

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.

Finansinspektionen

Yttrande över Finansinspektionens förslag till ändringar i föreskrifter (FFFS 2008:25) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2008:25) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag (redovisningsföreskrifterna). Det föreslås att hänvisningar i redovisningsföreskrifternas 4 kapitlet 4 § och 5 kapitlet 11 och 23 §§ ändras från de internationella redovisningsstandarderna, International Financial Reporting Standards (IFRS tidigare IAS), IAS 17 till IFRS 16. Av föreskrifterna framgår bland annat att ett onoterat värdepappersbolag vars balansomslutning för de senaste två räkenskapsåren inte överstiger 1000 prisbasbelopp enbart behöver lämna upplysningar enligt angivna internationella redovisningsstandarder, där IAS 17 ersatts med IFRS 16 leasingavtal, med undantag och tillägg som framgår av punkt 1 avseende IFRS 16 i RFR 2 Redovisning för juridiska personer.

Det anges att Rådet för finansiell rapporterings rekommendation RFR 2 Redovisning i juridisk person, som innebär att IFRS 16 inte behöver tillämpas inte motiverar någon ändring i redovisningsföreskrifterna. Inte heller den nya punkten 42A i IFRS 3 Rörelseförvärv som behandlar situationen då en part i ett samarbetsarrangemang får ett bestämmande inflytande över verksamheten anges motivera någon ändring i redovisningsföreskrifterna.

Om Rådet för finansiell rapportering inte beslutar annat kommer bestämmelser i RFR 2 att kunna tillämpas av företagen även fortsättningsvis. Bestämmelserna innebär att både leasetagare och leasegivare kan fortsätta att redovisa leasingavtal som om det vore operationell leasing. Finansinspektionen har påtalat att reglerna leder till att leasingtillgångar i större utsträckning än tidigare kommer omfattas av kapitalkrav på konsoliderad nivå men inte i juridisk person. Detta kan leda till ogrundade skillnader i kapitalkrav som kan komma att ses över i framtida kapitaltäckningsregelverk. Vad gäller tillämpningen av reglerna i RFR 2 ska dessa regler gälla i samma utsträckning i förhållande till IFRS 16 som de gäller i dag i förhållande till IAS 17.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det framgår följande. Kreditinstitut och värdepappersbolag samt vissa finansiella holdingföretag ska upprätta och offentliggöra årsredovisningar, koncernredovisningar och delårsrapporter enligt lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag. Det är International Accounting Standard Board (IASB) som ansvarar för att utveckla de internationella normgivande redovisningsstandarderna International Financial Reporting Standards (IFRS tidigare IAS). Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1606/2002 av den 19 juli 2002 om tillämpning av internationella redovisningsstandarder ska alla företag inom EU, vars värdepapper är noterade på en reglerad marknad, tillämpa IFRS- och IAS standarder i sin koncernredovisning. Finansinspektionens principiella hållning är att alla institut bör tillämpa samma redovisningsregler som noterade företag, det vill säga IFRS-regelverket. Samtliga institut ska enligt redovisningsföreskrifterna tillämpa de delar av IFRS-regelverket som antagits av Europeiska kommissionen när de upprättar sina koncernredovisningar.

Avseende årsredovisning anges bland annat att ett institut i redovisningen för juridisk person ska tillämpa så kallad lagbegränsad IFRS vilket innebär att de delar som kommissionen har godkänt tillämpas så långt det är möjligt med hänsyn till lagar, andra författningar eller redovisningsföreskrifter. I redovisningsföreskrifterna föreskrivs även att rekommendationer från Rådet för finansiell rapportering, RFR 2 Redovisning för juridiska personer får tillämpas i den utsträckning det är förenligt med lag, andra författningar och redovisningsföreskrifterna.

Europeiska kommissionen godkände under 2017 och 2018 ett antal ändringar av IFRS-regelverket som enligt IASB ska tillämpas för räkenskapsår som inleds 1 januari 2019 eller senare. Bland dessa ändringar finns en ny standard för redovisning av leasingavtal. När IFRS 16 börjar tillämpas den 1 januari 2019 ersätter den motsvarande regler i standarden IAS 17. De föreslagna ändringarna i redovisningsföreskrifterna är motiverade av ändringar av IFRS-regelverket. Det anges att redovisningsföreskrifterna behöver anpassas eftersom de internationella redovisningsstandarderna (IFRS) har ändrats. Redovisningsföreskrifterna behöver vidare innehålla korrekta hänvisningar. Syftet med redovisningsföreskrifterna anges vara att säkerställa att institutens externa redovisning håller en hög och enhetlig standard.

