

Justitiedepartementet
Enheten för fastighetsrätt och
associationsrätt
103 33 Stockholm

Vår referens: Dnr 114/2015
Er referens: Ju2015/4660/L1

2015-09-07

Betänkandet Nya regler för revisorer och revision (SOU 2015:49)

Sammanfattning

Svenskt Näringsliv avgränsar sitt yttrande till de föreslagna ändringar som är av betydelse för icke-finansiella företag. Svenskt Näringsliv tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. I det följande utvecklar Svenskt Näringsliv sina synpunkter.

Inledning

Syftena med EU:s revisionspaket har varit att höja revisionskvaliteten, bidra till finansiell stabilitet och minska sårbarheten i marknaden för revisionstjänster. Revisionspaketet omfattar Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 537/2014 av den 16 april 2014 om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse och om upphävande av kommissionens beslut 2005/090/EG (förordningen). Förordningen innehåller bestämmelser om revision av företag av allmänt intresse. Vidare omfattar paketet ett direktiv (2014/56/EU) om ändringar av direktivet 2016/43/EG om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning (ändringsdirektivet). Ändringsdirektivet innehåller regler om all revision som omfattas av gemenskapsrätten men även vissa bestämmelser om revision av företag av allmänt intresse. Båda rättsakterna innehåller optioner för medlemsländerna.

Utredningens uppdrag har varit att:

- följa arbetet som pågår inom EU när det gäller nya regler om revisorer och revision,
- analysera vilka förändringar som måste göras i lagstiftningen som en direkt följd av EU-reglerna,
- beakta att när det gäller finansiella företag finns särskilt starka skäl att främja revisorns synbara oberoende, t.ex. i fråga om byrårotation,
- överväga om ansvarsfördelningen mellan revisorn, styrelsen och verkställande direktören bör förtydligas, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Det följer av utredningens direktiv att förslagen ska vara utgå ifrån och värna om den svenska modellen för bolagsstyrning och vara utformade så att företagens administrativa börda inte ökar mer än nödvändigt. Beträffande de finansiella företagen kan det dock enligt direktiven finnas skäl för strängare regler. En utgångspunkt för utredningens arbete har därför varit att med bibehållande av den svenska modellen – om möjligt – undvika att införa strängare regler än vad unionsreglerna kräver. I den mån strängare regler föreslagits har utredningen motiverat detta med särskilda skäl.

Företag av allmänt intresse

Artikel 2 i direktivet innehåller följande definition av företag av allmänt intresse, med möjlighet för medlemsländerna att utvidga nationellt:

- företag vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad,
- kreditinstitut och värdepappersbolag, och
- försäkringsföretag

Utredningen föreslår ingen utvidgning utöver direktivets definition. Svenskt Näringsliv instämmer i utredningens ställningstagande. En utvidgning utöver definitionen i direktivet skulle innebära att den administrativa bördan för de företag som berörs ökar i betydande omfattning. En utvidgning av tillämpningsområdet för det nya regelverket skulle därmed stå i strid med utredningens direktiv och utgångspunkter.

Oberoende, tillåtna tjänster och arvoden

Icke-revisionstjänster

I artikel 5 i förordningen finns en svart lista över förbjudna icke-revisionstjänster till revisionsklienter som är företag av allmänt intresse. Det finns en option för medlemsländerna att utöka listan till att omfatta fler tjänster. Utredningen föreslår inte någon utökning av katalogen av förbjudna tjänster. Svenskt Näringsliv instämmer i utredningens ställningstagande.

Av artikel 5 framgår vidare att medlemsländerna får tillåta vissa värderings- och skattetjänster under vissa förutsättningar. Utredningen föreslår att detta undantag införs i Sverige. Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget.

Revisionsarvoden

I förordningen finns restriktioner för revisionsarvoden och andra arvoden från företag av allmänt intresse:

- Arvoden får inte vara villkorade
- Ersättning för icke-revisionstjänster får uppgå till maximalt 70 procent av revisionsarvodet
- Arvoden från ett specifikt företag får inte överstiga 15 procent av revisorns/revisionsföretagets totala ersättningar

Det finns en option för medlemsländerna som innebär att ytterligare begränsningar av arvoden får införas på nationell nivå. Utredningen föreslår dock ingen sänkning av förordningens maximigränser. Svenskt Näringsliv instämmer i utredningens ställningstagande.

Förbud för en revisor att tillträda vissa befattningar hos en revisionsklient

Den nya artikel 22a i revisorsdirektivet innehåller ett förbud för revisorer att tillträda vissa befattningar hos en revisionsklient. Utredningen föreslår att bestämmelsen införs i svensk rätt. Svenskt Näringsliv konstaterar att direktivets utformning innebär att bestämmelsen måste införas i nationell rätt.

Utredningen har vidare övervägt om någon sanktion bör införas för överträdelse av bestämmelsen och vem sanktionen bör riktas mot. Utredningen har stannat för en lösning som innebär att en administrativ sanktionsavgift ska kunna tas ut av revisorer som överträder förbudet.

Svenskt Näringsliv anser den valda sanktionen vid överträdelse av förbudet mot att tillträda vissa befattningar hos en revisionsklient är lämpligt utformad. Sanktionen bör riktas mot revisorn, såsom utredningen föreslagit.

Frågan om under vilka förutsättningar administrativa sanktionsavgifter får tas ut enligt Europakonventionen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och EU-rätten är komplicerad. Utredningen har lagt ned betydande kraft på analysera denna fråga på ett generellt plan. Svenskt Näringsliv kommenterar utredningens bedömningar i dessa delar nedan.

Byrårotation i företag av allmänt intresse

Enligt artikel 17 i förordningen uppställs krav på byrårotation i företag av allmänt intresse. Ett revisionsuppdrag i ett sådant företag ska pågå i minst ett år och högst tio år. Därefter inträder en karenstid om fyra år innan samma revisionsbyrå åter får utföra revision av företaget. Det finns dock enligt förordningen möjlighet för medlemsländerna att såväl begränsa som förlänga möjligheten att inneha ett revisionsuppdrag i ett företag av allmänt intresse.

Utredningen föreslår att följande möjligheter till undantag ska utnyttjas för icke-finansiella företag. En förlängning av uppdraget till maximalt 20 år ska kunna ske om ett nytt urvalsförfarande sker efter tio år. Vidare föreslås att uppdraget får förlängas till maximalt 24 år om ytterligare en revisor utses efter tio år. Utredningens förslag motsvarar de maximala möjligheter som medlemsländerna får besluta om enligt förordningen. Svenskt Näringsliv välkomnar att utredningen utnyttjat möjligheterna till förlängning för de icke-finansiella företagen och tillstyrker förslagen.

Avsaknad av enhetliga regler för vissa koncerner

Svenskt Näringsliv vill i detta sammanhang peka på en övergripande problematik som möjligheten att nationellt införa strängare regler för företag av allmänt intresse än vad förordningen föreskriver ger upphov till. Avsaknaden av ett enhetligt regelverk för koncerner innebär att olika regler i praktiken kan komma att gälla för olika företag som ingår i samma koncern.

Anta att reglerna i ett moderföretags hemland (medlemsland A) ställer krav på byrårotation efter 20 år. Moderföretaget är ett företag av allmänt intresse i land A. För dotterföretaget med säte i medlemsland B – som är ett företag av allmänt intresse i land B - gäller däremot att rotation ska ske efter tio år. Såsom reglerna är utformade i förordningen torde detta innebära att byte av revisionsbyrå i dotterföretaget i medlemsland B måste ske efter tio år, medan moderföretaget kan ha samma revisionsbyrå i 20 år.

Av bl.a. samordnings- och effektivitetsskäl väljer många företag att anlita en och samma revisionsbyrå för alla företag som ingår i koncernen. Som illustreras i exemplet försvåras detta med det nya regelverket. Avsaknaden av enhetliga regler för koncerner får dessutom betydelse i fråga om katalogen av förbjudna icke-revisionstjänster, tak för arvoden m.m. Att definitionen av vilka företag som är av allmänt intresse kan skilja sig åt mellan olika

medlemsländer bidrar ytterligare till komplexiteten i regelverket. Svenskt Näringsliv vill därför uppmana regeringen att verka för att EU försöker finna en lösning som är bättre anpassad till koncerner med verksamhet i fler än ett medlemsland. En lämplig utgångspunkt är att låta reglerna i det medlemsland där moderföretaget har sitt säte vara styrande för vilka regler som ska tillämpas på de i koncernen ingående dotterföretag som är företag av allmänt intresse.

Övergångsbestämmelser avseende byrårotation

I förordningen har införts övergångsregler avseende byrårotation. Dessa innebär att revisionsuppdrag som pågått längre tid än 20 år den 16 juni 2014 inte får förlängas efter den 16 juni 2020 (artikel 41.1) och att uppdrag som pågått mellan 11-20 år den 16 juni 2014 inte får förlängas efter 16 juni 2023 (artikel 41.2). För övriga vid förordningens ikraftträdande pågående uppdrag, dvs. uppdrag som den 16 juni 2014 pågått i kortare tid än 11 år, har en viss tvekan uppstått om hur uppdragets varaktighet ska beräknas enligt artikel 41.3. Detta är olyckligt med hänsyn till att det försvårar nödvändig planering och förberedelse inför ett eventuellt kommande byte av revisionsbyrå.

Enligt artikel 17 i förordningen ska uppdragets varaktighet räknas från och med det första räkenskapsår som omfattas av det avtal om revisionsuppdrag där revisorn eller revisionsbolaget utsetts första gången (punkten 8). Om den i artikel 41.3 angivna tiden beräknas enligt artikel 17.8 måste revisorsbyte, för de uppdrag som inte omfattas av de särskilda övergångsreglerna i artikel 41.1 eller 41.2 och som redan varat i tio år vid den tidpunkt förordningen ska börja tillämpas (dvs. uppdrag som inletts under perioden den 17 juni 2003 till och med den 16 juni 2006), ske senast den 17 juni 2016. Det skulle innebära att övergångsbestämmelserna blir strängare för dessa revisionsuppdrag, än för de revisionsuppdrag som vid förordningens ikraftträdande varat en längre period och därför omfattas av de särskilda övergångsreglerna. Av artikel 41.3 framgår emellertid att möjligheten till förlängning av revisionsuppdraget i artikel 17.4, i den mån den införs i nationell rätt, är tillämplig i fråga om de pågående uppdrag som vid förordningens ikraftträdande varat i kortare tid än 11 år.

Utredningen har – som ovan sagts – föreslagit att revisionsuppdragen i icke-finansiella företag ska kunna förlängas till 20/24 år.. Då möjligheten till förlängning är föremål för riksdagsbeslut har dock berörda företag ingen möjlighet att avgöra när byte av revisionsbyrå ska ske innan beslut fattats av riksdagen, vilket kan förväntas ske först under våren 2016. Möjligheten till förlängning av revisionsuppdraget kräver dessutom att företaget genomför ett nytt urvalsförfarande, vilket även det kräver planering och förberedelser.

Om förordningen ska tolkas som att en ny mandatperiod ska ha inletts före 17 juni 2016 måste således berörda företag redan nu förbereda ett urvalsförfarande/byte av revisionsbyrå utifrån antaganden om hur riksdagen kommer att besluta. Detta framstår enligt Svenskt Näringsliv som absurt. Förutsebarhet avseende det tillämpliga regelverket är ett grundläggande rättssäkerhetskrav. Det är därför ytterst angeläget att det klargörs hur övergångsregeln ska tolkas och hur en eventuell förlängning påverkar tolkningen innan företagen tvingas agera. Enligt Svenskt Näringslivs är en rimlig tolkning att, för revisionsuppdrag som påbörjades under perioden 17 juni 2003 till och med 16 juni 2006, beslut om eventuell förlängning av uppdraget ska kunna fattas vid den årsstämma som följer närmast efter 17 juni 2016.

Revisionsberättelse

Revisionsberättelsens innehåll

Av artikel 10 i förordningen framgår ytterligare krav på revisionsberättelsens innehåll i företag av allmänt intresse, utöver de krav som följer av revisorsdirektivet. Bl.a. ska revisionsberättelsen innehålla en beskrivning av de viktigaste bedömda riskerna för väsentliga fel, en sammanfattning av revisorns åtgärder till följd av dessa risker och de viktigaste iakttagelserna med anledning av riskerna samt en förklaring till i vilken utsträckning revisionen ansågs kunna upptäcka oegentligheter, inklusive bedrägeri.

Medlemsländerna får införa ytterligare krav på revisionsberättelsens innehåll för företag av allmänt intresse. Utredningen anser inte att några krav utöver de som följer av EU-förordningen ska ställas. Svenskt Näringsliv instämmer i denna bedömning.

Av artikel 28 i revisorsdirektivet framgår ett nytt krav på uttalande om eventuella osäkerhetsfaktorer som avser förhållanden som kan medföra betydande tvivel avseende företagets kapacitet till fortsatt drift. Detta krav gäller vid revision av alla företag. Utredningen föreslår att detta krav lagfästs. Svenskt Näringsliv har inget att invända mot förslaget.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser avseende revisionsberättelsens innehåll

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna i EU:s revisionspaket har som tidigare berörts varit föremål för diskussion. Enligt artikel 2.1 i ändringsdirektivet ska medlemsstaterna senast den 17 juni 2016 anta och offentliggöra de bestämmelser som är nödvändiga för att följa direktivet. Vidare anges att medlemsstaterna ska tillämpa dessa bestämmelser från och med samma datum, dvs. den 17 juni 2016.

Revisorsförordningen ska enligt artikel 44 i förordningen träda i kraft den tjugonde dagen efter det att den publicerades i EUT, vilket skedde den 27 maj 2014. Förordningen trädde således i kraft den 16 juni 2014. I artikel 44 anges vidare att förordningen ska börja tillämpas den 17 juni 2016. Bestämmelsen om förbjudna avtalsvillkor i artikel 16.6 ska dock börja tillämpas först ett år efter revisorsförordningen i övrigt, dvs. från och med den 17 juni 2017.

Utredningen anser att bestämmelsernas ordalydelse inte ger utrymme för att skjuta fram starttidpunkten för tillämpningen av de författningsändringar som föreslås i betänkandet. Detta skulle bl.a. innebära att de nya reglerna om revisionsberättelse måste börja tillämpas den 17 juni 2016. Avsaknaden av övergångsbestämmelser leder emellertid till problem för såväl företag som revisorer. Bl.a. kan det innebära att företag kommer att få revisionsberättelser med olika innehåll baserade på olika regler, beroende på om revisionsberättelsen avges före eller efter 17 juni 2016. Detta gäller även om företagen har samma räkenskapsår. Mot bakgrund av att en revisionsberättelse är direkt hänförlig till ett visst räkenskapsår, är det mer lämpligt att kraven på revisionsberättelsens innehåll fastställs utifrån när räkenskapsåret infaller och inte utifrån den tidpunkt när revisionsberättelsen avges.

Utredningen erfar att EU-kommissionen gett uttryck för uppfattningen att den nya EU-regleringen ska tillämpas först med avseende på det räkenskapsår som inleds närmast efter bestämmelsernas ikraftträdande. Om ett företag har ett brutet räkenskapsår som börjar den 1 juli 2016 ska därmed enligt EU-kommissionen det nya EU-regelverket tillämpas första gången med avseende på revision av räkenskaperna för det räkenskapsår som slutar den

30 juni 2017. Om företaget har kalenderår som räkenskapsår ska de nya reglerna med detta synsätt tillämpas första gången på ett räkenskapsår som slutar den 31 december 2017.

Svenskt Näringsliv stödjer EU-kommissionens uppfattning som innebär att de nya EU-reglerna först ska tillämpas med avseende på det räkenskapsår som inleds närmast efter bestämmelsernas ikraftträdande. Svenskt Näringsliv vill också understryka vikten av att företag och enskilda av förutsebarhetsskäl ska kunna förlita sig på att den tolkning EU-kommissionen givit uttryck för respekteras av medlemsländerna.

Rapportering av överträdelser

Enligt den nya artikel 30e i revisorsdirektivet ska medlemsländerna införa mekanismer för att uppmuntra rapportering av överträdelser av direktivet och revisorsförordningen. Enligt punkten 3 i samma artikel ska medlemsländerna se till att revisionsföretag inför lämpliga förfaranden för sina anställda för att rapportera sådana överträdelser, s.k. visselblåsarsystem. Utredningen föreslår i enlighet härmed att det införs en ny 26 a § i revisorslagen som innebär att ett registrerat revisionsbolag ska tillhandahålla rapporteringssystem för anställda som vill rapportera överträdelser. Med hänsyn till att direktivet och förordningen även innehåller bestämmelser om de granskade företagen anser Svenskt Näringsliv att det bör tydliggöras i lagtexten att rapporteringssystemet enbart ska vara avsett för överträdelser av de bestämmelser som gäller för det registrerade revisionsbolagets verksamhet.

I författningskommentaren tydliggörs vidare att personuppgiftslagen gäller vid behandling av personuppgifter inom ramen för sådana rapporteringssystem. Svenskt Näringsliv konstaterar att det undantag från 21 § personuppgiftslagen som meddelats av Datainspektionen för behandling av uppgifter som rör visselblåsningssystem knappast kan omfatta personer anställda utanför revisionsbolaget, exempel ledande befattningshavare i de granskade företagen.

Revisionsutskott

Mot bakgrund av utformningen av EU:s revisionspaket föreslår utredningen att företag av allmänt intresse ska omfattas av bestämmelserna om revisionsutskott i aktiebolagslagen (ABL), med undantag av dotterföretag, fondföretag, AIF, företag för värdepapperisering och onoterade kreditinstitut.

Utredningen föreslår vidare – mot bakgrund av EU-regleringen – följande tillkommande uppgifter för revisionsutskottet:

- informera styrelsen om resultatet av revisionen, på vilket sätt revisionen bidragit till den finansiella rapporteringens tillförlitlighet och vilken roll revisionsutskottet haft i processen,
- lämna rekommendationer och förslag för att säkerställa den finansiella rapporteringens integritet,
- hålla sig informerat om resultatet av Revisorsnämndens (RNs) kvalitetskontroll, och
- biträda vid upprättandet av förslag till bolagsstämman beslut om revisorsval, såvida inte valberedningen fullgör denna uppgift.

Vidare föreslår utredningen att befintliga bestämmelser om att minst en ledamot av utskottet ska vara oberoende tas bort.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslagen.

Administrativa sanktioner

Ett av de mest kontroversiella inslagen i EU-paketet är reglerna om sanktioner vid överträdelse av bestämmelserna. Dessa är delvis kopierade från EU-lagstiftning på det finansiella området. Administrativa sanktionsavgifter ska bl.a. kunna beslutas mot såväl fysiska personer som mot företag. Enligt EU-direktivet finns ingen gräns för storleken på avgiften, men av ingressen till direktivet framgår att den ska ha en verkligt avskräckande verkan och den ska kunna uppgå t.ex. till ett belopp om en miljon euro eller mer när det gäller fysiska personer och upp till en viss procentandel av den totala årsomsättningen när det gäller juridiska personer.

Utredningen gör efter en mycket gedigen och grundlig analys bedömningen att sanktionsavgifterna har straffrättslig karaktär enligt Europakonventionen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Att utredningen har välgrundade skäl för sin uppfattning stöds av det rättsutlåtande som lämnats till utredningen av professorerna Torbjörn Andersson och Iain Cameron. Svenskt Näringsliv välkomnar den genomgripande analys av frågan som gjorts av utredningen, och noterar att tidigare utredningar på det finansiella området tyvärr saknat motsvarande ansats.

Med hänsyn till den slutsats utredningen drar av sin analys bör möjligheten att ta ut sanktionsavgifter kraftigt begränsas. Utredningen föreslår att möjligheten att utdöma sanktionsavgift endast ska omfatta bestämmelserna om att en revisor inom viss tid inte får åta sig vissa uppdrag hos det granskade företaget. I dessa fall föreslås vidare undantag från uppgiftsskyldigheten för revisorer.

Det är enligt Svenskt Näringsliv uppseendeväckande att en så central fråga som huruvida sanktionerna är förenliga med EU-rätten och Europakonventionen aktualiseras vid implementeringen av ett EU-direktiv. Dessa frågor borde ha varit föremål för beredning redan inom ramen för lagstiftningsprocessen på EU-nivå. Den nuvarande situationen gör att lagstiftaren står inför ett dilemma. Antingen tar man Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga på allvar eller också aktualiseras frågan om fördragsbrott i EU.

Svenskt Näringsliv instämmer i den bedömning som utredningen gjort av de administrativa sanktionsavgifternas karaktär. Svenskt Näringsliv anser vidare att det knappast kan komma i fråga att hävda att ett medlemsland kan göra sig skyldigt till fördragsbrott om skälet för att inte införa en direktivbestämmelse är att den står i konflikt med Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Svenskt Näringsliv vill i detta sammanhang också framhålla att utredningens genomgång av andra rättsområden där frågan om skydd mot dubbelbestraffning och självangivelse har aktualiserats, inte minst på skatteområdet, tydligt visar på betydelsen av att lagstiftaren tar dessa frågor på allvar. Det kan också sägas att Revisorsutredningens genomgång ger anledning till tvivel om i Sverige genomförd eller föreslagen EU-baserad reglering på det finansiella området i alla delar är förenlig med Europakonventionen. Den framstår som djupt otillfredsställande att man i det svenska lagstiftningsarbetet gör olika bedömningar avseende rättsläget när de underliggande frågorna är av identisk karaktär. Svenskt Näringsliv anser därför att en systematisk och djupgående analys borde göras av dessa frågor i svensk rätt.

Alternativ till utredningens förslag

Trots att utredaren anser att sanktionsavgifterna är ett straff i Europakonventionens mening har utredningen lämnat ett alternativ till det egna förslaget i en bilaga till betänkandet. Alternativet har tagits fram för det fall regeringen skulle komma till en annan slutsats än utredningen avseende sanktionsbestämmelsernas karaktär. I bilagan presenteras alternativa lagtekniska lösningar för bestämmelser som innebär att sanktionsavgifter kan tas ut generellt vid överträdelser av reglerna. Sanktionsavgifter ska enligt alternativet kunna tas ut av såväl revisorer och revisionsföretag som av företag av allmänt intresse och bolagsfunktionärer.

Oavsett vilken bedömning regeringen gör i fråga om sanktionernas straffrättsliga karaktär, anser Svenskt Näringsliv att de sanktionsbestämmelser som presenteras i alternativet är alltför omfattande. Det finns exempelvis inte någon uttryckligt krav i direktivet på att sanktionsavgifter ska kunna tas ut av fysiska personer i ledningen för företag av allmänt intresse, se vidare nedan.

Tillsyn över företag av allmänt intresse och sanktioner riktade mot sådana företag

Det finns, som utredningen konstaterar, vissa skrivningar i den nya regleringen som antyder att medlemsländerna ska utöva tillsyn över företag av allmänt intresse samt inrätta sanktionsmöjligheter mot dessa företag. Utredningen gör dock bedömningen att unionsrätten inte kan anses ställa krav på vare sig ett generellt tillsynssystem eller på att eventuella överträdelser ska sanktioneras. Inte minst skillnaden mellan å ena sidan EU-kommissionens ursprungliga förslag till reglering, och å andra sidan de rättsakter som sedermera antagits av EU, talar för denna tolkning. Utredningen har vidare övervägt om det finns skäl att införa bestämmelser avseende tillsyn och kontroll av att företag av allmänt intresse följer de föreskrivna bestämmelserna om revisionsutskott, val av revisor samt revisionsuppdragets varaktighet. Utredningen gör dock bedömningen att det saknas skäl att införa sådana bestämmelser utöver dem som finns i förordningen. Utredningen lägger följdriktigt inte fram några förslag avseende tillsyn eller sanktioner riktade mot företag av allmänt intresse. Svenskt Näringsliv instämmer i dessa bedömningar.

Kommentarer avseende alternativet till utredningens förslag

För det fall regeringen gör en annan bedömning än utredningen beträffande de krav som den nya regleringen ställer avseende tillsyn och sanktioner gentemot företag av allmänt intresse, lämnas i en bilaga till betänkandet ett alternativ till utredningens förslag. Det framhålls särskilt att utredaren inte anser att detta alternativ bör genomföras. Som framgått delar Svenskt Näringsliv denna uppfattning.

I alternativet redovisas en lagteknisk lösning som innebär att en särskild lag om revisionsklienter som är företag av allmänt intresse införs och att Finansinspektionen (FI) utses till tillsynsmyndighet över dessa företag vad avser bestämmelserna i den nya lagen och revisorsförordningen. I lagen regleras FI:s befogenheter och möjligheter att ingripa. Lösningen innebär att FI ska ges sanktionsmöjligheter för såväl juridiska som fysiska personer. För en juridisk person ska en sanktionsavgift som uppgår till högst en procent av omsättningen ska kunna tas ut. För fysiska personer ska en sanktionsavgift kunna tas ut med högst en miljon kronor.

Svenskt Näringsliv vill i anslutning till det alternativ som lämnas i betänkandet framföra följande. Svenskt Näringsliv anser att, i den mån regeringen gör bedömningen att ett tillsyns-

och sanktionssystem för revisionsklienter ska införas, att det i enlighet med det alternativet ska begränsas till att endast gälla för de företag som utredningen föreslår ska omfattas av definitionen av företag av allmänt intresse.

Av alternativet framgår att FI ska vara tillsynsmyndighet. Vad avser icke-finansiella företag är det enligt Svenskt Näringsliv mer lämpligt att uppgifter kopplade till tillsynen över regleringen av revisorer och revision handhas av andra myndigheter än FI. Frågor som rör bolagsstyrning i icke-finansiella företag av allmänt intresse saknar släktskap med inspektionens övriga uppgifter och verksamhet. Syftet bakom regleringen av revisorer och revision är vidare på flera sätt annorlunda än de syften som ligger bakom den reglering som FI:s tillsynsområde omfattar. Det är enligt Svenskt Näringsliv olyckligt att FI:s verksamhet under senare år mer och mer kommit att omfatta frågor som rör icke-finansiella företag. Svenskt Näringsliv förordar därför att, i den mån regeringen gör bedömningen att EU-regleringen erfordrar ett system för tillsyn över företag av allmänt intresse utöver det som föreslås av utredningen, tillsynsuppgifterna fördelas på andra myndigheter än FI. En sådan lösning ligger mer i linje med utredningens förslag i övrigt, exempelvis förslaget att Bolagsverket ska ges möjlighet att inhämta upplysningar om urvalsförfarandet och registrera mandattider i företag av allmänt intresse, och förslaget att Konkurrensverket ska motta anmälningar om konkurrensbegränsande avtalsvillkor. Charlotte Sandart, FI, framför i ett särskilt yttrande till betänkandet liknande synpunkter vad avser tillsynsuppgifternas fördelning.

Enligt alternativet ska fysiska personer som ingår i styrelsen, är verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, i ett företag av allmänt intresse kunna påföras en sanktionsavgift. Svenskt Näringsliv anser att bestämmelsen i artikel 30a i revisorsdirektivet inte kan åberopas till grund för att införa en sådan sanktionsmöjlighet. Enligt punkten f) i led 1 i förevarande artikel framgår endast att sanktionsavgifter ska kunna åläggas fysiska och juridiska personer. Vilka fysiska personer som ska omfattas av sanktionsmöjligheten är inte reglerat. I den mån sanktioner mot fysiska personer som ingår i förvaltnings- eller ledningsorganet i ett företag av allmänt intresse införs bör de enligt Svenskt Näringsliv begränsas till att omfatta den sanktion som avses i punkten e) i samma artikel, dvs. förbud att under högst tre år utöva sitt uppdrag.

Av alternativet framgår att frågor om ingripanden mot fysiska personer ska tas upp av FI genom sanktionsföreläggande. Modellen tillämpas sedan tidigare på det finansiella området. Enligt alternativet ska FI:s ansökan lämnas till allmän förvaltningsdomstol. Svenskt Näringsliv har i ett tidigare lagstiftningsärende framfört att beslut avseende sanktioner gentemot fysiska personer av rättssäkerhetsskäl bör prövas i allmän domstol (SOU 2014:70). De argument som tidigare framförts åberopas även i detta sammanhang.

På ett övergripande plan anser Svenskt Näringsliv att ett införande av ett tillsynssystem som omfattar icke-finansiella företag är främmande för den tradition av självreglering som tillämpas på den svenska marknaden och den modell för bolagsstyrning som hittills framgångsrikt gällt i Sverige. Ett genomförande av en sådan tillsyn kräver därför betydligt djupare överväganden än de som utredningen har presenterat i alternativförslaget. Svenskt Näringsliv förutsätter därför att, i den mån regeringen kommer fram till att EU-regleringen kräver ett tillsynssystem som omfattar icke-finansiella företag, frågan hur en sådan tillsynsmodell bör utformas utreds i särskild ordning.

Behörig myndighet för att väcka talan vid domstol om revisorns entledigande

Genom ändringsdirektivet införs bestämmelser som innebär att en behörig myndighet ska ha befogenhet att inleda förfaranden för entledigande av revisorn i ett företag av allmänt intresse i domstol, om det finns skäligen grunder för detta. Utredningen föreslår att FI ska vara den myndighet som anförs befogenheten. Som skäl för detta åberopas de finansiella företagens särställning.

Som framförts ovan är det enligt Svenskt Näringsliv olämpligt att FIs arbetsuppgifter utökas till att omfatta frågor som rör icke-finansiella företag. Det skäl som utredningen anför för att ge FI befogenhet att väcka talan i domstol om entledigande av en revisor saknar vidare relevans i fråga om icke-finansiella företag. Svenskt Näringsliv anser i stället att Revisorsnämnden (RN) bör utses till behörig myndighet för denna uppgift i fråga om revisionsuppdrag i icke-finansiella företag.

Upplýsningsskyldighet till RN för företag av allmänt intresse

Utredningen föreslår att RN får ökade befogenheter avseende tillsyn över revisorer och revisionsbolag som utför revision av företag av allmänt intresse. Vidare föreslås att ett granskat företag av allmänt intresse, dess dotterföretag och närstående tredje parter till företaget på begäran av RN ska vara skyldiga att lämna ut information om revisionen till nämnden. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Förslaget i denna del är utformat mot bakgrund av artikel 23.3 i förordningen. Svenskt Näringsliv anser att det är egenartat att inte bara revisorer, utan även reviderade företag och andra åläggs en upplýsningsskyldighet i ärenden som rör tillsyn över revisorer och revision. Det framstår dock som om förordningen inte kan läsas på något annat sätt.

När det gäller avgränsningen av vad upplýsningsskyldigheten omfattar sägs i förordningen att det ska vara fråga om "upplýsningar om den lagstadgade revisionen". Att upplýsningsplikten omfattar uppgifter som avser själva revisionen är enligt utredningen klart. Frågan är dock om även andra uppgifter som kan vara av betydelse för tillsynen, till exempel uppgifter av betydelse för bedömningen av revisorns opartiskhet och självständighet, omfattas.

I artikel 2 led 1 i direktivet definieras lagstadgad revision som "revision av årsredovisning eller årsbokslut eller koncernredovisning". Denna bestämmelse, betraktad för sig, omfattar således inte till exempel oberoendefrågor. Kraven på revisionens innehåll preciseras dock i artikel 26 där det anges att denna ska genomföras i enlighet med internationella revisionsstandarder, bland annat ISA. Denna bestämmelse talar för att uppgiftsskyldigheten bör anses omfatta alla frågor som har relevans för bedömningen av om revisionen utförts i enlighet med kraven i ISA. Bland dessa krav ingår även kraven på revisorns oberoende (se framför allt ISA 200). Någon helt säker slutsats om vilka frågor som omfattas av upplýsningsplikten går enligt utredningens mening inte att dra. Utredningen föreslår att den svenska bestämmelsen utformas i överensstämmelse med ordalydelsen i förordningsbestämmelsen. Vilka uppgifter som närmare bestämt omfattas av upplýsningsplikten får sedan avgöras i praxis.

I utredningens förslag till lagtext i 28 c § revisorslagen anges att "upplýsningar om en revision" ska lämnas ut, inte upplýsningar om den "lagstadgade revisionen". Svenskt Näringsliv anser att lagtexten uttryckligen borde ange att det är fråga om lagstadgad

revision, mot bakgrund av att utredningen åsyftat en formulering i överensstämmelse med förordningen och direktivet.

Svenskt Näringsliv anser vidare att när EU-regelverket kan tolkas på olika sätt, som i detta fall, så bör som princip den snävare tolkningen tillämpas vid genomförande av bestämmelserna i svensk rätt. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det olämpligt att praxis – i praktiken RN – ska få avgöra vilka upplysningar ett företag av allmänt intresse är skyldigt att lämna. Det bör därför klargöras att upplysningar om lagstadgad revision i detta sammanhang endast ska avse upplysningar om själva granskningen (dvs. det område som omfattas av god revisionssed) och inte upplysningar i frågor som avser revisorns yrkesutövning i övrigt (dvs. det område som omfattas av god revisorssed).

SVENSKT NÄRINGSLIV



Krister Andersson



Sofia Bildstein-Hagberg