstagarna i bolaget, vilken rätt dessa ska ha till insyn och medverkan i processen samt uppgifter om vilka säkerheter som bolagets borgenärer erbjuds.
- Styrelsen ska upprätta en redogörelse som särskilt ska beskriva förfarandets konsekvenser för bolagets framtida verksamhet och sannolika konsekvenser för bolagets borgenärer, arbetstagare och aktieägare. Redogörelsen ska innehålla viss specificerad information, riktad till aktieägare och arbetstagare.
- Planen och redogörelsen ska granskas av en eller flera revisorer och aktieägare och borgenärer och arbetstagare ska informeras om att de får lämna synpunkter på planen.
- Planen, styrelsens redogörelse och revisorsyttrandet ska ges in till Bolagsverket för registrering i aktiebolagsregistret samt vara elektroniskt tillgängliga för aktieägare och arbetstagare.
- För att bolaget ska kunna gå vidare med planen måste denna godkännas på bolagsstämman.
- Bolaget ska efter godkännandet av planen skriftligen underrätta sina kända borgenärer om det pågående förfarandet.
- Bolaget ska därefter ansöka hos Bolagsverket om tillstånd att få verkställa planen.

Bestämmelserna föreslås föras in i aktiebolagslagen (2005:551), lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, försäkringsrörelselagen (2010:2043), lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag, lagen (2008:9) om arbetstagares medverkan vid gränsöverskridande fusioner, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse, lagen (2015:1016) om resolution samt tillhörande förordningar. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 31 januari 2023.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Utredningen om bolags gränsöverskridande rörlighet inom EU (utredningen) anger att det inom EU finns en ambition att harmonisera medlemsstaternas nationella lagstiftning på bolagsrättens område, vilket har föranlett flera bolagsrättsliga direktiv. Några av dem sammanfördes år 2017 till ett gemensamt direktiv, direktiv (EU) 2017/1132 om vissa aspekter av bolagsrätt (bolagsdirektivet), vilket sedermera kompletterades med ändringsdirektiv (2019/2121/EU) vad gäller gränsöverskridande ombildningar, fusioner och delningar. Detta ingick i det s.k. "bolagsrättspaketet", som även omfattar direktiv 2019/1151 om användningen av digitala verktyg och förfaranden inom bolagsrätt (digitaliseringsdirektivet). Bakgrunden är den fria rörligheten på den inre marknaden och den grundläggande princip om etableringsfrihet som gäller inom unionsrätten. Det anges att det i EU-domstolens rättspraxis slagits fast att etableringsfriheten medför att ett bolag som bildats i enlighet med en medlemsstats lagstiftning ska ha rätt att under vissa förutsättningar ombildas till ett bolag som regleras av lagstiftningen i en annan medlemsstat, d.v.s. en rätt för bolaget att byta hemvist över gränserna inom EU. Det har emellertid länge saknats ett gemensamt regelverk för bolags förflyttningar över EU:s inre gränser. Detta har ansetts leda till oklarhet om rättsläge, hindra utövandet av etableringsfriheten och medföra att skyddet för arbetstagare, borgenärer och minoritetsaktieägare på den inre marknaden inte har varit tillfredsställande.

Avsikten med det senare direktivet är att underlätta bolagens rörlighet på den inre marknaden och att samtidigt tillförsäkra bolagens intressenter – aktieägare, borgenärer och arbetstagare – ett lämpligt utformat och mer förutsebart skydd. 2019 års direktiv föreskriver om ändringar i 2017 års direktiv. De omfattande ändringar som handlar om gränsöverskridande fusioner anges komplettera de bestämmelser som redan finns i direktiv 2017/1132/EU medan bestämmelserna om gränsöverskridande ombildningar och delningar är helt nya. Utredningen anger att samtliga tre områden har samma struktur och innehåller mycket likartade bestämmelser. Det anges vidare att det i utredningsuppdraget ingår att analysera det nya EU-direktivet och bedöma vilka ändringar som behövs i aktiebolagslagen (2005:551) och i svensk rätt i övrigt. Utgångspunkter för arbetet ska vara att förslagen ska innefatta ett starkt skydd för aktieägare, borgenärer och arbetstagare och motverka ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter. De lösningar som föreslås ska i möjligaste mån ansluta till den systematik och terminologi som används i svensk rätt samt ligga i linje med de principer som underbygger lagstiftningen på området. Vidare ska den svenska bolagsrättens struktur och den svenska arbetsmarknadsmodellen värnas. Det anges vidare att det pågår ett arbete med att genomföra digitaliseringsdirektivet i svensk rätt och att det arbetet ligger utanför innevarande utredning, som dock ändå innehåller en översiktlig beskrivning av digitaliseringsdirektivet och de kopplingar det har till direktivet om fusioner, delningar och ombildningar, företrädesvis de tekniska aspekterna avseende offentliggörande, anmälningar och registrering.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningen anger att direktivet i betydande delar är tvingande, vilket innebär att medlemsstaterna är skyldiga att se till att den nationella rättsordningen anpassas till de normer som direktivet uppställer, medan det i andra delar ges visst nationellt handlingsutrymme. Det anges att ett genomförande av direktivet kan inte ske på annat sätt än genom författningsändringar och att det mot bakgrund av EU-regelverkets omfattning och komplexitet är tydligt att dessa författningsändringar måste bli förhållandevis omfattande. Vidare anges att eftersom författningsändringarna till stor del rör civilrättsliga förhållanden måste de i väsentliga delar ske genom lagreglering. Det anges att överväganden som

behöver göras i det svenska lagstiftningsarbetet försvåras av att en del av direktivets artiklar är utformade på ett sätt som, i en svensk lagstiftningskontext, framstår som komplicerat och svårtillgängligt. Härtill kommer att direktivets rätta innebörd ibland inte kan slås fast förrän efter ingående analyser som bl.a. kan kräva jämförelser mellan olika språkversioner. Utöver den ingress som ingår i direktivet har direktivet inga egentliga förarbeten. Detta manar till särskild försiktighet vid genomförandet av direktivet i svensk rätt. Det finns också skäl att avstå från sådana förarbetsuttalanden som kan uppfattas som bindande för enskilda. Förarbetsuttalanden som ger uttryck för en särskild svensk uppfattning riskerar att underkännas av EU-domstolen och kan alltså ge en vilseledande bild av det faktiska rättsläget.

Utredningen anger att vad gäller frågan om den svenska lagstiftaren bör utnyttja de optioner som direktivet ger har den allmänna strävan varit att hitta en rimlig balans mellan behovet av nationella skyddsåtgärder och intresset av en enkel administrativ ordning. De närmare övervägandena presenteras i anslutning till de relevanta bestämmelserna. Det gäller t.ex. möjlighet till skilda tillvägagångssätt och tidsfrister för offentliggörande av fusionsplaner, möjligheten att undanta styrelsen i ett enmansbolag från skyldigheten att upprätta en särskild redogörelse, tidsfrist för inlösenanmälan, möjligheten att ge andra aktieägare än de som har röstat mot fusionen rätt att påkalla inlösen, uppställandet av dokumentationskrav på aktieägares invändningar mot fusionsplanen eller avsikter för inlösen, hur tvister ska prövas, möjlighet att kräva att styrelsen i ett fusionerande bolag avger en förklaring om bolagets aktuella ekonomiska ställning och möjlighet att ställa krav på ingivande av ytterligare fusionshandlingar än de som följer av direktivet. Liknande överväganden förs vad avser delning och ombildning.

Regelrådet har inte haft möjlighet att i detalj granska hela betänkandet, men såvitt Regelrådet kan bedöma beskriver utredningen utförligt det nya direktivets krav, vilket nationellt handlingsutrymme som bedöms finnas och överväganden kring alternativa lösningar. Det är vidare positivt att man redovisar osäkerheter kring vissa bestämmelser och hur man valt att tolka dessa. Det hade dock varit önskvärt om de nämnda språkanalyserna hade kunnat genomföras och redovisas inom ramen för denna konsekvensutredning. Vad avser utredningens konstaterande att det inte finns några egentliga förarbeten förutom ingressen torde viss vägledning kunnat hämtas från föregående dokumentation om expertutlåtanden, samrådsprocesser och konsekvensutredningar i samband med överlämning och förhandlingar om rättsakten.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslaget syftar till att genomföra ändringsdirektiv (2019/2121/EU) om gränsöverskridande ombildningar, fusioner och delningar i svensk lagstiftning och som beskrivits ovan beskriver utredningen utförligt hur detta föreslås ske. Kopplingar till direktiv 2019/1151 om användningen av digitala verktyg och förfaranden inom bolagsrätt sker också. Som anges ovan anger utredningen osäkerheter kring tolkningar av flera av direktivets bestämmelser och att man av detta skäl avstår från förarbetsuttalanden som kan ge uttryck för en särskild svensk uppfattning som riskerar att underkännas av EU-domstolen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är som tidigare nämnts positivt att utredningen är transparent med osäkerheter. Det kan emellertid ifrågasättas i vilken utsträckning man därför bör undvika ställningstaganden av detta skäl.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Utredningen föreslår att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 31 januari 2023. Den anges att medlemsstaterna senast den 31 januari 2023 ska anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att genomföra direktivet och att bestämmelserna ska tillämpas från och med samma dag. Det anges vidare att det regelverk som föreslås kräver, i enlighet med direktivet, ett inte obetydligt samarbete mellan svenska myndigheter, framför allt Bolagsverket och motsvarande utländska myndigheter i de stater som genomför direktivet. Om Sverige väljer ett tidigare datum för ikraftträdande än övriga medlemsstater, skulle det kunna innebära att svenska myndigheter och enskilda måste tillämpa ett regelverk som ännu inte har någon motsvarighet i den eller de andra berörda medlemsstaterna. Utredningen resonerar kring behovet av eventuella övergångsbestämmelser och att vad som i detta fall kan behöva regleras är framför allt hur redan inledda, d.v.s. pågående gränsöverskridande fusioner av aktiebolag och ekonomiska föreningar ska hanteras. Efter en redovisning av för- och nackdelar bedömer utredningen att de nya bestämmelserna bör gälla även när fusionsförfarandet har inletts före ikraftträdandet och att det därför inte behövs några övergångsbestämmelser. Det anges att nackdelar kan minimeras genom informationsinsatser som gör att bolagen kan anpassa sin planering av förestående gränsöverskridande fusioner till problemet. Det anges generellt att för att bolagen ska kunna anpassa sin planering krävs särskilda informationsinsatser i god tid före ikraftträdandet och att det bör ankomma på Bolagsverket att genomföra sådana informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Utredningen anger att sedan bestämmelserna om gränsöverskridande fusioner infördes år 2008 och fram till november 2020 har Bolagsverket registrerat 287 gränsöverskridande fusioner. Det årliga genomsnittet under åren 2015–2020 var 25–30. Bolagsverket bedömer i dag att det inte finns något som tyder på att antalet gränsöverskridande fusioner kommer att förändras nämnvärt framöver. När det gäller inhemska delningar, som ännu är den enda tillåtna formen av delning, registrerades det under åren 2015–2019 årligen 40–50 sådana. Inte heller här förväntas antalet registrerade ärenden ändras nämnvärt framöver. Det anges att prognoser om framtida antal ärenden är till sin natur behäftade med felmarginaler. Utifrån antagandet att antalet gränsöverskridande delningar och gränsöverskridande ombildningar som mest kommer att uppgå till samma antal som de gränsöverskridande fusionerna kommer antalet tillkommande gränsöverskridande ärenden hos Bolagsverket med anledning av utredningens förslag att uppgå till ungefär ytterligare 60 ärenden årligen. Antalet gränsöverskridande förfaranden skulle då uppgå till totalt cirka 100 årligen. Huruvida det verkligen blir så är emellertid beroende av svårbedömda faktorer som hur rörligheten för företag i EU och EES utvecklas i stort och vilka fördelar företagen uppfattar att de gränsöverskridande förfarandena erbjuder.

I samband med överväganden kring tillämpningsområde och anpassning av svensk lagstiftning anges att direktivets bestämmelser om gränsöverskridande delningar och gränsöverskridande ombildningar har ett mera begränsat tillämpningsområde vad avser företagsformer än bestämmelserna om gränsöverskridande fusioner. Exempelvis har ekonomiska föreningar inte möjlighet att delta i gränsöverskridande delningar eller ombildningar enligt direktivet. Det anges vidare att den svenska regleringen av bankaktiebolag, kreditmarknadsbolag, försäkringsaktiebolag och tjänstepensionsaktiebolag helt bör anpassas till direktivet och att kreditmarknadsföreningar, medlemsbanker, försäkringsföreningar, tjänstepensionsföreningar, ömsesidiga försäkringsbolag och

