

2015-09-07

R E M I S S V A R



Justitiedepartementet  
103 33 STOCKHOLM

FI Dnr 15-8599  
(Anges alltid vid svar)

**Finansinspektionen**  
Box 7821  
SE-103 97 Stockholm  
[Brunnsgatan 3]  
Tel +46 8 787 80 00  
Fax +46 8 24 13 35  
finansinspektionen@fi.se  
www.fi.se

(Ju2015/4660/L1)

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

Revision är en verksamhet som behöver stå under offentlig tillsyn eftersom revisionen har stor betydelse för bland annat tredje mans intresse av ett väl fungerande närings- och samhällsliv. Revisionen är ett viktigt inslag i tillsynen av företag som står under tillsyn inom det finansiella området.

Finansinspektionen (FI) välkomnar nya striktare regler för revisorer och revision. FI är medveten om att det finns risker och kostnader med en utvidgad eller skärpt reglering. De vinster för samhället som den skärpta regleringen förväntas leda till måste klart uppväga dess kostnader. På de områden som FI kommenterar nedan anser FI att intresset av en striktare reglering klart överväger.

### Sammanfattning av de viktigaste synpunkterna

FI anser att delar av förslagen som läggs fram i utredningen inte uppfyller det huvudsakliga syftet med regleringen, vilket är att höja revisionskvaliteten och bidra till den finansiella stabiliteten. FI har följande sammanfattande kommentarer till utredningens förslag.

- De nu gällande kraven på oberoende ledamot i revisionsutskottet bör behållas.
- Definitionen av ”företag av allmänt intresse” behöver utökas så att den omfattar fler finansiella företag.
- En revisor bör inte få tillhandahålla revisionsklienten tjänster som är relaterade till företagets risk- och regelefterlevnadsfunktioner.
- Företag av allmänt intresse ska omfattas av reglerna för revisionsutskottets arbete.
- Endast ledamöter som är oberoende gentemot revisorskåren bör ingå i Tillsynsnämnden för revisorer.
- Nationella regler för disciplinära åtgärder (administrativa sanktioner) bör införas med utgångspunkt i utredningens alternativa förslag.
- Det bör inte införas någon möjlighet att förlänga revisionsuppdragets varaktighet bortom krav som fastställs på byrårotation för företag av allmänt intresse, dvs. tio år enligt utredningens förslag. Regeringen bör

överväga om finansiella företag ska omfattas av krav på byrårotation efter sex år.

FI vill framhålla att ett eventuellt tillsynsuppdrag enligt avsnitt 13 kan medföra behov av ökade resurser för FI och andra berörda myndigheter.

FI kommenterar följande avsnitt i utredningen.

### ***1.2 Förslag till lag om ändring i aktieföretagslagen (2005:551)***

Enligt nu gällande regler krävs beträffande företag, vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad, att minst en av de styrelseledamöter som ingår i revisionsutskottet är oberoende och har redovisnings- eller revisionskompetens.

FI noterar att utredningen föreslår att en undantagsmöjlighet enligt artikel 39.5 i direktivet utnyttjas, vilket leder till att omfattande krav kring revisionsutskottets oberoende enligt artikel 39.1 i direktivet faller bort. Utredningen anger inget skäl till varför denna undantagsmöjlighet föreslås utnyttjas. FI anser att mycket i och för sig talar för att kvaliteten i revisionsutskottets arbete gynnas av att det finns oberoende ledamöter, men är också klar över att kraven enligt direktivets huvudregel är högt ställda och behöver analyseras ytterligare. FI är alltså inte främmande för att utnyttja undantagsmöjligheten enligt artikel 39.5, men ser inget skäl att urholka den nu gällande regeln.

*FI anser att det nu gällande kravet på oberoende ledamot i revisionsutskottet bör behållas.*

*FI har motsvarande synpunkt på utredningens förslag kring ändringar i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, sparbankslagen (1987:619) och lagen (1995:1570) om medlemsbanker.*

### ***5.4 Företag av allmänt intresse***

Företag av allmänt intresse och deras revisorer ska enligt förslaget följa strängare och mer detaljerade krav som syftar till att höja kvaliteten på revisionen. I kommittédirektiven poängteras att det kan finnas skäl till strängare regler om revision av finansiella företag i vissa fall, även om det leder till en ökad administrativ börda. Utredningen har emellertid valt att inte utöka definitionen av företag av allmänt intresse utöver vad EU-reglerna kräver. Det medför att långt från alla finansiella företag (enligt den terminologi som används i svensk lagstiftning) träffas av dessa strängare krav. FI anser att det är motiverat med strängare regler för finansiella företag av följande skäl.

En tillförlitlig och enhetlig extern revision främjar allmänt sett väl fungerande marknader, finansiell stabilitet och ett gott konsumentskydd samt bidrar till att FI:s arbete i denna riktning blir effektivare. En utvidgning av definitionen av

företag av allmänt intresse ligger i linje med hur regeringen resonerat i samband med genomförandet av kapitaltäckningsdirektivet<sup>1</sup> och kraven på de finansiella företagens redovisning<sup>2</sup>.

För att förhindra regelarbiter anser FI att kretsen företag av allmänt intresse även behöver inkludera fondbolag och AIF-förvaltare med sidotillstånd, som innebär att de bedriver samma eller likartad verksamhet som bl.a. värdepappersbolag. FI anser vidare att alla företag som vänder sig till privatpersoner för att förvalta och hantera deras pengar bör räknas som företag av allmänt intresse.<sup>3</sup>

FI har noterat att det i lagrådsremissen avseende ”tydligare redovisningsregler och nya rapporteringskrav för utvinningsindustrin” anges att det inte finns skäl att införa ”företag av allmänt intresse” som en särskild kategori. Alldeles oavsett om lagstiftaren föredrar att införa en definition av ”företag av allmänt intresse” eller inte föreslår FI en utvidgning av vilka finansiella företag som ska omfattas av införlivandet i svensk rätt av revisionsdirektivet, på motsvarande sätt som FI har föreslagit i remissvar om införlivandet i svensk rätt av redovisningsdirektivet. FI anser att en på så sätt utvidgad krets av företag av allmänt intresse behöver en hög revisionskvalitet och ska möta krav som kan ställas i FI:s tillsyn av finansiella företag<sup>4</sup>.

*FI anser att definitionen av företag av allmänt intresse bör utvidgas till att omfatta samtliga värdepappersbolag, Svenska Skeppshypotekskassan, fondbolag, AIF-förvaltare med diskretionärt tillstånd eller som riktar sig mot icke-professionella investerare, inlåningsföretag samt finansiella holdingföretag.*

*FI noterar vidare att 2 § d som berör försäkringsföretag bör ses över i samband med utformningen av de Solvens 2-anpassade ändringarna i FRL för mindre företag - något som för närvarande bereds i Regeringskansliet, och*

---

<sup>1</sup> Vid genomförandet av kapitaltäckningsdirektivet utökades tillämpningsområdet för direktivets regler till samtliga värdepappersbolag och till fondbolag och AIF-förvaltare som bedriver diskretionär förvaltning.

<sup>2</sup> Se lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepapperbolag, vilken ställer samma krav på samtliga värdepappersbolag och inkluderar Svenska Skeppshypotekskassan samt, vad gäller koncernredovisningen, finansiella holdingföretag. Se även lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag, vad gäller koncernredovisningen för finansiella holdingföretag som förvaltar andelar i dotterföretag som är försäkringsföretag. Dessa krav föreslås stå kvar även efter genomförandet av det nya redovisningsdirektivet, enligt lagrådsremissen Tydligare redovisningsregler och nya rapporteringskrav för utvinningsindustrin, överlämnad till Lagrådet den 21 maj 2015.

<sup>3</sup> Se vidare i FI:s Yttrande över Redovisningsutredningens betänkande Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv (SOU 2014:22), Ju2014/2963/L1.

<sup>4</sup> Se bl.a. Basel Committee on Banking Supervision “External audits of banks” utgiven 2014 och “Core Principles for Effective Banking Supervision” utgiven 2012. Här framgår att revisionsutskottets uppgifter har en central roll i att säkerställa kvaliteten i den externa revisionen, vilket är centralt för tillsynsmyndighetens arbete och dialog med det granskade företaget. FI behöver utöver Basels riktlinjer även uppfylla kommande riktlinjer från EBA och EIOPA om dialog med den externa revisorn i finansiella företag.

*som ska träda ikraft den 1 januari 2016. 1 kap. 19 och 20 §§ FRL föreslås ändras och troligtvis medge att vissa mindre försäkringsföretag (fler än dem som avses i nuvarande 1 kap. 19 § och 20 §§ FRL) kan få undantag från företagsstyrningsregleringen i FRL och därmed inte behöver inrätta t.ex. revisionsutskott.*

#### **7.4 Tillhandahållande av icke-revisionstjänster**

När det gäller tillhandahållande av andra tjänster än revisionstjänster anser FI att det är viktigt att skapa tydliga och enhetliga regler så att revisorn både agerar och uppfattas som helt oberoende i förhållande till revisionsklienten. Detta är en förutsättning för att allmänheten ska kunna ha förtroende för revisionsbolag och för de finansiella rapporterna.

Revisorernas oberoende och självständighet är faktorer av stor betydelse för att den interna kontrollen ska fungera. Inte minst när det gäller de finansiella företagen är den interna kontrollen viktig för att verksamheten ska bedrivas enligt uppställda krav och regler. Därför bör det även vara otillåtet för revisorn att tillhandahålla tjänster som är relaterade till det granskade företags risk- och regelefterlevnadsfunktioner, på motsvarande sätt som gäller för internrevisionstjänster (enligt art. 5.1 i förordningen). Ett förbud visar tydligare på vikten av revisorns oberoende än alternativet med endast en förtroendeprovning i varje enskilt fall. Det kan också ifrågasättas om tillhandahållande av tjänster som är kopplade till skatte- och värderingstjänster är förenligt med revisorns oberoende, låt vara att ett antal krav är uppställda för att kunna utföra dessa tjänster.

*FI anser att det bör råda förbud för en revisor att tillhandahålla revisionsklienten tjänster relaterade till företags risk- och regelefterlevnadsfunktioner.*

#### **8. Revisionsstandarder och revisionsrapportering**

Den rapport som revisorn ska skriva, utöver revisionsberättelsen, enligt art. 11 i förordningen utgör en viktig kompletterande källa till information om revisionen och det reviderade företaget. Rapporten är i linje med de höga krav som bör gälla för revisionen i finansiella företag och betydelsefull för det övergripande mål som anges i kommittédirektiven. Om en revisor ska ha en skyldighet att upprätta en sådan rapport beror i utredningens förslag på om det reviderade företaget har ett revisionsutskott, eller om styrelsen fullgör revisionsutskottets uppgifter. En revisors skyldighet att upprätta en rapport enligt art. 11 i förordningen för ett företag av allmänt intresse bör inte avgöras av arbetsformerna hos det granskade företags styrelse.

*FI anser att en rapport enligt art 11 i förordningen alltid ska lämnas för ett företag av allmänt intresse.*

## **9.2 Tillsynsnämnden för revisorer**

Enligt art. 21 i förordningen (Villkor för oberoende) ska den behöriga myndigheten (Revisorsnämnden) stå oberoende från lagstadgade revisorer och revisionsföretag. Utgångspunkten är alltså att tillsynsmyndighetens integritet ska värnas. FI anser att det är olämpligt att tillåta ledamöter som inte är oberoende gentemot revisorskåren att ingå i Tillsynsnämnden för revisorer inom Revisorsnämnden - även om EU-reglerna som ett undantag lämnar en sådan möjlighet öppen, ett undantag som utredningen föreslår ska utnyttjas. Enligt FI:s uppfattning underminerar en anknytning till just den bransch som står under tillsyn förtroendet och respekten för den statliga tillsynen. Självklart behöver Tillsynsnämnden, likaväl som Revisorsnämnden, tillgång till särskild kompetens inom området, men det får aldrig råda någon tvekan om att de statliga tillsynsorganen själva har förmåga att försörja sig med den expertis som behövs utan att vara beroende av personer knutna till den bransch tillsynen avser.

## **10.2 Administrativa sanktioner**

Utredningen föreslår i sitt huvudalternativ att regler om disciplinära åtgärder i form av en sanktionsavgift endast ska gälla vid överträdelser av förbudet att tillträda viss befattning.

FI bedömer att förslaget står i strid med såväl syftet som ordalydelsen av revisorsförordningen och revisorsdirektivet. Att ett enskilt land skulle genomföra reglerna på det sätt som föreslås i utredningen med motiveringen att reglerna i förordningen och direktivet skulle strida mot andra, överordnade regler ter sig som en överprövning av vad som beslutats inom EU och skulle underminera möjligheten att i enlighet med intentionerna bakom EU-reglerna skapa en tillsyn över revisorer och disciplinära åtgärder som är likartade inom EU.

Det är närmast självklart att tillsynsverksamhet måste bygga på att tillsynsmyndigheten kan få information från de företag och personer som står under tillsyn. Detta är utgångspunkten över hela världen för tillsyn, i alla fall inom det finansiella området. Denna utgångspunkt rubbas ingenstans av att kraftfulla sanktioner mot regelöverträdelser kan förekomma. När det gäller verksamhet som fordrar tillstånd och som står under tillsyn är en långtgående möjlighet för tillsynsobjekten att vägra lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten så svärförenlig med en fungerande tillsyn att det skulle tvinga fram långtgående omprövningar av under vilka förutsättningar sådan verksamhet alls skulle få drivas. Om regeringen skulle göra bedömningen att ett införlivande och en tillämpning av EU-reglerna om revisorer och revision medför överträdelse, eller riskerar att medföra överträdelse, mot EU:s rättighetsstadga anser FI att frågan behöver lyftas genom svenskt agerande på EU-nivå. Det kan rimligen inte komma på fråga att Sverige unilateralt skulle underkänna grundläggande beståndsdelar i regler som har beslutats av Europeiska rådet (rådet) och Europaparlamentet.

Utredningens alternativförslag i bilaga 7 förefaller vara mer i linje med EU-reglerna, och kan utgöra en utgångspunkt för den fortsatta beredningen i lagstiftningsärendet.

*FI bedömer att utredningens huvudalternativ står i strid med såväl syftet som ordalydelsen av revisorsförordningen och revisorsdirektivet.*

*Finansinspektionen anser att det alternativa förslaget som utredningen lämnar i bilaga 7 bättre motsvarar ett genomförande av EU-reglerna om revisorer och revision.*

### **13. Det granskade företaget**

#### **Tillsyn av och sanktioner mot det granskade företaget**

I utredningens huvudförslag görs bedömningen att det inte kan ställas krav på att det inrättas ett generellt tillsynssystem för att kontrollera efterlevnaden av de bestämmelser i revisorsdirektivet och revisorsförordningen som särskilt riktar sig till det granskade företaget. Inte heller anses det föreligga ett generellt krav på att eventuella överträdelser av dessa bestämmelser ska medföra sanktioner mot företaget. Utredningen menar att även om EU-kommissionens förslag till förordning innefattade en uttrycklig skyldighet för medlemsstaterna att fastställa regler om tillsyn av och sanktioner mot företag av allmänt intresse så framgår inte detta tydligt av de rättsakter som slutligen antagits av EU-lagstiftaren.

Utredningen lyfter emellertid också fram att det finns argument som talar mot slutsatsen i huvudförslaget, och har därför utarbetat ett alternativförslag. För att ge underlag för den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet, och för det fall regeringen gör en annan bedömning av om ett sådant system måste eller bör införas, har utredningen i bilaga 7 utarbetat en modell för hur ett tillsyns- och sanktionssystem skulle kunna utformas.

FI anser att såväl punkt 22 i ingressen till revisorsförordningen som punkt 15 i ändringsdirektivets ingress talar för att EU-lagstiftarens utgångspunkt varit att ett system med tillsyn av och sanktioner mot de granskade företagen behövs, varför FI anser att utredningens slutsats enligt huvudförslaget är diskutabel.

Oavsett vilka krav som ställs enligt EU-reglerna talar enligt FI övervägande sakskaäl för att ett tillsynssystem stärker de skyddsintressen som lagstiftningen ska tillgodose. Om ett tillsynssystem ska skapas enligt utredningens alternativförslag bedömer FI emellertid att utformningen bör göras något annorlunda än vad som föreslås. Tillsynsuppgifterna bör lämpligen fördelas mellan olika myndigheter med beaktande av respektive myndighets ansvarsområde. FI skulle i sådant fall kunna utses till behörig myndighet för finansiella företag av allmänt intresse avseende t.ex. frågor om revisionsutskott samt entledigande av revisorer utan saklig grund. Tillsynen av dessa frågor innehåller nämligen moment av bedömningar av det granskade företaget och

består inte enbart av uppgifter av formell karaktär. Andra myndigheter skulle kunna utöva tillsyn över att val av revisor sker på föreskrivet sätt och att revisorsuppdragets längd håller sig inom föreskrivna ramar.

*FI anser att utredningens slutsats att direktivet och förordningen inte kräver ett system med tillsyn av och sanktioner mot de granskade företagen är diskutabel.*

*Om alternativförslaget ska gälla anser FI att ansvaret för tillsynen bör fördelas mellan olika myndigheter med beaktande av respektive myndighets ansvarsområde.*

### **Revisionsutskott**

Enligt EU-reglerna ska som huvudregel alla företag av allmänt intresse ha ett revisionsutskott men det finns också en möjlighet att låta styrelsen i dess helhet fullgöra utskottets uppgifter under förutsättning att styrelsen då uppfyller de minimikrav som gäller för utskottets sammansättning.

Utredningen föreslår emellertid genom en särskild undantagsmöjlighet att vissa företag av allmänt intresse helt kan undantas från skyldigheten att ha ett revisionsutskott. Innebörden blir i så fall att vissa företag undantas skyldigheten att fullgöra uppgifter som vilar på revisionsutskottet, vilket skulle kunna leda till att ett antal olika regleringar i förordningen och direktivet får en annan tillämpning än vad som kan bedömas vara avsikten. Som exempel kan nämnas revisors skyldighet att upprätta en rapport enligt art. 11 i förordningen för ett företag av allmänt intresse.

*FI anser, med hänvisning till det i kommittédirektiven angivna övergripande målet samt de höga krav som bör gälla för revisionen i företag av allmänt intresse, att utredningens förslag till undantag från skyldigheten att införa revisionsutskott i verksamma företag inte bör införas i svensk rätt. Undantag från skyldigheten att införa revisionsutskott bör begränsas till företag som är under avveckling eller i likvidation.*

### **Revisionsuppdragets varaktighet**

Regler för byrårotation bidrar framförallt till att främja revisorns oberoende, och är en central regel som har en tydlig koppling till revisionens kvalitet och till allmänhetens förtroende för den externa revisionen av finansiella rapporter.

När det gäller finansiella företag kan det enligt kommittédirektiven finnas skäl att utforma kraven på byrårotation så att revisorn byts ut oftare än vad EU-reglerna kräver. Krav på byrårotation efter tio år motsvarar vad EU-reglerna anger som huvudregel för samtliga företag av allmänt intresse. Enligt utredningens förslag ska byrårotation ske efter tio år för de företag av allmänt intresse som är finansiella, dvs. kreditinstitut, försäkringsföretag samt värdepappersbolag med tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket 2 och 8 lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. För övriga finansiella företag

(fondbolag, övriga värdepappersbolag m.fl.) föreslår utredningen inget krav på byrårotation alls. För företag av allmänt intresse som inte är finansiella föreslår utredningen en möjlighet att, under vissa förutsättningar, förlänga revisionsuppdraget till sammanlagt tjugo år.

FI anser inte att utredningens förslag tillgodoser de intressen som byrårotation enligt förordningen och direktivet ska värna. Som redan regeringens kommittédirektiv antyder är byrårotation ett centralt instrument för att upprätthålla oberoendet. I varje fall när det gäller alla finansiella företag (inte bara dem som utredningen betecknat som av allmänt intresse) är behovet av stärkt förtroende så påtagligt att regeringen bör överväga en kortare tidsgräns. När det gäller övriga företag av allmänt intresse har FI svårt att se att det finns skäl att alls gå längre än att begränsa uppdragstiden till tio år.

*FI anser att det inte bör införas någon möjlighet att förlänga revisionsuppdragets varaktighet bortom det krav som fastställs på byrårotation för företag av allmänt intresse. Regeringen bör därtill överväga om finansiella företag ska omfattas av krav på byrårotation efter sex år.*

Detta remissvar har beslutats av Finansinspektionens styrelse (Sven-Erik Österberg, ordförande, Sonja Daltung, Hans Nyman, Gustaf Sjöberg, Anna Pettersson Westerberg och Martin Noréus, vikarierande generaldirektör) efter föredragning av enhetschefen Magnus Eriksson. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Per Håkansson deltagit.

FINANSINSPEKTIONEN

Sven-Erik Österberg  
Ordförande

Magnus Eriksson  
Enhetschef