

Regeringen
Finansdepartementet

Vår referens/dnr:
121/2017

103 33 Stockholm

Er referens/dnr:
Fi2017/02891/V

2017-10-12

Remissvar

Finansinspektionens promemoria En ny ordning för redovisningstillsyn

Svenskt Näringsliv ber att få avge följande remissvar över ovan angivna promemoria.

Svenskt Näringsliv välkomnar och tillstyrker den ordning för redovisningstillsyn som föreslås i promemorian. Svenskt Näringsliv instämmer i de synpunkter som Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden angivit i sitt remissvar. Svenskt Näringsliv vill därutöver peka på några punkter där förslaget skulle kunna förtydligas. Vidare ges några lagtekniska synpunkter.

Nämndens verksamhet

Enligt förslaget ska självregleringsorganet, Nämnden för svensk redovisningstillsyn, uppmana emittenten att antingen publicera en särskild rättelse eller i sin framtida information rätta felaktigheterna i det fall Nämnden i sin granskning kommer fram till att en emittent har överträtt tillämpliga bestämmelser och överträdelsen är ringa (s. 19 i promemorian). Följer inte emittenten Nämndens uppmaning ska ärendet överlämnas till Finansinspektionen. Om överträdelsen inte är ringa ska granskningen avbrytas och ärendet överlämnas till Finansinspektionen.

Vad som i detta sammanhang utgör en ringa överträdelse blir därmed av stor betydelse för emittenterna. Någon beskrivning av vad termen innebär lämnas dock inte i promemorian. Av ESMA:s riktlinjer för tillsynen framgår att tillsynsåtgärder (exempelvis i form av rättelse) ska kunna vidtas vid materiella överträdelser av regelverket.¹ Svenskt Näringsliv ser det därför som värdefullt att det förtydligas vad som avses med en ringa överträdelse och vad skillnaden är mellan en ringa överträdelse och en materiell överträdelse enligt ESMA:s riktlinjer.

Den föreslagna verksamheten bedöms enligt promemorian inte utgöra myndighetsutövning. Nämnden ska enligt promemorian inte kunna fatta några för företagen bindande beslut som går att överklaga. En uppmaning till rättelse skulle dock av emittenten kunna uppfattas som en åtgärd av sanktionskaraktär. Det är därför värdefullt om det klargörs vad innebörden av en

¹ Guideline 7, ESMA Guidelines on enforcement of financial information, 28 October 2014, ESMA/2014/1293en.

rättelseuppmaning är. Mot bakgrund av att ärendet ska överlämnas till Finansinspektionen om emittenten inte följer uppmaningen ligger det nära till hands att också ställa frågan om inte emittenten borde kunna överklaga beslutet om rättelse.

Av betydelse i sammanhanget är också vilken status ärendena kommer att ha inom ramen för det europeiska erfarenhetsutbytet. Av de prioriteringar för tillsynen som årligen tas fram av ESMA framgår att det är materiella överträdelser som samarbetet i EECS tar sikte på.² Det framgår dock inte av promemorian om de ringa överträdelser som Nämnden bereder kommer att tas upp för diskussion i EECS eller om detta endast kommer att ske i fråga om överträdelser som inte är ringa och därför överlämnats till Finansinspektionen. En ytterligare fråga som bör tydliggöras är om de ringa överträdelser Nämnden beslutat om ska kunna arkiveras i ESMA:s databas för tillsynsärenden, eller om detta kräver att ärendet har överlämnats till Finansinspektionen.

Avsikten är enligt promemorian att både Finansinspektionen och Nämnden ska vara representerade i EECS. Enligt promemorians förslag bör Nämndens skyldighet att aktivt delta i det europeiska erfarenhetsutbytet framgå av myndighetsföreskrifter. Vidare föreslås att Finansinspektionen och Nämnden bör delta i gemensamma beredningsmöten i syfte att koordinera gemensamma ståndpunkter samt arbetet i EECS (s. 32 i promemorian). Svenskt Näringsliv anser att även detta bör framgå av myndighetsföreskrifter.

Avslutat ärende

Enligt promemorians förslag ska Nämnden inte vara skyldig att kommunicera material till en emittent i det fall Nämnden inte anser att någon överträdelse skett. Svenskt Näringsliv anser att det är en rimlig slutsats. I tillägg till detta bör det tydliggöras vad som i övrigt gäller i fråga om granskningsinsatser som avslutats. Enligt nuvarande ordning har börsernas övervakningsfunktion brevlades meddelat de emittenter som varit föremål för granskning när granskningen är avslutad. Svenskt Näringsliv anser att det av rättssäkerhetsskäl är centralt att den emittent som är föremål för granskning får information om när ärendet avslutats. Ett sådant krav bör därför ställas på Nämnden.

Det bör också klargöras om Finansinspektionen, i sin roll som behörig myndighet, självständigt får ta upp en fråga som rör ett av Nämnden avslutat ärende på nytt och om de sanktioner som Finansinspektionen kan besluta om i så fall är tillämpliga. Detta gäller såväl när Nämnden avslutat ett ärende för att den anser att ingen överträdelse skett som när överträdelserna anses ringa.

Ingripanden

I betänkandet En ny ordning för redovisningstillsyn (SOU 2015:19) föreslogs att bestämmelsen i 25 kap. 22 § Lagen om värdepappersmarknaden skulle ändras så att erinran reserverades för allvarliga överträdelser, till skillnad från i dag då erinran kan meddelas så snart en överträdelse bedöms som annat än ringa. I den nu remitterade promemorian avstyrker Finansinspektionen att utredningens förslag genomförs (se avsnitt 3.7). Finansinspektionen anser att en erinran bör kunna meddelas för samtliga överträdelser som inte är ringa eller ursäktliga. Svenskt Näringsliv ställer sig bakom förslaget i betänkandet SOU 2015:19 att erinran reserveras för allvarliga överträdelser och ser det som angeläget att det genomförs.

² Se exempelvis ESMA:s Public Statement, European common enforcement priorities for 2016 financial statements, 28 October 2016, ESMA/2016/1528, s. 1.

Vidare föreslås i promemorian att den nuvarande bestämmelsen i 25 kap. 22 § Lagen om värdepappersmarknaden, som innebär att Finansinspektionen inte ska besluta om erinran om en börs eller reglerad marknad i ett annat land inom EES vidtar tillräckliga åtgärder mot emittenten, ska behållas. Detta motiveras i promemorian med att det inte finns något som hindrar en börs eller reglerad marknad i ett annat land i EES att ingripa mot en emittent som överträtt reglerna, exempelvis med stöd av noteringsavtal. Detta motiv äger dock även giltighet i fråga om åtgärder som vidtagits av svenska börser och reglerade marknader till följd av de noteringsavtal som gäller där. Svenskt Näringsliv anser därför att bestämmelsen även ska omfatta åtgärder som vidtagits av svenska börser och reglerade marknader. I annat fall blir regleringen diskriminerande för de emittenter vars värdepapper är upptagna till handel på en svensk marknadsplats.

Tidigare fanns två typer av avgifter som kunde beslutas om vid överträdelser avseende finansiell information. Vid bristande offentliggörande kunde beslut fattas om särskild avgift. Om informationen inte hade upprättats i enlighet med regelverket kunde beslut fattas om straffavgift. Särskild avgift fick endast meddelas om emittenten inom sex månader från det att överträdelserna ägde rum blivit upplyst om att Finansinspektionen tagit upp frågan.

I samband med en lagändring 2016 ändrades benämningarna på särskild avgift och straffavgift till sanktionsavgift. Syftet var att tydliggöra att avgifterna är administrativa sanktioner. I promemorian aktualiseras frågan om detta har medfört att även de sanktionsavgifter som tidigare benämndes straffavgifter omfattas av sexmånadersregeln i 25 kap. 20 § Lagen om värdepappersmarknaden. Såsom lagtexten är utformad täcker den samtliga sanktionsavgifter. I promemorian föreslås dock att sexmånadersregeln ska inskränkas till sanktionsavgifter som utgår enligt 25 kap. 19 § Lagen om värdepappersmarknaden, dvs. sådana som tidigare benämndes särskild avgift vid bristande offentliggörande.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget. Svenskt Näringsliv anser att det bör ställas krav på att Finansinspektionen agerar skyndsamt om den inleder ett förfarande avseende sanktionsavgifter. Det framstår som omotiverat att göra skillnad på bristande offentliggörande och avvikelse från regelverket. Ingen ändring bör därför ske.

Självregleringen och syftet med redovisningstillsynen

Självreglering av värdepappersmarknaden har historiskt sett visat sig fungera väl i Sverige och Svenskt Näringsliv instämmer i promemorians beskrivning av de fördelar självregleringen generellt sett uppvisar. En sådan fördel är att systemet medför ökad flexibilitet då ett självregleringsorgan har möjlighet att sätta upp mer ambitiösa standarder i förhållande till lagens krav, vilket stämmer i den utsträckning ett självregleringsorgan ges en normgivande uppgift.

Redovisningstillsynen syftar dock till att övervaka att informationen är upprättad i enlighet med relevanta rapporteringsramverk, vilket i praktiken för noterade företag i Sverige innebär IFRS, gällande redovisningslagstiftning med tillhörande normgivning från Rådet för finansiell rapportering och, i tillämpliga fall, Finansinspektionen. Ett viktigt syfte med tillsynen och det samarbete som sker inom ramen för ESMA är att främja en konsekvent tillämpning av regelverket i EU. Detta kräver ett stort mått av enhetlighet i tolkningen mellan tillsynsorganen och kan därmed vara svårt att förena med att sätta upp mer ambitiösa nationella standarder på det sätt som antyds i promemorian. Om avsikten är att Nämnden för svensk redovisningstillsyn ska få en normgivande uppgift så anser Svenskt Näringsliv att detta bör

tydliggöras. I annat fall bör motiven anpassas till den övervakande roll Nämnden för svensk redovisningstillsyn föreslås att få.

Finansiering av redovisningstillsynen

Enligt promemorians förslag ska emittenterna bekosta den tillsyn som Nämnden för svensk redovisningstillsyn ska bedriva (promemorian s. 38). Det föreslås att detta lagregleras genom en ändring av 23 kap. 13 § Lagen om värdepappersmarknaden.

Om en emittent inte betalar avgiften till Nämnden ska Nämnden enligt promemorian kunna överlämna övervakningen av emittenten till Finansinspektionen. Svenskt Näringsliv anser att det är en lämplig ordning. Svenskt Näringsliv anser dock att det av tydlighetsskäl också bör lagregleras under vilka förutsättningar Nämnden har möjlighet eller skyldighet att överlämna övervakningen till Finansinspektionen, liksom hur rätten att ta utgifter från emittenten till Nämnden respektive Finansinspektionen påverkas vid ett överlämnande.

Lagtekniska synpunkter

Enligt promemorian s. 20 och s. 33 omfattar redovisningstillsynen emittentens årsredovisning och, i förekommande fall, koncernredovisning samt halvårsrapport (16 kap. 4 och 5 §§ Lagen om värdepappersmarknaden) som emittenten ska lämna till Nämnden för svensk redovisningstillsyn. I författningskommentaren (promemorian s. 52) anges emellertid att emittenten även ska lämna information som avses i 16 kap. 6 § (rapport om betalningar till myndigheter), vilket synes felaktigt.

I förslaget till ny lydelse av 30 kap. 8 § Offentlighets- och sekretesslagen betecknas Nämnden som "ett organ som utför övervakning över regelbunden finansiell information enligt 16 kap. 12 § andra stycket lagen om värdepappersmarknaden". Det blir tydligare om denna formulering också används i 16 kap. 13-15 §§ och 23 kap. 13 § Lagen om värdepappersmarknaden i stället för de föreslagna, mer otympliga, skrivningarna. Det innebär att bestämmelserna skulle lyda (ändringarna kursiverade):

16 kap. 13 §: En emittent ska vid offentliggörandet av den information som avses i 4 och 5 §§ samtidigt lämna informationen till ett organ som *utför övervakning av regelbunden finansiell information enligt 12 § andra stycket*.

16 kap. 14 §: Det organ som *utför övervakningen av regelbunden finansiell information enligt 12 § andra stycket* ska regelbundet rapportera till Finansinspektionen om övervakningen.

16 kap. 15 § andra punkten: övervakningen av regelbunden finansiell information *vid* det organ som *utför övervakning av regelbunden finansiell information enligt 12 § andra stycket*, och

23 kap. 13 § andra stycket: Det organ som *utför övervakningen av regelbunden finansiell information enligt 16 kap. 12 § andra stycket* får ta ut skäliga avgifter av emittenterna för att bekosta sin övervakning.

SVENSKT NÄRINGS LIV

Claes Norberg