

**Enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag (SOU 2021:60) (N2021/02580)**

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

1. Utgångspunkter för remissvaret

Fakultetsnämndens grundläggande uppfattning är att alla förenklingar för företagande är av godo. Detta gäller särskilt för s.k. mikroföretag. En förutsättning för att genomdriva en förenkling är emellertid att denna inte går ut över rättssäkerheten eller snedvrider konkurrensen mellan företag. Vidare bör förenklingar och införandet av mer effektiva regelverk också vara neutrala eller leda till ökad neutralitet mellan jämförbara subjekt. Detta innebär inte att alla regelförenklingar behöver gälla för alla företag. Exempelvis behöver inte ett litet enmansföretag med begränsad omfattning vara i en jämförbar situation i förhållande till ett stort börsnoterat företag, även om det kan vara det i vissa situationer. Däremot kan ett handelsbolag och ett aktiebolag mycket väl vara i jämförbara situationer, trots att det är fråga om olika legala företagsformer.

Fakultetsnämndens remissvar är systematiserat på samma sätt som utredningen, d.v.s. uppdelat i de tre delarna 1. förenklade regelverk för mikroföretag, 2. modernisering av bokföringslagen och 3. tydligare regelverk för kombiuppdrag för revisorer. Inledningsvis lämnas dock några kommentarer avseende utredningens uppdrag.

2. Några kommentarer kring utredningens uppdrag m.m.

Av kommittédirektiven till utredningen framgår vissa begränsningar. Ett exempel på en sådan är att det inte ingår i utredarens uppdrag att ge förslag som förändrar lagens grundläggande struktur eller de principer som lagstiftningen vilar på. Däremot anges det uttryckligen att reglerna om arkivering bör ses över. Vidare anges det att utredaren ska överväga om vissa förändringar av reglerna om årsbokslut bör förändras. Det framgår vidare av direktiven att EU-kommissionens definition av mikroföretag att det är fråga om företag med högst tio anställda och som antingen har en balansomslutning under 2 miljoner euro eller en omsättning som är mindre än 2 miljoner euro och att utredaren ska ha denna företagsstorlek som sin primära målgrupp.



Utredningen föreslår inte några förändringar av reglerna om årsbokslut. När BFL infördes fanns det en regel som innebar att vissa mycket små företag inte behövde upprätta årsredovisning eller årsbokslut. Denna möjlighet utmönstrades ur BFL från 1 januari 2007 på goda grunder. I stället infördes regler om förenklat årsbokslut för företag vars nettoomsättning normalt uppgår till högst 3 miljoner kronor. Därtill förenklades reglerna om årsbokslut från 1 januari 2011.

Av 6 kap. 1 § BFL framgår att vissa företag måste avsluta den löpande bokföringen med en årsredovisning. Dit hör exempelvis aktiebolag, ekonomiska föreningar och handelsbolag i vilka en eller flera juridiska personer är delägare. Detta krav gäller oavsett hur stort eller litet ett företag är. Företag som inte omfattas av 6 kap. 1 § BFL får i stället för årsredovisning avsluta sin löpande bokföring med årsbokslut. För de allra minsta företagen, de som normalt har en nettoomsättning som uppgår till maximalt 3 miljoner kronor, får i stället för årsbokslut avsluta den löpande bokföringen med ett förenklat årsbokslut. Skillnaden mellan de olika finansiella rapporterna är lite förenklat mängden information. Oavsett val av företagsform torde ett företag som har en nettoomsättning uppgående till maximalt 3 miljoner kronor i princip endast ha en extern intressent, nämligen Skatteverket. Detta torde även gälla för betydligt större företag. Reglerna om vilka företag som får välja årsbokslut och förenklat årsbokslut har i princip inte behandlats i utredningen, annat än gränsen för när ett företag får välja ett förenklat årsbokslut. Någon förändring av gränsen föreslogs inte av utredningen. Fakultetsnämnden är av den uppfattningen att såväl gränsen för förenklat årsbokslut som omfånget av företagsformer som får välja att upprätta bokslut eller förenklat årsbokslut bör utredas. Ett aktiebolag och en ekonomisk förening som inte ingår i en koncern vars nettoomsättning normalt inte är mer än 3 miljoner kronor torde ha samma behov av enklare redovisningsregler som en enskild näringsidkare eller ett handelsbolag som bara ägs av fysiska personer. Detta gäller måhända inte alla aktiebolag i den situationen. Publika bolag bör exempelvis inte omfattas av en möjlighet att välja att upprätta årsbokslut eller förenklat årsbokslut. Handelsbolag som ägs av en eller flera juridiska personer befinner sig i lite av en särställning, eftersom dessa ägares nettoomsättning kan vara betydligt högre. För en sådan utredning bör utgångspunkten vara EU-kommissionens definition av mikroföretag

3. Förenklade regelverk för mikroföretag m.m.

3.1 Förenklade regelverk för mikroföretag

Syftet med utredningen i denna del är att identifiera särskilt betungande regelverk för mikroföretag och lämna förenklingsförslag på sådana regelverk, att lämna förslag på förenklningar i myndigheters tillämpning av olika regelverk samt att lämna förslag på en process för att löpande identifiera och hantera framtida förenklingsbehov. Vissa rättsområden faller enligt kommittédirektiven utanför utredningens uppdrag. Bland dessa nämns



skatteområdet (d.v.s. både direkta och indirekta skatter), vissa miljörättsliga frågor och den centrala arbetsrätten. Två av dessa regelverk har identifierats som betungande av mikroföretagen, nämligen skatte- och mervärdesskatteregler och miljöregler.

Uppdraget är som utredningen konstaterar brett och omfattande och det är inte möjligt att gå igenom alla regelverk och föreslå ändringar i samtliga. Utredningen föreslår förändringar avseende hotelltillstånd, som föreslås avskaffas, avgränsade förenklingar gällande möjligheterna att ersätta eller ändra befintliga små byggnader i strandskyddade områden och förenklingar i reglerna om kör och vilotider för åkeribranschen. Utöver detta lämnas förslag på regelverk som kan förenklas, men där det skulle behövas ytterligare beredning eller utredning. Dessa förslag avser bl.a. ändrade gränsvärden för frivillig revision, regler om särskilda organisationsnummer för enskilda näringsidkare, förenklingar av kapitalbristreglerna i aktiebolagen, efterhandsdebitering av vissa avgifter, upphävande av kravet på danstillstånd och en utredning av begreppet närstående. Fakultetsnämnden har stor förståelse för att det inte gått att föra utredningen längre i detta sammanhang med de relativt snäva tidsramar som utredningen haft. Beskattning av mikroföretag har dessutom utretts i SOU 2021:50. Fakultetsnämnden välkomnar fler utredningar som syftar till regelförenklingar för mikroföretag, även på andra områden än de som föreslås i SOU 2021:50 respektive SOU 2021:60. Fakultetsnämnden har dock inte tagit ställning till förslagen i SOU 2021:50.

3.2 Förenklingar i myndigheters tillämpning av olika regelverk

Syftet med utredningen i denna del är att lämna konkreta och kostnadseffektiva förslag på hur myndigheternas administrativa rutiner och tjänster samt kommunikation och bemötande vid tillämpningen av olika regelverk för mikroföretagande kan förbättras och förenklas. Utredningens utgångspunkt är befintliga regler i förvaltningslagen och OECD:s principer för bättre regeltillämpning och regelefterlevnad. De problem som utredningen har identifierat är att mikroföretag har ett visst eller ett stort problem med mängden uppgifter som ska lämnas till myndigheter, långa handläggningstider, olika tolkningar av regler inom och mellan myndigheter, avgifter/kostnader för att följa regler och att det är svårt att hitta och förstå information om regler.

Utredningen föreslår att regeringen ska besluta om åtgärder för att styra förvaltningsmyndigheterna så att de lever upp till relevanta principer om god handläggning av ärenden och även arbetar systematiskt mot regeringens mål för förenklingspolitiken. Förslaget begränsas till av regeringen "utvalda myndigheters regleringsbrev", som ska innehålla ett krav på en plan för hur de ska arbeta med regelförenkling och regeltillämpning. Detta föreslås kompletteras med en utvärdering av regelförbättringsarbetet och effekten av det för de företag och enskilda som myndigheten arbetar med. Regeringen ska också skriva in i myndigheternas regleringsbrev att de ska ha en



handläggnings- och kvalitetsgaranti för sin verksamhet. Även kommunerna hanterar normer i förhållande till enskilda och utredningen föreslår liknande krav för dem, inom ramen för kommunallagens regler. Utöver detta föreslås även behovsanalyser för ”de gröna näringarna” och transportbranschen.

Några mer konkreta regelförslag förs inte fram av utredningen. I stället förs en mer principiell diskussion kring förenklingar av regelverk och tillämpning av regelverk. Fakultetsnämnden vill inledningsvis peka på att det inte bara är regelverk i lag som är komplexa för både myndigheter och enskilda, utan även myndigheternas egna regelverk. Dessutom påverkas regelgivningen av externa faktorer såsom EU, OECD, FN och andra internationella organ, inte sällan med mer komplexitet som resultat. Ett exempel på detta är OECD:s förslag till ny beskattningsgrund för – lite förenklat – digital närvaro på marknader utan fysisk närvaro.¹ Ett annat exempel är den internationella påverkan på kapitalmarknaden, där regelbördan har ökat närmast lavinartat under 2000-talet. Den internationella påverkan på nationell regelgivning minskar naturligtvis möjligheterna att påverka regelverkens komplexitet i förhållandevis stor utsträckning, även om Sverige som medlem i de internationella organisationerna har en möjlighet att påverka innehållet i regelverken. Inte desto mindre är det fakultetsnämndens uppfattning att det finns mycket att göra avseende såväl regelverken i sig som avseende tillämpningen av dem. Fakultetsnämnden kan med hänvisning till avsaknaden av konkreta regelförslag inte utveckla remissvaret i denna del, men välkomnar strävan efter regelförenkling och förbättring av myndigheters och kommuners handledning av ärenden.

3.3 En process för att hantera förenklingsbehov

Utredningens bedömning i denna del är att det behöver inrättas en tydlig och sammanhållande process för att omhänderta förenklingsbehov för företag och säkra att regelgivningen utgår från proportionalitetsprincipen och säkra företagets tillväxt, konkurrenskraft och innovationsförmåga.

Fakultetsnämnden delar utredningens uppfattning i denna del. I utredningens förslag får Regelrådet en viktig funktion. Bl.a. föreslås en återremitteringsrätt i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning samt att Regelrådet tillförs utökade resurser. Även andra åtgärder som stärker rådets ställning föreslås. Detta skulle ge Regelrådet en starkare ställning, vilket fakultetsnämnden välkomnar.

Ytterligare en åtgärd som skulle kunna vara ett led i hanteringen av förenklingsbehov vore att stärka Lagrådets ställning. De senaste årtiondena har enligt Fakultetsnämndens mening Lagrådets ställning urholkats. Ett exempel på hur Lagrådets ställning kan stärkas är att införa en motsvarande återremitteringsrätt som den som föreslås avseende Regelrådet. Fakultetsnämnden anser att Lagrådets ställning bör stärkas.

¹ Se t.ex. Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint, OECD/G20 2020-



4. Modernisering av bokföringslagen

Inledningsvis vill Fakultetsnämnden peka på att utöver de förenklingar av regelverket som föreslås innehåller betänkandet också förslag på en modernisering av språket i bokföringslagen samt vissa systematiska förbättringar.

I förslaget till ny lydelse av 4 kap. 1 § bokföringslagen (BFL) framgår att bokföringsskyldigheten ska innefatta ett bevarande av räkenskapsinformation och sådan utrustning som behövs för att presentera räkenskapsinformationen i vanlig läsbar form. Utredningen menar att förslaget är en konsekvens av de föreslagna ändringarna av 7 kap. 1 § BFL. Fakultetsnämnden delar den uppfattningen. Som påpekas av utredningen innebär detta emellertid att även mikroskrift måste kunna presenteras i vanlig läsbar form. Detta utgör enligt Fakultetsnämnden formellt sett en ökad börda för företag som har valt att arkivera räkenskapsinformation i det formatet. Med hänsyn till att användandet av det formatet torde vara ovanligt eller mycket ovanligt medför detta i praktiken knappast några större problem.

Utredningen föreslår även att 4 kap. 4 § BFL, som reglerar förekomsten av separata bokföringar för olika verksamheter hos en bokföringsskyldig, ska ändras. Den grundläggande innebörden av regeln är att förekomsten av separata bokföringar inte ska försvåra för intressenterna att få en översikt av den bokföringsskyldiges sammantagna ställning och resultat. Någon förändring av detta föreslås inte. Fakultetsnämndens uppfattning är att möjligheten till separata bokföringar är bra och att de förutsätter att den grundläggande innebörden av regeln bibehålls. Innebörden av de föreslagna ändringarna är att den fysiska platsen för arkivering inte behöver vara densamma, om det är möjligt att överblicka den samlade verksamhetens ställning och resultat. Fakultetsnämnden tillstyrker förslaget.

Det mest centrala i utredningen är förslaget om förenkling och modernisering av reglerna om arkivering i 7 kap. BFL. I 7 kap. 1 § första stycket BFL föreslås att begreppet maskinläsbart medium ersätts med elektronisk handling samt att begreppet mikroskrift utmönstras. I författningskommentaren till den föreslagna ändringen anför utredningen att detta inte påverkar möjligheten att lagra räkenskapsinformation i formatet mikroskrift. Med hänsyn till att mikroskrift per definition inte är en elektronisk handling utan i högsta grad ett fysiskt format framgår det inte med tydlighet att det formatet även fortsättningsvis får användas för arkivering av räkenskapsmaterial. Detta är emellertid enligt Fakultetsnämnden inte något stort problem, eftersom det torde vara ovanligt att arkivering sker med användande av mikroskrift. Av samma skäl finner Fakultetsnämnden att de föreslagna ändringarna får till följd att möjligheten att förvara mikroskrift utomlands faller bort är oproblematiskt. Fakultetsnämnden tillstyrker ändringen.



2022-01-24

JURFAK 2021/69

7 kap. 1 § andra stycket BFL föreslås inledningsvis få följande lydelse: ”[d]okument med räkenskapsinformation som företaget...”. Den föreslagna lydelsen i inledningen av 7 kap. 2 § BFL är ”[d]okument och elektroniska handlingar som används...”. Fakultetsnämndens uppfattning är att den föreslagna lydelsen av inledningen till 7 kap. 1 § andra stycket BFL av tydlighetsskäl ska kompletteras med ”elektroniska handlingar” på det sätt som används i förslaget till ny lydelse av 7 kap. 2 § BFL. I övrigt tillstyrks förslagen till ny lydelse i 7 kap. 1 § andra stycket BFL.

Utredningen föreslår också ett nytt tredje stycke i 7 kap. 1 § BFL som innebär att det informationsinnehåll och det format informationen hade när den kom till företaget respektive upprättades av företaget är det som ska bevaras. Den föreslagna bestämmelsen innebär ett ökat krav i förhållande till gällande rätt, något som också utredningen pekar på. Utredningen konstaterar också att den nya bestämmelsen måste ses i ljuset av de ändringar som föreslås i 7 kap. 6 § BFL. Det som avses är att kravet att förbudet mot att förstöra material för bevarande av räkenskapsmaterial i dess ursprungliga skick, innan det fjärde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades (fyraårskarensen). Den föreslagna ändringen innebär, precis som utredningen påpekar, att det formellt sett ökade kravet på grund av det föreslagna tredje stycket uppvägs. Fakultetsnämnden tillstyrker förslaget.

Förslagen till förändringar i 7 kap. 2, 3a, 4, 5 och 7 §§ BFL är följdändringar kopplade till andra föreslagna förändringar eller redaktionella ändringar. Avseende 7 § anför utredningen att det av 7 kap. 1 § framgår att det är informationen som ska bevaras, inte det fysiska lagringsmediet. Däremot måste det alltid finnas hårdvara som innebär att tekniska hjälpmedel alltid måste finnas och att de uppfyller kravet att räkenskapsinformationen kan tas fram i vanlig läsbar form genom en omedelbar utskrift. Kravet i 7 kap. 7 § andra stycket BFL på tillstånd för att förstöra räkenskapsinformation omfattar alltså inte de tekniska hjälpmedlen. Ändringarna i de ovan nämnda bestämmelserna tillstyrks av Fakultetsnämnden.

Den mest betydelsefulla förändringen är det ovan nämnda sloandet av fyraårskarensen i 7 kap. 6 § BFL. Ändringen innebär att det inte längre finns något ovillkorligt krav att bevara räkenskapsinformationen i ursprungligt skick i en viss tid. Den enda begränsningen är att den måste sparas till dess den överförs i enlighet med förslaget. En förutsättning för detta är emellertid att överföringen inte innebär risk för att räkenskapsinformationen förändras eller förstörs. Förändringen är välkommen och svarar mot de tekniska förutsättningar som finns för att på ett tryggt och säkert sätt digitalisera räkenskapsinformation. Enligt Fakultetsnämndens uppfattning torde det i princip alltid kunna garanteras att informationen digitaliseras på ett tryggt sätt. Ett exempel på när räkenskapsinformation skulle kunna förändras eller förstöras är vid användande av s.k. e-fakturasystem. Skälet för detta är att de aktörer som tillhandahåller sådana använder sig av olika format. Det kan t.ex.



2022-01-24

JURFAK 2021/69

vara fråga om att utrymmet i en e-faktura i ett system kan avvika från utrymmet i en e-faktura i ett annat system. Risken för att sådan information som utgör räkenskapsinformation i en e-faktura förändras eller förstörs vid överföringen mellan två e-fakturasystem torde dock vara liten. De företag som av någon anledning vill undanhålla räkenskapsinformation för myndigheter och andra kommer inte att hindras av att fyraårskarensen behålls. Fakultetsnämnden tillstyrker förslaget.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Jan Bjuvberg. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer