

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

Yttrande över Revision av det enhetliga elektroniska rapporteringsformatet (promemoria)

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 aktiebolagslagen (2005:551), lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar, sparbankslagen (1987:619) och i revisionslagen (1999:1079).

I sak anges förslaget innebära följande. För de räkenskapsår som inleds den 1 januari 2020 eller senare ska vissa noterade företag upprätta års- och koncernredovisningar i ett format som möjliggör enhetlig elektronisk rapportering. Formatet specificeras närmare i Europeiska kommissionens s.k. Esef-förordning. Med anledning av kravet på enhetligt elektroniskt format, föreslås några kompletterande lagändringar i fråga om revision. Förslagen innebär att revisionsberättelsen för berörda företag ska innehålla ett uttalande om huruvida års- och koncernredovisningen har upprättats i överensstämmelse med Esef-förordningen.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att den 22 oktober 2013 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/50/EU om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/109/EG om harmonisering av insynskraven angående upplysningar om emittenter vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad, m.m. (ändringsdirektiv till öppenhetsdirektivet). Genomförandet av ändringsdirektivet behandlades i prop. 2015/16:26, Regelbunden finansiell information och offentliggörande av aktieinnehav. Genom ändringsdirektivet infördes artikel 4.7 i öppenhetsdirektivet (2004/109/EG), som anger att emittenter ska upprätta års- och koncernredovisningar med hjälp av ett enhetligt elektroniskt rapporteringsformat.

Vidare anges att kommissionen ska ges befogenhet att anta tekniska standarder i fråga om det elektroniska rapporteringsformatet. Därutöver anges att artikel 4.7 har genomförts i svensk lagstiftning genom 16 kap. 4 a § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. I bestämmelsens förarbeten angavs att formatet skulle specificeras av kommissionen och att bestämmelsen skulle träda i kraft den dag regeringen bestämmer. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2020 och tillämpas på års- och koncernredovisningar som avser räkenskapsår som inleds den 1 januari 2020 eller senare. Det anges också att den 17 december 2018 antogs EU-kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/815 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/109/EG vad gäller tekniska

tillsynsstandarder för specificering av ett enhetligt elektroniskt rapporteringsformat (Esef-förordningen). Förordningen anges vara direkt tillämplig och innehåller krav på det format som emittenterna ska använda vid upprättandet av års- och koncernredovisningar. I promemorian föreslås några kompletteringar av reglerna om revision av sådana företag som ska upprätta års- och koncernredovisningar i det enhetliga elektroniska formatet. Förslagen anges innebära att revisionsberättelsen för sådana företag ska innehålla ett uttalande om huruvida redovisningen har upprättats i överensstämmelse med Esef-förordningen. Vidare anges att förslagen syftar till att stärka investerarnas förtroende för de finansiella rapporter som en emittent upprättar i det enhetliga elektroniska rapporteringsformatet.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att kravet på revision av rapporteringsformatet följer av EU-rätt. Det saknas därmed möjlighet till alternativa lösningar.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet finner det inte entydigt klarlagt att kravet på revision av rapporteringsformatet följer av EU-rätten. Ett mer utförligt resonemang om detta finns i avsnitt nedan om förslagens överensstämmelse med EU-rätten. Förutsatt att man gör den tolkning av EU-rätten som förslagsställaren gör finner emellertid Regelrådet att det i och för sig är riktigt att revision enbart kan göras på det sätt som förslagsställaren har beskrivits. Utifrån den tolkning av lagstiftningen som förslagsställaren har gjort kan det därför anses korrekt att det saknas alternativa lösningar.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att förslaget inte strider mot de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till den Europeiska unionen, utan i stället bidrar till att uppfylla dessa. Som refererats ovan finns det också viss information i remissen om förslagens bakgrund i EU-rätt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det anges i remissen, på sid 8, att enligt revisorsdirektivet ska revisionsberättelsen innehålla uttalanden om bl.a., när det är tillämpligt, huruvida årsredovisningen uppfyller lagstadgade krav (artikel 28.2). Det anges också att i och med att Esef-förordningen blir tillämplig, krävs det följaktligen att den revisionsberättelse som ska offentliggöras tillsammans med års- och koncernredovisningen innehåller ett uttalande om huruvida redovisningen uppfyller de krav som anges i förordningen. Regelrådet finner att det inte är klarlagt hur den nämnda artikeln 28.2 ska tolkas. Regelrådet erfar att det finns olika tolkningar bland medlemsstaterna om hur långtgående kravet på revision utifrån de antagna rättsakterna ska anses vara. Regelrådet har erfarit att det finns en promemoria¹ framtagen av EU-kommissionen som kan ge stöd för den tolkning som förslagsställaren gör och att det i och för sig är tillåtet för Sverige att göra den tolkning som förslagsställaren gör, men att det inte är klarlagt att det följer enligt de antagna EU-rättsakterna att revision ska se på det sätt som föreslås. Regelrådet finner mot denna bakgrund att förslagsställaren borde ha gjort en tydligare redovisning av hur förslaget förhåller sig till EU-rätten.