ömsesidiga tjänstepensionsbolag anpassas till direktivet vad avser gränsöverskridande fusioner. Utöver diskussionen kring finansiella företag nämns inga specifika branscher.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen har uppskattat det ungefärliga antal gränsöverskridande förfaranden mot bakgrund av tidigare antal ärenden. Det framgår inte i vilken utsträckning det är fråga om helt olika företag eller inom vilka branscher dessa företag verkar. Inte heller företagens storlek framgår. Regelrådet inser svårigheterna att redovisa antal förväntade gränsöverskridande förfaranden och företag till följd av det nya regelverket och finner befintlig redovisning i detta avseende tillräcklig. Det hade emellertid varit relevant att ange inom vilka branscher befintliga förfaranden har tillämpats och eventuellt kring vilka branscher som kan förväntas nyttja de nya förfarandena, exempelvis genom beskrivning av påverkansarbete av och samråd med företagarepresentanter på nationell och EU-nivå i dessa frågor. Det hade även varit relevant att beskriva storleken på de företag som har och kan förväntas genomgå aktuella förfaranden.

Regelrådet finner därför redovisningen av berörda företag utifrån antal godtagbar, men utifrån storlek och bransch bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Utredningen anger att syftet med direktivet är att underlätta bolagens rörlighet på den inre marknaden och att samtidigt tillförsäkra bolagens intressenter – aktieägare, borgenärer och arbetstagare – ett lämpligt utformat och mer förutsebart skydd. Införandet av gränsöverskridande delningar och ombildningar innebär utökade och förenklade möjligheter att flytta bolag till och från Sverige. Den ökade rörligheten över gränserna bedöms ha förutsättningar att i förlängningen ge näringslivet bättre möjligheter till omstruktureringar, något som i förlängningen bör kunna bidra till den ekonomiska tillväxten inom unionen. Utredningen anger att de föreslagna regelverken innebär tydligare och mindre kostsamma processer för företag som genomför gränsöverskridande omstruktureringar jämfört med vad som krävs för att åstadkomma motsvarande omstrukturering med dagens regelverk. Det anges att i vart fall för mindre företag torde en tillämpning av regelverket förutsätta anlita expertis och därmed leda till vissa kostnader och att storleken av dessa kostnader beror bl.a. på företagets storlek. I jämförelse med de kostnader som skulle uppkomma om motsvarande omstruktureringar gjordes utan användande av de särskilda reglerna om gränsöverskridande fusioner bedöms dock den föreslagna ordningen dock innebära en besparing för företagen.

Beträffande de nya reglerna för gränsöverskridande delningar och ombildningar anges att det i nuvarande bolagsrätt saknas särskilda instrument för att exempelvis ombilda ett svenskt bolag till ett franskt och att vad som närmare skulle krävas i dag för att åstadkomma motsvarande omstrukturering i hög grad är oklart. Regelverk av de slag som nu föreslås innebär därmed en stor förenkling, men att det med hänsyn till de skiftande förhållandena inte går att uppskatta denna till något visst belopp. Det anges att det i de flesta fall torde vara nödvändigt att anlita expertis för att genomföra omstruktureringen men att kostnaderna för detta kan förväntas bli avsevärt lägre än tidigare.

Det anges vidare att företagets större möjligheter att röra sig över nationsgränserna innebär ökade krav på skydd för andra inblandade parter. Flera bestämmelser om aktieägars rätt att lämna bolaget vid ett gränsöverskridande förfarande och att få sina aktier inlösta till ett belopp som har beräknats på ett transparent sätt införs därför, liksom möjligheten för aktieägare att väcka talan i domstol och få beloppen överprövade. Sammantaget bedöms skyddet för aktieägarna i samband med ett gränsöverskridande förfarande öka i förhållande till vad som i dag gäller vid en gränsöverskridande fusion. Regelverket innefattar också bestämmelser om borgenärsskydd som innebär att borgenärer som har fordringar mot ett bolag som ska delta i ett gränsöverskridande förfarande har rätt till betryggande

säkerheter för sina fordringar. Detta kan innebära vissa extra transaktionskostnader för bolagen men i flertalet fall bedöms dessa bli mycket begränsade. Trots de föreslagna bestämmelserna torde – som en följd av direktivets utformning – skyddet för borgenärerna bli något sämre än det skydd som borgenärer i dag åtnjuter vid gränsöverskridande fusioner.

Den information som företagen ska lämna till arbetstagarna vid gränsöverskridande delningar och gränsöverskridande ombildningar är sådan information som behövs för att medverkandelagen ska kunna tillämpas. Snarlika – om än inte lika omfattande – krav på information finns redan i det gällande regelverket vid gränsöverskridande fusioner. För gränsöverskridande delningar och ombildningar införs krav på att företagen, om de avser att tillämpa referensbestämmelserna om medverkan utan att inleda förhandlingar med arbetstagarna, ska lämna information om detta. Dessutom ska information lämnas för att klarlägga i vilken omfattning och på vilket sätt medverkan ska gälla i det övertagande eller ombildade företaget samt om planerna för att genomföra delningen eller ombildningen och hur denna fortskrider fram till dess att det övertagande eller ombildade företaget registrerats. Liksom vid gränsöverskridande fusioner kan förslaget alltså innebära viss påverkan på den administrativa hanteringen för de företag som ska ingå i ett gränsöverskridande förfarande.

Utredningen lyfter i ett särskilt avsnitt konsekvenser av vissa utnyttjade och outnyttjade optioner i direktivet. De utnyttjade optionerna som beskrivs i detta avsnitt är krav på offentliggörande av revisorsyttrande och krav på revisorsgranskning även där aktieägarna är ense om att avstå från sådan granskning. De outnyttjade rör möjligheten till ett annorlunda förfarande för offentliggörande av fusionsplan, möjligheten att undanta styrelsen i enmansbolag från skyldigheten att upprätta en särskild redogörelse, krav på solvensförklaring samt högre krav avseende aktieägares rätt att få sina aktier inlösta respektive begära ytterligare ersättning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det konstateras att de nya bestämmelserna kan innebära såväl ökade bördor som förenklingar och det förekommer mycket värdefull kvalitativ information om det nya regelverkets effekter på företags kostnader och verksamhet. Inte i något fall har försök till kvantifierade uppskattningar gjorts. Regelrådet noterar i detta sammanhang att arbetet med att genomföra digitaliseringsdirektivet i svensk rätt pågår och att det finns kopplingar till flera administrativa förfaranden kring offentliggörande, anmälningar och registrering, som kommer att ha bäring på företagens samlade kostnader för genomförande av det ändrade bolagsrättsdirektivet. Utan att förgå det arbetet hade det likväl varit behövligt med att redovisa åtminstone några exempelberäkningar i detta avseende.

Regelrådet finner därför redovisningen av de administrativa kostnaderna bristfällig, men redovisningen av andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Såvitt Regelrådet kan se förekommer ingen uttrycklig beskrivning av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag. Givet förslagets karaktär är dock de allmänna beskrivningarna av syftet med förslaget tillräckliga.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Såvitt Regelrådet kan se förekommer ingen beskrivning av förslagets påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet finner dock ingen uppenbar anledning att anta att sådan påverkan skulle finnas och finner därför redovisningen godtagbar i detta avseende.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det förekommer ett resonemang kring möjligheten att undanta styrelsen i ett enmansbolag från skyldigheten att upprätta en särskild redogörelse. Därutöver kan Regelrådet inte se någon beskrivning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Det är inte helt självklart att fler sådana möjligheter funnits, men det hade varit önskvärt om det tydligare hade framkommit om sådana hänsyn tagits även gällande andra bestämmelser eller om sådan hänsyn tagits i utformningen av direktivets övriga bestämmelser.

Trots brister finner dock Regelrådet redovisningen av särskilda hänsyn till små företag godtagbar.

Sammantagen bedömning

Utredningen redogör grundligt och utförligt för det nya direktivets krav, vilket nationellt handlingsutrymme som bedöms finnas och överväganden kring alternativa lösningar. Det är positivt att osäkerheter kring vissa bestämmelser och hur man valt att tolka dessa beskrivs på ett transparent sätt. Det förekommer vidare mycket värdefull kvalitativ information om det nya regelverkets effekter på berörda företag. Det förekommer vissa brister, bland annat i beskrivningen av berörda företag och kvantifiering av administrativa kostnader.

Sammantaget finner dock Regelrådet 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 9 juni 2021.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer. Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Claes Norberg
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande

