



Beslut vid regeringssammanträde den 13 mars 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska överväga vilka lagändringar som behövs för att anpassa svensk rätt till de nya EU-regler om revisorer och revision som sannolikt antas inom den närmaste tiden. Reglerna syftar bl.a. till att höja kvaliteten på revisionen inom EU och att stärka den finansiella stabiliteten.

Uppdraget omfattar frågor om bl.a. revisionsutskott, val och entledigande av revisorn, revisorns opartiskhet och självständighet i förhållande till revisionsklienten, sanktioner samt det allmännas tillsyn över revisorer och revisionsklienter.

Utredaren ska också överväga om ansvarsfördelningen mellan bolagets revisor, styrelse och verkställande direktör bör förtydligas.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2015.

Det nuvarande regelverket om revisorer och revision

De grundläggande reglerna om revisorer finns i revisorslagen (2001:883). De grundläggande reglerna om revision finns bl.a. i aktiebolagslagen (2005:551), revisionslagen (1999:1079), försäkringsrörelselagen (2010:2043) och lagen om bank- och finansieringsrörelse (2004:297). Dessa grundläggande regler kompletteras med normer som utvecklas inom ramen för god revisorssed och god revisionssed.

De svenska reglerna om revisorer och revision grundar sig till stor del på EU-rätten och på internationella revisions-

standarder. EU-rätten består av det s.k. revisorsdirektivet från 2006 (direktiv 2006/43/EG om lagstadgad revision). Direktivet, som ersatte ett tidigare, mindre omfattande direktiv från 1984, genomfördes i svensk rätt genom bestämmelser i bl.a. revisorslagen och aktiebolagslagen. Se prop. 2008/09:135 Revisionsutskott m.m.

De nya EU-rättsakterna om revisorer och revision

Europeiska kommissionen lämnade den 30 november 2011 ett förslag till direktiv om ändring av revisorsdirektivet. Samma dag lämnade kommissionen ett förslag till förordning om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse. Kommissionen, Europaparlamentet och Europeiska unionens råd har under förhandlingarna enats om rättsakternas innehåll. Den preliminära överenskommelsen innebär stora förändringar för revisionsbranschen och för näringslivet i stort i fråga om revision.

Ett övergripande syfte med förslagen, som sammantaget innehåller ett hundratal artiklar, är enligt kommissionen att utforma regelverket om revisorer och revision på ett sätt som bidrar till den finansiella stabiliteten. Avsikten är att detta ska uppnås bl.a. genom åtgärder för att förtroendet för revision ska öka. Genom ökad insyn i och bättre förståelse för revisorns arbete ska skillnaden minska mellan vad som allmänt förväntas av en revision och det arbete som revisorn faktiskt utför. Vidare eftersträvas en högre revisionskvalitet. Ett mer kritiskt förhållningssätt från revisorerna ska åstadkommas genom en förstärkning av deras oberoende och objektivitet. Kommissionens förhoppning är även att konkurrensen i fråga om uppdrag som revisor i stora företag ska öka och att revisionsmarknaden därmed ska bli mindre sårbar. Slutligen är avsikten att stärka den inre marknaden för revisionstjänster och att förbättra tillsynen över revisorer och även över revisionsklienter såvitt avser revisionen.

Den preliminära överenskommelsen innebär att vissa frågor om revision av företag av allmänt intresse bryts ut ur det nuvarande regelverket för att i stället regleras i en förordning. Med

företag av allmänt intresse avses börsnoterade företag och vissa finansiella företag. Eftersom en förordning blir direkt tillämplig i medlemsstaterna – och utesluter motsvarande nationella regler – innebär detta som huvudregel en full harmonisering i fråga om revision av sådana företag. Direktivet ska fortsättningsvis innehålla regler som delvis gäller för all revision och delvis för revision enbart av en kategori företag.

Den preliminära överenskommelsen innebär i sak bl.a. följande i fråga om företag av allmänt intresse. Revisionsutskottet får utökade uppgifter. Revisorsvalet ska föregås av ett anbuds-förfarande. Den revisionsbyrå som innehar uppdraget eller i vilken en vald revisor är verksam ska bytas ut med jämna mellanrum, som huvudregel när revisionsuppdraget har pågått i tio år (s.k. byrårotation). Revisionsberättelsen utökas, bl.a. genom mer information om hur revisionen har utförts. Viss fristående rådgivning förbjuds. Annan fristående rådgivning får endast utföras i den utstäckning ersättningen för tjänsterna uppgår till högst sjuttio procent av revisionsarvodet.

När det gäller de regler som har bäring på all revision kan nämnas följande. Revisionsberättelsens utformning regleras. Revisionen ska utföras i enlighet med internationella revisionsstandarder. Tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att besluta om vissa sanktioner, däribland ekonomiska sanktioner mot revisorer och revisionsklienter som inte följer reglerna, samt om tvångsmedel. Samarbetet på EU-nivå mellan tillsynsmyndigheterna stärks genom att det etableras en ny kommitté sammansatt av representanter från medlemsstaternas tillsynsmyndigheter.

Kommissionens förslag har behandlats i Europaparlamentet och i rådet. Förhandlingarna om förslagen är i ett slutskede. Tiden för genomförande är två år från ikraftträdandet.

Uppdraget

Det finns, med anledning av förslagen till nya EU-regler, ett behov av att analysera och överväga ett stort antal frågor som gäller lagstiftningen om revisorer och revision. En särskild utredare bör få i uppdrag att göra detta. Utredaren får följande uppdrag.

Utredaren ska utarbeta nödvändiga lagförslag för att genomföra de regler som föreslås i EU-direktivet. Utredaren ska även utarbeta nödvändiga författningsförslag för att anpassa svensk rätt till de regler som föreslås i den direkt tillämpliga EU-förordningen. Samtliga förslag ska motiveras.

Det övergripande målet med ändrade bestämmelser om revisorer och revision ska vara dels att revisionskvaliteten höjs, dels att revisionsreglerna bidrar ytterligare till den finansiella stabiliteten. Därutöver ska regelverket om möjligt bidra till en mindre sårbar marknad för revisionstjänster. Revisorns skattekontrollerande och brottsförebyggande funktion ska också värnas.

Av stor betydelse för revisionskvaliteten är revisorns kompetens samt opartiskhet och självständighet, liksom att de regler som inverkar på revisionen är klara och tydliga.

Avgörande för den finansiella stabiliteten är att det finns ett grundmurat förtroende för de finansiella företagen. Deras samhällsviktiga funktioner, där staten har ett särskilt ansvar, ger anledning att ställa än högre krav på revisionen av dessa företag. För att den finansiella informationen som ett finansiellt företag lämnar ifrån sig ska vara användbar för företagets intressenter, däribland tillsynsmyndigheten, krävs att den är tillförlitlig. En revision med starkt och synbart oberoende bidrar till att stärka förtroendet för informationens riktighet. Mot bakgrund av detta ska utredaren särskilt beakta att det kan finnas skäl för att utforma kraven på byrårotation så att revisorn i ett finansiellt företag byts ut oftare än vad EU-reglerna kräver.

Utredaren ska utgå ifrån och värna den svenska modellen för bolagsstyrning, bl.a. vid utformningen av reglerna om revisionsutskott samt val och entledigande av revisor. Utredaren ska i det sammanhanget beakta att näringslivets självreglering, t.ex. Svensk kod för bolagsstyrning, har en viktig roll.

Utredarens förslag ska vidare utformas så att företagens administrativa börda inte ökar mer än nödvändigt. Mer ingripande eller strängare regler än vad EU-reglerna kräver ska om möjligt undvikas. Med avseende på revision av finansiella företag kan det dock i vissa fall finnas skäl till strängare regler än

vad som krävs, även om dessa leder till en ökad administrativ börda.

En viktig fråga när det gäller administrativa sanktioner mot revisorer och revisionsklienter är att förutsättningarna för en rättssäker och effektiv tillsyn blir så goda som möjligt. Utredaren ska belysa hur EU-reglerna om sanktioner och tvångsmedel påverkar tillsynen.

Utredaren ska beakta de eventuella delegerade akter eller genomförandeakter till reglerna om revisorer och revision som kommissionen antar. De akterna kan vara av sådant slag att de kan komma att påverka genomförandet av ändringsdirektivet respektive anpassningen av svensk rätt till förordningen. Det är därför viktigt att delegerade akter och genomförandeakter beaktas i ett så tidigt skede som möjligt i lagstiftningsarbetet.

Vid utformningen av förslagen ska utredaren ansluta till den systematik och terminologi som används i svensk rätt. De lösningar som föreslås ska i möjligaste mån ligga i linje med de principer som hittills har legat till grund för lagstiftningen på området, inklusive gällande arbetsrättsliga regleringar.

Liksom vid all lagstiftning ska enkelhet, överskådlighet och konsekvens eftersträvas.

En särskild fråga, som Svenskt Näringsliv har väckt i en skrivelse till Justitiedepartementet (Ju2011/9226/L1), är om det i bolagsordningen för ett aktiebolag ska kunna anges flera möjliga mandattider för bolagets revisor. Mot bakgrund av de nya EU-reglerna ska utredaren överväga behovet av en förändring i detta avseende.

En revisor kan bli skadeståndsskyldig om revisorn uppsåtligt eller av oaktsamhet skadar revisionsklienten, en aktieägare eller någon annan. De nya EU-reglerna påverkar i viss mån ansvarets innebörd, bl.a. genom att revisionsberättelsen avseende årsredovisningen för ett företag av allmänt intresse får ett utökat innehåll. Samtidigt har skadeståndsansvaret betydelse för i vilken mån ett av EU-reglernas syften – skapandet av en mindre sårbar marknad för revisionstjänster – kan förverkligas. Vidare har revisorns skadeståndsansvar på senare tid varit föremål för diskussion (jfr även prop. 2012/13:61 s. 49 f.). Mot denna bakgrund ska utredaren överväga på vilket sätt EU-reg-

lerna och utformningen av revisorns skadeståndsansvar påverkar vilka möjligheter en revisionsbyrå har att åta sig revisionsuppdrag i företag av allmänt intresse.

I den nämnda diskussionen om revisorns skadeståndsansvar har det gjorts gällande att det råder en viss osäkerhet kring hur revisorns ansvar för en skada som uppkommit på grund av fel i bolagets redovisning är avgränsat i förhållande till styrelsens och den verkställande direktörens ansvar för samma skada. Utredaren ska därför också överväga om ansvarsfördelningen mellan bolagsorganen kan förtydligas i något avseende. Även i denna del ska utredaren utgå ifrån och värna den svenska modellen för bolagsstyrning.

Utredaren får i mån av tid även ta upp andra närliggande frågor om revisorer eller revision som aktualiseras under utredningsarbetet.

Utredarens huvuduppgifter är således att

- följa arbetet som pågår inom EU när det gäller nya regler om revisorer och revision i ett ändringsdirektiv och en ny förordning,
- analysera vilka förändringar som måste göras i lagstiftningen som en direkt följd av ett antagande av ändringar av revisorsdirektivet respektive ett antagande av en ny förordning samt med anledning av eventuella delegerade akter och genomförandeakter,
- beakta att det 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 den verkställande direktören bör förtydligas, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska allsidigt och grundligt belysa förslagets konsekvenser för näringslivet, det allmänna och andra intressenter.

Om utredarens förslag medför ökade kostnader för det allmänna, ska förslag till finansiering redovisas.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Vid bedömningen av förslagets påverkan på företagens kostnader ska utredaren ta hjälp av Tillväxtverket.

Utredaren ska i sitt arbete föra en dialog med och inhämta synpunkter från myndigheter, organisationer och intressenter i den utsträckning det behövs.

Utredaren ska hålla sig informerad om och samordna sitt arbete med genomförandet av relevanta EU-rättsakter, t.ex. ändringarna i det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet och i det s.k. redovisningsdirektivet, samt förslag till nya rättsakter som behandlas inom EU.

Vidare ska utredaren hålla sig informerad om och samordna sitt arbete med andra relevanta utredningar, t.ex. Utredningen om genomförande av EU-direktiv om redovisning och koncernredovisning (dir. 2012:126).

Utredaren ska hålla sig informerad om arbetet i andra länder med anledning av de nya EU-reglerna och i lämplig utsträckning samråda med berörda departement samt med kommissionen. Genomförandet i övriga nordiska länder ska uppmärksammas särskilt.

Utredaren ska vidare följa EU-institutionernas arbete med regler som ska komplettera de båda EU-rättsakterna (delegerade akter och genomförandeakter).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2015.

(Justitiedepartementet)