

Justitiedepartementet  
Enheten för fastighetsrätt och  
associationsrätt

Via e-post  
Ju.L1@justice.ministry.se

Datum  
2012-01-19

Ert dnr  
Ju2011/8676/L1

Vårt dnr  
2011/275

## Angående remiss av EU-förslag rörande revision

### Inledning

Näringslivets Regelnämnd NNR har tagit del av det aktuella förslaget och önskar lämna följande synpunkter.

I det remitterade materialet presenterar Justitiedepartementet unionens förslag till förordning om revision i företag av allmänt intresse samt ett direktiv med ändringar av de s.k. revisorsdirektivet (2006/43/EG).

NNR finner att det aktuella ärendet skulle medföra stora förändringar för revisionsföretagen och de företag som köper deras tjänster om de implementerades enligt remitterat utkast. Vi avser att i detta yttrande att behandla ett antal centrala utgångspunkter som ligger till grund för presenterat förslag samt kommentera vissa detaljförslag som presenteras i föreslagen förordning.

I Kommissionens underlag och tillhörande konsekvensanalysen slås det fast att revision får betraktas ske i allmänhetens intresse. NNR menar att utgångspunkten här inte är given med avseende på vilka som egentligen åsyftas. Utan att vidare diskutera hur stor och vilken krets som är den egentliga målgruppen för revision i enskilda företag slås det fast att det finns ett *förväntningsgap* i fråga om revision. Denna diskrepans i förväntningarna avseende revision anses kunna motivera att det behöver genomföras en rad långtgående åtgärder på revisionsmarknaden. Åtgärderna föreslås omfatta de företag som säljer sina revisionstjänster till de företag som täcks av definitionen för företag av allmänt intresse.

NNR menar att en grundläggande problemidentifiering är av central betydelse för att kunna landa i rätt typer av policyåtgärder. Vi finner att det i sammanhanget bör påpekas vad som är revisionens primära roll och det är att granska räkenskaperna utifrån det mandat som följer av ABL, där revision främst är ett kontrollverktyg för aktieägarna i bolaget. Det måste i ägarnas

intresse anses vara högst väsentligt att revisionen sker på ett effektivt sätt, där både pris- och kvalitetsaspekterna för revision måste beaktas. I Kommissionens underlag diskuteras inte frågan om revision i en kontext med gällande bolagsstyrning, vilket borde vara en högst väsentlig och naturlig utgångspunkt i sammanhanget. NNR menar att departementet till Kommissionen i kommande förhandlingar bör påtala vad ägarnas intresse är i frågan om bolagsstyrning och revision. Denna viktiga aspekt måste sättas in i sammanhanget samt ligga till grund för eventuellt ändrade behov av åtgärder inom revisionsområdet.

Det anförs av Kommissionen som märkligt att finansiella företag kan gå i konkurs, trots att revision genomförts bara för några månader sedan. Makroekonomiska kriser och störningar har under det senaste århundradet kommit och gått med jämna mellanrum. NNR har svårt att se hur Kommissionen kan få ihop en så stark kausalitet mellan makroekonomiska kriser/störningar och revision. Enligt vår åsikt är sambandet sannolikt mycket svagt och knappast signifikant. Det som brukar utlösa kriser av större dignitet är att tillgångar faller kraftigt i värde på kort tid och oftast är det oväntade faktorer som de är utlösande, där ingen med precision haft möjligt att kunna förutse det inträffande. I efterhand är det lätt att identifiera förklaringar och visa på orimligheten i prisutvecklingen på olika tillgångar, men likväl har ingen med precision förmått att finna modeller som på förhand kan avgöra när störningar förväntas inträffa. Därtill finns det en omfattande övervakning av de finansiella marknaderna och dessa företag förser tillsynsmyndigheter runt om i världen med en mycket stor mängd information som trots allt bl.a. syftar till att stabilisera marknaderna. Dessa regleringar måste beaktas i sammanhanget när preventiva åtgärder för kriser är föremål för diskussion.

NNR menar, som vi påtalat ovan, att frågan om revision måste ses i sitt rätta sammanhang och det går inte att dra för stora växlar av enskilda företagsspecifika händelser. Vi finner att Kommissionens på flera väsentliga punkter brister i själva probleminentifieringen som medför att de, enkelt uttryckt, föreslår åtgärder för symtomen men negligerar att identifiera själva grundproblemen. Det kan konstateras att det funnits problem i vissa finansiella företag, men den problembilden kan inte med automatik föras vidare till alla finansiella och icke finansiella företag. Kommissionen tycks inte göra denna centrala distinktion i underlaget. Tillvägagångssättet resulterar sällan i balanserande och effektiva regleringar, vilket NNR kommer att lyfta fram nedan för flera centrala delförslag i förordningen.

#### Tröskelvärden kopplade till revisorsarvoden och förbud mot sidoppdrag

I utkastet till förordning framgår det av artiklarna 9 och 10.2 att det företag som utför den lagstadgade revisionen endast ska få sälja kompletterande tjänster motsvarande ett värde av 10 % på den lagstadgade revisionen. Det framgår vidare av artikel 10.2 att det bl.a. handlar om granskning av delårsbokslut, skatterådgivning. Av artikel 10.5 framgår vidare att givet att förutsättningarna som nämns i artikeln är uppfyllda får överhuvudtaget inga av uppräknade tjänster erbjudas till klientföretaget.

Det kan konstateras att det är högst väsentligt för revisionens kvalitet att det sker med ett starkt oberoende till det granskande företaget. Men NNR menar att dessa former av begränsningsregler skulle vara mycket komplexa att tillämpa i praktiken och förutsätter att revisorn har mycket stor kontroll över värdet av samtliga tjänster som sålts till klientföretaget. En relevant frågeställning är vad som händer om gränsen på 10 % har nåtts så att uppdraget inte kan slutföras för det räkenskapsår som täcks av avtalet med revisionsfirman. Regeln skulle utsätta klientföretaget för betydande problem när och om begränsningarna väl slår till.

NNR menar att gränsen på 10 % i sig får bedömas vara låg i sammanhanget och förslaget kan för det granskade företaget innebära betydande merkostnader. Orsaken till att det kan uppstå betydande merkostnader får antas vara att revisionsföretaget i sina tjänster kan dra nytta av den kunskap som erhållits genom den lagstadgade revisionen. NNR avstyrker förslaget till följd av att det sannolikt är mycket kostnadsdrivande och får även bedömas kunna påverka kvaliteten i tjänsterna på ett negativt sätt.

Genom artikel 9.3 införs begränsningar i hur stora delar av revisionen, som för en enskild revisor eller revisionsfirma, tillåts härstamma från företag av allmänt intresse. NNR har svårt att se hur förslaget skulle anses gynna konkurrensen på revisionsmarknaden, eftersom det är större sannolikhet att de större företagen kan klara av kraven än de små. Förslaget får antas vara kontraproduktivt i förhållande till målet att gynna de mindre revisionsfirmorna. NNR ser inga skäl för att förslaget bör införas, då det snarare gynnar de större aktörerna.

När det gäller frågor om begränsningar finner NNR att även ägarnas intresse måste framhållas och vilken roll revisionskommitténs har i detta sammanhang. Det är högst lämpligt att departementet bör lyfta fram detta som ett motargument eftersom Kommissionen, medvetet eller omedvetet, väljer att inte presentera förslaget i sitt rätta sammanhang.

### Revisionsberättelse

I artikel 22 föreslås en rad ändringar över nya uppgifter som ska återfinnas i revisionsberättelsen. I förslaget återfinns en begränsning av omfattningen på revisionsberättelsen som inte ska få överstiga fyra sidor eller 10 000 tecken utan mellanslag. Samtidigt framgår det att revisionsberättelsen åtminstone ska omfatta de 23 punkter som listas i artikel 22.2, punkterna a-w.

NNR kan inte se hur revisionsberättelsen ska kunna upprättas med hänsyn till föreslagna tillägg inom ramen för den restriktion avseende omfattningen som föreslås. I detta sammanhang måste frågan om väsentlighet snarare vara det vägledande än vikten av en kvantitativ begränsning. Förslaget innehåller flera former av detaljkrav på att intyga att andra redan bindande regler har följts. NNR har svårt att se något värde av sådana rapporteringskrav som redan får anses gälla implicit, d.v.s. framgår inget annat är kraven uppfyllda. Vi förmodar att kapitalmarknadernas aktörer till stor del är den målgrupp som förväntas vara mottagaren av information i revisionsberättelsen. Men samtidigt får förslaget anses innebära en ökad komplexitet varför det i den vidare beredningen bör framgå om användare i målgruppen verkligen kan ta till sig den komplexa informationen och verkligen behöver informationen.

### Krav på rotation, uppdragets varaktighet och företagsdynamik

Av artikel 32 framgår att klientföretaget måste följa vissa procedurer för att utse revisor genom upphandling och att det för tillsynsmyndigheten ska kunna visas att revisorn har utsetts enligt föreslaget förfarande. NNR kan inte se vad förslaget ska tillföra och bedömer att förslaget endast kommer att medföra ökade kostnader utan att ge något motsvarande mervärde.

Vidare förslås att revisionsuppdraget ska tidsbegränsas till max 6 år enligt artikel 33. Motiven torde vara att förslagen skulle medföra att klientföretaget med jämna mellanrum måste begära in offerter på revisionstjänster. Kommissionen menar att de skulle gynna företagsdynamiken i branschen och stärka revisorns oberoende.

En huvudfråga som måste beaktas när det galler lämpligheten med krav på rotation är vilka konsekvenser ett sådant förslag skulle få för klientföretagen. Den empiri som berörs i konsekvensanalysen, och den enda som tycks finnas är Italien, där det funnits likartade krav på rotation. Av underlaget framgår vidare att kunskaperna från Italien visar att rotationskravet medfört ökade kostnader för revision. En annan intressant konklusion tycks vara att marknadskoncentrationen inte påverkats av kravet. Även om det bara handlar om observationer från ett enskilt land är det högst sannolikt att revisionsmarknaden för företag av allmänt intresse har mycket stora likheter med hur marknaderna fungerar i flertalet andra länder. Om åtgärderna inte fått önskad effekt i Italien kan NNR inte se att förslaget skulle vara ett föredöme för unionen som helhet. NNR anser snarare att det inte finns empiriskt stöd för att rotationskravet skulle ge de effekter som Kommissionen eftersträvar och NNR avstyrker därför förslaget.

Kommissionen skriver själv att revisionsbranschen kännetecknas av stor specialistkompetens och mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om kravet på rotation i sig skulle medföra att nya aktörer etablerade sig på marknaden. NNR menar att utan tillgång till själva kompetensen, som endast kan fås genom utbildning och praktiskt arbete eller genom att attrahera redan existerande revisorer, blir det svårt för nya aktörer att kunna etablera sig på marknaden. Nya aktörer måste således klara av själva kompetensförsörjningen samt även kunna konkurrera avseende pris och kvalitet med redan etablerade företag. Därtill måste det för de klientföretag som här diskuteras sannolikt kunna erbjuda tjänster i flera olika länder. Betraktas branschen utifrån ett mikroekonomiskt perspektiv är det ganska uppenbart att investerare och nya aktörer här skulle tvingas till högst riskfyllda investeringar genom att de måste kunna utmana de redan etablerade företagen och som sannolikt får bedömas vara effektiva företag. Från etablerings- och investerarperspektiv kan det konstateras att det på denna marknad finns betydande etableringshinder. Dessa hinder är en funktion av den struktur som under lång tid växt fram och till följd av en mängd strategiska val av aktörerna på marknaden. NNR bedömer att rotation i sig inte är ett effektivt verktyg för att stärka konkurrensen i revisionsbranschen. Om det hade varit enkelt att etablera sig på marknaden hade det redan skett. NNR menar att i samband med diskussioner om revisionsmarknadens funktionssätt bör det företas djupare analyser av institutionell karaktär och det bör definitivt göras sådan analyser innan det presenteras några vidare förslag med syftet att främja konkurrensen.

### Konstitutionella frågor och konsekvensanalysen

Kommissionen har att förhålla sig till ett antal grundläggande principer som gäller i alla typer av lagstiftningsärenden och som fastställs i fördraget. Denna princip som främst borde diskuteras är proportionalitetsprincipen, men Kommissionen ger endast en summarisk framställning i stycke 3.2 och stycke 3 i konsekvensanalysen.

NNR menar att förslaget sannolikt skulle få högst betydande effekter för revisionsbranschen och dess kunder, vilket talar för att Kommissionen måste värdera om förslaget som sådant kan anses vara en proportionell åtgärd med hänsyn till de olika mål som måste beaktas i sammanhanget. Proportionaliteten är en synnerligen viktig fråga att diskutera eftersom det

även finns uppenbara målkonflikter mellan olika mål och att målen får bedömas ha olika prioritet i ärendet.

Kommissionen har i det aktuella ärendet presenterat två versioner av konsekvensanalyser, en kortversion och en mer omfattande analys. Grunden för att komma fram till balanserade beslut gällande olika policyåtgärder är att grundligt studera olika tänkbara alternativ och i slutändan välja det alternativ som når målet till minsta möjliga kostnad, vilket kräver att det görs kostnadseffektivitetsanalyser av alternativen till lösningar. Studeras Kommissionens metodik och underlag i ärendet kan det konstateras att själv identifieringen av tänkbara alternativ, för förslaget som sådant och för enskilda detaljförslag, utgår från att problembilden hela tiden är rätt identifierad. Om det görs en ofullständig problemanalys kommer det att medföra att lösningarna inte löser de egentliga problemen. I detta ärende finner vi att ett av grundproblemen är att målen med tillhörande problemidentifiering är mycket vaga och de ger ingen direkt indikation om den givna riktningen, eller behov av hastighet på processen, men utnyttjas ändå för att summariskt kunna motivera förslagen. Enligt NNRs uppfattning bör det alltid vara så tydliga mål att det i efterhand med lämplig metodik tydligt kan klargöras om målet med regleringen har nåtts eller inte har nåtts. På det sättet kan det skapas en evidens- och problembaserad regelprocess.

En annan central aspekt i sammanhanget som gäller valet av reella alternativa lösningar är att det från Kommissionens sida måste kunna motiveras på saklig grund och dokumenteras varför olika val har gjorts. Framställningen i konsekvensanalysen har mer karaktären av att bara konstatera att Kommissionen anser att presenterat förslag är att föredra jämfört med alternativen, utan att framställningen kan visa på varför att det föreligger en lämplighet med valet. Med tanke på att förslaget får bedömas medföra betydande effekter för revisionsföretagen och de företag som köper deras tjänster, bör departementet lyfta fram att Kommissionen måste kunna styrka att det gjorts motiverade val.

När det gäller beräkningen av kostnadsaspekterna har NNR respekt för att det är svårt för Kommissionen att kunna belysa hur stora kostnadsökningar som förslaget kan medföra. Kommissionen försvarar dock valt förslag med att berörda företag förväntas kunna "absorbera" kostnaderna, Denna slutsats drar Kommissionen utan att kostnaderna är kända, vilket väcker frågan om det överhuvudtaget går att dra den slutsatsen. NNR menar att den primära utgångspunkten alltid måste vara att skapa högsta möjliga nytta till minsta möjliga kostnad, vilket Kommissionen inte kunnat visa i ärendet. Kostnaderna som följer med förslaget kommer hur som helst att konkurrera med resurser till andra ändamål i företagen, där det finns en alternativ användning, som högst sannolikt har en högre avkastning än om resurserna spenderas på revision. NNR menar därför att det måste beaktas en form av försiktighetsprincip i sammanhanget. Om det är komplext att skatta kostnaderna innebär det inte att ärendet kan ges legitimitet genom att frågan negligeras. Komplexiteten talar snarare enligt NNRs uppfattning för att det måste genomföras vidare studier och analyser innan något beslut kan fattas i ärendet, givet att Kommissionen väljer att inte ändra på förslagen.

Med vänliga hälsningar  
NÄRINGSLIVETS REGELNÄMND

Tomas Lööv