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

¹ Som, såvitt Regelrådet förstår, inte per definition är bindande för medlemsstaterna.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att skyldigheten för emittenterna att upprätta års- och koncernredovisningar i det enhetliga elektroniska formatet gäller för redovisningar som avser det räkenskapsår som inleds den 1 januari 2020 eller senare. Esef-förordningen ska tillämpas på årliga redovisningar som innehåller finansiella rapporter för räkenskapsår som inleds den 1 januari 2020 eller senare. Emittenterna ska så snart som möjligt och senast fyra månader efter utgången av varje räkenskapsår offentliggöra sin årsredovisning och i förekommande fall en koncernredovisning (16 kap. 4 § lagen om värdepappersmarknaden). Revisionsberättelsen ska offentliggöras tillsammans med dessa redovisningar. Detta anges innebära att merparten av de års- och koncernredovisningar som ska upprättas i det enhetliga elektroniska formatet kommer att offentliggöras under de fyra första månaderna av 2021. Bestämmelser om att revisionsberättelsen ska innehålla ett uttalande om huruvida års- och koncernredovisningen är upprättad i överensstämmelse med de krav som gäller för det enhetliga formatet bör därför gälla från och med den 1 januari 2021. Det anges inte behövas några övergångsbestämmelser. I konsekvensutredningen anges vidare att det inte bedöms finnas något behov av särskilda informationsinsatser med anledning av förslagen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av vilka skäl som det föreslagna datumet för ikraftträdande har valts. Det skulle ha kunnat göra konsekvensutredningen tydligare om det också hade angetts i vilken mån konsekvenser för företag av det valda datumet har beaktats. Befintlig beskrivning är dock tillräcklig. Det framgår också att förslagsställaren inte anser att det behövs några särskilda informationsinsatser med anledning av förslagen. Däremot framgår det inte av vilka skäl som förslagsställaren gör denna bedömning. Regelrådet finner att det inte är självklart att informationsbehov saknas. Som nyss angavs har förslagsställaren, enligt Regelrådets bedömning, lagt ett förslag som inte nödvändigtvis följer direkt av redan antagna rättsakter, och det kan inte förutsättas att berörda företag redan är införstådda med de krav som föreslås. Det hade i vart fall varit motiverat med ett mer utförligt resonemang för att motivera den bedömning som förslagsställaren gör.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I remissen anges att det av öppenhetsdirektivet framgår att aktiebolag och andra utgivare av värdepapper som är upptagna till handel på en reglerad marknad (emittenter) ska offentliggöra sin årliga redovisning för allmänheten senast fyra månader efter utgången av varje räkenskapsår. Från och med den 1 januari 2020 gäller enligt öppenhetsdirektivet att års- och koncernredovisningar ska upprättas med hjälp av ett enhetligt elektroniskt rapporteringsformat ("European Single Electronic Format", förkortat ESEF). Det enhetliga formatet som ska användas vid upprättandet specificeras i Esef-förordningen. I och med att Esef-förordningen blir tillämplig, krävs det följaktligen att den revisionsberättelse som ska offentliggöras tillsammans med års- och koncernredovisningen innehåller ett uttalande om huruvida redovisningen uppfyller de krav som anges i förordningen. I konsekvensutredningen anges att lagförslagen innebär en ökad tillförlitlighet i den finansiella information som företag lämnar genom det enhetliga elektroniska rapporteringsformatet. En ökad tillförlitlighet ger en bättre grund för investerare och andra intressenter att fatta välgrundade ekonomiska beslut. Detta bidrar till att skapa väl fungerande kapitalmarknader. Lagförslagen innebär samtidigt en ökad kostnad för revision för de företag som berörs, vilket i dagsläget är cirka 400 företag. Därutöver anges att det kan konstateras att det redan i dag är i första hand de större revisionsföretagen som åtar sig revisionsuppdrag av börsbolagen. Detta anges kunna vara en följd både av att börsbolagen vanligen

är relativt stora bolag men även av den relativa komplexiteten i det redovisningsregelverk som börsbolagen tillämpar.

Regelrådet gör följande bedömning. Utifrån det som anges i remissen går det att sluta sig till att aktiebolag och andra utgivare av värdepapper som är upptagna till handel på en reglerad marknad samt revisionsbolag och enskilda revisorer berörs av förslaget. Indirekt anges även investerare beröras. Det finns information om att emittenterna på reglerade marknader för närvarande är ca 400 företag men det finns inte information om hur många revisionsföretag som berörs. Det finns viss information om berörda företags storlek såtillvida att det anges vanligen röra sig om stora företag men det finns ingen närmare information om vilka kriterier som används för att anse att ett företag är stort. Regelrådet finner att det borde ha varit möjligt att vara i vart fall något mer tydlig avseende de direkt berörda företagens – börsbolagens och revisionsföretagens antal och storlek än vad som är fallet i konsekvensutredningen. Detta är inte minst väsentligt med tanke på att förslagsställaren själv har angett möjliga effekter på marknadskoncentration, vilket tas upp mer om i detta yttrandes avsnitt om konkurrensförhållanden. Det är värdefullt men inte tillräckligt att börsbolagens antal framgår. Branschtillhörighet kan anses vara tillräckligt beskriven.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen, som nämnts ovan, att lagförslagen innebär en ökad kostnad för revision för de företag som berörs. Omfattningen av kostnaderna anges komma att bero på hur granskningens omfattning utformas genom utvecklandet av god revisionssed och är därför svåra att uppskatta. I övrigt anges ingen information om kostnadspåverkan.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är inte möjligt att utifrån informationen i konsekvensutredningen sluta sig till hur omfattande kostnadsförändringen blir för emittenterna. Inte heller framgår det om förslaget kan vävas vara kostnadsneutralt eller innebära någon kostnadsförändring för revisionsföretagen. Regelrådet har visserligen förståelse för att det kan vara svårt att ange exakt vilka kostnader som kan bli följden av hur god revisionssed utvecklas. Frågan är emellertid om det skulle vara omöjligt för revisionsföretagen att göra någon form av uppskattning, utifrån vad tidigare förändringar har medfört för utveckling och kostnader eller på annat sätt. Det framgår inte om förslagsställaren har försökt samla in underlag för någon form av uppskattning och vad det i sådant fall har gett för resultat. Om försök har gjorts och det visat sig omöjligt av något specifikt skäl hade detta kunnat vara relevant information att ange. Ingen information finns heller om det har tagits fram någon konsekvensutredning på EU-nivå i samband med att Esef-förordningen beslutades och i så fall om en sådan innehållit någon information om kostnadsförändringar för berörda företag eller ej. Den sistnämnda informationen borde enligt Regelrådet ha varit fullt möjlig att redovisa. Finns det inte någon sådan konsekvensanalys framtagen hade det i sig varit relevant information. Skulle bedömningen vara att de aktuella kostnaderna inte är av en sådan omfattning att de medför effekter av större betydelse för berörda företag borde detta ha angetts och förklarats. Sammantaget är Regelrådets bedömning att redovisningen kunde och borde ha varit i vart fall något tydligare.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att eftersom ändringarna följer av EU-rätt innebär de ökade kostnaderna inte någon konkurrensnackdel för svenska företag jämfört med andra europeiska företag. Vidare anges att eftersom kraven bara omfattar företag som har överlåtbara värdepapper upptagna till handel vid en reglerad marknad finns en risk att dessa företag väljer någon annan marknadsplats, snarare än en reglerad marknad. Det kan här noteras att båda de svenska börserna bedriver både reglerad marknad och andra marknadsplatser, vilket innebär att kravet inte snedvrider konkurrensen mellan de svenska börserna. Eftersom kraven gäller inom hela EU skapas heller ingen konkurrensnackdel för de svenska börserna gentemot andra europeiska börser. Vad avser marknadskoncentrationen inom revisionsbranschen anges det finnas viss risk att kraven ökar svårigheten för mindre aktörer att åta sig revisionsuppdrag för börsnoterade bolag. Det kan konstateras att det redan i dag är i första hand de större revisionsföretagen som åtar sig revisionsuppdrag av börsbolagen. Detta kan antas vara en följd både av att börsbolagen vanligen är relativt stora bolag men även av den relativa komplexiteten i det redovisningsregelverk som börsbolagen tillämpar. Förslagen kan antas bidra i viss mån till att befästa en marknadskoncentration.

Regelrådet gör följande bedömning. Som har angetts ovan i avsnitt om förslagets överensstämmelse med EU-rätten finner Regelrådet att det inte är entydigt klarlagt att den tolkning av EU-rätten som förslagsställaren gör är den enda möjliga. Mot bakgrund av att den osäkerheten enligt Regelrådets bedömning finns, framstår förslagsställarens beskrivning av påverkan på konkurrensförhållandena för svenska företag som något förenklad. Under förutsättning att den tolkning som förslagsställaren gör blir den gällande, kan analysen av effekten på konkurrens vara riktig, men den osäkerhet som finns medför att det borde ha gjorts en utförligare och tydligare beskrivning av möjliga utfall för de svenska företagen.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det anges i konsekvensutredningen att utöver vad som angetts ovan bedöms förslagen inte medföra några sådana konsekvenser som behöver redovisas enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredningar vid regelgivning.

Regelrådet uppfattar denna beskrivning som att det inte bedöms uppstå någon påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet finner inget som uppenbart talar emot denna bedömning och beskrivningen kan därför anses tillräcklig.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår visserligen att det inte har tagits några hänsyn till små företag vid reglernas utformning och det går att sluta sig till att handlingsutrymmet är begränsat om det alls finns. Mot bakgrund av att förslagsställaren själv framhåller att förslaget kan väntas påverka företag olika beroende på deras storlek borde förslagsställaren emellertid ha beskrivit sina överväganden kring dessa aspekter explicit.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att redovisningen i vissa fall håller tillräcklig kvalitet. Som helhet betraktat har emellertid inte konsekvenserna för berörda företag beskrivits tillräckligt tydligt. Detta gäller i synnerhet avseende kostnadspåverkan.

Regelrådet finner därför 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 24 juni 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande