



Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om revisorer och revision

Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande kommissionens förslag till direktiv om ändring av direktiv 2006/43/EG om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning KOM(2011) 778 samt kommissionens förslag till förordning om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse KOM(2011) 779.

Utskottet anser att kommissionens båda förslag strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår därför att riksdagen i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Utskottet föreslår också att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendena	4
Ärendena och deras beredning	4
Bakgrund	4
Förslagens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets prövning	9
Inledning	9
Subsidiaritetsprincipens tillämpning	9
Utskottets ställningstagande	11
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag	12
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om revisorer och revision

Riksdagen beslutar att avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 26 januari 2012

På civilutskottets vägnar

Jan Ertsborn

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jan Ertsborn (FP), Magdalena Andersson (M), Anti Avsan (M), Eva Bengtson Skogsberg (M), Hillevi Larsson (S), Hannah Bergstedt (S), Ola Johansson (C), Yilmaz Kerimo (S), Jessika Vilhelmsson (M), Jan Lindholm (MP), Marianne Berg (V), Thomas Finnborg (M), Katarina Köhler (S), Elin Lundgren (S) och Margareta Sandstedt (SD).

Redogörelse för ärendena

Ärendena och deras beredning

Riksdagen har getts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag till

- Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/43/EG om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning KOM(2011) 778, samt
- Europaparlamentets och rådets förordning om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse KOM(2011) 779.

Den 12 respektive den 14 december 2011 hänvisade kammaren förslagen till civilutskottet. Fristen för att lämna ett motiverat yttrande går ut den 3 respektive den 6 februari 2012.

Utskottets presidium beslutade den 2 januari 2012, med stöd av ett bemyndigande från utskottet, att begära in regeringens bedömning av förslagens förenlighet med subsidiaritetsprincipen.

Regeringen redovisade sin bedömning av subsidiaritetsfrågorna i fakta-promemorian 2011/12:FPM82.

Bakgrund

Flera direktiv och förordningar på EU-nivå föreskriver revision av års- och koncernredovisningar. Sedan 1984 har det även funnits EU-regler om villkoren för godkännande av revisorer. Ytterligare regler om förutsättningarna för revisorers verksamhet infördes 2006 i och med att Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning (revisorsdirektivet) trädde i kraft. Direktivet medför en långtgående harmonisering av kraven på lagstadgad revision inom EU, bl.a. i fråga om revisorers oberoende, yrkesetik, kvalitetskontroll, tillsyn och samarbete mellan tillsynsmyndigheter.

I ljuset av den finansiella krisen har EU vidtagit flera åtgärder för att stärka det finansiella systemet. Fram till 2010 ägnades dock i sammanhanget begränsad uppmärksamhet åt regelverket om revisorer och revision. Frågan berördes kortfattat i grönboken den 2 juni 2010 om företagsstyrning i finansiella institut och ersättningssystem. Grönboken granskades av finansutskottet i utlåtande 2009/10:FiU41.

Den 13 oktober 2010 presenterade kommissionen grönboken Revisionspolitik: Lärdomar från krisen. Grönboken behandlar ett stort antal frågor och förslag med anknytning till revisorer och revision. Grönboken granskades av civilutskottet i utlåtande 2010/11:CU11. Samrådet utvisar att medlemsstaterna och andra intressenter har mycket skilda inställningar till

förslagen. Europaparlamentet behandlade grönboken i en rapport den 13 september 2011 och betonade vikten av en omfattande och uttömmande konsekvensanalys, som behandlar olika möjliga alternativ för att gå vidare.

Kommissionen föreslog den 27 oktober 2011 att det inte ska finnas EU-krav på revision av små företag. Det ska dock stå medlemsstaterna fritt att föreskriva sådana krav (se faktaPM 2011/12:FPM42).

De nu aktuella förslagen presenterades av kommissionen den 30 november 2011.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Syfte

Ett övergripande syfte med förslagen är 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 revisionsarbetet och bättre förståelse för revisorenas arbete ska skillnaderna minska mellan vad som allmänt förväntas av en revision och det arbete som revisorer faktiskt utför. Vidare eftersträvas högre revisionskvalitet. Ett mer kritiskt revisionsarbete ska åstadkommas genom en förstärkning av revisorenas oberoende och objektivitet. Kommissionens avsikt är även att uppnå ökad konkurrens i fråga om revisionen av stora företag och därmed också en mindre sårbar revisionsmarknad. Slutligen är avsikten att stärka den inre marknaden för revisionstjänster och att förbättra tillsynen över revisorer.

En förordning om revision av företag av allmänt intresse och ett kompletterande direktiv

Förslagen innebär att frågor om revision av företag av allmänt intresse bryts ut ur det nuvarande regelverket för att i stället regleras i en ny förordning. Med företag av allmänt intresse avses börsnoterade företag och finansiella företag. Eftersom en förordning blir direkt tillämplig i medlemsstaterna – och utesluter motsvarande nationella regler – innebär detta en maximiharmonisering i fråga om revision av sådana företag.

Vidare föreslås ändringar av revisorsdirektivet. Försättningsvis ska direktivet delvis komplettera den nämnda förordningen i fråga om revision av företag av allmänt intresse, delvis gälla enbart revision av övriga företag.

Valet av revisor och mandattiden

Enligt revisorsdirektivet ska det i företag av allmänt intresse finnas ett revisionsutskott, som ska biträda styrelsen i revisionsrelaterade frågor. Det föreslås nu att utskottet även ska nominera kandidater inför bolagsstämmans val av revisor. Detta ska föregås av ett anbudsförfarande, där i vart fall en revisor eller revisionsbyrå som inte tillhör de allra största byråerna

ska inbjudas att delta. I fråga om vissa finansiella företag ska tillsynsmyndigheten få lägga in veto mot nomineringen. Vidare föreslås att avtal mellan revisionsklienten och tredje man som begränsar företagets möjligheter att fritt välja revisor ska förbjudas.

Enligt förslagen ska revisionsutskottet, aktieägarna och tillsynsmyndigheten få föra talan vid domstol om att entlediga en revisor i ett företag av allmänt intresse, om det finns sakliga skäl för det.

Revisorn eller revisionsbyrån i ett företag av allmänt intresse ska bytas ut med jämna mellanrum, som huvudregel sedan revisionsuppdraget har pågått i sex år (s.k. byrårotation). Mandattiden får bestämmas till nio år, om företaget har valt att låta sig revideras av två revisionsbyråer (s.k. gemensam revision). Även de revisorer som är verksamma i den revisionsbyrå som deltar i revisionen ska bytas ut sedan en viss tid har förflutit.

Revisionsuppdragets utförande och revisionsberättelsens utformning

Det föreslås att medlemsstaterna ska se till att revisionen utförs i enlighet med de internationella revisionsstandarderna ISA. Särskilt anpassade standarder ska få användas för revision av små och medelstora företag.

I fråga om företag av allmänt intresse föreslås att revisionsberättelsen utökas, bl.a. genom mer information om hur revisionen har utförts och revisionsklientens framtidsutsikter. Därutöver ska revisorn i sådana företag tillhandahålla företagsledningen och revisionsutskottet en längre och mer detaljerad rapport om revisionen och dess utfall, som inte ska vara offentlig.

Revisionsutskottet i företag av allmänt intresse ska enligt förslaget övervaka revisionsarbetet. Revisorn ska vara skyldig att informera revisionsutskottet om särskilt viktiga fynd under revisionen. En rapporteringsskyldighet för revisorn ska gälla även i förhållande till tillsynsmyndigheten för revisionsklienten, om revisorn uppdagar t.ex. att lagbrott har begåtts eller finner hinder mot det reviderade företags fortlevnad.

Revisionsbyråernas organisation och möjligheter att utföra andra tjänster än revision

Revisorsdirektivet kräver att en revisionsbyrå ska vara majoritetsägd av revisorer eller andra revisionsbyråer. Det föreslås att detta majoritetskrav tas bort och att medlemsstaterna förbjuds att ställa upp liknande krav.

Revisorer och revisionsbyråer som reviderar företag av allmänt intresse ska enbart få tillhandahålla en revisionsklient och denne närstående, t.ex. ett moderbolag, andra tjänster än revision (sidotjänster), om dessa tjänster står revisionen nära. Detsamma ska gälla för andra i revisorns eller revisionsbyråns nätverk. Det ska vara tillåtet för en revisor att granska delårsrapporter, bolagsstyrningsrapporter och liknande, dock under förutsättning att ersättningen för dessa tjänster uppgår till högst 10 procent av revisionsarvodet. Sidotjänster som bedöms vara oförenliga med det egentliga revi-

sionsuppdraget ska förbjudas. Kommissionen ges möjlighet att i en delegerad akt närmare ange vilka tjänster som ska vara tillåtna eller förbjudna.

I fråga om stora revisionsbyråer ska förbudet mot tillhandahållande av sidotjänster vara absolut, dvs. inte enbart gälla i förhållande till revisionsklienterna. Därigenom tvingas i praktiken dessa revisionsbyråer att dela upp sin verksamhet i dels renodlade revisionsbyråer, dels bolag som tar hand om övrig verksamhet. Efter uppdelningen måste de nya bolagen ha skilda ägarstrukturer.

Begränsningar föreslås i fråga om hur stor andel av en revisors eller revisionsbyrås totala intäkter som får komma från en revisionsklient som är ett företag av allmänt intresse.

Revisorers förutsättningar att arbeta gränsöverskridande

Kommissionen föreslår att revisionsbyråers och revisorers gränsöverskridande arbete inom EU underlättas. En revisionsbyrå ska få utföra revision i en annan medlemsstat än den där revisionsbyrån är godkänd, om den revisor som är huvudansvarig för revisionen är godkänd i den andra staten. En revisor, som är godkänd i en medlemsstat, ska enligt förslaget godkännas i en annan medlemsstat antingen efter ett lämplighetsprov eller efter att under en provotid ha praktiserat där under en annan revisors överinseende.

Ett europeiskt kvalitetscertifikat ska kunna erhållas av de revisorer och revisionsbyråer som bedöms ha kapacitet att revidera företag av allmänt intresse. Certifikatet ska vara frivilligt och varken vara en förutsättning för att få utföra revision eller berättiga till att få utföra revision i en annan medlemsstat.

Tillsynen över revisorer

I fråga om revisorer och revisionsbyråer i företag av allmänt intresse ska enligt förslaget de nationella tillsynsmyndigheterna som ett minimum ha möjlighet att besluta om vissa sanktioner, däribland straffavgifter uppgående till 5 miljoner euro (fysiska revisorer) eller 10 procent av den årliga omsättningen (revisionsbyråer). De ska bl.a. övervaka strukturen på revisionsmarknaden för att de risker som kan följa på att marknaden domineras av ett fåtal revisionsbyråer ska kunna undvikas.

Enligt förslaget ska samarbetet på EU-nivå mellan tillsynsmyndigheterna stärkas och inordnas i den europeiska finansiella tillsynsmyndigheten ESMA (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten), som ska bilda en stående kommitté för dessa frågor. Kommittén ska vara sammansatt av deltagare från de nationella tillsynsmyndigheterna. ESMA och tillsynsmyndigheterna föreslås kunna sluta samarbetsavtal med tillsynsmyndigheter i tredjeländer.

Delegerade akter

Kommissionen föreslås genom förordningen få befogenhet att anta delegerade akter i fråga om bl.a. vilka sidotjänster som ska vara tillåtna eller förbjudna, hur gemensam revision närmare ska utföras (jfr ovan om de mildare kraven på byrårotation vid gemensam revision) samt den information som vid ett revisorsbyte ska överlämnas från den avträdande revisorn till den tillträdande revisorn.

Genom ändringarna i revisorsdirektivet föreslås kommissionen få befogenhet att anta delegerade akter i flera genomförandefrågor som tidigare har behandlats i Föreskrivande kommittén för revisionsfrågor (AuRC), som är en kommitté med granskningsförfarande. Det gäller revisorers oberoende, internationella revisionsstandarder, utbyte av information mellan medlemsstaterna samt samarbete med tredjeländer. Därmed minskar medlemsstaternas inflytande i dessa frågor.

ESMA föreslås få möjlighet att utfärda riktlinjer bl.a. i fråga om utformningen av revisionsberättelsen, revisionsutskottets uppgifter och genomförandet av kvalitetskontroller.

Utskottets prövning

Inledning

Subsidiaritetsprincipen regleras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt Lissabonfördragets protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och rådet översända sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten för att dessa ska kunna ta ställning till om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen har i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen att pröva om lagstiftningsakten strider mot denna princip.

Om det nationella parlamentet anser att förslaget strider mot den aktuella principen har det rätt att lämna ett s.k. motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Ett sådant yttrande ska lämnas inom åtta veckor från den dag då ett förslag finns på EU:s samtliga officiella språk.

Subsidiaritetsprincipens tillämpning

Kommissionens bedömning

Direktivförslaget om ändring av direktiv 2006/43/EG om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning KOM(2011) 778

Kommissionen anför att i enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, som fastställs i artikel 5 i fördraget om EU:s funktionssätt, kan målen för förslaget inte i tillräckligt hög grad uppnås av medlemsstaterna, och kan därför bättre uppnås på unionsnivå. Framför allt går det inte att underlätta den gränsöverskridande rörligheten för lagstadgade revisorer och revisionsföretag inom EU utan ett ingripande på unionsnivå. Kommissionens förslag uppfyller subsidiaritetsprincipen eftersom det syftar till att undanröja hindren för utvecklingen av en inre marknad för lagstadgade revisionstjänster och andra tjänster som identifierades under det offentliga samrådet med intressenterna. Dessutom får medlemsstaterna genom det ändrade direktivet möjlighet att själva bestämma hur de ska anpassa revisionsstandarderna efter den granskade enhetens storlek, vilket bör leda till bättre revisionstjänster för de berörda små och medelstora företagen.

Vidare uppfyller förslaget proportionalitetsprincipen eftersom samtliga lösningar har utformats för att vara kostnadseffektiva. Förslaget går inte längre än vad som krävs för att uppnå de mål som eftersträvas.

Förordningsförslaget om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse KOM(2011) 779

Kommissionen anför att hittills har EU-reglerna gett medlemsstaterna stor handlingsfrihet, som i sin tur i stor utsträckning har förlitat sig på självreglering inom branschen. Krisen har visat att självreglering inte är lämpligt sett ur ett framtidsperspektiv. De problem som beskrivs i konsekvensanalysen kan dessutom inte lösas på nationell nivå, eftersom detta skulle leda till stora skillnader i den rättsliga ramen, vilket allvarligt skulle undergräva den inre marknaden.

Med tanke på att värdepappersmarknaderna och finansaktörerna är sammanlänkade bör revisionerna harmoniseras på EU-nivå. Det är mycket viktigt att revisorernas roll och oberoende och marknadsstrukturen hanteras på unionsnivå eftersom företag av allmänt intresse i EU ofta bedriver gränsöverskridande verksamhet. I detta sammanhang är det värt att notera att lagstiftning om investerarskydd och finansinstitutioner redan har antagits på EU-nivå.

En samordnad strategi på EU-nivå, kompletterad med internationellt stöd, skulle dessutom leda till minskade risker för regelarbitrage.

Förslaget följer proportionalitetsprincipen och går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla de fastställda målen.

Regeringens bedömning

När det gäller subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna anför regeringen i fråga om kommissionens båda förslag att den anser att förslagens syfte och inriktning har en gränsöverskridande karaktär, men att det är tveksamt om skillnader i nationell lagstiftning avseende revisorer och revision utgör det hinder mot den inre marknaden som kommissionen gör gällande.

Genom valet av förordningsform för de föreslagna reglerna om revision av företag av allmänt intresse uppnås en långtgående maximiharmonisering. Regeringen anser med hänsyn till proportionalitetsprincipen att det inte finns tillräckliga skäl för en förordning och förordar därför att reglerna, i den mån regler på EU-nivå är nödvändiga, i stället antas genom ett direktiv. Det gäller särskilt de delar som tar sikte på revisionsklienternas organisation, där det befintliga regelverket nästan uteslutande utgörs av nationell lagstiftning. Flera av de föreslagna reglerna är sådana att de skulle kräva ett genomförande för att på ett bra sätt kunna tillämpas tillsammans med befintliga bestämmelser.

Regeringen anser vidare att förslagen i vissa delar går längre än vad som är rimligt mot bakgrund av de av kommissionen angivna syftena med förslagen. I dessa delar bör regleringen överlämnas till medlemsstaterna och inte ske på EU-nivå. Det är av särskild vikt att värna näringslivets självreglering.

Mot denna bakgrund och med anledning av förslagets ingripande karaktär anser regeringen att det i detta skede – innan förhandlingarna påbörjats – kan ifrågasättas om förslagen i alla delar är förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Utskottets ställningstagande

Mot bakgrund av den finansiella krisen har kommissionen lagt fram de nu aktuella förslagen. Utskottet anser att det är bra att revisionens roll för den finansiella stabiliteten uppmärksammas.

Kommissionens syfte med de båda förslagen är att stärka revisorernas oberoende, förbättra revisionskvaliteten, göra revisionsmarknaden mer konkurrensutsatt och stärka den inre marknaden för revisionstjänster. Förslagen har visserligen en gränsöverskridande karaktär men enligt utskottet är det tveksamt om skillnader i nationell lagstiftning avseende revisorer och revision verkligen utgör det hinder mot den inre marknaden som kommissionen gör gällande. Kommissionens förslag innebär att reglerna om revision av företag av allmänt intresse ska finnas i en förordning. Eftersom en förordning blir direkt tillämplig i medlemsstaterna och utesluter motsvarande nationella regler innebär detta en maximiharmonisering i fråga om revision av sådana företag. Utskottet ifrågasätter starkt om det finns tillräckliga skäl för en reglering i förordningsform för att uppnå målen för åtgärden.

Vidare kan utskottet konstatera att kommissionens förslag är mycket ingripande och skulle leda till en detaljreglering som minskar utrymmet för nationella välfungerande särlösningar och näringslivets självreglering. Förslagen går i vissa delar också längre än vad som är rimligt mot bakgrund av de av kommissionen angivna syftena med förslagen. Dessutom finns det skäl att ifrågasätta om förslagen verkligen på ett ändamålsenligt sätt bidrar till att de angivna syftena kan uppnås.

På grund av det anförda anser utskottet att kommissionens båda förslag strider mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som framgår av bilaga 2.

Avslutningsvis vill utskottet framhålla att det är mycket angeläget att värna näringslivets självreglering. Delar av kommissionens förslag skulle bli kostsamma för de reviderade företagen. Enligt utskottets mening måste en utgångspunkt för arbetet vara att de administrativa bördorna och kostnaderna för företag inte ska öka.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens utkast till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/43/EG om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning KOM(2011) 778

Kommissionens utkast till Europaparlamentets och rådets förordning om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse KOM(2011) 779

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Mot bakgrund av den finansiella krisen har kommissionen lagt fram de nu aktuella förslagen. Riksdagen anser att det är bra att revisionens roll för den finansiella stabiliteten uppmärksammas.

Kommissionens syfte med de båda förslagen är att stärka revisorernas oberoende, förbättra revisionskvaliteten, göra revisionsmarknaden mer konkurrensutsatt och stärka den inre marknaden för revisionstjänster. Förslagen har visserligen en gränsöverskridande karaktär men enligt riksdagen är det tveksamt om skillnader i nationell lagstiftning avseende revisorer och revision verkligen utgör det hinder mot den inre marknaden som kommissionen gör gällande. Kommissionens förslag innebär att reglerna om revision av företag av allmänt intresse ska finnas i en förordning. Eftersom en förordning blir direkt tillämplig i medlemsstaterna och utesluter motsvarande nationella regler innebär detta en maximiharmonisering i fråga om revision av sådana företag. Riksdagen ifrågasätter starkt om det finns tillräckliga skäl för en reglering i förordningsform för att uppnå målen för åtgärden.

Vidare kan riksdagen konstatera att kommissionens förslag är mycket ingripande och skulle leda till en detaljreglering som minskar utrymmet för nationella välfungerande särlösningar och näringslivets självreglering. Förslagen går i vissa delar också längre än vad som är rimligt mot bakgrund av de av kommissionen angivna syftena med förslagen. Dessutom finns det skäl att ifrågasätta om förslagen verkligen på ett ändamålsenligt sätt bidrar till att de angivna syftena kan uppnås.

På grund av det anförda anser riksdagen att kommissionens båda förslag strider mot subsidiaritetsprincipen.

Avslutningsvis vill riksdagen framhålla att det är mycket angeläget att värna näringslivets självreglering. Delar av kommissionens förslag skulle bli kostsamma för de reviderade företagen. Enligt riksdagens mening måste en utgångspunkt för arbetet vara att de administrativa bördorna och kostnaderna för företag inte ska öka.