Finansinspektionen anges kunna göra undantag från och tillägg till IFRS-regelverket samt rekommendationerna och uttalandena från Rådet för finansiell rapportering.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår varför ändringarna behöver ske. Uppgifterna avseende handlingsutrymmet och hur det utnyttjas är dock förhållandevis knapphändert redovisade mot bakgrund av att förslaget berör fler företag än förordningen kräver. Det hade därför varit önskvärt om syftet till att inkludera även onoterade företag hade redogjorts för mer utförligt genom att tydliggöra ytterligare varför det är den principiella hållningen som även bedöms gälla för detta förslag.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Finansinspektionen ser inte att det finns några alternativ till reglering för att uppnå syftet och väljer därför att föreslå ändringar i redovisningsföreskrifterna.

De föreslagna ändringarna består av uppdateringar för att anpassa nuvarande regler till gällande internationella redovisningsstandarder. Uppdateringarna anges vara nödvändiga för att på bästa sätt spegla förändringar i andra redovisningsregelverk. Föreskrifterna ska innehålla korrekta hänvisningar till de standarder, rekommendationer och uttalanden från IASB och Rådet för finansiell rapportering som gäller vid varje tidpunkt. Finansinspektionen bedömer att det inte finns något godtagbart alternativ till att genomföra ändringarna i redovisningsföreskrifterna. Det anges också att de ändringar som föreslås är av mindre omfattning och består av uppdateringar och redaktionella ändringar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss motivering varför inga andra lösningar har presenterats. Mot bakgrund av att förslaget innebär att fler företag kommer att beröras av förslaget än vad förordningen kräver är redovisningen dock otillräcklig. Ytterligare redovisning borde ha inkluderat tydliggörande av vilka andra lösningar som hade funnits inom handlingsutrymmet. Genom att ange exempel på förkastade alternativ med tillhörande motivering hade det tydligare framgått att andra alternativ inte är godtagbara. Motiveringen till varför gruppen berörda utökats hade också kunnat utvecklas ytterligare. Regelrådet anser att avsaknaden av ytterligare uppgifter är en brist.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar är bristfällig men att redovisningen avseende effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges att IASB ansvarar för att utveckla de internationella normgivande redovisningsstandarderna IFRS, tidigare IAS. Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1606/2002 av den 19 juli 2002 om tillämpning av internationella redovisningsstandarder (IAS-förordningen) ska alla företag inom EU, vars värdepapper är noterade på en reglerad marknad, tillämpa IFRS- och IAS-standarder i sin koncernredovisning. Finansinspektionens principiella hållning är att alla institut bör tillämpa samma redovisningsregler som noterade företag, det vill säga IFRS-regelverket som Europeiska kommissionen har antagit samt rekommendationer och uttalanden från Rådet för finansiell rapportering. Enligt förslaget ska samtliga institut tillämpa de delar av IFRS-regelverket som antagits av Europeiska kommissionen när de upprättar sina koncernredovisningar samt tillämpa rekommendationer och standarder från Rådet för finansiell rapportering som kompletterar IFRS-regelverket.

Vidare anges att Finansinspektionen kan göra undantag från och tillägg till IFRS-regelverket samt rekommendationerna och uttalandena från Rådet för finansiell rapportering. Undantag och tillägg kan dels motiveras av att det finns specifika lagar för instituten, dels av annan hänsyn baserad på institutens särart. Sådan hänsyn kan exempelvis ha sin grund i kapitaltäckningsregler, speciella rörelse regler, skilda skatteregler eller vissa lättnadsregler för mindre företag.

De föreslagna ändringarna är, enligt förslagsställaren, motiverade av ändringar av IFRS-regelverket som kommissionen godkände under 2017 och 2018. Vidare har kommissionen antagit ett antal andra ändringar i IFRS-regelverket under 2018 och planerar att anta fler, dessa ändringar anges dock inte motivera några ytterligare ändringar i redovisningsföreskrifterna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår förhållandevis tydligt att förslaget delvis följer av EU-rätt och att det finns handlingsutrymme för förslagsställaren.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. De ska enligt förslaget tillämpas på årsbokslut, årsredovisningar och koncernredovisningar som upprättas för räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2018, samt på delårsrapporter som upprättas för del av sådant räkenskapsår. Det framgår även att IFRS 16 börjar tillämpas den 1 januari 2019 och ersätter motsvarande regler i standarden IAS 17.

Det framgår att en dialog om leasing har ägt rum mellan Finansinspektionen, branschen och vissa berörda myndigheter för att utbyta kunskap och information.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen avseende tidpunkt för ikraftträdande är tydlig. Det framgår dock inte redovisning av om det finns ett behov av speciella informationsinsatser. Om bedömningen är att något sådant behov inte finns eller att det tillgodoses genom andra sätt än till följd av nu remitterade föreskrifter, borde detta ha angetts och motiverats i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar men att redovisningen avseende behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges att det för närvarande finns drygt 120 kreditinstitut, närmare 110 värdepappersbolag, drygt 70 konsoliderade grupper och knappt 50 filialer till utländska kreditinstitut och värdepappersbolag.

Ändringarna anges beröra de företag som omfattas av redovisningsföreskrifterna det vill säga samtliga kreditinstitut (banker och kreditmarknadsföretag) och värdepappersbolag, vissa finansiella holdingföretag samt vissa filialer till utländska kreditinstitut och värdepappersbolag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas uppgifter om de berörda företagens storlek vilket är en brist. Genom att använda sig av storlekskategorier i enlighet med internationell standard om små, medelstora och stora företag hade konsekvensutredningen tydligare kunnat sätta konsekvensernas omfattning i relation företagens storlek. Därutöver hade det varit önskvärt om det framgick uppgifter om de intressenter till ovan redovisade företag som kan tänkas beröras till följd av förslaget.

Regelrådet finner redovisning av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar men att redovisningen avseende storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Finansinspektionen bedömer att ändringarna sammantaget gör det lättare för bolagen att tillämpa föreskrifterna eftersom de nuvarande reglerna anpassas till uppdaterade IFRS-regler. Eftersom Finansinspektionen bedömer att reglerna i RFR 2 om leasing bör få tillämpas, får förslaget inga ytterligare konsekvenser för företagen.

Vidare bedömer Finansinspektionen att de föreslagna ändringarna kommer att ha marginell inverkan på företagens redovisning samt deras processer och system för att ta fram redovisningsinformation. Detta eftersom det inte sker några materiella ändringar av den information som företagen behöver ta fram. Ändringarna bör därför, enligt förslagsställaren, inte medföra några administrativa, materiella eller finansiella kostnader för företagen utöver de kostnader som uppstår med anledning av IFRS-ändringarna.

Det anges att en tillförlitlig och enhetlig extern redovisning är av stor betydelse för både berörda institut och för Finansinspektionens arbete med att främja väl fungerande marknader, finansiell stabilitet och ett gott konsumentskydd. De ändringar som Finansinspektionen föreslår bör, enligt förslagsställaren, innebära minskade eller oförändrade kostnader för instituten.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom förslaget innebär att fler företag behöver tillämpa IFRS 16 än vad EU-rätten anger är det otillräckligt att ange att förslaget inte medför några kostnader utöver de som uppstår med anledning av IFRS-ändringarna. Motiveringen är endast tillräcklig för de konsekvenser för företag som måste följa IFRS enligt EU-rätten. Eftersom förslaget medför att fler företag behöver tillämpa regelverket borde det också framgått hur onoterade företag påverkas av att de behöver lämna upplysningar i enlighet med IFRS 16 istället för IAS 17. Konsekvensutredningen belyser inte de skillnader som finns mellan de olika standarderna vilket gör det svårt för den oinvidige att bilda sig en uppfattning om vilka de faktiska konsekvenserna kommer vara. Förslaget bör rimligtvis medföra en utökad tidsåtgång och kostnader för de berörda företagen. Det framgår inte heller om olika typer av företag kan komma att påverkas på olika sätt eller i olika omfattning. Genom redovisning av exempel för att tydliggöra hur olika företags finansiella ställning påverkas hade konsekvenserna tydliggjorts. Om bedömningen är att förslaget i praktiken inte medför någon förändring för merparten av de onoterade företagen till följd av rekommendationerna i RFR 2, borde konsekvenserna till följd av förändringar i författning likväl angetts i kombination med en uppskattning av omfattningen av vilka konsekvenserna blir i praktiken.

Enligt Regelrådet borde redovisningen sammantaget inkluderat uppgifter om förslagets påverkan på administrativa och andra kostnader med angivande om vad som bedöms vara eventuella initiala respektive återkommande kostnader samt vad som kan bedömas vara påverkan på företagets verksamhet. Regelrådet gör bedömningen att förslaget medför betydande effekter för berörda företag. Detta bland annat till följd av behovet av att sätta sig in i nya regler, tidsåtgången för att hantera redovisningen och möjligen även kostnader för att få tillgång till rätt expertis. Om bedömningen är att dessa uppgifter inte är möjliga att kvantifiera borde detta ha motiverats i kombination med en kvalitativ redovisning. Enligt Regelrådet är avsaknaden av ytterligare uppgifter en brist.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets administrativa och andra kostnader samt påverkan på företagets verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det finns ingen explicit redovisning avseende förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Det går dock att utläsa att förslaget går utöver EU-rätten. Det anges också att en tillförlitlig och enhetlig extern redovisning är av stor betydelse för berörda institut och för Finansinspektionens arbete med att främja väl fungerande marknader, finansiell stabilitet och ett gott konsumentskydd.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen borde bland annat inkluderat hur onoterade företags konkurrensförmåga kan komma att påverkas internationellt eller uppgifter om motsvarande reglering även sker i andra länder. Ytterligare uppgifter hade också kunnat behandla om konkurrensen påverkas mellan noterade och onoterade bolag samt företag av olika storlek. Regelrådet anser att avsaknaden av ytterligare uppgifter eller en motivering till varför uppgifter inte redovisats är en brist.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Finansinspektionen bedömer att de föreslagna ändringarna kommer att bidra till att reglerna blir tydligare och mer ändamålsenliga, vilket är till nytta både för samhället och för konsumenterna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns ingen explicit redovisning avseende påverkan på företagen i andra avseenden. Mot bakgrund av den knapphändiga redovisningen avseende påverkan på företagets verksamhet går det inte på förhand att utesluta att förslaget kan ha en påverkan i andra avseenden. Det går exempelvis inte att utesluta att förslaget genom ökad transparens kan påverka externa intressenter. Av den anledningen borde redovisningen avseende den eventuella nyttan utökats.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges att de föreslagna ändringarna inte bedöms få några andra konsekvenser för små institut än för större. Med uppdaterade regler minskar företagets behov av att vända sig till Finansinspektionen med frågor om tolkningar och förtydliganden av regelverket.

Regelrådet gör följande bedömning. Mot bakgrund av att fler företag kommer att tillämpa IFRS i kombination med att det saknas uppgifter om de berörda företagens storlek, går det inte att utesluta att det kan finnas ett behov av särskilda hänsyn till små företag. Om bedömningen är att någon särskild hänsyn till små företag inte är möjlig eller lämplig borde detta ha angetts och motiverats i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Enligt Regelrådet saknas bland annat redovisning avseende de skillnader som följer mellan IFRS 16 och IAS 17. Att det inte framgår uppgifter om vilka konsekvenser det får för företag att följa den nya standarden är en brist. Detta mot bakgrund av att förslaget medför att även onoterade företag behöver följa den nya standarden. Eftersom konsekvensutredningen endast ser till konsekvenserna av ändrade hänvisningar utan att ta hänsyn till de efterföljande konsekvenserna av att fler företag berörs av förslaget än vad EU-förordning kräver belyses inte förslagets konsekvenser för företag tillräckligt. Ovanstående har varit avgörande för den sammantagna bedömningen.

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

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 22 augusti 2018.

I beslutet deltog Claes Norberg ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Claes Norberg
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande