

2015-06-26



R E M I S S V A R

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

FI Dnr 15-4264
(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

(Fi2015/1220)

Yttrande över betänkandet En ny ordning för redovisningstillsyn (SOU 2015:19)

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) ställer sig i huvudsak bakom utredningens förslag och delar slutsatsen att goda förutsättningar skapas för den framtida redovisningstillsynen om FI får det fulla ansvaret för den.

FI har följande kommentarer till utredningens förslag:

- FI anser att övergångsbestämmelser är nödvändiga. Mot bakgrund av situationen tidigare år är det inte troligt att börserna den 31 december 2015 har hunnit avsluta arbetet som rör redovisningstillsynen avseende 2015. Ansvaret för den framtida arkiveringen av börsernas dokumentation behöver också klargöras.
- FI efterfrågar klargöranden om tillsynsansvaret och ingripandemöjligheterna när det gäller rapporten om vissa betalningar till myndigheter.

Med anledning av det särskilda yttrande som bl.a. Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden har lämnat framhåller FI i remissvaret att FI har möjlighet att attrahera och behålla redovisningsteknisk kompetens. Att ge FI det fulla tillsynsansvaret innebär ett rättssäkert val. Med anledning av det särskilda yttrandet klargörs vidare att FI avser att använda sig av referensgrupper m.m. för att kommunicera kring övervakningen. Dessutom klargörs att den begränsning som en självregleringsmodell innebär för det internationella arbetet skulle försvinna om FI får det fulla tillsynsansvaret. Det internationella samarbetet är av största vikt för att uppnå syftet med redovisningstillsynen.

FI framhåller slutligen att ett ökat ansvar för redovisningstillsynen ställer krav på ökade resurser för FI. Utan utökat anslag kommer inte redovisningstillsynen kunna få de resurser som krävs för att utföra den tillsyn som är avsedd.

Kapitel 6 Förslag till ny ordning för redovisningstillsyn

FI tillstyrker utredningens förslag till ny ordning. Att ge FI hela ansvaret för redovisningstillsynen utan att utnyttja öppenhetsdirektivets möjlighet till delegation kommer att ge en *oberoende, rättssäker* och *effektiv* tillsyn. FI är mån om att den slutligen valda ordningen för redovisningstillsyn ger förutsättningar för en tillsyn som möts med respekt och som bidrar till att investerare och andra har förtroende för att de publicerade finansiella rapporterna uppfyller de krav som ställs på sådan. FI kommer därför att värna om en *god kommunikation* genom löpande information och diskussion med bl.a. emittenter, revisorer och redovisningsexperter. Ordningen ger dessutom goda möjligheter till *internationell samverkan*, vilket är en nödvändig förutsättning för att uppnå syftet med EU:s regler om redovisningstillsyn.

Såsom framgår av utredningen (avsnitt 3.4 och 6.1) visar nuvarande system för redovisningstillsyn på ett antal brister. Dessa kommer att försvinna om FI ges det fulla tillsynsansvaret. I utredningen diskuteras även alternativet att ha kvar någon form av självregleringsmodell. FI delar utredningens uppfattning (avsnitt 6.4 med underavsnitt) att de förslag till självregleringsmodell som diskuteras i utredningen inte skulle innebära ett fullgott alternativ till att ge FI hela ansvaret för redovisningstillsynen.

En rättssäker tillsyn

Sakkunniga som nominerats av Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden, av tre av dess huvudmän och av ytterligare en instans, har lämnat ett gemensamt särskilt yttrande som bifogats utredningen (Föreningens yttrande), se sidan 119-121 i utredningen. Föreningen ifrågasätter i yttrandet om FI har tillräckliga förutsättningar för att attrahera och behålla kvalificerad redovisningsteknisk kompetens avseende icke-finansiella företag och menar att denna aspekt talar för att en självregleringsmodell bör väljas inte minst av rättssäkerhetsskäl.

FI vill därför lämna följande synpunkter.

Det ligger i sakens natur att varje myndighet är skyldig att se till att den har tillgång till den kunskap, insikt och erfarenhet som krävs för att utföra de uppdrag och uppgifter som myndigheten ansvarar för. Det gäller självklart även FI. Här vill FI särskilt lyfta fram att det på redovisningsområdet finns starka kopplingar mellan nuvarande verksamhet för de finansiella företagen och de icke-finansiella. De finansiella företagen, liksom alla noterade företag, ska följa det så kallade IFRS-regelverket i sina koncernredovisningar. Många redovisningsområden som är relevanta för finansiella företag är det också för icke-finansiella företag. FI anser att de olika redovisningsexperterna som arbetar med de finansiella företagen och de som arbetar med redovisningstillsynen över de noterade företagen kan dra fördel av varandra. Det ger en

grund för att attrahera och behålla kvalificerad redovisningsteknisk kompetens även avseende icke-finansiella företag. FI har dessutom fördelen av att inom myndigheten ha tillgång till olika specialister på till exempel värderingsområdet och på finansiella instrument.

FI anser inte att det med utredningens förslag skulle ta mer tid och bli kostsammare att bygga upp nödvändig kompetens och resurser på FI jämfört med vad skulle bli fallet vid en självregleringslösning (jämför Föreningens argument på sidan 84 i utredningen). Vilken av de föreslagna lösningarna som än väljs kommer ny kompetens att behöva anskaffas och viss kompetens kommer att behöva byggas upp. FI har redan kompetens inom såväl tillsyn som redovisning och en etablerad enhet för den verksamheten. Andra alternativ som utredningen diskuterat skulle däremot innebära att en helt ny organisation ska bildas.

Vad avser rättsäkerheten rent allmänt vill FI betona att förvaltningslagens bestämmelser syftar till att säkerställa rättsäkerheten. FI följer i egenskap av tillsynsmyndighet dessa bestämmelser. Några grundläggande element är att den som berörs av ett ärende alltid har rätt till insyn i utredningsmaterialet och får möjlighet att yttra sig. Vidare ska alla beslut motiveras och den som är berörd har rätt att överklaga beslut till förvaltningsrätten.

Liksom vid annan tillsyn är det viktigt att poängtera att ingripanden och sanktioner normalt förekommer relativt sällan. Om utredningens förslag genomförs förväntas, liksom i dagsläget, att de flesta upptäckterna av överträdelser av regelverket leder till att emittenten på eget initiativ rättar dessa i nästkommande finansiella rapporter. Vanligen är inte överträdelserna allvarigare än att detta är tillräckligt för att kunna avsluta ärendet med en slutskrivelse som enbart konstaterar vilka överträdelser¹ som har noterats.

I de fall det blir aktuellt för FI att överväga ett ingripande följer FI särskilt upprättade interna processer som är avsedda att säkerställa att beredningen av ärendet är rättssäker och håller hög kvalitet. FI beskriver hur arbetet med redovisningstillsyn bedrivs i bilagan till detta remissvar.

Kommunikation och information kring tillsynen

En tillsyn som är oberoende, rättsäker och effektiv stärker respekten och förtroendet för tillsynsarbetet. En god kommunikation genom löpande information och diskussion bidrar till ett gott tillsynsresultat.

FI delar utredningens bedömning att det vore till fördel för tillsynen att inrätta en eller flera informella referensgrupper. Representanter för såväl emittenter som revisorer och redovisningsexperten skulle kunna ingå i sådana referensgrupper. FI arbetar redan idag med ett antal olika referensgrupper i andra

¹ Oväsentliga avvikelser från regelverket utgör inte överträdelser av regelverket mer än om de har gjorts i syfte att uppnå en viss utformning av ett företags finansiella ställning, finansiella resultat eller kassaflöden.

sammanhang och ser mycket positivt på denna möjlighet till erfarenhetsutbyte. Det skapar engagemang och främjar regel efterlevnaden.

FI anser, liksom utredningen, att det vore olämpligt att skapa ett rådgivande organ. Skulle FI behöva rådgöra med någon extern part utöver de möjligheter och skyldigheter som följer av det europeiska samarbetet inom Esma, kan FI anlita extern expertis. Principiella resonemang kan i vissa situationer även föras med den eller de tilltänkta referensgrupperna.

Vid användande av referensgrupper blir kommunikationen begränsad till en mindre grupp. Detta behöver kompletteras med kommunikation som är öppen för alla som är intresserade. Vid ett fullständigt övertagande av redovisningstillsynen kommer därför FI, liksom börserna gör idag, och i enlighet med Esmas riktlinjer om tillsyn över finansiell information, att offentliggöra en årlig rapport om övervakningen. Därutöver kommer information ges vid till exempel seminarier ("FI-forum").

Redovisningstillsyn – en europeisk angelägenhet

Syftet med redovisningstillsynen är att bidra till en konsekvent tillämpning av de redovisningsregler som gäller. Tillämpningen ska vara konsekvent inom hela EU, inte bara inom Sverige. Det internationella arbetet är därför mycket viktigt och det har utökats väsentligt sedan Esma bildades 2011. Många beslut som har betydelse för tillsynen fattas numera på högre nivå än i den redovisningstillsynsgrupp (EECS) i vilken börserna och FI i dagsläget är representerade. FI är styrelsemedlem i Esma och representerad i ett antal olika grupper inom Esma. FI är således med och fattar alla beslut inom Esma som har betydelse för redovisningstillsynen. Privaträttsliga organisationer har inte denna möjlighet.

Med den nuvarande ordningen för redovisningstillsynen är möjligheterna att aktivt delta i det europeiska tillsynsarbetet och erfarenhetsutbytet begränsade, se sidan 34 i utredningen. Denna begränsning skulle bestå om en ny självregleringslösning infördes. En privaträttslig organisation kan, som tidigare nämnts, inte bli medlem i Esma och inte heller delta i alla dess relevanta grupper. Vidare skulle informationsflödet begränsas på grund av oberoendehänsyn. Om däremot FI får det fulla tillsynsansvaret försvinner dessa begränsningar.

Avsnitt 6.6 Finansiering av redovisningstillsynen

Ett fullständigt övertagande av redovisningstillsynen innebär ett utökat uppdrag för FI. Det medför att FI behöver ett utökat anslag. Utredningen har föreslagit att finansieringen ska lösas genom att FI tar ut en avgift för sin övervakning. Avgifterna ska ge full kostnadstäckning och betalas av emittenterna. Även enligt nuvarande ordning för redovisningstillsyn betalar emittenterna avgifter, men till såväl FI som börserna. Hos FI sker redovisning mot inkomsttitel på

statsbudgeten.

Vid redovisning mot inkomsttitel vidarebefordras de avgifter FI tar ut till staten. FI:s verksamhet måste dimensioneras utifrån de anslag FI erhåller från staten. Det är således en nödvändighet att FI:s anslag utökas för att redovisningstillsynen ska tillföras de resurser som krävs för att utföra den tillsyn som är avsedd.

Enligt FI:s bedömning ökar resursbehovet med ytterligare sju tjänster om hela ansvaret för redovisningstillsynen övertas av FI. Detta stämmer väl med de uppgifter som lämnas i utredningens avsnitt 8.3.1. En sådan resursåtgång låter sig inte hanteras inom ramen för existerande anslag utan att tränga undan andra tillsynsuppgifter som FI redan har.

Avsnitt 7.2 Ingripandeåtgärder vid överträdelser ...

Enligt lagförslaget i SOU 2014:70 (delbetänkandet), Ändrade informationskrav på värdepappersmarknaden, omfattar bestämmelsen om erinran i 25 kap. 22 § LVM endast den regelbundna finansiella information som anges i 16 kap. 4 och 5 §§. Enligt lagförslaget i SOU 2015:19 (slutbetänkandet) omfattar bestämmelsen om erinran även den regelbundna finansiella information som anges i 16 kap. 6-7 §§, dvs. den nya rapporten om vissa betalningar till myndigheter. Slutbetänkandet kommenterar inte ändringen jämfört med delbetänkandet. FI har i och för sig inget att invända mot förslaget i slutbetänkandet men anser att frågan behöver belysas i förarbetena.

FI anser även att det är otydligt vilken tillsyn FI förväntas utföra när det gäller den nya rapporten om vissa betalningar till myndigheter och önskar därför ett klargörande av detta i den kommande propositionen. Det är särskilt angeläget sett mot bakgrund av de ingripande- och sanktionsbestämmelser som är kopplade till denna tillsyn.

Ett förslag till ”lag om rapportering av vissa betalningar till myndigheter” framgår av SOU 2014:22, Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. Enligt de där föreslagna bestämmelserna ska alla företag som lagen är tillämplig på (det inkluderar bl.a. de noterade företagen) lämna in rapporten till Bolagsverket. De noterade företagen ska därutöver, enligt ett förslag till ändring av LVM, lämna in rapporten till FI. Enligt nyligen nämnda utredning ”bör kontrollen av att företagen fullgör sin rapporteringsskyldighet på ett korrekt sätt ske genom att Bolagsverket gör samma slag av övergripande granskning av väsentligen formell natur som verket gör i dag avseende årsredovisningar ... Det måste dock antas att det stora antalet företag som berörs av de nya reglerna lojalt kommer att följa dem. Utredningen har därför inte ansett det vara befogat att ålägga vare sig Bolagsverket eller någon annan myndighet något ytterligare tillsyns- eller utredningsansvar” (SOU 2014:22 sidan 428).

Rapporten om vissa betalningar till myndigheter behöver inte revideras.

Mot bakgrund av vad som framgår i föregående stycke föreslår FI att det tillsynsansvar som FI bör ta begränsas till sådana fall då en emittent inte sänt in rapporten till FI eller sådana fall då det kommit till FI:s kännedom att väsentlig information som lämnats i rapporten är felaktig eller har utelämnats.

Kapitel 9 Ikraftträdande

FI ser det som önskvärt att de föreslagna lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Det är samtidigt angeläget att ikraftträdandet sätts så att det finns tid för FI att anpassa sin verksamhet genom rekryteringar. FI kan också behöva tid för att genomföra ändringar i de föreskrifter som FI, med stöd av bemyndigandet i LVM, givit ut kring börsernas redovisningstillsyn (se mer om detta nedan).

Övergångsbestämmelser

Till skillnad från utredningen anser FI att övergångsbestämmelser behövs. Mot bakgrund av situationen tidigare år är det inte troligt att börserna den 31 december 2015 helt har hunnit avsluta arbetet som rör redovisningstillsynen avseende 2015. Det är inte lämpligt att pågående övervakningsärenden tas över av FI. Ett övertagande är inte tidseffektivt och det är otillfredsställande för tillsynsobjekten om kontinuiteten helt bryts. Om börserna får en möjlighet att överlämna pågående ärenden, skapar detta inga incitament för börserna att avsluta allt arbete med redovisningstillsynen avseende 2015 före årsskiftet 2015/16.

Förslag till övergångsregel i LVM:

Äldre bestämmelser gäller för den övervakning av regelbunden finansiell information som börserna ska ha påbörjat före 1 januari 2016.

Uttrycket ”ska ha påbörjat” i förslaget ovan, har valts för att täcka in allt som enligt nuvarande regelverk anses tillhöra 2015 års övervakning.

Det behöver även säkerställas att den dokumentation som börserna ska arkivera enligt 5 kap. 19 § Finansinspektionens föreskrifter om verksamhet på marknadsplatser (FFFS 2007:17) fortsätter att gälla tills arkiveringstiden om tio år har gått ut. Självklart behöver också den tillsyn som börserna eventuellt utför under 2016 följa nuvarande bestämmelser kring detta i FFFS 2007:17. Det måste också säkerställas att den årliga rapport om föregående års övervakning som börserna, enligt 5 kap. 18 § FFFS 2007:17, ska lämna till FI respektive den rapport som ska offentliggöras senast den 1 mars varje år också lämnas respektive offentliggörs avseende övervakningen 2015.

Bestämmelserna om börsernas redovisningstillsyn i FFFS 2007:17 har beslutats

med stöd av bemyndigandet i 16 kap. 2 § LVM. Det bemyndigandet föreslås, av naturliga skäl, tas bort i samband med att FI övertar det fulla ansvaret för redovisningstillsynen. Det behöver på något sätt säkerställas att innehållet i FI:s ovan nämnda bestämmelser ändå kan gälla under den tioåriga arkiverings-tiden och under den tid börserna slutför 2015 års granskningsåtagande.

FINANSINSPEKTIONEN

Per Håkansson
Chefsjurist

Ingrid Engshagen
Rådgivare Redovisningsfrågor
08-787 81 37

Bilaga

FI:s arbetssätt och processer för ingripanden/sanktioner

FI:s tillsyn över börsbolagens regelbundna finansiella information bedrivs inom verksamhetsområdet Marknader. Inom verksamhetsområdet finns såväl tillsynsenheter som rättsenheter. Det är tillsynsenheten som gör den initiala utredningen.

Liksom vid annan tillsyn är det viktigt att poängtera att ingripanden och sanktioner normalt förekommer relativt sällan. Om utredningens förslag genomförs förväntas, liksom i dagsläget, att de flesta upptäckterna av överträdelser av regelverket leder till att emittenten på eget initiativ rättar dessa i nästkommande finansiella rapporter. Vanligen är inte överträdelserna allvarigare än att detta är tillräckligt för att kunna avsluta ärendet med en slutskrivelse som enbart konstaterar vilka överträdelser som har noterats. Innan beslut fattas kring om det är fråga om en överträdelse av regelverket delges emittenten gjorda iakttagelser och kompletterande frågor ställs. Detta ger emittenten en möjlighet att kommentera FI:s iakttagelser. Emittenten kan lämna närmare förklaringar och argumentera för om det är fråga om avvikelser från regelverket eller inte och om avvikelserna är väsentliga eller inte. Oväsentliga avvikelser från regelverket utgör inte överträdelser av regelverket mer än om de har gjorts i syfte att uppnå en viss utformning av ett företags finansiella ställning, finansiella resultat eller kassaflöden.

Vid en överträdelse av regelverket får FI, med eller utan vite, förelägga en emittent att göra rättelse (25 kap. 18 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, LVM). Detta blir dock inte aktuellt om emittenten redan på eget initiativ har rättat informationen eller meddelat att denne kommer att rätta i nästkommande finansiella rapporter. Vid beslut om att förelägga om rättelse tillämpar FI en tvåstegsprocess. Den utredande tillsynsenheten överlämnar, om den funnit väsentliga avvikelser från regelverket och bedömer att någon form av ingripande/sanktion borde krävas, ärendet till rättsavdelningen för beslut. En begäran om yttrande skickas till emittenten som då får möjlighet att yttra sig över de iakttagelser FI har gjort. Det är vanligtvis områdeschefen som i slutänden fattar beslut om att förelägga en emittent att göra rättelse. Beslutet kan överklagas. Vid ett överklagande tar FI förnyad ställning till omständigheterna i ärendet innan handlingarna i ärendet skickas över till förvaltningsrätten.

Vid allvarliga överträdelser ska FI meddela emittenten en erinran (25 kap. 22 § LVM) och FI får då också besluta om att emittenten ska betala en sanktionsavgift (25 kap. 23 § LVM). En erinran kan kombineras med ett föreläggande om rättelse. Eventuella beslut om att meddela en emittent en erinran och

eventuell sanktionsavgift, beslutas av FI:s styrelse. FI:s styrelse utses av regeringen. För att kvalitetssäkra beredningen av sanktionsbeslut tillämpas en tvåstegsprocess varigenom det ansvariga verksamhetsområdet efter avslutad utredning lämnar över ärendet till staben Juridisk samordning. Juridisk samordning är en stab direkt underställd FI:s generaldirektör. Chefsjuristen är chef över Juridisk samordning.

Efter genomgång av Juridisk samordning gör chefsjuristen en självständig prövning av om bristerna är sådana att ett förslag till sanktionsbeslut bör upprättas. En begäran om yttrande skickas till emittenten vilket ger denne en möjlighet att yttra sig över de iakttagelser FI har gjort. När svaret kommit in upprättas ett förslag till beslut som FI:s styrelse sedan tar ställning till. Styrelsens beslut kan överklagas på sedvanligt sätt. Rimligen kommer endast ett fåtal överträdelser vara så allvarliga att det kan bli aktuellt med en erinran och eventuell sanktionsavgift.