

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet Revisorns skadeståndsansvar (SOU 2016:34)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Utredaren föreslår att ett företag och företagets revisor ska kunna träffa avtal om ansvarsbegränsning avseende revisorns associationsrättsliga skadeståndsansvar. Ansvarsbegränsningen ska inte gälla för skador som vållats uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. Avtalet måste för att gälla godkännas av bolagsstämman. Förslaget innebär också att den associationsrättsliga jämningsregeln ska förtydligas genom att de i bestämmelsen anges att ansvarsfördelningen mellan bolagsorganen kan beaktas vid bedömningen av om skadestånd ska jämkas. Vidare föreslås att företag som ska upprätta en bolagsstyrningsrapport ska åläggas en skyldighet att lämna upplysningen om tecknade VD- och styrelseansvarsförsäkringar i rapporten.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av betänkandets sammanfattning framgår att utredarens syfte har varit att lämna förslag som kan antas bidra till att minska risken för stora skadestånd och till att upprätthålla den i lagstiftningen avsedda ansvarsfördelningen mellan bolagsorganen. I betänkandets avsnitt för överväganden och förslag framgår också att utredaren haft för avsikt att motverka den marknadskoncentration som idag råder.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av betänkandet framgår att utredaren övervägt olika alternativa lösningar. Ett exempel på en sådan är att införa ett lagstadgat krav på att ansvarsförsäkringar ska tecknas för styrelseledamöter och VD. Utredaren bedömer att med en obligatorisk ansvarsförsäkring skulle den skadelidandes möjlighet att få ersättning upp till ett visst belopp säkras och även trygga ett regresskrav som den som ålagts att betala skadestånd kan framställa mot övriga solidariskt ansvariga. Vidare gör utredaren bedömningen att försäkringen även skulle ge en ekonomisk trygghet för VD och styrelseledamöter. Samtidigt anser förslagsställaren att det inte går att utesluta att ett krav på ansvarsförsäkring skulle riskera att minska skadeståndsreglernas preventiva verkan, även om kravet på ansvarsförsäkring inte ansetts ha sådan effekt när det gäller revisorn. Utredaren uppger att det idag redan synes vara vanligt förekommande att bolagsstyrelser och VD redan har ansvarsförsäkringar, men att det starkaste skälet till att inte införa ett lagstadgat krav på sådana försäkringar är att den svenska modellen för bolagsstyrning utgår från

självreglering och att det bör vara upp till företagen själva att bedöma om det är motiverat att teckna dessa försäkringar. Det framgår bland annat vidare av betänkandet att utredaren har övervägt om det bör införas en beloppsmässig begränsning av revisorers associationsrättsliga skadeståndsansvar, vilket utredaren uppger finns i exempelvis Tyskland. Utredaren redovisar flera skäl mot att en sådan begränsning införs, men uppger att det viktigaste argumentet mot detta är att det skulle innebära ett avsteg från den skadeståndsrättsliga principen om rätten till full ersättning, det vill säga ersättning för hela beloppet.

Regelrådet kan konstatera att det saknas en utförlig redogörelse för effekterna av om ingen reglering kommer till stånd, även om Regelrådet till viss del kan utläsa detta av utredarens resonemang beträffande den nya EU-regleringens effekter på möjligheterna för revisionsbyråer att åta sig uppdrag i företag av allmänt intresse. Regelrådet anser likväl att eftersom utredarens direktiv främst har varit att utreda EU-regleringens effekter hade det varit önskvärt med en mer utförlig redogörelse i konsekvensutredningen av effekterna av om den nu föreslagna regleringen inte kommer till stånd.

Regelrådet finner trots detta att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekterna av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av betänkandet framgår att Europaparlamentet och rådet i april 2014 tog fram nya regler om revisorer och revision, det så kallade revisionspaketet. De nya reglerna innefattar dels en förordning¹ med särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse, dels ett direktiv² om ändring av 2006 års revisorsdirektiv. Av betänkandet framgår att förordningen är direkt tillämplig i Sverige. Det framgår vidare att utredningen i maj 2015 genom delbetänkandet Nya regler för revisorer och revision (SOU 2015:49) redovisat utredningens överväganden om vilka lagändringar som behövs för att anpassa svensk rätt till revisionspaketet.

Regelrådet kan konstatera att det inte finns någon direkt redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten, men att detta till viss del ändå redovisas indirekt. Regelrådet kan till exempel se att när det gäller bestämmelsen om avtal om ansvarsbegränsning avseende revisorns associationsrättsliga skadeståndsansvar är detta en åtgärd som EU-kommissionen i sin rekommendation från år 2008 föreslog som en metod för medlemsstater att begränsa det civilrättsliga ansvaret för revisorer.

Regelrådet kan likväl konstatera att av karaktären på de bestämmelser som nu föreslås, går det att förstå att dessa överensstämmer med EU-rätten.

Regelrådet finner med anledning av detta att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av betänkandet framgår att förslaget planeras att träda ikraft den 1 januari 2018 och att den nya bestämmelsen om utökad informationsskyldighet i bolagsstyrningsrapporten planeras tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2017. Förslagsställaren uppger att lagändringar träder ikraft ett visst datum och tillämpas på räkenskapsår som inleds samma dag eller senare och att det inte finns någon anledning att avvika från den principen gällande de föreslagna

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 537/2014 av den 16 april 2014 om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse och om upphävande av kommissionens beslut 2005/909/EG.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/56/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2006/43/EG om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning.

ändringarna i årsredovisningslagen. Tiden för ikraftträdandet är, enligt förslagsställaren, även vald utifrån den tid som beräknas åtgå för bland annat remittering och beredning inom Regeringskansliet. Det framgår vidare att lagändringarna avseende jämkning blir tillämpliga i fråga om skadestånd till följd av skadefall som inträffar efter ikraftträdandet, vilket följer av allmänna rättsgrunder.

Regelrådet kan konstatera att det varken av betänkandet eller av konsekvensutredningen framgår om det föreligger speciella behov av informationsinsatser och anser att även om förslagsställaren gör bedömningen att det inte är aktuellt i föreliggande fall, bör detta likväl anges och motiveras.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar, men att redovisningen av behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Regelrådet kan konstatera att det både i konsekvensutredningen och i betänkandet saknas en redogörelse för berörda företag utifrån antal och storlek, men att det av betänkandets natur indirekt framgår vilka branscher som berörs.

Regelrådet finner med anledning av detta att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig, men att redovisningen av bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Av konsekvensutredningen framgår att förslagsställaren bedömer att den administrativa kostnaden som följer av informationskyldigheten avseende tecknade ansvarsförsäkringar för bolagsstyrelser och verkställande direktörer, är högst försumbar.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte uppger någon kostnad för upprättandet av det avtal om ansvarsbegränsning avseende revisorns associationsrättsliga skadeståndsansvar som följer av förslaget, men kan samtidigt konstatera att avtalet bygger på frivillighet och att dessa avtal, om möjligheten utnyttjas, kan komma att se olika ut, vilket påverkar den administrativa kostnaden för upprättandet. Regelrådet anser att det däremot hade varit önskvärt om förslagsställaren ändå hade redovisat en bedömning av i vilken utsträckning utredaren uppskattar att möjligheten att teckna avtal kan komma att utnyttjas och samtidigt redovisat ett beräkningsexempel för själva upprättandet.

Regelrådet finner likväl att förslagsställarens redovisning av förslagets administrativa kostnader är godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår att förslagsställaren gör bedömningen att om möjligheten att teckna avtal om ansvarsbegränsning utnyttjas bör förslaget leda till i huvudsak positiva konsekvenser för både revisorer och företag och att ett sådant avtal gör det möjligt att undvika att skadeståndsanspråken blir ohanterligt stora. Förslagsställaren anser att sådana avtal även leder till ökad förutsebarhet, eftersom det gör det möjligt för revisorn eller revisionsbyrån att förutse och bedöma storleken på ett eventuellt framtida skadeståndsanspråk från bolagets sida. Detta bör, enligt förslagsställaren, även påverka revisorers försäkringspremier, vilket i sin tur också bör påverka företagens kostnader för revisionstjänster på ett gynnsamt sätt. Förslagsställaren uppger dessutom att en avtalad ansvarsbegränsning givetvis får negativa konsekvenser för ett företag som åsamkats skada som överstiger ansvarsbegränsningen. Beträffande den del av förslaget som rör de associationsrättsliga

jämkningsbestämmelserna uppger förslagsställaren att det svårligen går att göra några prognoser av huruvida ändringen kommer att leda till att skadestånd kommer att jämkas i fler fall än tidigare.

Regelrådet anser att med anledning av att förslaget om ansvarsbegränsning syftar till att motverka ohanterligt stora skadeståndsanspråk på revisorer och att förslagsställaren förutspår sänkta försäkringspremier för revisorerna som en konsekvens av avtalen, borde förslagsställaren även kunnat redovisa beräkningsexempel eller kostnadsuppskattningar avseende dessa premier. Regelrådet finner det inte osannolikt att även bolagsstyrelsernas och de verkställande direktörernas försäkringspremier kommer att bli dyrare som en konsekvens av att ansvaret kan komma att omfördelas. Regelrådet anser att information om hur bestämmelserna om ansvarsbegränsning kan komma att påverka de olika premierna torde vara sådant som försäkringsföretag skulle ha kunnat bidra med. Regelrådet anser att det i konsekvensutredningen, men även i betänkandet i stort, borde ha funnits fördjupade resonemang om möjliga och förväntade effekter för företagen som blir föremål för revision. Regelrådet anser att effekterna för den företagssidan helt enkelt inte är tillräckligt utredd. Regelrådet kan ha förståelse för att det är svårt att förutsäga i vilken utsträckning möjligheten till avtal kommer att nyttjas och vad förtydligandet av den associationsrättsliga jämningsregeln kommer att leda till, men anser likväl att det borde ha funnits mer långtgående resonemang om detta och att olika möjliga scenarios mycket väl hade kunnat beskrivas, liksom möjliga effekter av dessa både för revisionsbranschen och för företagsbranschen.

Regelrådet finner med anledning av detta att förslagsställarens redovisning av förslagets andra kostnader och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren bedömer i sin konsekvensutredning att det inte kan uteslutas att risken för stora skadestånd, som en av flera faktorer, kan ha betydelse för den rådande marknadskoncentrationen för revisionstjänster. Förslagsställaren anser därför att förslaget i viss mån på ett positivt sätt kommer att påverka mindre revisionsföretags konkurrensförmåga och villkor i övrigt gentemot större företag inom samma bransch. Av betänkandets avsnitt för överväganden och förslag uppger förslagsställaren även att en nackdel med förslaget om avtalsbegränsning är att revisionsbyråer i konkurrens syfte kan komma att avstå från att kräva att en sådan begränsning införs i avtalet. Detta, uppger förslagsställaren, är något som inträffat i Storbritannien.

Regelrådet kan konstatera att med anledning av att de företag som är föremål för revision är ofullständigt redovisade, får detta även konsekvenser för Regelrådets bedömning av konkurrensförhållandena.

Regelrådet finner därmed att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet kan konstatera att det varken i konsekvensutredningen eller i betänkandet i övrigt finns några uppgifter om ytterligare påverkan på företagen än den som redan redovisats.

Eftersom det finns uppenbara brister i redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek, liksom av andra kostnader, konkurrensaspekter men även av hänsyn till små företag, kan Regelrådet inte utesluta att förslaget även har en påverkan i andra avseenden på de företag som är föremål för revision.

Regelrådet finner av denna anledning att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Av betänkandet framgår att informationskravet för bolag att upplysa om det finns tecknade ansvarsförsäkringar för styrelseledamöter och VD endast gäller för bolag som är skyldiga att upprätta bolagsstyrningsrapport och att en sådan skyldighet åligger bolag vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad. Av betänkandets avsnitt om överväganden och förslag framgår vidare att förslagsställaren även haft för avsikt att motverka den rådande marknadskoncentrationen och få fler revisionsbyråer att anta uppdrag att revidera företag av allmänt intresse. Förslagsställaren anser att förslaget i sin helhet i viss utsträckning kommer att bidra till mindre revisionsföretags konkurrensförmåga och villkor i övrigt stärks gentemot större företag inom samma bransch.

Regelrådet kan konstatera att avsaknaden av redovisning av konsekvenserna av den del av förslaget som rör avtal om ansvarsbegränsning för de företag som är föremål för revision gör att det inte går att bedöma om särskilda hänsyn hade behövt tas till de mindre företagen vid reglernas utformning.

Regelrådet finner därmed att förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte redovisar berörda företag utifrån antal eller storlek. Regelrådet anser att redovisning av denna punkt i en konsekvensutredning är viktig generellt sett, eftersom den utgör en förutsättning för en god förståelse av ett förslags effekter för just företagen. Att helt utesluta en sådan redovisning anser Regelrådet vara en allvarlig brist. Regelrådet kan även konstatera att förslagsställarens redovisning av andra kostnader är bristfällig och att förslagsställaren generellt sett har koncentrerat sig på förslagets effekter för revisionsföretagen. Regelrådet anser därför att konsekvenserna, åtminstone för den del av förslaget som rör avtal om ansvarsbegränsning, inte är tillräckligt utredda för de företag som är föremål för revision.

Regelrådet finner därmed att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet anser att en konsekvensutredning ska ge en helhetsbild av ett förslag och dess effekter. Enligt Regelrådet bör samtliga sådana effekter framgå i avsnittet för konsekvenser i remissen. Information kan således inte utelämnas.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 6 september 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjör.

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande