

AD 285/2021

SLUTRAPPORT TILL REGERINGSKANSLIET

Klassificeringsid: 1.2.1

Uppdrag att föreslå ny finansieringsmodell för Bolagsverket

Slutrapport 31 mars 2022
N2021/00167

N2021/00167

Datum: 2022-03-31

Innehåll

1	Förkortningar och begrepp	1
2	Sammanfattning	2
2.1	Omvärld	3
3	Inledning	4
3.1	Regeringens uppdrag till Bolagsverket	4
3.2	Bakgrund till uppdraget	4
3.3	Avgränsningar av uppdraget	6
3.4	Metod/genomförande av uppdraget	6
3.5	Resultat från dialogsamtal med referensgrupper från näringslivet	7
3.5.1	Dialogsamtal, omgång ett	7
3.5.2	Dialogsamtal, omgång två	8
3.5.3	Dialogsamtal, omgång tre	9
4	Bolagsverkets finansiella förutsättningar	10
4.1	Principer för avgiftssättning	10
4.2	Finansiering av offentligrättslig verksamhet	11
4.2.1	Fördelning av intäkter inom företagsregistreringen	11
4.3	Finansiering av uppdragsverksamhet	12
4.4	Kostnadsstruktur	13
4.4.1	Fördelning av kostnader i beräkning av föreslagna avgifter	14
4.5	Förslag på ny avgiftsindelning i regleringsbrevet	16
4.5.1	Konsekvenser av förslag till ny indelning av avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras	18
5	Påverkan på Bolagsverkets finansiering	18
5.1	Generell påverkan	18
5.2	Registerhållningsavgifter som finansieringsmodell – Exempel	20
5.2.1	Patent- och registreringsverket (PRV)	21
5.2.2	Public service-avgift	22
5.2.3	Norge	23
5.2.4	Singapore	24
5.2.5	Storbritannien	25
6	Analys och Bolagsverkets förslag	25
6.1	Förslag framtida avgiftsstruktur	25
6.1.1	Offentligrättslig verksamhet	26
6.1.2	Uppdragsverksamhet	27
6.2	Specialdestination	28
6.3	Föreslagna avgifter och nivåer	29

6.4	Jämförelse mellan förslag och nuvarande avgiftsnivåer	30
6.5	Beräknad resultatutveckling	30
6.5.1	Intäkter	30
6.5.2	Kostnader	32
6.5.3	Analys av utfallet	33
7	Konsekvensbeskrivning.....	33
7.1	Bolagsverkets målgrupp	33
7.1.1	Nyttor	33
7.1.2	Konsekvenser	34
7.2	Bolagsverkets verksamhet	34
7.2.1	Nyttor	34
7.2.2	Konsekvenser	35
8	Juridiska förutsättningar och överväganden	36
8.1	Inledning	36
8.2	Den initiala arbetshypotesen	36
8.3	Föreskrifter som ska meddelas av riksdag respektive regering	36
8.4	Skatt eller avgift?	37
8.4.1	Kollektiva motprestationer	37
8.5	Bolagsverkets bedömning avseende den första arbetshypotesen om avgiftslösning	39
8.6	Förslag om renodlad registerhållningsavgift	40
8.7	Belastande (obligatorisk) eller frivilliga avgifter	40
8.7.1	Belastande avgift	40
8.7.2	Frivillig avgift	41
8.8	Allmänt om riksdagens bemyndigande till regeringen	41
8.9	Grunder för beräkning av indirekta och gemensamma kostnader	42
8.10	Hur ska föreskrifter om Bolagsverkets föreslagna registerhållningsavgift meddelas?	43
8.10.1	Beräkning av registerhållningsavgiften	43
8.10.2	Föreskrifter som föreslås meddelas i lag	44
8.10.3	Föreskrifter som föreslås meddelas i förordning	44
8.10.4	Omprövning och överklagande	45
8.10.5	Alternativ	46
8.11	Övriga föreskrifter	49
8.11.1	Föreskriftsrätt för Bolagsverket	49
8.12	Bekräftelse av företagsinformation	49
9	Förslag till genomförande.....	49
10	Bilagor	51

1 Förkortningar och begrepp

Förkortning/Begrepp	Betydelse
ACRA	Accounting and Corporate Regulatory Authority
AI	Artificiell intelligens
API	Application Programming Interface
a.prop.	Anförd proposition
BEIS	Department for Business, Energy and Industrial Strategy
DIGG	Myndigheten för digital förvaltning
DSM	Digital Single Market
ESV	Ekonomistyrningsverket
EU	Europeiska unionen
f.	Följande sida
ff.	Följande sidor
FIM	Företagsinteckningsmyndigheten
Företagsform	Gemensamt begrepp för de olika former av företag och föreningar som Bolagsverket för register över. I vissa sammanhang används begreppet Associationsform.
Grunddata	Uppgifter, inom offentlig förvaltning, som flera aktörer har behov av och som är viktiga i samhället
NSG&B	Nordic Smart Government and Business
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
Offentlighetsrättslig verksamhet	Bolagsverkets offentlighetsrättsliga verksamhet består av företagsregistreringar, företagsinteckningar och kungörelser
POIT	Post- och Inrikes Tidningar
PRV	Patent- och registreringsverket
PSI-direktivet	Public Sector Information Directive
SDG	Single Digital Gateway
SNR	Bolagsverkets webbtjänst för sökning av företagsinformation "Sveriges näringslivsregister"
SOU	Statens offentliga utredningar
Uppdragsverksamhet	Bolagsverkets uppdragsverksamhet består av förmedling av företagsinformation via digitala och analoga kanaler
Vinnova	Sveriges innovationsmyndighet
XML	eXtensible Markup Language

2 Sammanfattning

Detta dokument är Bolagsverkets slutrapport utifrån regeringens uppdrag N2021/00167 att föreslå en ny finansieringsmodell för Bolagsverket. Bolagsverket föreslår att regeringen beslutar om en ny finansieringsmodell baserat på Bolagsverkets förslag i denna rapport. Det Bolagsverket föreslår är i korthet följande:

- Samtliga företag och föreningar betalar en fast årlig registerhållningsavgift. Avgiften är densamma oavsett företagsform.
- Avgifterna för nyregistrerings- och ändringsärenden kvarstår. Strukturen och storleken på avgifterna för dessa ärenden ska dock sättas med hänsyn till full kostnadstäckning inom det enskilda avgiftsområdet. Förslaget tar också hänsyn till att de nuvarande avgifterna är satta under lång tid och behöver förändras så att de blir enklare att förstå och därmed mer anpassningsbara inför framtida förändringar
- Uttag av definierat särskilt värdefulla data med stöd av öppna data-direktivet¹ och den nya öppna data-lagen ska vara kostnadsfritt i vissa bestämda kanaler. Här är det ännu inte tydligt, varken i direktivet, i den svenska öppna data-lagen² eller i den pågående utredningen kring avgifter för information i elektronisk form (SOU 2020:82) vilka registerdata och relaterade tjänster som ska betraktas som särskilt värdefulla data och därmed omfattas av registerhållningsavgiften.
- Modellen bör utgå från det fjärde av de fyra scenarier ”*All registerdata ska vara avgiftsfritt i alla Bolagsverkets digitala tjänster*” som beskrivs i rapporten. Detta då verkets strategiska ställningstagande och långsiktiga ställningstagande är att all företagsinformation ska vara kostnadsfritt och göra nytta i de kanaler där informationen är efterfrågad.
- Avgifterna inom uppdragsverksamheten kvarstår för de vidareförädlade tjänster och produkter som är valfria för kunden och som innebär merarbete för Bolagsverket.
- Bolagsverket föreslår även att myndigheten får full dispositionsrätt för myndighetens avgifter inkluderat den föreslagna registerhållningsavgiften. I sak skulle det innebära att verket får disponera samtliga avgiftsintäkter från den offentligt rättsliga verksamheten (exklusive förseningsavgifter), men att regeringen har kvar beslutsrätt över avgiftsnivåerna.
- I samband med översynen av finansieringsmodellen vill Bolagsverket lyfta frågan kring regleringsbrevets indelning i myndighetens avgiftsbudget. Verket föreslår att den avgiftsbelagda verksamheten delas in i offentligt rättslig verksamhet och uppdragsverksamhet. Detta bland annat för att kraven på verksamheten ändras då den registerinformation som ska tillgängliggöras avgiftsfritt blir en del av registerhållningen och därmed en del av den offentligt rättsliga verksamheten. Kostnaderna ska då också finansieras av offentligt rättsliga avgifter.

Den föreslagna finansieringsmodellen innebär i en förlängning stora nyttor för näringslivet då fritt uttag av företagsinformation ger säkrare affärer eftersom det blir enklare och

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

² Innovation genom information SOU 2020:55

billigare att kontrollera affärspartners. Modellen, och inte minst den digitalisering som den gynnar, minskar även mängden arbete som varje ärende medför, vilket lägger grunden för lägre kostnader genom att handläggningstiderna blir kortare och mer förutsägbara. Vidare ger den registerhållningsavgift som Bolagsverket föreslår ett rättvisare system eftersom alla registrerade företag bidrar i samma omfattning till finansieringen och kvaliteten i registren.

Förslaget innebär att vissa frågor behöver utredas vidare för att alla förutsättningar ska vara på plats för att en ny finansieringsmodell kan börja tillämpas; Här kan ingå eventuella kompletteringar av verkets förslag till ändringar av nuvarande avgiftsstruktur, ändringar i lagsstiftning samt ändringar i Bolagsverkets instruktion och regleringsbrev som tydliggör att tillgängliggörande av företagsdata ingår i Bolagsverkets offentligt rättsliga verksamhet. Till detta ska även fogas en risk- och konsekvensanalys.

Bolagsverket anser att det är viktigt vid införandet av en ny avgift att den kan hanteras helt digitalt både av företagen och av myndigheten. Detta gäller både utskick av faktura och betalning. Ett manuellt alternativ där Bolagsverket årligen skickar ut 1 miljon fakturor på papper är inte ett hållbart alternativ varken för företagen eller för myndigheten. Här rekommenderar verket att den digitala tjänsten mina meddelanden används. Då andelen företag som idag använder tjänsten endast är ca. 170 000 företag föreslår Bolagsverket att DIGG som förvaltare av tjänsten får ett uppdrag att föreslå ytterligare incitament för att öka företagets anslutning alternativt utreda möjligheten att införa obligatorisk anslutning till mina meddelanden för företag.

2.1 Omvärld

Bolagsverket ser tydligt hur ökade krav och behov från verkets omvärld påverkar verksamheten genom att de förutsätter fri tillgång till företagsinformation. Behoven återspeglas bland annat i EU-kommissionens strategier för att uppnå visionen med en gränsöverskridande digital inre marknad. Viktiga delar där är att styra medlemsstaterna dels mot att underlätta företagets gränsöverskridande rörlighet genom att viktiga data kan flöda fritt och användas direkt från källregistren, dels mot att tillgängliggöra data för avancerad dataanalys med stöd av artificiell intelligens (AI). Detta kan exemplifieras via EU-initierade och nationella initiativ som EU-förordningen Single Digital Gateway Regulation³ där data ska kunna hämtas direkt från källregistren och delas digitalt och fritt med andra aktörer i andra EU-länder samt EU:s öppna data direktiv och den svenska anpassningen via det nya öppna data-lagen.

Utifrån denna analys är Bolagsverkets strategiska ställningstagande att stödja innovativ digitalisering inom nationellt och europeiskt näringslivet genom att bidra till att företagsinformationen flödar fritt och skapar värde för samhället. Verkets långsiktiga målsättning är därför även att den företagsinformation som inte är definierad som särskilt värdefulla data ska kunna användas över EU:s gränser, vara kostnadsfritt och göra nytta i de kanaler där informationen är efterfrågad.

En förutsättning för Bolagsverkets uppfyllande av näringslivets behov, styrande krav och verkets egna strategiska målsättningar är en ny mer flexibel finansieringsmodell som är stabil och relevant för avgiftsbetalarna, samtidigt som den ger Bolagsverket de bästa förutsättningarna för att genomföra sitt uppdrag. Vidare anser verket att den nuvarande finansieringsmodellen inte är anpassad för den digitala framtid som Bolagsverket och andra

³ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2018/1724 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster.

myndigheter står inför. Vi lämnar gradvis en verksamhet som finansieras via transaktionsavgifter och går mot en verksamhet baserad på ekosystem med i huvudsak fasta kostnader av gemensam karaktär.

3 Inledning

3.1 Regeringens uppdrag till Bolagsverket

Regeringen uppdrar åt Bolagsverket att föreslå en ny finansieringsmodell för Bolagsverket. Bolagsverket ska i genomförandet av uppdraget samråda med Ekonomistyrningsverket, särskilt i frågor rörande avgiftsfinansiering. En förutsättning för den föreslagna finansieringsmodellen ska vara fortsatt avgiftsfinansiering. Bolagsverket ska beskriva konsekvenserna för statens budget, lämna förslag till plan för genomförande samt lämna förslag till nödvändiga författningsändringar. I uppdraget ingår också att Bolagsverket ska bilda referensgrupper med näringslivet för att inhämta synpunkter från företagen. Bolagsverket ska löpande informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet) om uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas för regeringen (Näringsdepartementet) senast den 1 april 2022.

3.2 Bakgrund till uppdraget

Bolagsverket är Sveriges officiella företagsregister och har till uppdrag att föra register över de företagsformer som bedriver näringsverksamhet. Registerinformationens aktualitet bygger på företagens skyldighet att anmäla relevanta förändringar av företagets struktur. I uppdraget ingår också att tillgängliggöra registerinformationen på effektivaste sätt där den gör nytta för näringslivet. Företagsinformationen ligger även till grund för de företagsregister med myndighetsspecifik kompletterande företagsdata som förs av andra myndigheter som exempelvis Skatteverket och SCB. Aktualiteten för Bolagsverkets källinformation upprätthålls här via kontinuerlig avisering av förändringar.

Den finansieringsmodell som ska stödja verksamheten är i dag till största delen baserad på avgifter för nyregistreringar och ändringar av företag samt på försäljning av registerinformationen i form av produkter och transaktioner on-line. Avgifterna för nyregistreringar och ändringar är beslutade av regeringen, medan avgifterna inom uppdragsverksamheten beslutas av Bolagsverket. Sammantaget står dessa avgifter för cirka 85 procent av verkets intäkter.

Bolagsverket har identifierat ett antal utmaningar med den nuvarande finansieringsmodellen i relation till det uppdrag vi har och de investeringar som fortsatt digitalisering kräver. Den fortsatta digitaliseringen behöver vara anpassad till en framtid där information (data) har ett allt högre värde och därför behöver kunna flöda fritt och inte vara låst av en finansieringsmodell som är anpassad till en analog informationsförmedling. Vi ser stora möjligheter att gradvis ersätta den manuella hanteringen av enskilda nyregistrerings- och ändringsärenden med automatiserade processer för granskning och beslut med stöd av ny teknik. För att ta itu med dessa utmaningar och proaktivt föreslå lösningar har Bolagsverket initierat en dialog med uppdragsgivaren som resulterade i det regeringsuppdrag (N2021/00167) som slutrapporteras i och med denna rapport. En viktig utgångspunkt för uppdraget var att visa hur en ny finansieringsmodell kan ge Bolagsverket bättre förutsättningar att stödja regeringens politiska mål kring digitalisering och innovation.

Bolagsverket ser att den nuvarande finansieringsmodellen inom den avgiftsbelagda verksamheten huvudsakligen kommer att påverkas av fem faktorer:

- 1) Data kommer att tillgängliggöras fritt men Bolagsverkets kostnader kommer att bestå. Data som genereras av registreringsverksamheten är samhällsviktiga grunddata som behövs för att göra säkra affärer inom näringslivet möjliga. Data kommer därför antagligen att i ökande grad tillgängliggöras utan avgift. Utifrån vårt uppdrag har vi en vision om ett näringsliv där företagsinformationen flödar fritt. Våra kostnader kopplade till att hantera data kommer då att förändras avsevärt, och antagligen öka markant när vi gör informationsförmedlingen avgiftsfri för externa användare. Dagens finansieringsmodell för förmedling av data kommer därför att utmanas när intäkterna minskar drastiskt samtidigt som prognoser indikerar att kostnaderna för tillgängliggörandet av data på kort- och medellång sikt förväntas öka eller ligga kvar på nuvarande nivå. Intäktsbortfallet kommer i så fall att behöva täckas på något sätt. Detta intäktsbortfall är antagligen inte jämförbart med summan av de uteblivna intäkterna, eftersom den långsiktiga digitaliseringen även kommer att ge möjligheter till effektivisering. Bolagsverkets strategiska planer för digitalisering fokuserar i första hand på att förenkla och minska uppgiftslämnandet för svenska och europeiska företagare genom att dels utveckla effektiva digitala tjänster, dels genom att hämta data från källan. För att möjliggöra utvecklingen sker också en intern digitalisering av ärendehantering genom t.ex. gradvis införande av digitala och automatiska beslut. De resurser som frigörs av denna interna effektivisering kan användas till ytterligare satsningar på att förenkla för företagen samt till åtgärder som minskar framtida intäktsbortfall.
- 2) Bolagsverket bedriver tillsammans med övriga nordiska registreringsmyndigheter ett omfattande förändringsarbete som förutsätter fri tillgång till företagsinformation – Nordic Smart Government and Business (NSG&B). NSG&B har bland annat som syfte att möjliggöra för små och medelstora företag att rapportera registerinformation och finansiella data i realtid till ansvariga myndigheter. Detta kräver samtidigt att myndigheterna tillgängliggör denna information på samma sätt. Denna förändring kommer att leda till att Bolagsverkets kostnader för manuell handläggning förskjuts till kostnader för digitalisering och automatisering.
- 3) Digitaliseringen innebär att Bolagsverkets kostnadsbas förändras från kostnader för att hantera specifika ärenden till kostnader för att lösa en bredare uppgift. Vår målsättning är att gå mot en verksamhetsmodell som använder digitaliseringens möjligheter genom att samla in och dela data i en mer komplett digital process än idag. Ett sådant arbetssätt kommer att ge en ökad nytta för företagen. Vi ser att många av dagens processer är en kombination av digitala och manuella arbetssätt. Exempelvis leder ofta en digital anmälan till en manuell instansning i ett digitalt register. Att över tid upprätthålla både manuella och digitala handläggningsflöden är dyrt och inte hållbart i ett längre perspektiv. För att öka nyttan av registerinformationen krävs därför ökad samverkan med exempelvis aktörer som håller data om företagens finansiella aktiviteter. För att göra detta möjligt behöver verket arbeta med ramverk, standarder och verifiering. Bolagsverkets framtida arbete kommer därför att, i större utsträckning än idag, präglas av utveckling och förvaltning av digitalt stöd och it-infrastruktur. En stor del av detta arbete kommer att behöva bedrivas i samverkan med andra aktörer som har företagare som målgrupp.

- 4) Redan nu finns det en övergripande obalans mellan Bolagsverkets åtaganden inom ramen för myndighetens uppgifter och nuvarande finansiering. Avgifter som företagen betalar vid nyregistrering täcker inte helt Bolagsverkets samlade kostnader för kommande åtaganden kopplade till administration av företagens registeraktiviteter under hela företagets livslängd. Viktigt att notera är att vissa ärendetyper är beslutade att vara avgiftsfria. Ett exempel på detta är handläggningen av inlämnade årsredovisningar där verket idag inte tar ut avgift. Vidare finansierar avgifterna även andra arbeten som exempelvis delar av verkets brottsförebyggande arbete. Se vidare avsnitt 4.5 Förslag på ny avgiftsindelning i regleringsbrevet.
- 5) Ojämn fördelning i avgiftsuttag. Bolagsverket bildades 2004 med grund i den verksamhet som bedrevs av Bolagsavdelningen inom Patent- och registreringsverket. Ett stort ekonomisk underskott följde då med till den nya myndighetens verksamhet. Verkets viktigaste inledande uppgift var därför att arbeta ner underskottet där en åtgärd var höjda avgifter inom uppdragsverksamheten. Detta medförde att uppdragsverksamheten finansierade en del av den offentligrättsliga verksamheten och då främst företagsregistreringen. Det råder därför i dag en sned fördelning mellan de olika verksamhetsområdena, där t.ex. registreringsverksamheten inte täcker sina kostnader medan uppdragsverksamheten mer än väl täcker sina kostnader.
Det ekonomiska målet om full kostnadstäckning innebär också att kostnaderna i ett avgiftskollektiv inte bör belasta andra avgiftskollektiv. Om sådan korssubventionering skulle ske i en konkurrensutsatt verksamhet kan konkurrensen på marknaden snedvridas. Målet om full kostnadstäckning ska hindra överuttag i monopolverksamheter. Men den kan också sägas innefatta ett förbud att en kundkategori betalar kostnader som rätteligen bör belasta andra kunder.

Som det beskrivs ovan ska Bolagsverket beräkna sina avgifter utifrån den indelning i avgiftsområden som regeringen anger i regleringsbrevet. Det innebär att Bolagsverket ska beräkna den fulla kostnaden på totalnivå, det vill säga de samlade kostnaderna för hela den avgiftsfinansierade verksamheten. För att motverka den ojämna fördelningen som beskrivs ovan ger Bolagsverket förslag på en ny avgiftsindelning i myndighetens regleringsbrev. Avsikten är att skilja på offentligrättslig verksamhet och uppdragsverksamhet med kravet att respektive verksamhet ska täcka sina egna kostnader.

3.3 Avgränsningar av uppdraget

En förutsättning för den föreslagna finansieringsmodellen är att den fortsatt ska vara baserad på avgifter.

3.4 Metod/genomförande av uppdraget

Bolagsverket har utifrån inledande analys av uppdraget satt ihop en arbetsgrupp med intern och extern expertis bestående av verksamhetskunskap, digitaliseringsstrategi, ekonomisk analys, juridik och omvärldsanalys. Arbetet inleddes därefter med en genomgång av tidigare material kopplat till Bolagsverkets finansiering. Med detta som plattform har Bolagsverket tillsatt referensgrupper och hållit dialogmöten med intressenter från näringslivet som företagargorganisationer, redovisningsombud, utvalda företagare samt större användare av företagsinformation som t.ex. kreditupplysningsföretag.

Dialogmöten har genomförts i tre omgångar vid 14 separata tillfällen. Metoden har varit semistrukturerade frågor, dvs. ett antal frågor som definierats i förväg som underlag till fri dialog under själva mötet. Den första intervjuomgången (mars 2021, 7 tillfällen) genomfördes för att informera om uppdraget och att samla in mötesdeltagarnas tankar och idéer om vad Bolagsverket behöver ta i beaktande i den fortsatta utredningen och analysen inom uppdraget. Vid den andra intervjuomgången (juni 2021, 4 tillfällen) fick samtliga intervjuobjekt först ett underlag innehållande en beskrivning av den analys Bolagsverket utfört samt förslag på hypotes och modell för Bolagsverkets framtida finansiering. Slutligen hölls en tredje omgång dialogsamtal i februari 2022 fördelat på tre tillfällen, där det bearbetade förslaget på modell diskuterades.

Resultaten från de genomförda dialogsamtalen har sedan använts som underlag till vidare analys ur perspektiven kundmöte, juridik och ekonomi.

Allt arbete inom uppdraget har skett i samråd med Ekonomistyrningsverket i form av kontinuerliga avstämningsmöten. Vidare har Bolagsverket löpande informerat Regeringskansliet om uppdragets genomförande.

3.5 Resultat från dialogsamtal med referensgrupper från näringslivet

De dialogsamtal som hållits med näringslivets intressenter angående alternativa finansieringsmodeller har dels gett oss tillfälle att besvara frågor, dels hjälpt oss i genomförandet av uppdraget genom de synpunkter och förslag som samtalen resulterat i.

3.5.1 Dialogsamtal, omgång ett

Bolagsverkets ursprungliga förslag till ny finansieringsmodell, som lades fram vid omgång ett av dialogsamtalen, var baserat på en årsavgift som inkluderade de flesta ändringärenden som ett företag normalt anmäler under ett verksamhetsår. Här fick vi in både positiva och negativa synpunkter. Vissa lyfte fram det positiva med att en fast avgift kan ha höjande effekter på registerkvalitet genom att det inte kommer att innebära någon direkt kostnad för företagen att uppdatera sina uppgifter vid ett givet tillfälle. Vidare såg vi en förväntad reaktion från företagorganisationer och mindre företag om att det kan bli en ökad kostnad för de företag som sällan gör ändringar.

Flera intressenter såg det som problematiskt att ta ut en avgift för något som är obligatoriskt, dvs. att registrera sig och finnas i Bolagsverkets register. Därför anser de att Bolagsverket bör ta betalt för de ändringar företagen gör och den information de hämtar.

Företrädarna för små företag lyfte att deras kunder kan ha svårt att se värdet i sådant som tillgänglig företagsdata och minskad risk för ekobrott. Den typen av värden är snarare att betrakta som samhällsvinster än direkta kundnyttor.

Många framhöll att en smidig kundprocess är avgörande för hur en ny finansieringsmodell tas emot och att den nya modellen bör innebära en administrativ lättnad jämfört med nu. Vidare diskuterades vikten av att bibehålla god kvalitet på de uppgifter Bolagsverket tillhandahåller.

De synpunkter som pekade på att en årsavgift mer kan liknas vid en skatt än en avgift ledde också till en juridisk analys där vi kunde konstatera att det finns en osäkerhet kring om en årsavgift kan kopplas till en motprestation som gör att den kan anses vara en avgift och inte en skatt.

3.5.2 Dialogsamtal, omgång två

Sammantaget tog Bolagsverket fasta på synpunkterna från omgång ett av dialogsamtalen och lade därför fram en ny hypotes bestående av en finansieringsmodell med registreringsavgifter kombinerat med en separat registerhållningsavgift.

3.5.2.1 Intresseorganisationer

Flera ansåg att en registerhållningsavgift på cirka 200 kronor var lågt, vilket de tyckte var bra. Dessutom menade de att det kan skapas ett mervärde om uppgifterna i registret verifieras och uppdateras i samband med att avgiften betalas. Kvaliteten på uppgifterna i registret kan därför tänkas bli högre än idag.

Några menade att företagarna kommer att se en registerhållningsavgift som en skatt, snarare än en avgift. Det är därför viktigt att det framgår vad man som företagare "får för pengarna". Dessutom framhöll de att det måste vara enkelt att betala avgiften. Det får inte bli krångligt.

3.5.2.2 Organisationer och föreningar

Vissa menade att hur förslaget om en registerhållningsavgift tas emot, beror på hur höga registreringsavgifterna blir. Om det samtidigt blir sänkningar av registreringsavgifterna är det bra och helheten kommer att tas emot bättre.

Några tyckte att detta förslag var sämre än det första. En registerhållningsavgift på runt 200 kronor ansågs inte mycket, men det skulle bli ytterligare en kostnad för föreningarna samtidigt som hanteringen av betalningen skulle innebära ökad administration. Vidare skulle det inte vara tydligt vad föreningarna får för pengarna. Det skulle troligen ses som en skatt. Helheten måste därför kommuniceras och förklaras tydligt.

Betalningen diskuterades en del och här menade flera att den måste bli smidig. Det är viktigt att utskick av pappersfakturor minimeras och ersätts så långt det är möjligt av digitala fakturor.

3.5.2.3 Ombud

Några ansåg att jämfört med tidigare förslag var detta förslag mer logiskt. Dvs. att de som gör ändringar och nyttjar Bolagsverkets tjänster "aktivt" också ska betala mer.

Vissa menade att det inte är särskilt positivt med en registerhållningsavgift, eftersom ombud arbetar åt och sköter kontakter med Bolagsverket åt många företag. De befarrar att det kommer bli administrativt tungt att betala ytterligare en avgift till Bolagsverket.

Någon undrade vad det får för effekt att en utebliven betalning går till Kronofogden, förutom att företaget får betalningsanmärkningar. "Vad sker i själva registret hos Bolagsverket vid en utebliven betalning av registerhållningsavgiften? Det ska inte vara gratis att göra fel!"

En jämförande diskussion fördes kring Transportstyrelsens registerhållningsavgift. Den avgiften täcker kostnader för vägtrafikregistret. Där ingår även kostnader för IT och myndighetens kundtjänst.

3.5.2.4 Informationsförmedlare

Den föreslagna storleken på avgiften (cirka 200 kr) är inte stor. Informationsförmedlarna ser nyttan med korrekt och uppdaterad information. Det höjer kvaliteten i registret. Bra om det sker i samband med betalning. Rätt och uppdaterad information är viktigt.

De anser att det finns ett krav att vara registrerad och även att betala avgiften som kan ifrågasättas av företagarna. Det är inte tydligt vad företagarna får för avgiften. Informationsförmedlarna ser gärna att verket inför något positivt incitament för de företag som verifierar sina uppgifter i tid, exempelvis ett gratis registreringsbevis varje år.

Kommunikation och marknadsföring blir viktigt, Bolagsverket bör kommunicera det positiva värdet.

3.5.3 Dialogsamtal, omgång tre

En avslutande omgång dialogsamtal med föreningar och näringsliv hölls i februari 2022 för att ta del av synpunkter på det bearbetade förslaget på ny finansieringsmodell.

3.5.3.1 Föreningar och ombud

Ombud och föreningar lyfter den administrativa börda som fler fakturor och betalflöden innebär. Med en årlig registerhållningsavgift påförs ytterligare betalflöden, samtidigt som den samlade nivån på de avgifter som betalas till Bolagsverket inte sänks nämnvärt. Man menar att Bolagsverket istället bör höja registreringsavgifterna och låta bli att införa en årlig avgift.

Ombud och föreningar lyfter att användning av en digital brevlåda kopplad till den statliga tjänsten Mina meddelanden upplevs som krånglig, och att man i dagsläget hellre använder sig av pappersblanketter. Det blir viktigt att förstå varför så få företag ansluter sig till en digital brevlåda.

3.5.3.2 Intresseorganisationer för företagare och näringsliv

Representanter för företagare ställer sig frågande till hur en årlig registerhållningsavgift skiljer sig från en skatt. Om registerhållningsavgiften inte ska uppfattas som en skatt måste det finnas en motprestation från Bolagsverkets sida. Här behöver Bolagsverket kommunicera värdet av att vara med i registret.

När det gäller användandet av digitala kanaler som digitala brevlådor uppmanar representanter för småföretagare Bolagsverket att ”skynda långsamt”. Förtroendet för digitala myndighetskanaler bedöms som lågt. Det finns en oro att information ska hamna i orätta händer, menar man. Den digitala mognaden hos många småföretagare skattas dessutom som låg. Bolagsverket framhåller att digital post är snabbare, säkrare och billigare samt att det är möjligt att överlåta hantering av digitala meddelanden till ombud.

Önskemål framförs om att vilande bolag och föreningar undantas från kravet att betala en årlig registerhållningsavgift. Bolagsverket ser förslaget som logiskt trots att registerhållande av en sådan kategori av företag ändå skulle innebära en kostnad för Bolagsverket. Förslaget är dock mycket svårt att genomföra då begreppet inte har någon juridisk betydelse. Bolagsverket har därför varken stöd i lagstiftning eller i registerinformation för att införa en sådan juridisk status.

Representanter för småföretagare lyfter också att en årlig avgift kan tas emot negativt av dem som gör få eller inga ändringar, samt att förfarandet att låta obetalda fakturor gå till Kronofogden kan leda till att många drabbas av betalningsanmärkningar. Här menar man att Bolagsverket bör göra en konsekvensanalys med avseende på uteblivna betalningar.

3.5.3.3 Informationsförmedlare

Informationsköparna ser det inte som problematiskt för deras affärsmodell att data blir mer tillgänglig; det ökar bara intresset för informationen menar man. Vidare framhöll man, liksom vid tidigare dialogsamtal, vikten av att kvalitén på de data som tillhandahålls är god.

4 Bolagsverkets finansiella förutsättningar

Det här kapitlet redogör för Bolagsverkets nuvarande intäktsstruktur och kartlägger intäkterna utifrån dimensionerna verksamhetsområde, avgiftstyp och företagsform. Kapitlet beskriver även Bolagsverkets kostnadsstruktur och hur kostnaderna är fördelade mellan myndighetens verksamhetsområden. Bolagsverkets nuvarande intäcks- och avgiftsstruktur medför ett flertal utmaningar eftersom finansieringen är kopplad till ett arbetsätt som baseras på manuell handläggning och manuell uppdatering av registerinformation. Den övervägande delen av intäckskomponenterna är svårprognostiserade samtidigt som avgifterna inte alltid har ett tydligt samband med kostnaderna för den tillhandahållna tjänsten eller handläggning av ärenden. Bolagsverket bedömer att intäkterna från försäljning av registerinformation och relaterade tjänster kommer att minska kraftigt i samband med att tillgängliggörandet av data blir avgiftsfritt. Samtidigt förväntas en stor del av myndighetens kostnader bestå.

De juridiska förutsättningarna för Bolagsverket att ta ut och föreskriva avgifter beskrivs under kapitel 8 ”Juridiska förutsättningar”.

4.1 Principer för avgiftsättning

Bolagsverket har intäkter från fyra övergripande intäcks-kategorier: offentligrättslig verksamhet, uppdragsverksamhet, anslag och till en mindre del bidrag. Dessa intäcks-kategorier har olika dynamik och kommer att påverkas i olika grad av kommande förändringar. Vi bedömer att anslags- och bidragsintäkterna kommer att ligga kvar på nuvarande intäcks-nivåer. Samtidigt förväntas ökad digitalisering och tillgängliggörandet av avgiftsfria data medföra att intäkterna från den offentligrättsliga verksamheten och uppdragsverksamheten minskar.

Bolagsverket är en avgiftsfinansierad myndighet, vilket innebär att myndigheten till största delen finansieras av avgifter. Full kostnadstäckning gäller som huvudregel och som ekonomiskt mål för Bolagsverket. Det innebär att myndigheten ska beräkna avgifterna så att intäkterna på sikt täcker samtliga kostnader (långsiktiga självkostnader) förenade med verksamheten – både de direkta kostnaderna och en rättvisande andel av de indirekta kostnaderna.

Bolagsverkets avgiftsbelagda verksamhet följer den indelning och struktur som framgår av regleringsbrevet. Den offentligrättsliga verksamheten består av företagsregistreringar, företagsinteckningar och kungörelser. Uppdragsverksamheten består av förmedling av företagsinformation via digitala och analoga kanaler.

Bolagsverket har två kundgrupper. Den kundgrupp som registrerar företag och gör ändringar (offentligrättslig verksamhet) samt den kundgrupp som väljer att hämta eller köpa information ur Bolagsverkets register (uppdragsverksamhet). Bolagsverkets kostnader fördelas mellan dessa verksamhetsområden. Med detta i åtanke ger kommande avsnitt en översikt av Bolagsverkets nuvarande intäcksstruktur för intäcks-kategorierna offentligrättslig verksamhet och uppdragsverksamhet.

4.2 Finansiering av offentligrättslig verksamhet

Bolagsverkets intäkter från den offentligrättsliga verksamheten är fördelade på tre underliggande intäktskategorier:

- företagsregistreringar
- företagsinteckningar
- kungörelser.

Den avgjort största intäktskategorin är företagsregistreringar. Denna kategori är även den som påverkas av definitionen och konsekvenserna av särskilt värdefullt data som har sitt ursprung i öppna data-direktivet och den nya öppna data-lagen. Våra redogörelser för nuvarande intäktsstruktur och alternativa finansieringsmodeller utgår därför från kategorin företagsregistreringar.

Det är komplicerat att förutsäga hur företagsregistreringens intäkter kommer att påverkas av den ökade digitaliseringen och andra förändringar i näringslivet som påverkar företagets aktiviteter. Intäkterna från företagsregistreringen härrör från nyregistreringar av företag, ändringar av företagsinformation som redan finns i Bolagsverkets register samt diverse ansökningsärenden.

Den nuvarande intäktstrukturen för den offentligrättsliga verksamheten medför ett flertal utmaningar. Ärendenivåer, fördelningen mellan digital och manuell ingivning samt volymförändringar för specifika ärendetyper har visat sig vara utmanande att prognostisera. Detta försvåras ytterligare dels av att inte alla ärendetyper har en tydlig koppling till sina kostnader, dels av att fasta kostnader såsom löpande drift av registren ska fördelas på föränderliga ärendevolymer. Här är det viktigt att notera att Bolagsverket hanterar både avgiftsbelagda och avgiftsfria ärenden. Detta på grund av att hela den offentligrättsliga verksamheten finansieras genom de avgiftsbelagda ärendetyperna som då ska täcka kostnaderna även för de avgiftsfria ärendena. Ett exempel på ett sådant avgiftsbefriat ärende är *årsredovisningsärenden* (se tabell 4.2). Kostnaden för avgiftsfria ärenden fördelas inom respektive associationsform, t.ex. så ska kostnaden för att granska årsredovisningar aktiebolag bäras av avgifter som tas ut av aktiebolag.

Tabell 4.2: Årsredovisningsärenden, aktiebolag

Område (antal avslutade ärenden)	2018	2019	2020	2021
Aktiebolag	524 751	576 688	564 564	616 802

4.2.1 Fördelning av intäkter inom företagsregistreringen

Bolagsverkets intäkter från den offentligrättsliga verksamheten kan fördelas efter vilket register som håller informationen för företagsformen. Sammantaget återfinns företagsformerna inom flera olika register (se tabell 4.2). Antalet företag och intäkter varierar inom och mellan register.

Tabell 4.2: Offentligrättsliga ärendeintäkter per register.

Register	Ärenden, totala intäkter i mnkr (2021)	Antal företag (2021)
Aktiebolagsregistret	341	650 481
Handelsregistret	28	339 537

Föreningsregistret	30	46 677
Filialregistret	1	2 761
Bankregistret och försäkringsregistret	0,5	291
Registret över verkliga huvudmän	20	
Övriga register	2	
Totalt	423	1 039 747

4.3 Finansiering av uppdragsverksamhet

I samband med dels den ökade digitaliseringen, dels EU:s öppna datadirektiv och den svenska tillämpningen via öppna data-lagen kommer tillgängliggörande av verkets företagsdata att ske utan avgift. Bolagsverkets produktutbud och relaterade intäkter kommer att påverkas av starkt av denna omställning. Initialt påverkas detta av vilket data som slutligen definieras som särskilt värdefulla data och därmed blir avgiftsfritt. Bolagsverkets långsiktiga målsättning är dock att all efterfrågad företagsinformation ska vara kostnadsfritt och göra nytta i de kanaler där informationen är efterfrågad. Oavsett omfattningen kommer en annan typ av finansieringsmodell att krävas.

Tabell 4.3: Intäkter inom uppdragsverksamheten fördelat efter produktkategori.

Produkt	Utfall (mnkr) 2021
Registreringsbevis	31
Årsredovisning	16
Bolagsordning	10
Utländska produkter	16
SNR-transaktioner	11
XML-transaktioner	8
Aviseringar	7
Prenumerationer	1
Övrigt	5
Totalt	105

Produkten *registreringsbevis* består av sammanställningar av grundinformation från Bolagsverkets register och är den största intäktskategorin inom uppdragsverksamheten. Produkten finns att köpa i ett flertal versioner såsom i elektroniskt format, på säkerhetspapper och på andra språk. Även produkterna *årsredovisning* och *bolagsordning* består av information från Bolagsverkets register, dock i form av aktiebolagens tidigare inskickade handlingar. Den allt tydligare nationella och europeiska styrningen mot fritt tillgängligt data, kombinerat med Bolagsverkets långsiktiga strategi att all efterfrågad företagsinformation ska flöda fritt och skapa värde för samhället, kommer att minska intäkterna främst från de transaktionsbaserade produkterna. Samtidigt kan vi vänta oss ökade kostnader då allt större volymer av data kommer att behöva levereras som underlag för AI-baserad analys.

Gemensamt för produkterna *SNR-transaktioner*, *XML-transaktioner*, *aviseringar* och *prenumerationer* är att de består av information från Bolagsverkets register som förmedlas på olika sätt. SNR-transaktionerna består av on line-sammanställningar av data som kan sökas via Bolagsverkets webbtjänst *Näringslivsregistret*. XML-transaktioner gör det möjligt för kunden att hämta information direkt från Bolagsverkets register och integrera informationen i ett eget gränssnitt eller verksamhetssystem. I samband med ökat tillgängliggörande av avgiftsfri data förväntas intäkterna från dessa produkter minska.

Produkten aviseringar erbjuder bevakning av uppdateringar för utvalda företagsformer och ärendetyper i valda register enligt kundens val. Nyregistrerad och ändrad information skickas sedan till kunden dagligen. Produkten *preenumerationer* kompletterar aviseringar genom att erbjuda mer skalbara bevakningar, till exempel vilka företag som nyregistreras inom ett viss geografiskt område. Vi bedömer att intäkterna från dessa produktkategorier kommer att minska framöver.

Med utländska produkter menas de signerade dokument som Bolagsverket utfärdar till svenska företags för att styrka att information om företaget i fråga är korrekt, exempelvis att företaget är registrerat hos Bolagsverket. Intäkter från *utländska produkter* förväntas bestå, eftersom företag kommer att ha ett fortsatt behov av att Bolagsverket intygar deras registrerade uppgifter vid utländska affärskontakter.

Sammanfattningsvis medför den ökade digitaliseringen och de regleringar som innebär tillgängliggörande av data utan avgift att Bolagsverkets intäkter från uppdragsverksamheten succesivt kommer att minska. Det är svårt att förutse i vilken takt, eftersom det bland annat beror på framtida regleringar från EU och den svenska regeringen. Här kommer även takten för kundernas omställning till användningen av nya digitala kanaler att påverka.

4.4 Kostnadsstruktur

Bolagsverkets totala kostnader för den avgiftsbelagda verksamheten samt prognos för 2022–2025 presenteras nedan i tabell 4.4. Bolagsverket förväntas använda ackumulerat överskott på större satsningar inom digitalisering de närmsta åren för att därefter justera kostnadsmassan.

Tabell 4.4: Bolagsverkets kostnader för den avgiftsbelagda verksamheten

Kostnader (mnkr)	Utfall 2021	Prognos 2022	Prognos 2023	Prognos 2024	Prognos 2025
Totalt	606	655	620	621	609

Idag fördelar Bolagsverket sina kostnader inom avgiftsbelagd verksamhet mellan uppdragsverksamheten och den offentlighetsrättsliga verksamhet som omfattar företagsregistrering, kungörelser och företagsinteckningar.

Fördelningen baseras på att direkta kostnader bokförs direkt på verksamhetsområden och att gemensamma kostnader fördelas enligt nycklar.

Personal- och konsultkostnader fördelas enligt tidredovisning där varje kod som går att rapportera mot är kopplad mot antingen något av verksamhetsområdena eller stödverksamhet. Andra kostnader såsom varor och tjänster bokförs antingen direkt mot verksamhetsområdena eller stödverksamhet. Kostnader för verksamhetsutveckling fördelas mot det verksamhetsområde eller stödverksamhet som förväntas vara mottagaren av nyttan från den förväntade leveransen i utvecklingen.

It-kostnader identifieras både från koder för tidredovisning när det gäller personal- och konsultkostnader samt hur varor och tjänster konteras. Det som är identifierat som it-kostnader fördelas mellan verksamhetsområden och stödverksamhet baserat på en bedömd nyttjandegrad av den tekniska infrastrukturen.

I detta läge har direkta personal- och konsultkostnader samt direkta varor och tjänster fördelats på verksamhetsområden och stödverksamhet. Kostnader för verksamhetsutveckling och it-kostnader har fördelats på verksamhetsområden och

stödverksamhet. Det som återstår nu är stödverksamhet och ej fördelade kostnader såsom lokalkostnader. För att kunna styra den anslagsfinansierade verksamheten så gör vi ett fast procentuellt påslag för stödverksamhet och ej fördelade kostnader på de direkta arbetskostnaderna inom den verksamheten. Därefter fördelas stödverksamheten och ej fördelade kostnader minus det som nu har lagts på den anslagsfinansierade verksamheten mellan verksamhetsområdena inom den avgiftsfinansierade verksamheten. Fördelningen beräknas som det enskilda verksamhetsområdets direkta arbetskostnader i förhållande till de totala direkta arbetskostnaderna inom den avgiftsfinansierade verksamheten.

Det sista steget är att kostnader omfördelas mellan verksamhetsområden.

Verksamhetsområde Kungörelser interndebliterar verksamhetsområde Företagsregistreringar för de kungörelser den sistnämnda har gjort i Post- och inrikes tidningar med den taxa som gäller för tidningen. Kostnader omfördelas också mellan den offentligrättsliga verksamheten och uppdragsverksamheten. Detta är baserat på en princip att insamlandet av uppgifter i våra register är en förutsättning för att vår uppdragsverksamhet ska kunna bedrivas, därmed ska uppdragsverksamheten bära en andel av kostnaden för registrering av uppgifter. Andelen är baserad på förhållandet mellan direkta arbetskostnader mellan verksamhetsområde företagsregistrering och uppdragsverksamheten. Denna omfördelning leder till minskade kostnader för verksamhetsområde företagsregistrering och ökade kostnader för uppdragsverksamheten.

4.4.1 Fördelning av kostnader i beräkning av föreslagna avgifter

I denna utredning har Bolagsverket räknat avgiftsnivåer för en avgiftsstruktur som är en kombination av en årlig registerhållningsavgift och registreringsavgifter för anmälningar och ansökningar. De framtida kostnaderna för verksamhetsområde företagsregistrering och den del av nuvarande uppdragsverksamheten som i framtiden ska tillhandahållas fritt ska fördelas inom denna avgiftsstruktur.

Ett grundläggande antagande i våra beräkningar är att vissa data i våra register ska tillgängliggöras för företag och medborgare utan avgift. En sådan förändring skulle leda till stora förändringar av definitionerna av våra verksamhetsområden och därmed även hur vi fördelar kostnader mellan verksamhetsområden. Tillgängliggörandet av fritt data skulle inte längre klassificeras som uppdragsverksamhet utan istället ses som en naturlig del av registerhållningen. Därmed skulle tillgängliggörandet av fritt data bli en del av företagsregistrering inom den offentligrättsliga verksamheten. De kostnader som drivs av tillgängliggörandet av det fria datat ska då bäras av företagsregistreringen. Både de kostnader som idag bärs av uppdragsverksamheten men även tillkommande kostnader för att kunna möta nya eventuella krav.

Inriktningen är fortfarande att avgiften ska vara differentierad, att avgifterna för den som nyttjar våra digitala tjänster vid inlämning av ett registreringsärende ska vara lägre och att avgifterna för de som inte använder den möjligheten ska vara högre. Att styra kunderna till att använda den digitala tjänsten ger högre kvalitet, kortare ledtider och en effektivare handläggning. När en större andel av företagsinformationen är digital redan när den anmäls ger det även Bolagsverket bättre förutsättningar till brottsförebyggande arbete. Genom att använda våra digitala tjänster får också kunderna en snabbare och säkrare hantering av sina ärenden. Detta ställningstagande tar vi hänsyn till i beräkningarna genom att enbart fördela kostnader som drivs av pappershantering till de ärenden som inte kommer in via våra digitala tjänster.

Ett annat ställningstagande som Bolagsverket behöver göra är om uppdragsverksamheten fortsatt ska bära en del av insamlingskostnaden inom registreringsverksamheten. Bakgrunden till detta tidigare upplägg är ett förtydligande i PSI-direktivet (Public Sector Information Directive) som visar att de avgiftsfinansierade myndigheterna har ett direkt undantag från principen om att avgifterna enbart får täcka de extra kostnader som uppstår vid informationsförsäljningen och att avgifterna för försäljningsverksamheten även får täcka insamlingskostnaden. 2021 uppgick insamlingskostnaderna till dryga 48 miljoner kronor, vilket får en stor påverkan på avgifterna inom registreringsverksamheten. Bolagsverkets antaganden i beräkningarna är att uppdragsverksamheten inte kommer fortsätta bära en del av insamlingskostnaden. Med en ny definition av Bolagsverkets verksamhet där tillgängliggörande av särskilt värdefulla data blir en del av den offentligrättsliga verksamheten så finns inte längre motiveringen för att uppdragsverksamheten ska fortsätta bära en del av insamlingskostnaden. Bolagsverket avser därför inte att fortsätta använda principen att uppdragsverksamheten bär en del av insamlingskostnaden.

Vi börjar med att beskriva vilka kostnader som fördelats till registerhållningsavgiften. Från de direkta arbetskostnaderna på företagsregistreringen fördelas de kostnader som avser kundkanaler till registerhållningsavgiften, denna kostnad är beräknad utifrån tidredovisningen. Samtliga it-kostnader på företagsregistreringen fördelas till registerhållningsavgiften. Samtliga kostnader för verksamhetsutvecklingen för företagsregistreringen fördelas till registerhållningsavgiften. I beräkningarna har ett antagande gjorts om att förändring av fördelningen av uppdragsverksamhetens nuvarande kostnader på grund av ny definition av verksamhetsdelarna motsvarar den procentuella andel av uppdragsverksamheten som avser fritt tillhandahållande av registerinformation. Ett procentuellt påslag för stödverksamhet och ej fördelade kostnader görs på arbetskostnaderna som fördelats till registerhållningsavgiften.

Motprestationen för registerhållningsavgiften är att företagen finns registrerade i våra register, kan kontakta oss och ställa frågor om sina registeruppgifter samt att aktuell information är sökbara för företagens intressenter. Vidare innebär en registrering i företagsregistren att företagen får ett skydd för sitt företagsnamn eftersom Bolagsverket granskar och beslutar om nya företagsnamn så att de inte ska förväxlas med de redan registrerade. Därför fördelas kostnader som avser drift och utveckling av våra register, kostnader för kundkanaler samt kostnader för tillhandahållandet av registrerade uppgifter via kanaler som i framtiden ska vara avgiftsfria. Påslaget för stödverksamhet och ej fördelade kostnader är relativt till den direkta arbetskostnaden för de kostnader som är kopplade till motprestationen.

De direkta arbetskostnaderna för Företagsregistreringen som fördelas på registreringsavgifter för anmälningar och ansökningar fördelas i sin tur på fem olika hanteringsområden.

- Handläggning anmälan verklig huvudman
- Handläggning årsredovisningar
- Handläggning övriga anmälningar/ansökningar.
- Posthantering
- Övrigt direkt arbete.

Fördelning av de direkta arbetskostnaderna på dessa fem hanteringsområden sker med hjälp av tidredovisningen. Direkt arbetskostnad för posthantering fördelas mellan alla ärendeslag där ärendet inkommer via post. Övrigt direkt arbete fördelas mellan de tre återstående hanteringsområdena proportionellt. Handläggning anmälan verklig huvudman fördelas mot ärenden som berör anmälan av verklig huvudman. Handläggning årsredovisningar fördelas på årsredovisningsärenden. Handläggning övriga anmälningar/ansökningar fördelas på ärendeslag enligt en nyckel som beräknas utifrån antaganden om genomsnittliga schablontider för handläggning samt antaganden om genomsnittligt antal kompletteringar och antal automatiska avslut för ärendeslag.

För direkta varor och tjänster så har kostnader fördelats direkt mot ärendeslag ifall det ärendeslaget har varit det enda som utnyttjat dessa varor eller tjänster medan övriga varor och tjänster har fördelats solidariskt mellan ärendeslagen.

Interndebitering för kungörelser i Post och inrikes tidningar fördelas på de ärendeslag som är skyldiga att kungöra i Post och inrikes tidningar. Ett procentuellt påslag för stödverksamhet och ej fördelade kostnader görs på arbetskostnaderna som fördelats till registreringsavgifter för anmälningar/ansökningar.

Vissa ärendeslag som bär kostnader får Bolagsverket inte ta ut avgifter för enligt nuvarande regelverk, t.ex. årsredovisningar och eget utträde för revisorer. Antagandet i denna utredning är att detta inte kommer att förändras i den nya avgiftsstrukturen. De kostnader som fördelas på dessa ärendeslag fördelas vidare i sin tur till de ärendeslag vi tar ut avgifter för inom respektive associationsform. Till exempel fördelas kostnaden för att granska inkomna årsredovisningar för aktiebolag på de avgiftsbelagda ärendeslagen för aktiebolag. Exempelvis ingår en andel av kostnader för att granska årsredovisningar i registreringsavgiften för att anmäla en ny styrelseledamot.

Ett procentuellt påslag för stödverksamhet och ej fördelade kostnader görs på arbetskostnaderna som fördelats till registerhållningsavgiften.

Motprestationen för registreringsavgifterna är att en anmäld uppgift registreras i verkets register, t.ex. en ny styrelseledamot i ett aktiebolag eller att myndigheten fattar ett beslut i ett ansökansärende, t.ex. undantag från bosättningskravet. De kostnader som har fördelats på registreringsavgifterna är de som drivs av denna motprestation. Det är främst den direkta arbetskostnaden vid handläggningen av ärenden men även den organisation som krävs för att handläggningen ska kunna ske på ett effektivt sätt, t.ex. posthantering eller specialistkompetens som utvärderar och uppdaterar praxis för granskningar och kontroller. Interndebiteringen för kungörelser i POIT har en väldigt tydligt koppling till motprestationen då det endast är ärenden som ska kungöras som bär denna kostnad. Även här gäller principen att påslaget för stödverksamhet och ej fördelade kostnader är relativa till den direkta arbetskostnaden som är kopplade till motprestationen.

4.5 Förslag på ny avgiftsindelning i regleringsbrevet

Nuvarande indelning i avgiftsområden enligt regleringsbrevet är inte entydigt indelad så att offentligrättslig verksamhet är i ett annat avgiftsområde än uppdragsverksamhet, se tabell nedan (Tabell 6.1 i regleringsbrevet).

Tabell 4.5

Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras

Verksamhet	+/- t.o.m. 2020	+/- 2021	Int. 2022	Kost. 2022	+/- 2022	Ack. +/- utgå. 2022
Offentligrättslig verksamhet samt uppdragsverksamhet						
Företagsregistreringar, företagsinteckningar, kungörelser samt uppdragsverksamhet	121 502	3 685	610 731	653 431	-42 699	82 487
Patentombudsnämnden	420	-49	1 000	1 195	-195	176
SUMMA	121 922	3 636	611 731	654 625	-42 894	82 664

Belopp angivna i tkr

Enligt reglerna för avgifter i staten gäller full kostnadstäckning för respektive avgiftsbelagd verksamhet. Med det avses normalt den indelning som finns i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev. Det innebär att det ekonomiska målet för Bolagsverkets avgiftsbelagda verksamhet gäller på totalnivå.

ESV och Statskontoret har tidigare påpekat att de anser att det finns skäl att se över regleringsbrevets indelning av Bolagsverkets avgiftsområden i avgiftsbudgeten. Normalt för avgiftsbudgeterna i myndigheters regleringsbrev brukar vara att avgifter för offentligrättslig verksamhet respektive frivilligt efterfrågad verksamhet separeras, under rubrikerna Offentligrättslig verksamhet respektive Uppdragsverksamhet. Här anser Bolagsverket att det även finns goda skäl till att det brottsförebyggande arbetet och den samverkan som det medför utgör ett eget område som kontinuerligt hanteras genom ett separat anslag. Ett bestående separat anslag skulle göra verkets arbete mot ekonomisk brottslighet effektivare och mer transparent

I samband med översynen av finansieringsmodellen vill Bolagsverket därför lyfta frågan kring regleringsbrevets indelning i myndighetens avgiftsbudget. Detta bland annat för att kraven på verksamheten ändras då den registerinformation som ska tillgängliggöras avgiftsfritt blir en del av registerhållningen och därmed en del av den offentligrättsliga verksamheten. Förändringen innebär att Bolagsverket verksamhet i större utsträckning kommer att betrakta som offentligrättslig verksamhet och att kostnaderna då ska finansieras av offentligrättsliga avgifter. Bolagsverket föreslår att den avgiftsbelagda verksamheten delas in i offentligrättslig verksamhet och uppdragsverksamhet i regleringsbrevet enligt tabell nedan (Tabell 6.1 i regleringsbrevet).

Tabell 4.5: Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras

Verksamhet	+/- t.o.m. 2020	+/- 2021	Int. 2022	Kost. 2022	+/- 2022	Ack. +/- utgå. 2022
Offentligrättslig verksamhet						
Företagsregistrering, företagsinteckningar, Kungörelser	15 069	35 609	478 500	481 300	-2 800	47 878
Patentombudsnämnden	420	-49	1 000	1 195	-195	176
Uppdragsverksamhet						
Försäljning	106 433	-31 925	97 100	114 300	-17 200	57 309
SUMMA	121 922	3 636	576 600	596 795	-20 195	105 363

Belopp angivna i tkr

Det ekonomiska målet gäller då inom respektive verksamhet d.v.s. offentligrättslig verksamhet respektive uppdragsverksamhet. Bolagsverket kan då bättre följa upp och säkra kostnadstäckningen för respektive del.

4.5.1 Konsekvenser av förslag till ny indelning av avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras

Det ekonomiska målet för Bolagsverkets avgiftsbelagda verksamhet är idag på totalnivå vilket gör att uppdragsverksamheten kan finansiera en del av offentligrättsliga verksamheten. Vid en mer uppdelad avgiftsindelning får vi en tydligare styrning och uppföljning av verksamheten inom respektive del. Verket ska då löpande följa upp och analysera vilka avgiftsintäkter respektive verksamhetsdel behöver för att täcka sina kostnader.

Vid en mer uppdelad avgiftsindelning, där respektive verksamhet har krav på full kostnadstäckning, kommer avgifterna inom respektive verksamhetsområde löpande behövas överses över. I dag råder en sned fördelning mellan de olika verksamhetsområdena.

Bolagsverket anser att en löpande översyn av avgifterna är nödvändig för att gå i takt med andra initiativ som pågår inom den offentliga förvaltningen, myndighetens egna utvecklingsarbete mot en effektivare verksamhet som ger ökad kundnytta samt behovet av att ha kontroll på att verket får en jämn och tillräcklig finansiering.

Bolagsverkets mål för den avgiftsbelagda verksamheten är att avgiftsintäkterna täcker de löpande kostnaderna i verksamheten på några års sikt. En mer kontinuerlig och frekvent översyn av avgifterna kommer att leda till en bättre resultatutveckling via digital utveckling som är mer kontrollerad och inte varierar i allt för stor skala.

5 Påverkan på Bolagsverkets finansiering

Nedan följer en generell beskrivning av hur ökade krav och behov från Bolagsverkets omvärld förväntas påverka verksamheten genom att de förutsätter fri tillgång till företagsinformation. Kapitlet visar även exempel och argument från myndigheter i Sverige som utforskat och använt finansieringsmodeller som är baserade på registerhållningsavgifter och årsavgifter. Vidare beskrivs även registreringsverksamheterna i Norge, Singapore och Storbritannien samt deras respektive finansieringsmodeller.

5.1 Generell påverkan

Bolagsverkets vision är ett näringsliv där företagsinformation flödar fritt och skapar värde för samhället. Visionen är baserad på de ökade möjligheter som digitaliseringen ger allmänhet och näringsliv nationellt och inom EU. Vi ser tydligt att behoven från företagen är att kunna utföra nödvändiga myndighetsärenden på distans och på ett enkelt sätt oavsett medlemsstat och språk. Behoven påverkar hela verksamheten, men i närtid ligger fokus på Bolagsverkets förmåga att tillgängliggöra företagsinformation på ett effektivt och i de flesta fall avgiftsfritt sätt vilket kommer att förändra verkets förutsättningar att finansiera en verksamhet i förändring.

Ur ett bredare sammanhang styrs Bolagsverket i ökad utsträckning av de krav som ställs från det flertal EU-initierade aktiviteter och regleringar som syftar till att etablera den digitala inre marknaden. Viktiga delar av EU-kommissionens strategier för att uppnå detta mål är att styra medlemsstaterna dels mot att underlätta företagens gränsöverskridande rörlighet genom att viktiga data kan flöda fritt och användas direkt från källregistren, dels mot att tillgängliggöra data för avancerad dataanalys med stöd av artificiell Intelligens (AI).

Detta kan exemplifieras via nationella och EU-initierade aktiviteter som förutsätter fri tillgång till bland annat företagsdata.

- EU:s öppna data-direktiv⁴ och den svenska anpassningen via den nya öppna data-lagen. Direktivet och lagen pekar på det viktiga i avgiftsfri tillgång till särskilt samhällsviktigt data bland annat som underlag för analys med stöd av artificiell intelligens (AI). En viktig del av den svenska anpassningen är utredningen kring avgifter för information i elektronisk form (SOU 2020:82). Det är ännu inte tydligt, varken i direktivet eller i den svenska öppna data-lagen, vilka registerdata och relaterade tjänster som ska betraktas som en del av Bolagsverkets myndighetsutövning. Lagen förväntas träda i kraft under 2022.
- Förordningen Single Digital Gateway Regulation (SDG)⁵ är under införande och kommer att skapa förutsättningar för gränsöverskridande ärendehantering på distans. En styrande princip är att offentliga data ska hämtas från källan enligt ”The Once Only Principle” som är en av grundprinciperna i EU-kommissionens målsättning att etablera en europeisk digital inre marknad (Digital Single Market). Principen är även lagstadgad i och med införande av SDG-förordningen och det digitala bevisutbyte som ska ske enligt förordningen. Detta innebär för Bolagsverket att data ska kunna hämtas direkt från källregistren och delas digitalt och fritt med andra aktörer i andra EU-länder.
- EU:s vision och planer om ett starkare Europa när det gäller dataanalys och AI-tillämpningar. I det nya ramprogrammet 2021-2027⁶ är stora belopp vikta för användning av ny teknik via superdatorer och datalabb. Innovativ utveckling via användning av AI förutsätter fri tillgång av stora mängder data som underlag. Bolagsverkets slutsats är att data från europeiska företagsregister är centralt för den ökade användningen av AI.
- Satsningen på AI har också lett till ett ökat nationellt fokus på användning av AI inom offentlig sektor där en viktig förutsättning är fri tillgång till data. Detta framgår dels genom utlysningar från Vinnova, dels genom regeringens satsningar på att skapa förutsättningar för ökad innovation genom datadelning inom offentlig sektor.
- Bolagsrättspaketet⁷. Samlingsnamn för EU-direktiven om avgiftsfria gränsöverskridande ärenden, informationsutbyte och användningen av digitala verktyg. Direktiven är under införande och gäller användningen av digitala verktyg och förfaranden inom bolagsrätt (EU) 2017/1132 samt ändring av direktiv (EU) 2017/1132 vad gäller gränsöverskridande ombildningar, fusioner och delningar av företag.
- Bolagsverket arbetar för närvarande, tillsammans med andra myndigheter, med regeringens uppdraget att främja offentlig förvaltnings förmåga att använda artificiell intelligens (I2021/01825⁸). Syftet med uppdraget är att stärka Sveriges välfärd och konkurrenskraft. Uppdraget betonar bland annat att AI-kompetens ska användas

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

⁵ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2018/1724 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster.

⁶ Europeiska rådets överenskommelse om EU:s långtidsbudget för 2021-2027

⁷ [Bolagsrättspaketet Fakta-PM om EU-förslag 2017/18:FPM93 KOM\(2018\) 239 slutlig, KOM\(2018\) 241 slutlig - Riksdagen](#)

⁸ [Uppdrag att främja offentlig förvaltnings förmåga att använda artificiell intelligens - Regeringen.se](#)

för att komplettera den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, som utvecklas inom ramen för DIGG:s uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur. Bolagsverket ansvarar särskilt för att utveckla en förtroendemodell för automatiserat beslutsfattande.

- DIGG:s uppdrag att etablera dels ett nationellt ramverk för grunddata⁹, dels ett säkert, effektivt och digitalt informationsutbyte inom offentlig sektor¹⁰.

Vikten av Bolagsverkets vision blir ännu tydligare om vi beaktar de internationella jämförelser som gjorts av EU-kommissionen och OECD. I den granskning OECD gjort av det digitala Myndighetsverige pekar man på brister i hur offentliga data används som underlag för komplexa analyser och datadriven innovation.

I detta sammanhang vill Bolagsverket även lyfta fram vikten av att den del av den statliga utredningen ”Bolaget som brottsverktyg, Dir. 2021:115”¹¹ som ska ta ställning till hur en skyldighet att upprätta och ge in års- och koncernredovisningen i ett elektroniskt format bör utformas och vilka företag som bör omfattas, leder till ett positivt beslut. Deluppdraget är baserat på Bolagsverkets hemställan (AD 234/2021)¹² den 19 januari 2021, om att göra digital ingivning av årsredovisning obligatoriskt för aktiebolag. Uppdraget ska, i den del som avser årsredovisningar i elektroniskt format, redovisas i form av en promemoria senast den 22 december 2022. De finansiella data som finns i årsredovisningarna är idag analogt och behöver göras tillgängligt digitalt då det är en viktig del av den företagsinformation som efterfrågas både som detaljinformation och som underlag för AI-analys. Vid en jämförelse med andra EU-länder ser Bolagsverket, med något undantag, att data från årsredovisningarna är en del av den företagsinformation som finns tillgänglig digitalt.

5.2 Registerhållningsavgifter som finansieringsmodell - Exempel

Exemplen från de svenska myndigheterna framhäver ett flertal fördelar med en avgiftsstruktur baserad på registerhållningsavgifter. Patent- och registreringsverket konstaterar att en sådan avgiftsmodell medför en ökad förutsägbarhet av intäkter för dem, samt att deras kunder drar nytta av ett förenklat avgiftssystem. Liknande argument finns även inom utredningen av public service-avgiften som dessutom betonar att en struktur med årliga avgifter medför en högre stabilitet och legitimitet för intäkterna.

För de utländska registreringsverksamheterna som vi har granskat är digitalisering och tillgängliggörandet av data gemensamma och återkommande utmaningar. Den norska registreringsmyndigheten menar att utmaningen är att balansera en finansiering med statliga anslag mot den flexibilitet som krävs för en genomgripande digitalisering. Även Singapores registreringsverksamhet står inför liknande utmaningar som Bolagsverket med tillgängliggörandet av registerdata inom en avgiftsbaserad finansieringsmodell. Det är även värt att nämna att data till stor del är tillgängligt kostnadsfritt hos Storbritanniens registreringsmyndighet Companies house, samtidigt som majoriteten av deras intäkter kommer från en årlig licensavgift.

⁹ Uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen (I2019/03307/DF, I2019/01361/DF (delvis), I2019/01412/DF, I2019/01447/DF)

¹⁰ Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte (I2019/03306/DF, I2019/01036/DF (delvis), I2019/01361/DF (delvis), I2019/02220/DF)

¹¹ [Bolaget som brottsverktyg - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/491311/1/20210119)

¹² Bolagsverkets hemställan 19 januari 2021 om att göra digital ingivning av årsredovisning obligatorisk för aktiebolag

5.2.1 Patent- och registreringsverket (PRV)

Patent- och registreringsverket (PRV) är den svenska myndigheten för immaterialrätt. Myndighetens uppdrag är att med patent-, design- och varumärkesskydd skydda innovationer och bidra till Sveriges konkurrenskraft. Fram till 2004 hade PRV även i uppdrag att hålla register över ett antal företagsformer. Detta uppdrag avslutades dock i samband med att Bolagsverket bildades och därmed övertog registerhållningen.

PRV:s verksamhet finansieras till största delen av statliga anslag samt till viss del av avgifter och bidrag. De intäkter som PRV får från den offentligt rättsliga verksamheten överförs till statskassan, medan intäkter från uppdragsverksamheten disponeras av PRV. Avgifter inom uppdragsverksamheten bestäms av PRV medan övriga avgifter bestäms av regeringen eller enligt internationella överenskommelser.

Avgiftsstrukturen för PRV är uppbyggd på sådant sätt att engångsavgifter tas ut vid ansökningar samt vid olika typer av förändringar och tillägg. Myndigheten har infört en delvis licensbaserad avgiftsstruktur där årliga inbetalningar krävs för att upprätthålla existerande patentregistreringar. Denna registerhållningsavgift ökar succesivt i nivå för varje år patenten bibehålls, men under de två första åren tas inga avgifter ut. Liknande strukturer finns även inom varumärke och design där registreringar behöver förnyas vart 10:e respektive vart 5:e år. De årliga avgifterna för patent utgör en majoritet (ca 70 procent) av intäkterna inom PRV:s patentverksamhet.

Flera utredningar har genomförts av PRV:s avgiftsstruktur. En av dem handlade om dåvarande ansvar att hålla företagsregister dvs. motsvarande ansvar som Bolagsverket har idag. PRV argumenterade där för att införa en ny avgiftsstruktur som skulle bestå av nyregistreringsavgifter samt årsavgifter för registreringsverksamheten. Utredningen lyfte fram fördelar både för PRV:s interna verksamhet och för PRV:s kunder. För verksamheten skulle det nya avgiftssystemet innebära dels minskad administration av avgifter, dels en ökad förutsägbarhet av intäkter eftersom det skulle bli lättare att bedöma framtida volymer för årsavgifter än volymer för enskilda ärendetyper. Vidare skulle ett förenklat avgiftssystem göra det enklare för PRV:s kunder att betala in korrekta avgifter.

Utredningens förslag ledde till ett samråd där ESV ansåg att införandet av en avgiftsstruktur med årsavgifter kunde medföra att sambandet mellan kostnader och tillhandahållna tjänster blev mindre tydligt. Därtill skulle företag med färre ärenden komma att subventionera företag med mer frekventa ärendevolymer. Dock framhöll ESV att dessa risker skulle vägas upp av att PRV:s registreringsverksamhet i huvudsak kunde kopplas till fasta kostnader och att den nya modellen därför gav underlag till en effektivare ärendehantering.

På motsvarande sätt som Bolagsverket har PRV genom åren haft ett behov av att utveckla sin övergripande finansieringsmodell för att möta framtida behov och förutsättningar. Under 2017/18 strukturerades PRV:s finansieringsmodell om från en avgiftsbaserad finansieringsmodell till en anslagsfinansierad modell. Förändringen föregicks av att Regeringen den 13 december 2012 gav Statskontoret i uppdrag att genomföra en analys av PRV:s verksamhet, ekonomi och administration inom patent- och varumärkesavdelningarna. I uppdraget ingick att göra en genomgång av vad som föranlett myndighetens ekonomiska underskott och vilka åtgärder som kan vidtas för att undvika att en liknande situation uppstår igen. I uppdraget ingick även att göra en bedömning av hållbarheten för PRV:s dåvarande finansieringsmodell över tid. Utredningen lyfte ett flertal argument för en förändrad finansieringsmodell bland annat att PRV saknade en tydlig

koppling mellan kostnader och intäkter samt att PRV, likt Bolagsverket idag, inte uppnådde målet för full kostnadstäckning inom samtliga verksamhetsområden. Statskontoret överlämnade sin utredning till Näringsdepartementet i juni 2013.¹³ Med anledning av det tillsatte departementet en statlig utredning. Utredningen presenterade sitt arbete i SOU 2015:16 *Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar*.

5.2.2 Public service-avgift

Public service, tidigare känd som radio och tv i allmänhetens tjänst, avser den sändningsverksamhet som finansieras med allmänna medel. Verksamheten bedrivs på statligt uppdrag genom de tre public service-företagen Sveriges Radio, Sveriges Television och Utbildningsradion. Uppdraget är i huvudsak att erbjuda ett mångsidigt och brett utbud som är tillgängligt för alla. Samtidigt kännetecknas även public service av krav på kvalitet, saklighet och opartiskhet. Olika former av licensavgifter för att finansiera public service har funnits i Sverige sedan 1920-talet då rundradiosändningar introducerades.

Likt Bolagsverket har public serviceverksamheten i Sverige haft behov av att utveckla sin finansieringsmodell för att ta hänsyn till skiftande förutsättningar. Under 2019 ersattes därför den gamla radio- och TV-avgiften med den nuvarande public service-avgiften som infördes i januari 2019. Finansieringen sker nu genom att en allmän licensavgift samlas in av Skatteverket i stället som tidigare via fakturering till varje enskild användare.

Förändringen föregicks av att regeringen beslutade att ge en parlamentarisk kommitté i uppdrag att analysera villkoren för radio och tv i allmänhetens tjänst, föreslå nödvändiga förändringar för att skapa fortsatt goda förutsättningar för verksamheten och lämna förslag på ett långsiktigt hållbart och solidariskt finansieringssystem. Kommittén lyfte ett flertal argument för att införa en förändrad finansieringsmodell.

- Dåvarande finansieringsmodell fick endast avgiftsintäkter vid konsumtion av tjänster trots att public service gynnar alla medborgare oavsett konsumtionsfördelning.
- Tjänsteutbudet via public service konsumerades gratis genom internet istället för genom traditionell tv och radio.
- Den tidigare modellen tog inte hänsyn till att Sverige har en hög andel ensamhushåll då avgifter togs ut för varje hushålls gemensamma innehav av TV-mottagare.
- En ny finansieringsmodell baserad på allmän avgift skulle ge en bättre förutsägbarhet eftersom intäkterna skulle utgöras av en andel av samtliga personers disponibla inkomst, jämfört med den tidigare modellen som behövde bedöma antalet framtida TV-mottagare.

Sammanfattningsvis innebar detta att den dåvarande finansieringsmodellen, inklusive förvaltningen och driften av den gemensamma samhällstjänsten, inte finansierades av alla i samhället.

¹³ N2012/6308/FIN

Efter att utredningen överlämnade sitt delbetänkande¹⁴ till regeringen remissbehandlades delbetänkandet och Lagrådets yttrande inhämtades. Därefter lade regeringen fram en proposition¹⁵ över förslaget som slutligen genomfördes.

5.2.3 Norge

Norges motsvarighet till Bolagsverket är Brønnøysundregistrene som etablerades 1988. Brønnøysundregistrene är Norges nationella registermyndighet och datakälla och förvaltar idag 17 olika register där några av de största är företagsregistret och konkursregistret. Myndighetens huvudmål är att:

- 1) Registerverksamheten ska säkerställa att samhället har förtroende för att registrerad information är säker och korrekt.
- 2) Registerlösningar ska leda till ett effektivt digitalt samarbete med näringslivet, föreningslivet, den offentliga sektorn och privatpersoner.

Närings- och fiskeridepartementet ansvarar för den yttersta styrningen av Brønnøysundregistrene genom årliga tilldelningsbrev som tillkännager myndighetens mål, prioriteringar och budgetramar. Utöver detta kan tilldelningsbreven även ange specifika uppdrag. Verksamheten har en finansieringsmodell där intäkterna till största del utgörs av årliga anslag från stortinget. De årliga anslagen är specificerade på en övergripande nivå till personalkostnader samt varu- och tjänsteinköp. Ytterligare specificering av medlen sker inom Brønnøysundregistrene. För större investeringsprojekt sker en separat anslagsbeviljning. De intäkter som myndigheten får från avgifter för tillhandahållna tjänster överförs direkt till statskassan. Avgiftsnivåerna för dessa tjänster fastställs av stortinget.

Avgiftsstrukturen för Brønnøysundregistrene är uppbyggd på sådant sätt att avgifter tas ut vid nyregistrering samt vid vissa typer av ändringar. Merparten av intäkterna under ett företags livstid uppstår vid nyregistrering, samtidigt som majoriteten av ändringar i registren genomförs utan kostnad för företagen. Den grundläggande strategin bakom denna avgiftsstruktur är att stimulera god datakvalitet i registren genom att erbjuda avgiftsfria ändringar. Precis som Bolagsverket tar Brønnøysundregistrene inte ut någon avgift vid inlämning av årsredovisning.

I likhet med Bolagsverket genomför Brønnøysundregistrene en omfattande digitalisering av verksamheten och de tjänster de tillhandahåller. Brønnøysundregistrene står inför utmaningar eftersom den nuvarande finansieringsmodellen, som består av statliga anslag, inte fullständigt stödjer verksamhetens förändrade behov i samband med digitaliseringen. Brønnøysundregistrene har i nuläget förutsättningar att erhålla tillräckliga medel för själva utvecklingen av digitala projekt och system. Denna anslagsfinansiering anses dock inte vara långsiktigt hållbar, eftersom den inte överensstämmer tillräcklig väl med den dynamik som utmärker drift och förvaltning av it-system och digitala verksamheter. Driftskostnaderna och investeringsbehoven för den digitala verksamheten varierar både inom och mellan år och stöds därför inte av de årliga anslagen som till stor del baseras på nivåerna från föregående år. Detta innebär att den nuvarande finansieringsmodellen saknar den flexibilitet som skulle vara önskvärd för att tillgodose myndighetens varierande behov. Brønnøysundregistrene anser därför att den årliga ramen måste ge myndigheten möjlighet att utveckla, driva och förvalta nya digitala tjänster, för att därigenom spara tid och resurser

¹⁴ Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende (SOU 2017:79)

¹⁵ Proposition 2017/18:261 Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service

som annars behöver läggas på att utvärdera individuella investeringsförslag som faller inom ramen för uppdraget.

5.2.4 Singapore

Bolagsverkets motsvarighet i Singapore är Accounting and Corporate Regulatory Authority (ACRA) som upprättades 2004 till följd av en sammanslagning mellan verksamheterna för företagsregistrering och auktoriserade revisorer (Registry of Companies and Businesses samt the Public Accountants Board). ACRA är en offentlig verksamhet som genom parlamentsbeslut har fått rätten att utöva operativa funktioner i landet (eng: Statutory Board). Utöver förvaltandet av företagsregistren ansvarar ACRA även för registrering av bland annat auktoriserade revisorer. Vidare har verksamheten inom sitt uppdrag ansvar för att uppnå synergier mellan övervakning av företagens efterlevnad av krav och reglering av revisorer som utför lagstadgad revision.

ACRA styrs ytterst av landets finansdepartement. Styrningen sker delvis genom att departementets permanenta sekreterare, den mest seniora icke-politiska positionen, även är ordförande av ACRAS styrelse. Som en Statutory Board är ACRA självfinansierat genom verksamhetens avgifts- och försäljningsintäkter och omfattas därmed inte av den statliga budgeten. Likt Bolagsverket är verksamheten och dess avgifter strukturerade för att uppfylla principen om full kostnadstäckning. Avgiftsnivåerna och eventuella ändringar utreds av ACRA och föreslås till Finansdepartementet som står för det slutgiltiga beslutet. Inför ett eventuellt godkännande tas även hänsyn till det tak som satts för den totala summan av årliga statliga avgiftshöjningar.

Avgiftsstrukturen för ACRA liknar Bolagsverkets struktur. Avgifter tas ut vid nyregistreringar, ändringar samt vid vissa återkommande aktiviteter. ACRA tar även ut avgifter vid tillhandahållande av företagsinformation och olika former av företagsanalys. ACRA använder även en delvis licensbaserad avgiftsstruktur där avgifter tas ut vid inlämning av årsrapporter. Majoriteten av företagsformerna som är registrerade i Singapore är skyldiga att inlämna årliga rapporter.

På motsvarande sätt som Bolagsverket arbetar ACRA mot visionen att tillhandahålla registerinformation kostnadsfritt för att bidra till ökad transparens. Ett resultat av detta är att viss företagsinformation har tillgängliggjorts avgiftsfritt under de senaste åren. Samtidigt står ACRA inför liknande utmaningar som Bolagsverket eftersom den nuvarande finansieringsmodellen är baserad på avgifter och därför inte stödjer ett fullständigt tillgängliggörande av data. För att till fullo kunna förverkliga visionen om fritt tillgängligt data behöver ACRA utveckla verksamhetens finansieringsmodell för att kunna hantera intäktsbortfallet.

En utmaning för ACRA är de återkommande intäktsöverskotten som inte stämmer med principen om full kostnadstäckning för verksamheten. Dessa överskott härstammar från att de årliga avgiftsintäkterna överstiger ACRA:s kostnader för verksamheten och förvaltningen av registren. Sammantaget innebär detta att ACRA tar ut avgifter som är högre än kostnaderna för att tillhandahålla tjänsterna, vilket strider mot principen om full kostnadstäckning. Överskottet har konstaterats bero på svårigheter att påverka och prognosticera verksamhetens intäkter i form av antalet inkomna avgiftsbelagda ärenden som exempelvis nyregistrerade och avvecklade företag. En del av dessa överskott har dock hanterats genom att ACRA har reserverat en viss mängd kapital till framtida investeringar i digitalisering.

5.2.5 Storbritannien

Bolagsverkets motsvarighet i Storbritannien är Companies House. Myndigheten lyder under departementet för handel, energi och industriell strategi (eng: Department for Business, Energy and Industrial Strategy, BEIS). BEIS beslutar bland annat om verksamhetens ramverk, styrning och ekonomiska förvaltning.

Companies House är en självfinansierad verksamhet där intäkterna utgörs av verksamhetens avgifts- och försäljningsintäkter. Likt Bolagsverket är avgifterna satta för att uppfylla principen om full kostnadstäckning för verksamheten och tillhandahållna tjänster. Vidare ska avgiftsintäkterna täcka kostnaderna utan korssubventionering mellan tjänstekategorier. Companies House är även skyldiga att uppnå ett genomsnittligt överskott på 3,5 procent årligen.

Avgifter tas ut vid nyregistreringar, vissa typer av ändringar, samt genom en licensbaserad avgift för bekräftelser av företagsinformation (eng: Confirmation statement). Vissa företagsformer registrerade hos Companies House är skyldiga att årligen bekräfta att den information om bolaget som finns i registren är korrekt. Vid inlämning av dessa bekräftelser betalar bolagen en avgift till myndigheten. Inom bekräftelseärendet har företagen möjligheten att direkt uppdatera viss typ av information, som näringsgren (branschkod) och information om aktieägare. Information som företagsadress, företrädare och verklig huvudman (eng: people with significant control) behöver dock anmälas separat innan den årliga bekräftelsen utförs. Även registrerade företag som inte aktivt bedriver näringsverksamhet är skyldiga att lämna in en årlig bekräftelse och i samband med detta betala en avgift. Sammantaget utgör avgiftsintäkterna från dessa bekräftelser den största intäktskategorin och uppgick under 2019 till cirka 60 procent av de totala intäkterna.

Companies House har även intäkter från försäljning av vissa format av företagsinformation. Exempelvis tas avgifter ut för att tillhandahålla bestyrkta kopior. Likt Bolagsverket tar Companies House ut avgifter från XML-transaktioner som gör det möjligt för kunden att hämta information direkt från registret och integrera informationen i egna verksamhetssystem. Övrig information i registren tillhandahålls till stor del utan kostnad till både privatpersoner och näringslivet. Sammantaget tenderar intäkterna från försäljning av företagsinformation att minska kontinuerligt då allt fler kunder väljer att använda Companies Houses gratisjänster. Intäkterna från försäljning utgjorde därför endast 4 procent av totala intäkterna under 2019.

6 Analys och Bolagsverkets förslag

6.1 Förslag framtida avgiftsstruktur

Bolagsverket står inför stora utmaningar i form av dels krav och behov utifrån den ökade nationella och gränsöverskridande digitaliseringen, dels krav och regleringar om ett effektivare tillgängliggörande av företagsdata. Verket föreslår därför en framåtsiktande lösning i form av en ny avgiftsstruktur. Den avgiftsstruktur som Bolagsverket föreslår är en kombination av en årlig registerhållningsavgift och registreringsavgifter för anmälningar och ansökningar. Den föreslagna registerhållningsavgiften förväntas bära kostnaderna för avgiftsfria ärenden, it-drift, fortsatt anpassning av register och system, kundservice samt tillhandahållande av det data som ska vara avgiftsfritt efter implementeringen av öppna data-direktivet. Registrerings- och ansökningsavgifter förväntas bära kostnaderna för att hantera registreringsärenden.

6.1.1 Offentligrättslig verksamhet

En viktig del av förslaget är att registerhållningsavgifterna för den offentligrättsliga verksamheten även omfattar tillgängliggörande av grunddata som öppen och avgiftsfri data. Kostnaderna kommer därför, enligt förslaget, att belasta det offentligrättsliga verksamhetsområdet i stället för som tidigare uppdragsverksamheten. Ett faktum som ytterligare styrker ett sådant upplägg är att företagsdata, i pågående etablering av en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte och det nationella grunddatautbudet (Ena - Sveriges digitala infrastruktur), är definierat som samhällsviktiga grunddata. Tillgängliggörande av företagsinformationen bör därför betraktas som en del av Bolagsverkets grunduppdrag och den offentligrättsliga verksamheten i stället för som produkter inom uppdragsverksamheten.

Bolagsverket förslår nya avgiftsnivåer för den nuvarande avgiftsstrukturen. De föreslagna nivåerna är baserade på antaganden om genomsnittliga schablontider för handläggning och posthantering för ärendegrupper samt antaganden om genomsnittligt antal kompletteringar och antal automatiska avslut för ärendegrupperna. Verket har även tagit hänsyn till det något längre perspektivet där de digitala flödena är kompletta och beslutna är automatiserade där det är möjligt.

6.1.1.1 Betalningsmodell

Bolagsverket anser att det är viktigt vid införandet av en ny avgift att den kan genomföras helt digitalt. Detta gäller både vad gäller utskick av faktura och betalning. Se för detta sammanhang även det juridiska avsnittet 8.10.5 ”Alternativ”.

Om vi utgår från de möjligheter som finns idag är det inte möjligt att nå ut till samtliga företagare utan att skicka via papper. Vi står även inför det faktum att många företagare inte har uppdaterat sina adressuppgifter i Bolagsverkets register vilket gör att det kommer att vara svårt att nå alla till och med brevlades. Att årligen skicka ut 1 miljon fakturor på papper är inte ett hållbart alternativ vare sig från miljöperspektiv eller ekonomiskt perspektiv.

Bolagsverket vill inte låsa fast sig i olika betalningsalternativ då utvecklingen sker snabbt inom det här området. E-faktura kommer på en bredare front och är för många det föredragna alternativet. För att nå ut till samtliga företag behövs det flera alternativ. En viktig förutsättning för en helt digital service är att en digital brevlåda kan användas. Digitala brevlådor som Kivra och Min myndighetspost kopplade till den statliga tjänsten Mina meddelanden används ännu så länge i en mindre omfattning. Enligt uppgift från DIGG¹⁶ är det drygt fem miljoner vuxna personer som använder sig av en digital brevlåda. Avseende företag ligger dock siffran endast på ca 170 000 företag. Bolagsverket vill därmed ansluta sig till det som har anförts av andra myndigheter¹⁷ som rekommenderar ett obligatoriskt användande av en digital brevlåda för företag. Det finns uppenbart många fördelar med en sådan lösning förutom en effektivare process; det är säkrare, billigare och snabbare.

¹⁶ Myndigheten för digital förvaltning.

¹⁷ Boverket; Vart är vi på väg? Boverkets målbild om en digital samhällsbyggnadsprocess. Skatteverket; Rapportering av Skatteverkets uppdrag att följa statliga myndigheters anslutning till Mina meddelanden (N2015-3779-EF)

- Säkrare därför att endast behöriga företrädare har tillgång till posten. Företagskapningar har möjliggjorts av att kaparna kunnat vittja postlådor alternativt ändring av postadress eller tillfällig vidareförsändelse av post.
- Billigare då man slipper dyr hantering av papperspost med efterföljande manuell hantering av försändelser både vid utskick och vid retur av ej levererad post.
- Snabbare, posten kan öppnas från vilken plats som helst, och man slipper transport och utdelningstid.

Det finns argument som pekar att det inte finns tillräcklig digital mognad bland företagare att hantera en digital brevlåda, men för att driva på den digitala utvecklingen framåt anser Bolagsverket att ett obligatorium är den effektivaste vägen. Bolagsverket är medvetna om att förslaget om ett obligatorium för företag kräver en separat utredning och föreslår därför att DIGG som förvaltare av tjänsten får ett uppdrag att utreda förslaget vidare.

När ska företag betala registerhållningsavgiften? Enligt huvudförslaget är ett företag betalningsskyldigt om det finns registrerat vid ett visst datum i registret, förslagsvis 1 januari. Som alternativ till huvudförslaget vill Bolagsverket lyfta fram att beslut och utskick av faktura kan skickas ut med en spridning över hela året. Detta för att minska belastningen på Bolagsverkets verksamhet och därmed garantera utskick i rätt tid till företagen. Det kan befarsas att det blir svårt att ta hand om frågor från företag om samtliga frågor kommer under samma tidsperiod. Även om det endast är 1% av alla företag som har frågor skulle det innebära 10 000 mejl eller samtal under ett par veckor. En nackdel med att sprida ut fakturautskicken är att det kommer att ske förändringar inom företagsregistren som gör att företagen kan upphöra, exempelvis fusioner eller likvidationer. Konsekvenserna för det här alternativet behöver därför först klargöras och utredas.

6.1.2 Uppdragsverksamhet

Med den nya avgiftsstrukturen föreslår Bolagsverket att majoriteten av avgifterna och kostnaderna för att tillhandahålla registerdata och relaterade tjänster ska betraktas som en del av Bolagsverkets grunduppdrag och del av den offentligrättsliga verksamheten och därmed omfattas av registerhållningsavgiften. Ambitionen är att skapa en ökad tillgänglighet till företagsdata som uppfyller de behov som omvärlden har. Konsekvensen av detta blir då att kostnaderna kommer att belasta det offentligrättsliga verksamhetsområdet i stället för uppdragsverksamheten. Samtidigt föreslår vi att vissa avgifter inom uppdragsverksamheten ska kvarstå eftersom de relaterade tjänsterna, som exempelvis utländska produkter, innebär ett merarbete för Bolagsverket som är svårt att beräkna. Informationen i sig kommer att vara tillgänglig avgiftsfritt via andra kanaler, men när Bolagsverket utför ett förädlingsarbete på uppdrag av en enskild användare tas en avgift ut enligt självkostnadsprincipen för arbetet.

Bolagsverket har utifrån antaganden om EU-direktivet 2019/1024 modellerat fyra scenarion för vilka registerdata och relaterade tjänster som ska falla under Bolagsverkets offentligrättsliga verksamhet och därmed omfattas av registerhållningsavgiften. Scenarierna är uppbyggda utifrån EU-kommissionens definition av särskilt värdefulla data samt Bolagsverkets strategier kring dels vilket data utöver särskilt värdefulla data som ska tillgängliggöras avgiftsfritt, dels vilka kanaler och digitala tjänster som ska ge åtkomst till avgiftsfritt data.

Första scenariot är *Särskilt värdefulla datamängder via API* där enbart viss registerdata ska vara avgiftsfritt och enbart via API. I detta scenario så förväntar vi oss kunna fortsätta ta betalt

för dessa registerdata om kunden använder sig av tjänster såsom Näringslivsregistret. Men vi antar också att en andel av kunderna som använder sådana tjänster kommer växla till API över tid.

Andra scenariot är *Särskilt värdefulla datamängder via API och e-tjänster* där fortsatt enbart viss registerdata ska vara avgiftsfritt men via samtliga digitala kanaler oavsett om det är via API eller via tjänster såsom Näringslivsregistret.

Tredje scenariot är *Alla datamängder via API* där all registerdata ska vara avgiftsfri men enbart via API. Även i detta scenario har vi gjort ett antagande om att en andel av kunderna som använder tjänster såsom Näringslivsregistret kommer växla till API över tid.

Fjärde scenariot är *Alla datamängder via API och e-tjänster* där all registerdata ska vara avgiftsfri via samtliga digitala tjänster. I detta scenario är det väldigt få produkter som verket fortfarande skulle ta ut avgifter för.

6.2 Specialdestination

Bolagsverket föreslår att myndigheten får full dispositionsrätt för myndighetens avgifter inkluderat den föreslagna registerhållningsavgiften. I sak skulle det innebära att verket får disponera *samtliga* avgiftsintäkter från den offentligrättsliga verksamheten (exklusive förseningsavgifter), men att regeringen har kvar beslutsrätt över avgiftsnivåerna.

Idag har Bolagsverket dispositionsrätt på sina avgifter (exklusive förseningsavgifter) och har i uppdraget, utifrån regeringens riktlinjer om specialdestination¹⁸, gjort en analys, för att bedöma ifall myndigheten borde ha specialdestination på sina avgifter (exklusive förseningsavgifter) i det förslag som lämnas i denna rapport.

Bolagsverkets avgiftsfinansierade verksamhet uppfyller riktlinjen om att intäkternas omfattning styrs av en efterfrågan. Av motiven till riktlinjen framgår att efterfrågan är behovsstyrd även om den är skapad av ett rättsligt tvång vilket sker i vår offentligrättsliga verksamhet. Registerhållningsavgiften styrs av en efterfrågan om att vara registrerad i våra register även om det är tvingande att vara registrerad. Registreringsavgifter för anmälningar och ansökningar styrs av efterfrågan även om det är tvingande att anmäla förändrade uppgifter eller tvingande att ansöka hos Bolagsverket vid vissa åtgärder.

Bolagsverket särredovisar intäkter och kostnader på ett sätt som särskiljer anslagsfinansierad och avgiftsfinansierade verksamhet. Den avgiftsfinansierade verksamheten kan särredovisas i uppdragsverksamhet och offentligrättsliga verksamhet. Den offentligrättsliga verksamheten kan särredovisas i verksamhetsområdena företagsregistrering, kungörelser och företagsinteckningar. Detta redovisas i avsnittet ”Intäkter och kostnader per verksamhetsdel” i Bolagsverkets årsredovisning. Detta uppfyller riktlinjens redovisningskrav.

Bolagsverket bedömer att den föreslagna avgiftsstrukturen fortsatt kommer att bidra till en god styrning och kontroll av verksamheten. De kostnader som är av mer fast karaktär kommer att finansieras av registerhållningsavgiften vilket styrs av de mer stabila volymerna gällande antalet registrerade företag och föreningar. De mer rörliga kostnaderna kommer att finansieras av registreringsavgifterna för anmälningar och ansökningar. Dessa förhållanden leder till en styrning mot effektivitet där myndigheten behöver anpassa kapacitet och därmed kostnader till den rörliga efterfrågan samtidigt som vi har en stabil

¹⁸ Prop. 2010/11:40, *En reformerad budget lag*, s. 38 ff.

finansiering för de kostnader som är av fast karaktär. Att regeringen har beslutsrätt över avgiftsnivåerna bidrar till den finansiella stramheten genom att sätta taket för den offentligrättsliga verksamhetens intäkter. Nackdelen med att regeringen beslutar om avgiftsnivåerna kan leda till problem med att uppnå full kostnadstäckning om avgifterna inte löpande ses över.

Bolagsverkets förslag är att myndigheten ska ha dispositionsrätt över myndighetens avgifter inkluderat den föreslagna registerhållningsavgiften (exklusive förseningsavgifter).

6.3 Föreslagna avgifter och nivåer

Med den föreslagna avgiftsstrukturen kommer Bolagsverkets intäkter från offentligrättslig verksamhet i huvudsak att utgöras av ändrings- och nyregistreringsärenden samt registerhållningsavgifter. Avgiftsnivåerna för den nya avgiftsstrukturen är beräknade utifrån en förväntad genomsnittlig kostnad för verksamhetsdel Företagsregistrering. Vi har använt den genomsnittliga utgiftsnivån för prognos 2021-2024 för att ta fram en grund för avgiftsnivåerna.

Bolagsverket har inte identifierat kostnadsdrivare mellan olika företagsformer för de kostnader som ska finansieras av registerhållningsavgiften. Att upprätthålla våra register och lagra informationen i dem ställer samma krav oavsett vilken företagsform som avses. Bolagsverket bygger inte unika tjänster för varje enskild företagsform utan målet är att samtliga kanaler och tjänster för att kontakta oss, anmäla nya uppgifter eller för tillhandahållande av data ska vara generella för samtliga företagsformer. Den största differensen mellan företagsformer är skillnader i handläggning p.g.a. olika regelverk men dessa kostnader ska inte täckas av registerhållningsavgiften utan av registreringsavgifterna. Därför kommer samma nivå sättas på registerhållningsavgift oavsett företagsform.

Tabell 6.3: Hypotes, Föreslagna registerhållningsavgift Scenario Värdefulla datamängder via API

Område	Genomsnittligt värde 2024-2027
Total kostnad som ska finansieras av registerhållningsavgift	261 mnkr
Antal företag och andra organisationer	1 132 000 st
Genomsnittlig kostnad	231kr
Föreslagen avgift	230 kr

Tabell 6.3: Hypotes, Föreslagna registerhållningsavgift Scenario Värdefulla datamängder via API och e-tjänster

Område	Genomsnittligt värde 2024-2027
Total kostnad som ska finansieras av registerhållningsavgift	268 mnkr
Antal företag och andra organisationer	1 132 000 st
Genomsnittlig kostnad	237 kr
Föreslagen avgift	240 kr

Tabell 6.3: Hypotes, Föreslagna registerhållningsavgift Scenario Alla datamängder via API.

Område	Genomsnittligt värde 2024-2026
Total kostnad som ska finansieras av registerhållningsavgift	277 mnkr
Antal företag och andra organisationer	1 132 000 st
Genomsnittlig kostnad	245 kr
Föreslagen avgift	250 kr

Tabell 6.3: Hypotes, Föreslagna registerhållningsavgift Scenario Alla datamängder via API och e-tjänster.

Område	Genomsnittligt värde 2024-2026
Total kostnad som ska finansieras av registerhållningsavgift	301 mnkr
Antal företag och andra organisationer	1 132 000 st
Genomsnittlig kostnad	266 kr
Föreslagen avgift	270 kr

Nya nivåer på existerande avgiftsstruktur anges i bilaga 2 – Författningsförslag

6.4 Jämförelse mellan förslag och nuvarande avgiftsnivåer

För att kunna analysera påverkan på företagens kostnader så har vi beräknat den nuvarande genomsnittliga kostnaden för olika associationsformer samt den förväntade genomsnittliga kostnaden med det lämnade förslaget.

Metoden för att beräkna den genomsnittliga kostnaden är att multiplicera genomsnittligt antal anmälningar/ansökningar med avgiftsnivån och därefter summera produkterna från samtliga beräkningar per associationsform. Genomsnittligt antal anmälningar/ansökningar har beräknats på antal inkomna ärenden 2021 dividerat med antal registrerade objekt i registret per 31/12 2021.

Associationsform	Föreslagen avgiftsstruktur			Nuvarande avgiftsstruktur	Diff.
	Genomsnittlig kostnad anmälningar	Årlig registerhållningsavgift	Summa kostnad	Genomsnittlig kostnad anmälningar	
Företag i aktiebolagsreg.	354 kr	270 kr	624 kr	512 kr	+112 kr
Företag i handelsreg.	79 kr	270 kr	349 kr	81 kr	+268 kr
Företag i föreningsreg.	332 kr	270 kr	602 kr	636 kr	-34 kr

6.5 Beräknad resultatutveckling

6.5.1 Intäkter

Den föreslagna avgiftsstrukturen kommer således att leda till att Bolagsverkets intäktsfördelning förändras. Intäkter från uppdragsverksamhet kommer att minska medan intäkterna från offentligt rättslig verksamhet kommer att öka.

6.5.1.1 Offentligt rättslig verksamhet

Med den föreslagna avgiftsstrukturen förväntas Bolagsverkets intäkter inom offentligt rättslig verksamhet öka. Förändringen av intäkterna inom offentligt rättslig verksamhet påverkas av att en registerhållningsavgift tillkommer, förväntat antal företag i registren, nya nivåer på existerande avgiftsstruktur samt förväntat antal anmälningar och ansökningar.

Tabell 6.5: Offentligt rättsliga ärendeintäkter per register.

Scenario	Prognos register-hållningsavgift (2024)	Prognos register-hållningsavgift (2025)	Prognos register-hållningsavgift (2026)
Scenario 1	250 mnkr	258 mnkr	266 mnkr
Scenario 2	261 mnkr	270 mnkr	278 mnkr
Scenario 3	272 mnkr	281 mnkr	290 mnkr
Scenario 4	294 mnkr	303 mnkr	313 mnkr

Tabell 6.5: Offentligrättsliga ärendeintäkter per register.

Register	Prognos registreringsavgifter totala intäkter (2024)	Prognos registreringsavgifter totala intäkter (2025)	Prognos registreringsavgifter totala intäkter (2026)
Aktiebolagsregistret	248 mnkr	248 mnkr	248 mnkr
Handelsregistret	28 mnkr	28 mnkr	28 mnkr
Föreningsregistret	15 mnkr	15 mnkr	15 mnkr
Filialregistret	1 mnkr	1 mnkr	1 mnkr
Bankregistret och försäkringsregistret	0,3 mnkr	0,3 mnkr	0,3 mnkr
Registret över verkliga huvudmän	9 mnkr	9 mnkr	9 mnkr
Övriga register	2 mnkr	2 mnkr	2 mnkr
Totalt	303 mnkr	303 mnkr	303 mnkr

6.5.1.2 Uppdragsverksamhet

Mot bakgrund av de krav och behov som uppstår som en konsekvens av den genomgripande digitaliseringen av svenskt och europeiskt näringsliv har Bolagsverket målsättningen att tillgängliggöra en stor del av företagsinformation avgiftsfritt via digitala kanaler. Detta för att ytterligare underlätta användningen av företagsinformation jämfört med dagens situation där data är tillgängligt men mot en avgift. Målsättningen ligger också i linje med vår uppdragsgivares målsättning om ett brett tillgängliggörande av öppet data. Sammantaget blir konsekvensen av detta att intäkter från försäljning av data minskar samt att kostnaderna för de flöden som hanterar tillgängliggörande av öppet fritt data blir en del av den offentligrättsliga verksamheten och därmed även en del av Bolagsverkets grunduppdrag.

För att illustrera effekterna har vi genomfört en analys av den förväntade minskningen av intäkterna inom uppdragsverksamheten. Våra uppskattningar visar att intäkter via online-transaktioner (SNR-transaktioner och XML-transaktioner) kommer att minska kraftigt. Beräkningarna visar även att försäljningen inom övriga områden kommer att minska.

Givet är att prognostiseringen för uppdragsverksamheten kommer att försvåras vid ett succesivt införande av en ny finansieringsmodell.

Tabell 6.5: Modellerade intäkter, uppdragsverksamhet.

Intäkter uppdragsverksamhet (kronor)	Prognos 2022	Prognos 2023	Prognos 2024	Prognos 2025	Prognos 2026
Scenario 1: Värdefulla datamängder via API	102 mnkr	102 mnkr	91 mnkr	88 mnkr	86 mnkr
Scenario 2: Värdefulla datamängder via API och e-tjänster	102 mnkr	102 mnkr	72 mnkr	71 mnkr	71 mnkr
Scenario 3: Alla datamängder via API	102 mnkr	102 mnkr	64 mnkr	57 mnkr	51 mnkr
Scenario 4: Alla datamängder via API och e-tjänster	102 mnkr	102 mnkr	9 mnkr	9 mnkr	9 mnkr

Bolagsverkets intäkter från uppdragsverksamheten beräknas minska trots att vissa specifika ärenden förblir avgiftsbelagda då de skapar merarbete och merkostnader.

6.5.2 Kostnader

Bolagsverket har tidigare gjort en beräkning av kostnader och intäkter fram till 2024 i budgetunderlaget. Kostnaderna har justerats med hänsyn till de investeringar som behöver genomföras på grund av öppna data-direktivet. Beräkningarna inkluderar kostnader för drift av myndigheten och för de investeringsbehov som är identifierade för det fortsatta digitaliseringsarbetet. Givet en intäktsnivå enligt de olika scenariona så ser de beräknade resultaten för verksamhetsområde företagsregistrering för perioden ut enligt följande.

Tabell 6.5: Beräknat utfall scenario 1.

Bolagsverket (mnkr)	Prognos 2022	Prognos 2023	Prognos 2024	Prognos 2025	Prognos 2026
Totala intäkter (inkl. övriga intäkter)	483	473	554	562	570
Totala kostnader	483	488	580	563	569
Resultat	- 89	- 14	-26	-1	1
Ackumulerat överskott	36	21	-5	-7	-6

Tabell 6.5: Beräknat utfall scenario 2.

Bolagsverket (mnkr)	Prognos 2022	Prognos 2023	Prognos 2024	Prognos 2025	Prognos 2026
Totala intäkter (inkl. övriga intäkter)	483	473	565	573	581
Totala kostnader	483	488	590	571	577
Resultat	- 0	- 14	-25	1	5
Ackumulerat överskott	36	21	-4	-3	2

Tabell 6.5: Beräknat utfall scenario 3.

Bolagsverket (mnkr)	Prognos 2022	Prognos 2023	Prognos 2024	Prognos 2025	Prognos 2026
Totala intäkter (inkl. övriga intäkter)	483	473	575	584	593
Totala kostnader	483	488	595	579	587
Resultat	- 0	- 14	-19	5	6
Ackumulerat överskott	36	21	1	6	12

Tabell 6.5: Beräknat utfall scenario 4.

Bolagsverket (mnkr)	Prognos 2022	Prognos 2023	Prognos 2024	Prognos 2025	Prognos 2026
Totala intäkter (inkl. övriga intäkter)	483	473	598	607	616
Totala kostnader	483	488	623	603	609
Resultat	- 0	- 14	-25	3	7
Ackumulerat överskott	36	21	-5	-1	6

6.5.3 Analys av utfallet

I samtliga scenarion i föregående avsnitt uppnår vi full kostnadstäckning för företagsregistreringen med hjälp av en kombination av registerhållningsavgift samt nya nivåer på existerande registrerings- och ansökningsavgifter.

Vi har antagit att registerhållningsavgiften kommer att träda ikraft 2024 eftersom det är då vi beräknat att kostnaderna ökar markant på grund av antagandet om att EU:s öppna data-direktiv träder ikraft. Dels är det kostnader för att implementera direktivet, dels kostnader för aktiviteter som idag ingår i uppdragsverksamheten men som vid ett införande av direktivet kommer övergå till offentligrättslig verksamhet enligt vårt antagande.

Registerhållningsavgiften kommer att finansiera de kostnader som övergår till Bolagsverkets grunduppdrag och offentligrättsliga verksamhet samt vissa driftskostnader som redan idag ingår i verksamhetsområde företagsregistrering. Med detta som grund kan vi anta att de nya nivåerna på registrerings- och ansökningsavgifter från och med 2024 kommer att vara lägre än dagens nivåer.

7 Konsekvensbeskrivning

Detta kapitel redogör för de nyttor och konsekvenser en förändring av finansieringsmodellen kan få för nationellt och europeiskt näringsliv, offentliga intressenter till Bolagsverkets verksamhet samt för Bolagsverkets egna verksamhet.

7.1 Bolagsverkets målgrupp

Bolagsverkets målgrupp består dels av de företag och föreningar som är registrerade i något av myndighetens register, dels av de intressenter som har behov av myndighetens företagsinformation. Den här sammanställningen beskriver även bredare fördelar för samhället. Nyttorna beskrivs baserat på en övergång till finansiering genom registerhållningsavgifter och avgifter för nyregistrerings- och ändringsärenden där strukturen och storleken på avgifterna sätts med hänsyn till de totala intäkterna.

7.1.1 Nyttor

- Tillgängliggörande av företagsdata för fri användning kommer att utgöra ett viktigt och betydande underlag för analys med hjälp av ny teknik. Bred användning av AI förutsätter fri tillgång till stora mängder data som underlag. Genom att införa registerhållningsavgifter möjliggörs en långsiktig stabil finansiering av de nödvändiga systeminvesteringar som krävs för att tillgängliggöra registerdata utan att självkostnadsprincipen överges.
- Avgiftsfri tillgång till företagsinformation skapar förutsättningar för digital innovation vilket leder till nya produkter som kommer företagen till gagn.

- Registerhållningsavgiften ger i en förlängning säkrare affärer inom näringslivet då avgiften även omfattar fritt uttag av företagsinformation i vissa kanaler. Detta kommer att öka företagets vilja att kontrollera sina affärspartners vilket sammantaget gör mer säkra affärer inom näringslivet möjliga.
- Fri tillgång till företagsinformation genererar högre registerkvalitet som kan innebära att användningen ökar genom att tilliten till registerinformationen blir större. Detta ökar Bolagsverkets förmåga att bedriva ett mer effektivt arbete mot ekobrott genom användande av en stärkt informationskedja i preventivt syfte, vilket gynnar både privata och offentliga aktörer.
- En avgiftsmodell som är delvis baserad på registerhållningsavgifter möjliggör ett rättvisare system eftersom alla användare bidrar i samma omfattning till finansieringen och kvaliteten i registren. I nuvarande modell går det att argumentera för att vissa ärenden – och således vissa användare – kräver mer av systemet än vad de betalar för.
- Det brottsförebyggande arbetet och den samverkan som det medför skulle gynnas av att definieras som ett eget verksamhetsområde som kontinuerligt finansieras genom ett separat anslag. Bolagsverket har redan ett uppdrag från regeringen att utveckla metoder och arbetssätt för ökade kontroller vid registrering av företagsuppgifter. I samband med detta och senare uppdrag och utredningar lägger verket ökade resurser på att motverka och upptäcka ekonomisk brottslighet där företag används som brottsverktyg. Insatserna har gett goda resultat och det finns dessutom en stor utvecklingspotential till en ännu mer proaktiv verksamhet. Denna vidareutveckling förutsätter en fortsatt anpassad och tillräcklig finansiering.
- På en övergripande nivå är förslaget kostnadsneutralt för företag och föreningar.

7.1.2 Konsekvenser

- På en övergripande nivå är förslaget kostnadsneutralt för företag och föreningar men på enskild nivå kan viss skillnad mot tidigare avgiftsmodell förekomma. Skillnaden uppstår då företag som tidigare sällan eller aldrig lämnade in ändringsärenden nu får betala registerhållningsavgift.
- Den årliga registerhållningsavgiften är ett nytt betalflöde som kommer att innebära viss ökad administration både för Bolagsverket och för företagen.
- Registerhållningsavgiften kommer att introducera öppet kostnadsfritt data som är finansierat av de registerhållningsavgifter som företagen betalar till Bolagsverket.

7.2 Bolagsverkets verksamhet

Nedan beskrivs de nyttor och möjliga konsekvenser som Bolagsverket ser för den egna verksamheten. Observera att den egna verksamhet som avses här syftar till att skapa förutsättningar för ytterligare nytta för Bolagsverkets målgrupp företagare.

7.2.1 Nyttor

- Förslaget möjliggör en översyn av nuvarande avgiftsstruktur med syfte att erbjuda företagen mer rättvisa avgifter för registreringsärenden.
- Modellen skapar förutsättningar för ökad innovation genom att den finansierar Bolagsverkets tillgängliggörande av öppet och fritt data och därmed också uppdraget att förenkla för företagarna. Fri tillgång till företagsdata är också nödvändigt för att lägga grunden till den utveckling av ekosystem och samverkande

tjänster som bedrivs inom samverkansaktiviteterna Nordic Smart Government and Business (NSG&B) och verksamt.se.

- Förslaget möjliggör en stabil och förutsägbar finansiering som understödjer arbetet med att bibehålla och förbättra den it-infrastruktur som är plattformen för den fortsatta digitaliseringen. Bolagsverkets nuvarande finansieringsmodell ger intäkter som fluktuerar över tid samtidigt som kostnadsmassan beräknas vara relativt konstant på medellång sikt. Detta tillsammans med behov av stora investeringar inom it-infrastruktur skapar en obalans mellan kostnader och intäkter. Bolagsverket ser ett behov av att ha en förutsägbar finansieringsmodell som är stabil inom år, mellan år och på längre sikt. En sådan finansieringsmodell kommer också att ge Bolagsverket möjligheter att effektivare kunna prognostisera myndighetens resultat vilket ytterst påverkar trovärdigheten både inför uppdragsgivaren och bredare inom samhället.
- Bolagsverket behöver i mindre utsträckning avsätta resurser till försäljning av information till tredje part. Resurserna kan behöva växla från att lägga tid på att informera om priser, produktinnehåll etc. till att förklara betydelsen av öppna data. Denna omställning kan innebära både minskade kostnader och högre kvalitet.
- Förslaget möjliggör en kontinuerlig och flexibel styrning av digitaliseringsarbetet.
- Förslaget möjliggör en långsiktig stabilitet i Bolagsverkets finansiering och skapar förutsättningar för att uppnå visioner och genomföra myndighetens uppdrag på bästa sätt.
- Finansieringsmodellen skapar förutsättningar för att fullfölja digitaliseringsplanerna enligt myndighetens strategiska färdplan.
- Förslaget är budgetneutralt för staten
- Finansieringsmodellen, och inte minst digitaliseringen i sig, minskar mängden arbete som varje ärende medför, vilket lägger grunden för lägre kostnader genom att handläggningstiderna blir kortare och mer förutsägbara.

7.2.2 Konsekvenser

- Finansieringsmodellen innebär en mer trögrörlig intäktsmodell som framförallt kommer att baseras på beståndet av antalet företag (huvudsakligen aktiebolag). Drastiska förändringar i företagsbeståndet på kort sikt kan påverka Bolagsverkets förmåga att finansiera verksamheten.
- Bolagsverket kan inte påverka förändringar av antalet företag och det har visat sig vara svårt att prognostisera, exempelvis vid lågkonjunktur och förändringar av krav på aktiekapitalets storlek. Genom att inte ta hänsyn till denna långsiktiga osäkerhet i etableringen av avgiftsnivåer kan Bolagsverket riskera att hamna i återkommande underskott.
- Trögrörligheten i modellen kan leda till noterbara över- och underskott. Bland annat beroende på nivån på avgiften, med vilken tidshorisont den sätts (jämfört med kostnadsbas och investeringar) samt på stora förändringar av det totala antalet företag.
- Ökat uttag av avgiftsfritt data kommer att leda till ökade kostnader för rådgivning och support för användning av företagsinformationen. Även den tekniska supporten kring Bolagsverkets produkter och tjänster för datauttag förväntas öka.

- Ökade kostnader för den administrativa hanteringen av fakturering av registerhållningsavgiften. De ökade kostnaderna kommer att vara relativa till den grad av automatisering som kan uppnås vid faktureringen.
- Bolagsverkets förslag ger inga konsekvenser för statens budget.

8 Juridiska förutsättningar och överväganden

8.1 Inledning

Som framgår av tidigare avsnitt i denna rapport föreslår Bolagsverket en ny årlig registerhållningsavgift för samtliga företag som är registrerade i de företagsregister som Bolagsverket för.¹⁹ Det föreslagna huvudalternativet är att avgiften ska betalas i förskott vid ingången av det år som avgiften gäller för och omfatta kostnader för drift, utveckling och kundservice som är kopplad till registren.

Nedan följer de juridiska frågeställningar som har identifierats och som har lett fram till de överväganden som presenteras i avsnittet.

Dispositionen för avsnitt 8 är att Bolagsverket först redogör för verkets initiala arbetshypotes med en registerhållningsavgift som innefattade ett flertal ärenden (8.2). Därefter följer en redogörelse om den närmare gränsdragningen mellan skatt och avgift (8.3–8.4), vilket är en utredning som innefattar beskrivning av bakomliggande regler samt några i sammanhanget relevanta och angränsande lagstiftningsförslag och domstolsavgöranden. Mot denna bakgrund presenterar sedan verket sina överväganden om varför en ny arbetshypotes med en renodlad registerhållningsavgift föreslås istället (8.5). Därefter presenteras bakomliggande regler och slutliga överväganden avseende författningsförslagets innehåll och disposition (8.6–8.10).

8.2 Den initiala arbetshypotesen

Bolagsverkets initiala arbetshypotes omfattade ett förslag om en årlig registerhållningsavgift som innefattade de flesta förekommande avgifterna för ärenden som aktualiseras inom ett genomsnittligt företagande. De ärenden som är resurs- och kostnadskrävande för Bolagsverket och ärenden som inte kan anses ingå inom ramen för ett genomsnittligt företagande, till exempel administrativ hävning av företagsnamn eller gränsöverskridande fusion undantogs dock från avgiftslösningen för att istället gälla oförändrade bredvid den nya registerhållningsavgiften.

En frågeställning som ganska snart utvecklade sig var registerhållningsavgiftens koppling till avgiftslösningens olika prestationer och om avgiften kunde utgöra en avgift eller om den istället var att anse som en skatt. Frågeställningen är relevant eftersom föreskrifter om skatt måste meddelas i lag. Den närmare gränsdragningen mellan skatt och avgift behövde därför utredas. Nedan följer de bakomliggande reglerna i regeringsformen som styr detta.²⁰

8.3 Föreskrifter som ska meddelas av riksdag respektive regering

Bestämmelserna om hur föreskrifter ska meddelas finns i regeringsformen. Där framgår vilka föreskrifter som ska meddelas i lag eller förordning och vilka föreskrifter som kan meddelas i myndigheters föreskrifter. Vad som ryms inom begreppet avgift styrs av

¹⁹ Se bilaga 3 för aktuella register, lagar och förordningar.

²⁰ Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform (RF).

bestämmelser i regeringsformen samt av dess förarbeten och den praxis som har utvecklats sedan regeringsformen trädde i kraft.

Föreskrifter som gäller skyldigheter för enskilda gentemot det allmänna tillhör riksdagens primära lagområde.²¹ Den föreskriftsrätt som regeringen innehar självständigt och som är relevant i detta sammanhang är den som framgår av 8 kap. 7 § i regeringsformen. Av bestämmelsen framgår att regeringen får meddela föreskrifter om verkställighet av lag. Att det med detta avses föreskrifter av rent administrativt karaktär framgår av förarbetena.²² Av samma bestämmelse framgår också att regeringen får meddela föreskrifter som inte ska meddelas genom lag, regeringens så kallade restkompetens. Med det avses bland annat föreskrifter om frivilliga avgifter, vilket kommer att beröras mer i avsnitt 8.7.2, se nedan.

En avgift som åläggs en enskild är däremot en obligatorisk avgift och ska som huvudregel meddelas av riksdagen eftersom det tillhör riksdagens primära lagområde. Riksdagen kan ge regeringen bemyndigande att meddela föreskrifter om obligatoriska avgifter.²³ Riksdagen kan dock inte lämna bemyndigande avseende föreskrifter om skatt eftersom det tillhör riksdagens obligatoriska lagområde.

För att avgöra vilka föreskrifter som ska meddelas i lag och vilka föreskrifter som får meddelas i förordning behöver därför två viktiga gränsdragningar först göras. Det är dels den mellan föreskrifter som rör skatt och belastande (obligatorisk) avgift och dels den mellan belastande (obligatoriska) och frivilliga avgifter.

8.4 Skatt eller avgift?

Offentliga inkomster består huvudsakligen av skatter och avgifter. Det är riksdagen som beslutar om skatter och avgifter till staten samt om statens budget.²⁴ Riksdagen kan besluta om att inkomsterna får tas i anspråk för ett bestämt ändamål i stället för genom beslut om anslag, så kallad specialdestination.²⁵ Inkomster av skatter ska dock alltid budgeteras och redovisas mot inkomsttitlar.

Av förarbetena till regeringsformen framgår att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan någon direkt motprestation.²⁶ En avgift benämns i stället vara en ersättning som betalas för en specifik vara eller tjänst som staten tillhandahåller och som utgör en motprestation. Gränsen mellan vad som ska anses vara skatt eller avgift är flytande. I förarbetena till regeringsformen uttalade dock departementschefen att man i allmänhet har att göra med en avgift i regeringsformens bemärkelse endast om ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penningprestationen.²⁷

8.4.1 Kollektiva motprestationer

När en avgift inte korresponderar till en direkt motprestation har avgiften karaktären av en skatt. I vissa fall har dock prestationen ansetts ha karaktären av en avgift och inte av en skatt även om prestationen inte är bestämd. Det förhållandet kan uppstå när prestationen utgörs av en så kallad *kollektiv motprestation*. Med detta menas att det är det kollektiv som

²¹ 8 kap. 2 § RF.

²² Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*, s. 211.

²³ 8 kap. 3 § RF.

²⁴ 9 kap. 1 § RF.

²⁵ 3 kap. 6 § budgetlagen (2011:203).

²⁶ a.prop. s. 213.

²⁷ a.prop. s. 219.

den betalande ingår i som får del av motprestationen och inte den enskilde själv. Nedan följer några redogörelser över när undantaget från kravet på specificerad motprestation har tillåtits.

8.4.1.1 I näringsreglerande syfte

Ett exempel på när en kollektiv motprestation kan aktualiseras är enligt förarbetena när avgiften tas ut i näringsreglerande syfte och när den kollektiva motprestationen enligt särskilda regler tillförs i sin helhet till näringsgrenen i fråga.²⁸ Enligt förarbetena kan en sådan tillämpning komma ifråga när avgifterna utgår som led i prisregleringen inom jordbrukets och fiskets områden. Av förarbetena framgår inte i vilka andra fall det kan vara motiverat att frånga huvudprincipen att en avgiftsklassificering förutsätter ett specificerat vederlag. Lagrådet har dock i ett senare lagstiftningsärende anfört att det är tydligt att något mer omfattande avsteg från denna princip inte varit avsett bortsett från prisregleringsavgifter och dylikt.²⁹ Förutsättningarna för riksdagen att ge bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter avseende obestämda prestationer finns således men torde gälla utifrån dessa restriktiva förutsättningar.

8.4.1.2 Fiskevårdsavgift

Ett exempel på tillämpning av kollektiv motprestation i näringsreglerande syfte är fiskevårdsavgiften (numera upphävd).³⁰ Av lagstiftningsförslaget till fiskevårdsavgiften framhölls att avgiftsmedlens användning skulle komma de fiskande till del i form av åtgärder som på olika sätt skulle befrämja fiskevården och som därmed skulle skapa goda fiskemöjligheter för den enskilde. Lagrådet konstaterade att avgiften inte utgjordes av en direkt motprestation till den enskilde avgiftsbetalande, men att det stod klart att avgiftsbegreppet inbegriper fall där vederlaget utgörs av en så kallad kollektiv motprestation och att pålagan därför rättsligt kunde betraktas som en avgift.

8.4.1.3 Tillsynsavgifter

När frågan kommit upp och behandlats i övrigt har det ofta rört kollektiva avgifter för tillsyn.

I ett lagstiftningsärende om tillsyn av fodervaruhandeln skulle fodervaruhandeln belastas med kostnader för tillsyn inte endast hänförliga den egna handeln utan också för kostnader av tillsyn av jordbruksföretag och andra subjekt i förbrukningsledet.³¹ Lagrådet konstaterade att kostnaderna inte hade något samband med branschens egen verksamhet och fann att om ett visst kollektiv belastas med sådana främmande kostnader torde det i realiteten vara att betrakta som punktskatt.

Ett annat lagstiftningsförslag rörde utformningen av delegationsbestämmelser.³² Lagrådet fann inledningsvis att avgiftskriterierna torde vara uppfyllda i den mån avgiften utgjorde vederlag för en myndighets kostnader i samband med myndighetsutövning som var riktad direkt mot den avgiftsskyldige som till exempel avgifter som tas ut för kostnader för handläggningen av en ansökan eller anmälan alternativt för provtagning eller inspektion. Lagrådet tyckte att de aktuella delegationsbestämmelserna innefattade möjligheten att

²⁸ a.prop. s. 219.

²⁹ Prop. 97/98:48, *Ändringar i livsmedelslagen m.fl. lagar*, s. 44.

³⁰ Prop. 1994/95:231, *Med förslag om allmän fiskevårdsavgift*.

³¹ Prop. 1984/85:149, *Om lag om foder*, s. 59.

³² Prop. 1993/94:198, *Om lag om genetiskt modifierade organismer*, s. 163 f. Se även Prop. 1997/98:48 *Ändringar i livsmedelslagen m.fl. lagar* s. 43 som på liknande sätt tar upp frågan om för generella delegationsbestämmelser.

föreskriva om en generell avgift, dvs. en avgift som utgår även om företaget inte varit föremål för någon direkt åtgärd från myndigheternas sida. Lagrådet ansåg att en sådan avgift därför hade karaktären av skatt och att delegationsbestämmelserna därmed stod i strid med regeringsformen.

Transportstyrelsen har i ett lagstiftningsärende hanterat frågan om kollektiva avgifter avseende tillsynsverksamhet. Där anförde myndigheten att tillsynen var av stickprovskaraktär, att motprestationerna var kollektiva samt att avgifterna var riktade mot en bestämd grupp av individer eller företag.³³ Regeringen bedömde att kriterierna för avgiftsuttag var uppfyllda men menade att tillsynen borde ske med jämna mellanrum. Lagrådet anförde att en avgift kan ha karaktären av en avgift och inte skatt när ett avgiftskollektiv tydligt kan avgränsas och definieras, när avgiftens huvudsyfte är att finansiera viss verksamhet och när det finns ett tydligt samband mellan pålagans storlek och kostnaderna för verksamheten. Enligt lagrådets mening är det tillåtet att delegera rätten att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn om avgifterna tas ut för konkreta tillsynsåtgärder. Lagrådet menade att detsamma även torde gälla om till exempel en årlig tillsynsavgift tas ut. Lagrådet bedömde i det aktuella fallet att det var tillåtet att delegera rätten att meddela föreskrifter om avgifter under förutsättning att tillsynen skulle komma att ske för var och en som berörs av avgiften det året och avgiften sammantaget inte överstiger den samlade kostnaden.

8.4.1.4 Lagprövning

Det framgår av regeringsformen att om en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas.³⁴ Frågan om en tillsynsavgift som meddelats av Transportstyrelsen var en avgift eller en skatt har prövats av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD).³⁵ Frågan rörde kollektiva avgifter avseende tillsynsverksamhet. Av avgörandet framgår att HFD tyckte att det fanns ett visst utrymme för att anse att avgiften var en avgift i regeringsformens mening. Domstolen bedömde att det aktuella kollektivet var väl avgränsat och att avgifterna som skulle täcka myndighetens kostnader för tillsynsverksamheten var väl avvägda. Domstolen menade fortsättningsvis att om den som enligt föreskrift har att betala en sådan avgift kan bli föremål för den kontroll eller tillsyn som avgiften finansierar och kontrollen eller tillsynen tillför verksamheten som sådan ett mervärde genom att skapa eller vidmakthålla sunda konkurrensförhållanden finns förutsättningar för att den kollektiva tillsynsavgiften är en avgift i regeringsformens mening.³⁶

8.5 Bolagsverkets bedömning avseende den första arbetshypotesen om avgiftslösning

Bolagsverket kan konstatera att det i rättstillämpningen tillåtits undantag från kravet på specificerad motprestation och att det har rört tillämpning av kollektiva motprestationer i enbart näringsreglerande syfte och tillsynsavgifter.

Bolagsverket tycker att det är tveksamt om undantaget för näringsreglerat syfte kan appliceras på en avgiftslösning som innefattar flera ärendetyper. Verket tycker också att det är tveksamt om myndighetens prestationer i sammanhanget kan anses tillföra aktuella avgiftskollektiv något mervärde på det sättet som framgår av 2013 års avgörande.

³³ Prop. 2010/11:30, *Avgifter i Transportstyrelsens verksamhet*, s. 51 f. och s. 186 f.

³⁴ 11 kap. 14 § RF.

³⁵ HFD 2013 ref. 30.

³⁶ I sammanhanget kan nämnas att hovrättens slutsats var att avgiften var att anse som en skatt.

Bolagsverket konstaterar att i en avgiftslösning där flera ärendetyper är hopslagna uppstår en svagare koppling mellan kostnad och prestation vilket även kan innebära att det saknas koppling. Avgiftslösningen riskeras därför att kunna ses som en skatt. En sådan avgiftslösning skulle också riskera att inte kunna tillämpas efter lagprövning av domstol. Det finns också en risk för att avgiftslösningen kan komma att ses som orättvis då vissa kunder kan anse sig inte nyttja avgiftslösningens möjligheter lika frekvent som andra kunder gör. Bolagsverkets slutsats är att en motprestationskostnad i princip behöver uppstå för att ersättningen ska betraktas som en avgift. Den svaga kopplingen innebär troligen också att det blir svårare att kunna göra uppföljning av verksamheten.

8.6 Förslag om renodlad registerhållningsavgift

Mot bakgrund av det som redogjorts för ovan bytte Bolagsverket inriktning till en renodlad registerhållningsavgift. Den tidigare arbetshypotesen med en registerhållningsavgift som innefattade de flesta förekommande avgifterna för ärenden som aktualiseras inom ett normalt företagande byttes därmed ut till en mer renodlad registerhållningsavgift som istället omfattar kostnader för den drift, utveckling och kundservice som är kopplad till respektive register. Det är också denna senare renodlade registerhållningsavgift som lett fram till det förslag som presenteras i denna rapport.

I det följande går Bolagsverket därför vidare från denna utgångspunkt genom att presentera den utredning som gjorts över hur författningsförslagets innehåll och disposition lämpligen bör utformas. Föremålet för analysen blir här en gränsdragning avseende belastande och frivillig avgifter. Bakgrunden till behovet av gränsdragningen är att regeringen självständigt får meddela föreskrifter om frivilliga avgifter men att det krävs ett bemyndigande från riksdagen för att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om belastande avgifter. Först kommer de grundläggande reglerna att belysas. Sedan kommer Bolagsverket presentera författningsförslagets disposition och innehåll.

8.7 Belastande (obligatorisk) eller frivilliga avgifter

En obligatorisk avgift ska som huvudregel meddelas av riksdagen eftersom det tillhör riksdagens primära lagområde. Riksdagen kan dock ge regeringen bemyndigande att meddela föreskrifter om obligatoriska avgifter. Frivilliga avgifter kan regeringen självständigt meddela föreskrifter om. För att avgöra gränsdragningen mellan riksdagens primära lagområde som omfattar belastande avgifter och regeringens möjligheter att meddela föreskrifter om frivilliga avgifter framgår av förarbetena att avgörande vikt bör fästas vid om den enskilde befinner sig i en sådan situation att han rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlägga avgiften.³⁷ Graden av tvång ska således fastställas efter en helhetsbedömning från fall till fall.

8.7.1 Belastande avgift

En första förutsättning för att en belastande avgift ska få tas ut är att riksdagen beslutat att en viss verksamhet ska bedrivas och att de som använder den vara eller tjänst som tillhandahålls ska betala en avgift. Om inte riksdagen själv bedömer att den ska meddela en sådan föreskrift kan riksdagen ge regeringen ett bemyndigande att föreskriva om en sådan avgift.³⁸ Om en prestation endast kan erhållas genom en ansökningsprocess av offentligrättsliga maktmedel torde utgångspunkten vara att avgiften bör anses vara en

³⁷ Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*, s. 213.

³⁸ 8 kap. 3 § RF.

belastande avgift.³⁹ Några exempel på belastande avgifter är avgifter för körkort, pass, inspektion av fartyg, byte av namn och kontroll av läkemedel.

8.7.2 Frivillig avgift

Uppdragsverksamhet är i regel försäljning av varor och tjänster som är frivilligt efterfrågade. För sådana avgifter har regeringen självständig rätt att bestämma att avgifter ska införas. Regering har också rätt att bestämma avgiftens storlek under förutsättning att avgiften inte innefattar något egentligt överuttag i förhållande till lämnade prestationer.⁴⁰ Stöd för det finns i regeringsformens 3 kap. 7 § vilket härrör från rätten att meddela föreskrifter som inte ska meddelas av riksdagen. Regeringen behöver dock alltid beakta annan lagstiftning eller annat förekommande styrdokument som kan begränsa regeringens föreskriftsrätt. Ett exempel på föreskrifter som regeringen självständigt meddelat föreskrifter om är avgiftsförordningen (1992:191).

Vad gäller beräkning av kostnader inom en myndighets uppdragsverksamhet gäller om regeringen inte i anslutning till ett sådant bemyndigande har föreskrivit något annat, att avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (dvs. full kostnadstäckning). Det framgår av 5 § avgiftsförordningen. Bolagsverket har en relativt omfattande uppdragsverksamhet varför grunden för beräkning är en viktig komponent för verket. Till följd av omarbetning av öppna data-direktivet⁴¹ har förslag lämnats om en ny lag om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data.⁴² Det har också lagts fram ett förslag på ändrade bestämmelser i avgiftsförordningen.⁴³ De båda förslagen har väckt frågor om tillämpningens innebörd och vilken påverkan de kommer ha för Bolagsverkets möjligheter för framtida avgiftsuttag i uppdragsverksamheten. Det är frågor som rör hur försäljning inom uppdragsverksamheten ska förhålla sig till offentlighetsuttag, innebörden av bland annat värdefulla datamängder och definitionen av vad en fil är. För beräkningar som gjorts i detta avseende hänvisas till avsnitt 6 ”Analys och Bolagsverkets förslag”.

8.8 Allmänt om riksdagens bemyndigande till regeringen

Det både förutsätts och finns ett behov av att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om belastande avgifter. Den främsta anledningen är de många praktiska skäl som finns för det. Utgångspunkten enligt 1973 års förarbeten är att sådan delegation ska ges i inte obetydlig omfattning samt i enkla former, eventuellt efter att riksdagen angett efter vilka principer avgifterna ska beräknas.⁴⁴ Hur detaljerat bemyndigandena ska utformas avgörs av riksdagen från fall till fall. I förarbetena har det uttalats: ”Om det var fråga om för medborgarna mindre ingripande föreskrifter borde man kunna ge tämligen vidsträckt bemyndiganden, men om det gällde föreskrifter där mera väsentliga medborgarintressen kunde komma att beröras av regleringen borde riksdagen mera preciserat ange de ramar inom vilka regeringen skulle få röra sig.”⁴⁵ Det har också uttalats att i de fall då det är

³⁹ Prop. 2010/11:40 *En reformerad budgetlag*, s. 39.

⁴⁰ Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*, s. 213.

⁴¹ Öppna data-direktivet, dvs. omarbetningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet).

⁴² Lagrådsremissen *Den offentliga sektorns tillgängliggörande av data* och delbetänkandet *Innovation genom information* (SOU 2020:55).

⁴³ SOU 2020:82 *Avgifter för information i elektronisk form*.

⁴⁴ Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*, s. 219.

⁴⁵ a.prop. s. 209.

tveksamt om regeringen har en egen rätt att besluta om avgifter kan riksdagen istället bemyndiga regeringen den rätten.⁴⁶

Av den kartläggning som gjordes i avgiftsutredningen från 2007 har det lyfts fram att när bemyndiganden inte är tillräckligt preciserade leder det till en osäkerhet kring grunden för avgiftsuttaget med konsekvensen att det kan leda till allt för extensiva tolkningar av lämnade bemyndiganden.⁴⁷ Allt för vida bemyndiganden har också visat sig försvåra för lagrådet att bedöma bemyndigandes grundlagsenliga tillämpning. Lagrådet har exempelvis i anslutning till ett lagstiftningsförslag uttalat att det vill försäkra sig om att avgifter inte ska komma att bestämmas på ett sådant sätt att de blir att hänföra till skatt, vilket menade man skulle omöjliggöra en delegation av normgivningsmakt.⁴⁸ I det aktuella ärendet menade Lagrådet att bemyndigandet var alltför allmänt hållet eftersom det inte framgick vilka som ska betala avgifterna, hur avgifterna ska beräknas eller hur stora avgifterna ska vara.

I sammanhanget kan också nämnas att det av förarbetena framgår att regeringen i viss utsträckning har rätt att i materiellt hänseende fylla ut en lag även om lagen i och för sig skulle befinna sig inom det obligatoriska lagområdet. Förutsättningarna är att den lagbestämmelse som skall kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt. Regeringen kan således inte meddela föreskrifter om något som kan upplevas som ett nytt åliggande för enskilda.⁴⁹

8.9 Grunder för beräkning av indirekta och gemensamma kostnader

När Bolagsverket beräknar avgifter är målsättningen att uppnå full kostnadstäckning för verkets avgiftsbelagda verksamhet. Som framgår ovan av avsnitt 4 ”Bolagsverkets finansiella förutsättningar” innebär det att verket beräknar avgifterna så att intäkterna på sikt täcker samtliga kostnader (långsiktiga självkostnaden) för verksamheten, för både de direkta kostnaderna och för en rättvisande andel av de indirekta kostnaderna.

Det finns kostnader där det inte är möjligt att urskilja exakta kostnadsdrivare i en verksamhet. För att beräkna avgifterna för dessa indirekta eller gemensamma kostnader behöver då schabloner och fördelningsnycklar användas. Det framgår av förarbetena till miljöbalken att regeringen uttalat att en viss schablonisering är nödvändig vid utformningen av ett avgiftssystem men att avgifterna måste stå i rimlig proportion till de kostnader som den avgiftsbetalande åsamkar myndigheterna.⁵⁰

Av Ekonomistyrningsverkets handledning för beräkning av avgifter framgår att avgifter som överstiger full kostnadstäckning kan göra att avgifterna få karaktären av skatt.⁵¹ När avgiftssättningen syftar till intäkter som klart överstiger statens kostnader bör avgiftssättningen därför anses falla inom riksdagens kompetensområde. Det har dock inte ansetts utesluta att viss avgift inom ett verksamhetsområde får innebära ett överuttag och likväl anses tillhöra regeringens kompetensområde. Förutsättningarna för det är att andra

⁴⁶ a.prop. s. 219.

⁴⁷ SOU 2007:96, *Avgifter*, s. 144 f.

⁴⁸ Prop. 1999/2000:51, *Lag om radio- och teleterminalutrustning*, s. 94.

⁴⁹ Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*, s. 211.

⁵⁰ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2 s. 288.

⁵¹ ESV:s handledning (ESV 2014:52), *Sätt rätt pris!*, s. 65.

avgifter inom samma verksamhetsområde lämnar motsvarande underuttag. Av detta följer att avgiftssättningen inom ett verksamhetsområde således bör betraktas som en helhet.⁵²

Ekonomistyrningsverket har i sin handledning uttalat att när fördelningsnycklar används för gemensamma kostnader ska det så långt som möjligt uttrycka ett samband mellan respektive verksamhet och de indirekta kostnaderna som ska fördelas.⁵³ Exempel på fördelningsnycklar är lönekostnader, antal anställda och antal årsarbetskrafter.

8.10 Hur ska föreskrifter om Bolagsverkets föreslagna registerhållningsavgift meddelas?

Som framkommer ovan föreslår Bolagsverket en årlig registerhållningsavgift för respektive företagsregister som Bolagsverket för. Den årliga registerhållningsavgiften föreslås gälla per företag. Det föreslagna huvudalternativet är att avgiften ska betalas i förskott vid ingången av det år som avgiften gäller för.

Av förarbetena till lagstiftningsärendet om avgifter i Transportstyrelsens verksamhet framgår att det anförts att avgifter för registerhållning är att betrakta som avgifter i statsrättslig mening och att bemyndiganden till regeringen avseende sådana avgifter är klart förenliga med regeringsformens bestämmelser.⁵⁴ Bolagsverket ska strax komma till hur förslaget om hur föreskrifterna ska meddelas, men vill först nämna något om bakgrunden till beräkningen av registerhållningsavgiften.

8.10.1 Beräkning av registerhållningsavgiften

Den föreslagna registerhållningsavgiften är en belastande avgift och innebär ett åläggande från det allmänna till enskilda. Innebörden av prestationen är att Bolagsverket mot avgiften sköter om driften och utvecklingen av företagsregistren som myndigheten för samt tillhandahåller den kundservice som är kopplad till registren. Avgiften ska på detta sätt finansiera denna del av myndighetens verksamhet. Det är därför en tvingande skyldighet att betala registerhållningsavgiften (enbart) utifrån det faktum att den enskilde är registrerad i registret.

I förarbetena till stiftelselagen har det anförts att registerhållningsavgiften bör vara beräknad så att den täcker kostnaderna för registrens uppläggning och drift.⁵⁵ För kostnader som uppstår för registreringsförfarandet och för att hålla registret för trossamfund har det bedömts att kostnaderna i princip ska belasta trossamfunden.⁵⁶ Bolagsverkets förslag över en årlig registerhållningsavgift föreslås omfatta kostnader för drift, fortsatt anpassning av verkets register och kundservice som är kopplad till registren.⁵⁷⁵⁸ För de närmare beräkningarna som gjorts i detta avseende hänvisas till avsnitt

⁵² Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*, s. 218.

⁵³ ESV:s handledning (ESV 2014:52), *Sätt rätt pris!*, s. 54.

⁵⁴ Prop. 2010/11:30, *Avgifter i Transportstyrelsens verksamhet*, s. 47 och 52.

⁵⁵ Prop. 93/94:9, *Om stiftelser*, s. 102.

⁵⁶ Prop. 1997/98:116, *Staten och trossamfunden – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund*, s. 28 och Ds 2008:51, *Ett förenklat trossamfund*, s. 23.

⁵⁷ I sammanhanget kan nämnas att Transportstyrelsens vägtrafikregisteravgift omfattas av Transportstyrelsens kostnader för att driva och utveckla vägtrafikregistret. Förutom utveckling och anpassning och kostnader inom it-området omfattas avgiften även av kostnader för kundtjänstverksamheter samt kostnader för tjänster kopplade till vägtrafikregistret, exempelvis ägarbyten samt av- och påställning av fordon. Se länk; [Vägtrafikregisteravgift - Transportstyrelsen](#)

⁵⁸ Bolagsverkets finansieringsmodell är beroende av hur öppna-datalagen kommer påverka avgiftssättning för myndigheten. Bl.a. kommer värdefulla datamängder vara avgiftsfria när det tillgängliggörs i visst format. Vilka

4.4 ”Kostnadsstruktur” och 4.4.1 ”Fördelning av kostnader i beräkning av föreslagna avgifter”.

Bolagsverket eftersträvar transparens och tydlighet för allmänhetens möjligheter till insyn i verksamheten.

Mot den här bakgrunden tror Bolagsverket att det kan finnas ett medborgarintresse som bör beaktas och som gör det lämpligt att det finns en tydlighet i författningsregleringen. Grunden för avgiften och beräkningen av avgiften föreslås av den anledningen framgå genom en bestämmelse i lag följt av en föreskrift om bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avgiften.

8.10.2 Föreskrifter som föreslås meddelas i lag

Bolagsverket föreslår att regeringen ska föreslå riksdagen att i portalbestämmelser i lagarna för respektive register meddela att en årlig registerhållningsavgift ska finansiera respektive företagsregister hos Bolagsverket samt att avgiften ska gälla per företag. Företag som har försatts i konkurs föreslås undantas åläggandet om avgiften. Ett företag där konkurs är inledd kommer att vara registrerat i registret fram till att konkursen har avslutats. Bolagsverket tycker att det är en rimlig avvägning att undanta företag när en konkurs är inledd. Arbetet med att fakturera avgiften och driva in en sådan fordran torde inte uppvägas av de eventuella medel som staten kan förväntas få in. Det föreslås också att det i lag meddelas en bestämmelse om att avgiften för respektive företagsform ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås.

Av aktuella registerlagar framgår att regeringen redan idag i de allra flesta fall har bemyndiganden att meddela föreskrifter för berörda register.

Aktuella bemyndiganden behöver dock utökas så att de även omfattar möjlighet att meddela föreskrifter om registerhållningsavgiften och avgiftsbelopp för registerhållningsavgiften.⁵⁹ Bolagsverket föreslår därför att det i registerlagarna tas in en föreskrift om bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om registerhållningsavgiften i registerförordningarna.

8.10.3 Föreskrifter som föreslås meddelas i förordning

Bolagsverket föreslår att bestämmelser med följande innebörd meddelas av regeringen i respektive registerförordning. Ett företag som är registrerat i respektive företagsregister ska betala en årlig registerhållningsavgift. Den årliga avgiften ska tas ut i förskott. Underlaget för avgiften ska utgå från förhållandena den 1 januari det år som avgiften avser. Avgiften ska påföras automatiskt med stöd av uppgifter från respektive register. Beslut om att påföra avgiften ska få verkställas omedelbart. Avgiften ska enligt huvudförslaget betalas efter fakturering av Bolagsverket.⁶⁰

datamängder som utgör värdefulla datamängder och hur de ska göras tillgängliga på ett enhetligt sätt kommer kommissionen fastställa inom ramen för en genomförandeakt. Den akten är ännu inte fastställd.

⁵⁹ Bolagsverket har noterat att vad det gäller, europeiska grupperingar för territoriellt samarbete, saknas bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter i registreringsärenden. Bolagsverket har därför utöver bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om registerhållningsavgiften, även lagt in ett förslag om ett bemyndiganden att meddela föreskrifter om avgifter för registreringsärenden.

⁶⁰ Länsstyrelsen (registerhållningsavgift för stiftelser) och Transportstyrelsen (Vägrafikregisteravgift för fordon; t.ex. bil, motorcykel och släpvagn) fakturerar sina avgifter.

Om avgiften inte betalas inom föreskriven tid ska registreringsmyndigheten skicka ut en betalningspåminnelse. Om fakturan eller påminnelsen kommer i retur ska samtliga möjligheter att nå företaget uttömmas, dvs. dessa ska skicka till företagets samtliga företrädare innan ärendet lämnas över för indrivning. Om avgiften inte betalats efter betalningspåminnelse ska avgiften lämnas över till Kronofogden för indrivning.

8.10.3.1 Sanktioner

För det fall en registerhållningsavgift inte betalas har Bolagsverket övervägt olika möjligheter att införa sanktioner. Bolagsverket genomför i andra sammanhang exempelvis tvångslikvidation för vissa företagsformer såsom aktiebolag och ekonomiska föreningar. Av bestämmelserna om tvångslikvidation följer att ett aktiebolag kan bli föremål för tvångslikvidation när till exempel en årsredovisning inte lämnats in i tid.⁶¹ De motiv som framhålls i sammanhanget är borgenärsintresset och näringslivets behov av att ha tillgång till ännu aktuella årsredovisningar.⁶²

Ytterligare ett exempel på en annan grund för tvångslikvidation är när en behörig styrelse saknas.⁶³ I detta fall framhålls vikten av att upprätthålla styrelsefunktionen eftersom en obehörig styrelse saknar beslutsförmåga.⁶⁴ En obehörig styrelse och framför allt avsaknaden av en styrelse uppfyller inte heller utomståendes behov av att kunna nå företagets företrädare. Även preventionsintresset från ett ekobrottsperspektiv har framhållits i sammanhanget. Tvångslikvidation medför emellertid mycket stora konsekvenser för det berörda företaget och utgör ett betydande ingrepp i enskildas rättigheter. Bolagsverket anser inte att det föreligger sådana tungt vägande skäl som bör krävas för införande av tvångslikvidation för utebliven betalning av registerhållningsavgiften, på det sätt som det föreligger vid för sent inlämnande årsredovisningar eller obehöriga styrelser.

Andra sanktioner som övervägts vid obetald årsavgift är en införing av en anmärkning i registren eller hinder att anmäla ändring av företagsuppgift till den tidpunkt årsavgiften har betalats. I verkets dialog med näringslivet har olika synpunkter om sanktioner kommit fram. Det har förts fram att en årsavgift som inte betalas ska vara sanktionerad samtidigt som det också har påpekats att en ny årsavgift är betungande i sig och kommer lämnas över till Kronofogden för indrivning för de fall avgiften inte betalats, vilket också i sin tur bland annat kan leda till en betalningsanmärkning. Bolagsverket delar den bedömningen och anser att det utgör en tillräcklig sanktion då registerhållningsavgiften inte betalas.

Bolagsverket anser sammanfattningsvis att ett införande av nya sanktioner framstår som alltför ingripande och oproportionellt. Den bedömningen kan ändras om det efter någon tids tillämpning visar sig att registerhållningsavgiften inte betalas i tillräckligt hög utsträckning.

8.10.4 Omprövning och överklagande

Registerhållningsavgiften är enligt förslaget en avgift för att finansiera myndighetens verksamhet beträffande de företagsregister som myndigheten för. Företagens motprestation består av myndighetens arbete med drift och utveckling samt den support

⁶¹ Om årsredovisningen och i förekommande fall revisionsberättelsen inte lämnas in senast elva månader efter räkenskapsårets utgång kan aktiebolaget komma att bli tvångslikviderat (25 kap. 11 § punkt 2 aktiebolagslagen).

⁶² Prop. 1994/95:67, *Försenade årsredovisningar m.m.* s. 19 ff.

⁶³ 25 kap. 11 § punkt 1 aktiebolagslagen.

⁶⁴ a.prop. 34 ff.

och kundservice som är kopplad till registren. Avgiften är därför ett obligatorisk åläggande för alla företagsformer som är registrerade i respektive register. Det avgörande för att ett företag påförs en debitering av en registerhållningsavgift är att företaget vid en viss tidpunkt är registrerat i ett av registren.

Bolagsverket anser att beslut att påföra avgiften inte är av det slag som kan överklagas. Frågan om överklagbarhet kan emellertid behöva utredas närmare. För det fall det skulle inträffa något fel vid påförandet av debiteringen finns omprövningsinstitutet att tillgå.

8.10.5 Alternativ

Bolagsverkets målsättning är att finna en effektiv och i mesta möjliga mån digital lösning för hanteringen av registerhållningsavgiften. Bolagsverket tycker att de befintliga förutsättningarna innebär en utmaning eftersom digitala alternativ och processer ännu inte finns utvecklade, anpassade och tillgängliga i den digitala infrastrukturen i önskvärd omfattning. I avvaktan på detta har Bolagsverket utforskat möjligheter med utgångspunkt i befintlig lagstiftning. De alternativa förslagen behöver dock fortsatt utredas.

8.10.5.1 Registerhållningsavgift utan beslut

Bolagsverket har funderat över om det finns möjligheter att införa avgiftsskyldighet avseende registerhållningsavgiften utan att myndigheten fattar beslut om avgiften dvs. att avgiften utgår direkt från författningsbestämmelse. Den bakomliggande frågan är om det alltid krävs att en myndighet fattar ett formellt beslut för att ålägga enskilda betalningsskyldighet. Registerhållningsavgiften är som tidigare nämnts en avgift som kommer påföras med automatiserad behandling. Det finns inte något behov av att avgiften ska genomgå någon särskild prövning utan det är de faktiska förhållandena, dvs. att ett företag vid en viss tidpunkt förekommer i registret, som grundar och slutligt avgör avgiftsskyldigheten.⁶⁵ Förutsättningarna för att frångå beslutsfattande i denna mening är dock oklara för Bolagsverket och behöver därför utredas vidare.

Även om det skulle vara möjligt att ålägga enskilda betalningsskyldighet för avgifter utan att det föregås av att myndighet fattar beslut inställer sig frågan om ett indrivningsförfarande går att genomföra utifrån dessa förutsättningar. För att skicka en fordran för indrivning direkt till Kronofogden behöver Bolagsverket ha grund för fordran, dvs. en exekutionstitel; en exigibel handling. Ett beslut (som enligt särskilt föreskrift får verkställas enligt 3 kap. 1 § punkt 6 utsökningsbalken (UB)) är en exigibel handling.

Om Bolagsverket inte kan redovisa grund för fordran i form av ett beslut behöver det därför finnas en annan handling som är exigibel eftersom fakturan som Bolagsverket tänkt skicka ut till företag inte i sig är en exigibel handling. Den exigibla handling som då kan komma ifråga, är så vitt Bolagsverket förstår, den som framgår av 3 kap. 1 § punkt 7 UB. Av den bestämmelsen framgår att det är fråga om en ”handling som enligt en särskild föreskrift får läggas till grund för verkställighet”. Med det avses, enligt ett senare förarbete till UB, främst beslut om betalningsskyldighet som innebär att vissa föreningar eller inrättningar uttaxerar bidrag, dvs. genom en särskild debiteringslängd fastställer betalningsskyldighet för varje medlem om hur mycket varje medlem ska betala och när.⁶⁶ Nämnvärt i sammanhanget är att medlemmar kan väcka talan om rättelse av debiteringslängden. Liknande reglering finns också för skyldighet att hålla visst stängsel samt utdebitering i form av förskott som behövs för renskötsel. Bolagsverket funderar över

⁶⁵ Med undantag för företag som är i konkurs.

⁶⁶ SOU 2016:81, *Ett modernare utsökningsförfarande*, s 103 ff.

om bestämmelsen skulle kunna vara tillämplig för en handling som är en betalningsavisering grundat enbart från en författningsreglerad skyldighet och utan att beslut först fattats om avgiften. Om detta alternativ fortsatt ska övervägas behöver det fortsatt utredas.

Ytterligare fråga som gör sig gällande i sammanhanget är hur eventuella fel ska hanteras enligt detta alternativ. Det går inte att utesluta att registren skulle kunna komma att innehålla felaktig information. Som Bolagsverket ser det behövs därför en möjlighet för företag att begära omprövning. Möjlighet till omprövning finns i förvaltningslagens bestämmelser om ändring av beslut. Bolagsverket funderar i sammanhanget över möjligheten till analog tillämpning där betalningsskyldigheten utgår direkt från författningsbestämmelse och inte genom ett formellt beslut.

8.10.5.1.1 Beslut som elektronisk uppgift

Om slutsatsen blir att ett formellt beslut behövs för att ålägga enskilda en registerhållningsavgift, har Bolagsverket funderat över om processen kring beslutet går att effektivisera. Ett alternativ skulle kunna vara att hantera beslutet som en elektronisk uppgift i verkets verksamhetssystem. I sammanhanget kan jämförelsevis nämnas konstruktionen för beslut för företagsinteckningar där beslut om en företagsinteckning fattas som en elektronisk notering i verksamhetssystemet.⁶⁷

8.10.5.2 Benämning av fakturan

Bolagsverket har också funderat över fakturaunderlagets betydelse för kunden. Det har framkommit att en kund kan komma att efterfråga beslutsunderlag om ett sådant inte finns medskickat fakturan. Av effektivitetsskäl är det inte optimalt att behöva skicka ut två olika dokument. Bolagsverket har dock uppfattat att det förekommer olika konstruktioner av betalaviseringslösningar i effektiviserande riktning där benämningen ”faktura” inte används utan dokumentet istället benämns ”beslut” eller ”x-avgift” eller dylikt. Av de hybridlösningar som Bolagsverket tagit del av innebär konstruktionen vidare att grunden för beslutet redovisats, ibland som ”specifikation”, kombinerat med ett inbetalningskort. Bolagsverket uppfattar dessa lösningar som ändamålsenliga särskilt med beaktande att indrivningsförfarandet kräver att det finns en grund för fordran att skicka med till Kronofogden.

Om tilltänkt lösning av någon anledning (t.ex. pga. hindrande tekniska krav i en it-lösning) innebär att dokumentet behöver benämnas faktura kan kanske en alternativ lösning för tillgång till underlag vara att det i fakturan hänvisas om var underlaget finns att tillgå. Till exempel att beslutet finns att ta del av på ett upplagt kundkonto eller liknande som finns att nå via bankID på myndighetens hemsida. Det skulle kunna vara tänkbart med tillgång till underlaget via exempelvis ett företagskonto eller ”Mina sidor”.

Samtliga alternativ behöver utredas ytterligare.

8.10.5.3 Utsändande av faktura

Även vad gäller hanteringen av utsändande av faktura vill Bolagsverket finna en så effektiv lösning som möjligt både för verkets hantering och ur kundens perspektiv. För Bolagsverkets förslag och överväganden avseende kanaler för utsändande av faktura m.m., se även avsnitt 6.1.1.1 ”Betalningsmodell”.

⁶⁷ Se 17-18 och 22 §§ förordning (2003:552) om företagshypotek.

Vad gäller möjligheter att sända fakturor med digital post behöver det först beaktas att det här är fråga om utskick av fakturor. Fakturor får inte skickas ut digitalt utan mottagarens medgivande.⁶⁸ För att Bolagsverket ska kunna sända ut digitala utskick i form av faktura via exempelvis Mina meddelanden behöver mottagaren först ha medgett att Bolagsverket får skicka fakturor till mottagaren.

Möjligheten för verket att skicka ut post till e-postadresser finns. Bolagsverket har också möjlighet att skicka ut e-post krypterat. Förutsättningar och behov av att göra det i detta sammanhang behöver dock utredas. Utgångspunkten är dock att eftersom det är fråga om en faktura behöver mottagaren först medge att sådan post får skickas till e-postadressen. Om ett behov och önskemål finns från verkets kunder (som verket i dialogsamtal med näringslivet uppfattat finns) skulle möjligen ett alternativ kunna vara att erbjuda kunder (i vart fall av pga. särskilda skäl) att ingå avtal med Bolagsverket om att få sina fakturor avseende registerhållningsavgiften via e-post. E-post skulle också kunna aktualiseras vid kommunikation av typen informationsmeddelande men pga. informationssyftet därmed inte grunda rätt att driva in en fordran enbart utifrån ett sådant utskick.

Bolagsverket har också undersökt ett alternativ som lägger en större ansvarsbörda avseende betalningen av avgiften på den avgiftsskyldige. Bolagsverket har i detta avseende tittat på hur hanteringen ser ut för beslut och betalning avseende infrastrukturavgift och trängselskatt. I dessa fall uppstår betalningsskyldighet vid passage av betalstationer med innebörden att det därmed uppstår en skyldighet att betala avgiften och skatten även om den betalningsansvarige inte har fått något beslut.⁶⁹ Det förväntas och åläggs den betalningsskyldige att vid behov informera sig om de betalningsuppgifter som behövs för att kunna betala avgiften och det är således dennes ansvar att se till att trängselskatt respektive infrastrukturavgift betalas in i rätt tid.⁷⁰

Bolagsverket har i sammanhanget därmed funderat över tidpunkten för när skyldigheten att betala registerhållningsavgiften inträder för ett företag. Av huvudförslaget framgår att ett företag är betalningsskyldigt om det finns registrerat vid ett visst datum i registret. Av förslaget följer också att verkställighet av betalningsskyldigheten kan ske omedelbart. Ur ett Bolagsverksperspektiv skulle det här alternativet kunna kopplas till denna tidpunkt. Utsändande av betalaviseringar kan kanske inte frångås enligt detta alternativ men bör kunna ske i kombination med olika informationsinsatser såsom information på verkets hemsida och information i samband med när ett företag ansöker om nyregistrering och även andra registreringar. Även förtida påminnelser skulle kunna aktualiseras vid detta alternativ.⁷¹ Den stora fördelen för Bolagsverket skulle vara förutsebarheten över betalningsskyldigheten. Om alternativet ska fortsätta att övervägas behöver det dock fortsatt utredas.

8.10.5.4 Sammanfattning

Bolagsverket ser helst att de utskick som verket ska göra är digitala och automatiska. Verket vill också hitta en enklare hantering i beslutsprocessen. Om det behöver finnas ett beslut

⁶⁸ Se 11 kap. 3 § mervärdesskattelagen och 13 § i DIGG:s föreskrifter om hantering av beställningar och standarder vid elektroniskt informationsutbyte (MDFFS 2021:1).

⁶⁹ Se 9 § i lagen (2004:629) om trängselskatt samt 4 och 8 §§ förordning (2014:1564) om infrastrukturavgifter på väg.

⁷⁰ Prop. 2007/08:52, *Nya regler om beslut och betalning avseende trängselskatt m.m.*, s 17. Se till exempel förvaltningsrätten i Stockholms dom från 15 januari 2019 i mål nr 29261-18 (infrastrukturavgift) och förvaltningsrätten i Göteborgs dom från 20 maj 2020 i mål nr 6008-20 (trängselskatt).

⁷¹ Se t.ex. 4 § förordningen (1995:1633) om vissa årsredovisningsfrågor.

eller annat underlag borde det kunna göras till en digital uppgift som också vid behov kan vara åtkomligt för företag. Bolagsverket finner det också önskvärt med effektiva och digitala möjligheter för myndigheter att skicka fakturor och skicka fordran vidare till Kronofogden. Bolagsverket funderar i sammanhanget över om det finns planer på att uppdatera dessa processer såsom i till exempel redan påbörjat lagstiftningsarbete om digital delgivning. Bolagsverket ser goda möjligheter med en lagstadgad betalningsskyldighet utifrån att ett företag är registrerat vid en viss tidpunkt. Bolagsverket tror att det alternativet skulle ge ett tydligt ansvar och också incitament för företag att komma att bevaka sin betalningsskyldighet. Med ett sådant lösningsalternativ skulle Bolagsverket också kunna ge företagen flera möjligheter att hitta stabila och trygga betalningslösningar som passar olika företags behov till exempel genom att teckna avtal med en digital brevlådeleverantör, nätverksstödet Peppol, mejl eller autogiro. Företagens behov behöver fortsatt fångas upp i dialog.

8.11 Övriga föreskrifter

8.11.1 Föreskriftsrätt för Bolagsverket

Det framgår ovan att Bolagsverket anser att vidare utredningar är nödvändiga för att hitta den närmare och mest lämpliga lösningen för hur utskick och betalning av fakturan av registerhållningsavgiften ska ske. Bolagsverket tycker dock att det redan av nuvarande förslag framkommer behov för att registreringsmyndigheten självständigt ges möjlighet att utforma den närmare tillämpningen av bestämmelserna av de olika registerförordningarna. Det skulle ge myndigheten en god flexibilitet vid den regleringen. Av förslaget framgår att bemyndigandet nu fått en generell utformning. Vid behov kan detta justeras.

8.12 Bekräftelse av företagsinformation

Av den omvärldsbevakning som gjorts i utredningen har det kommit fram att bland annat Storbritanniens motsvarighet till Bolagsverket Companies house ger företag möjlighet att verifiera viss företagsinformation i samband med att en årlig licensbaserad avgift ska betalas. Bolagsverket har därför övervägt en möjlighet i denna riktning för företag att ges möjlighet att bekräfta företagsinformation i samband med betalningen av registerhållningsavgiften.

Det har dock visat sig att det finns ett flertal lagstiftningsmässiga hinder och frågeställningar att beakta i sammanhanget. Bland annat skulle det gå emot nuvarande ordning med aktiebolagslagens bestämmelser om att en ändring genast ska anmälas till Bolagsverket och verkets möjligheter att förelägga om vite för bolag som inte följer bestämmelserna i aktiebolagslagen. I sammanhanget kan även adderas att det till en ändring i många fall ska biläggas exempelvis stämmoprotokoll som utvisar ändringen och att det då inte skulle bli fråga om en verifiering av uppgifter i den bemärkelsen. Mot den bakgrunden har Bolagsverket därför funnit att det med den befintliga lagstiftningen inte lämpar sig att införa en möjlighet till verifiering i samband med betalning av registerhållningsavgiften.

9 Förslag till genomförande

Bolagsverket föreslår att regeringen beslutar om en ny finansieringsmodell baserat på Bolagsverkets förslag i denna rapport. Bolagsverket föreslår i korthet följande:

- Samtliga företag och föreningar betalar en fast årlig registerhållningsavgift. Avgiften är densamma oavsett företagsform.

- Avgifterna för nyregistrerings- och ändringsärenden kvarstår. Strukturen och storleken på avgifterna för dessa ärenden ska dock sättas med hänsyn till full kostnadstäckning inom det enskilda avgiftsområdet. Som en del av detta vill Bolagsverket skapa en större skillnad mellan avgifterna för manuell och digital inlämning. Syftet är då att främja digital inlämning för att möjliggöra effektivare hantering och högre kvalitet i registerdata. Förslaget tar också hänsyn till att de nuvarande avgifterna är satta under lång tid och behöver förändras så att de blir enklare att förstå och därmed mer anpassningsbara inför framtida förändringar.
- Uttag av definierat särskilt värdefulla data med stöd av öppna data-direktivet och den nya öppna data-lagen ska vara kostnadsfritt i vissa bestämda kanaler. Här är det ännu inte tydligt, varken i direktivet, i den svenska öppna data-lagen eller i den pågående utredningen kring avgifter för information i elektronisk form (SOU 2020:82) vilka registerdata och relaterade tjänster som ska betraktas som särskilt värdefulla data och därmed omfattas av registerhållningsavgiften. Bolagsverkets strategiska ställningstagande är dock att stödja innovativ digitalisering inom näringslivet genom att bidra till att företagsinformationen flödar fritt och skapar värde för samhället. Verkets långsiktiga målsättning är därför att även den företagsinformation som inte är definierad som särskilt värdefulla data ska vara kostnadsfri och göra nytta i de kanaler där informationen är efterfrågad.
- Avgifterna inom uppdragsverksamheten kvarstår för de vidareförädlade tjänster och produkter som är valfria för kunden och som innebär merarbete för Bolagsverket.
- Modellen bör utgå från det fjärde av de fyra scenarier ”*All registerdata ska vara avgiftsfritt i alla Bolagsverkets digitala tjänster*” som beskrivs i rapporten.
- I samband med översynen av finansieringsmodellen vill Bolagsverket lyfta frågan kring regleringsbrevets indelning i myndighetens avgiftsbudget. Verket föreslår att den avgiftsbelagda verksamheten delas in i offentligt rättslig verksamhet och uppdragsverksamhet. Detta bland annat för att kraven på verksamheten ändras då den registerinformation som ska tillgängliggöras avgiftsfritt blir en del av registerhållningen och därmed en del av den offentligt rättsliga verksamheten. Kostnaderna ska då också finansieras av offentligt rättsliga avgifter.

Utgångspunkten för Bolagsverkets förslag är behovet av finansiella förutsättningar för att driva och utveckla den service och infrastruktur som motsvarar de krav och behov som ger rätt förutsättningar för ett effektivare digitalt näringsliv. Detta kräver en finansieringsmodell som är stabil och relevant för avgiftsbetalarna, samtidigt som den ger Bolagsverket de bästa förutsättningarna för att genomföra sitt uppdrag.

Föreslagen modell med en fast årlig registerhållningsavgift ger därutöver en mer rättvis och jämn avgiftssättning där de företag vars information är tillgänglig via registren också står för de kostnader som uppstår. Detta jämfört med nuvarande modell där avgift endast tas ut för vissa ärendetyper. Modellen blir också stabilare för Bolagsverket och ger bättre förutsättningar för planering av en flexiblere verksamhet som ökar kundnyttan. Vidare anser Bolagsverket att den nuvarande finansieringsmodellen inte är anpassad för den digitala framtid som Bolagsverket och andra myndigheter står inför. Vi går från manuell handläggning till digitala flöden och automatiserade handläggnings- och beslutsprocesser. Vi lämnar gradvis en verksamhet som finansieras via transaktionsavgifter och går mot en verksamhet baserad på ekosystem med i huvudsak fasta kostnader av gemensam karaktär.

Förslaget innebär att vissa frågor behöver utredas vidare för att alla förutsättningar ska vara på plats för att en ny finansieringsmodell kan börja tillämpas; Här kan ingå eventuella kompletteringar av verkets förslag till ändringar av nuvarande avgiftsstruktur, ändringar i lagsstiftning samt ändringar i Bolagsverkets instruktion och regleringsbrev som tydliggör att tillgängliggörande av företagsdata ingår i Bolagsverkets offentligt rättsliga verksamhet. Till detta ska även fogas en risk- och konsekvensanalys.

10 Bilagor

Bilaga 1 – Regeringsuppdrag_N2021-00167

Bilaga 2 – Författningsförslag

Bilaga 3 – Företagsregister lagar och förordningar