

Lagrådsremiss

En ny ordning för redovisningstillsyn

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 8 mars 2018

Per Bolund

Linnéa Klefbäck
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås en ny ordning för tillsyn över emittenters regelbundna finansiella rapportering (s.k. redovisningstillsyn). Det ska inte längre finnas något lagstadgat krav på att en börs ska övervaka regelbunden finansiell information som offentliggörs av emittenter vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad som börserna driver. I stället föreslås att det ska införas en möjlighet till uppdelat ansvar för redovisningstillsyn, på så sätt att uppgiften att övervaka emittenters regelbundna finansiella information får överlämnas till ett organ med representativa företrädare på redovisningsområdet. Finansinspektionen, som behörig myndighet, ska ha kvar det yttersta ansvaret genom sin befogenhet att besluta om ingripanden vid eventuella överträdelser. Enligt förslaget ska ett sådant övervakningsorgan i sin handläggning tillämpa vissa bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900). Organet ska även få ta ut avgifter av de övervakade emittenterna för att bekosta övervakningen.

I lagrådsremissen föreslås ändringar i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden	5
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	9
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Redovisningstillsyn	11
4.1	Redovisningstillsynens syfte	11
4.2	Öppenhetsdirektivet	11
4.3	Europeiska värdepappers- och marknadsmyndighetens riktlinjer om tillsyn över finansiell information	12
4.4	Redovisningstillsynen i Sverige	12
5	Förslag till ny ordning för redovisningstillsyn	14
5.1	Ett övervakningsorgan ska kunna inrättas	14
5.2	Regler för övervakningsorganets verksamhet	22
5.2.1	Övervakningsorganets ärendehandläggning	22
5.2.2	Insyn i övervakningsorganets verksamhet	24
5.2.3	Sekretess	25
5.2.4	Bemyndigande att meddela föreskrifter	27
5.3	Skyldighet att lämna information till övervakningsorganet	28
5.4	Ingripanden mot emittenter	29
6	Finansiering av redovisningstillsynen	32
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	34
8	Förslagets konsekvenser	35
8.1	Inledning	35
8.1.1	Allmänt om förslaget och alternativa lösningar	35
8.1.2	Förslagets överensstämmelse med EU-rätten	36
8.2	Konsekvenser för enskilda och företag	37
8.2.1	Berörda aktörer	37
8.2.2	Konsekvenser för emittenter	37
8.2.3	Konsekvenser för börser	39
8.2.4	Konsekvenser för investerare	39
8.3	Konsekvenser för staten	39
8.4	Ikraftträdande och behov av informationsinsatser	40

9	Författningskommentar	41
9.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden	41
9.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	46
Bilaga 1	Sammanfattning av Finansinspektionens promemoria En ny ordning för redovisningstillsyn	47
Bilaga 2	Lagförslag i Finansinspektionens promemoria En ny ordning för redovisningstillsyn	49
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna beträffande Finansinspektionens promemoria En ny ordning för redovisningstillsyn.....	54

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

dels att 16 kap. 14 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 16 kap. 12 § ska utgå,

dels att nuvarande 16 kap. 12 och 13 §§ ska betecknas 16 kap. 14 och 12 §§,

dels att 13 kap. 2 §, de nya 16 kap. 12 och 14 §§, 16 kap. 15 och 16 §§, 23 kap. 13 och 15 §§ och 25 kap. 20 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 16 kap. 13 § ska sättas närmast före 16 kap. 12 §,

dels att det ska införas en ny paragraf, 16 kap. 13 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

2 §

En börs *skall* ha en, i förhållande till den direkt affärsdrivande verksamheten, självständig övervakande funktion med tillräckliga resurser och befogenheter för att fullgöra börsens skyldigheter enligt 7 §, 14 kap. 7 §, 15 kap. 9 § och 16 kap. 13 §.

En börs *ska* ha en, i förhållande till den direkt affärsdrivande verksamheten, självständig övervakande funktion med tillräckliga resurser och befogenheter för att fullgöra börsens skyldigheter enligt 7 §, 14 kap. 7 § och 15 kap. 9 §.

16 kap.

13 §

En börs ska övervaka att den som har Sverige som hemmedlemsstat och som har gett ut eller utfärdat överlåtbara värdepapper som efter ansökan av emittenten är upptagna till handel på en reglerad marknad som drivs av börsen, upprättat sådan regelbunden finansiell

12 §²

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att överlämna uppgiften att övervaka att en emittent som avses i 1 § första stycket upprättat sådan regelbunden finansiell information som anges i 4 och 5 §§ i enlighet med de bestämmelser som gäller

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/109/EG av den 15 december 2004 om harmonisering av insynskraven angående upplysningar om emittenter vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad och om ändring av direktiv 2001/34/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/50/EU.

² Senaste lydelse av tidigare 13 § 2015:960.

information som anges i 4 och 5 §§ i enlighet med de bestämmelser som gäller för emittenten.

för emittenten till ett organ med representativa företrädare på redovisningsområdet.

13 §

Om övervakningen har överlämnats till ett övervakningsorgan som avses i 12 §, tillämpas följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) när organet handlägger ärenden enligt denna lag:

- 16–18 §§ om jäv,
- 24 § om när man får lämna uppgifter muntligt,
- 25 § om kommunikation,
- 27 § om dokumentation av uppgifter,
- 31 § om dokumentation av beslut,
- 32 § om motivering av beslut,
- 33 § första och tredje styckena om underrättelse om innehållet i beslut,
- 36 § om rättelse av skrivfel och liknande,
- 37 § första stycket om när en myndighet får ändra ett beslut, och
- 38 § om när en myndighet ska ändra ett beslut.

Den som är eller har varit knuten till övervakningsorganet som anställd eller uppdragstagare får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i anställningen eller under uppdraget har fått veta om någon annans affärsförhållanden eller personliga förhållanden.

12 §

En emittent av överlåtbara värdepapper som efter ansökan av emittenten är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige, skall vid offentliggörandet av den information som avses i 4–7 §§ samtidigt lämna informationen till den börs som driver den reglerade marknaden.

14 §

Om övervakningen har överlämnats till ett övervakningsorgan som avses i 12 §, ska en emittent som offentliggör sådan regelbunden finansiell information som avses i 4 och 5 §§ samtidigt lämna informationen till organet.

15 §

En börs skall regelbundet rapportera till Finansinspektionen om övervakningen enligt 13 §. *Ett övervakningsorgan som avses i 12 § ska regelbundet rapportera till Finansinspektionen om sin övervakning.*

16 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka krav ett tredjelands bestämmelser *skall* uppfylla för att få tillämpas enligt 11 § första stycket,
 2. övervakningen av regelbunden finansiell information vid *en börs enligt 13 §*, och
 3. innehållet, omfattningen och fullgörandet av rapporteringen enligt 15 §.
1. vilka krav ett tredjelands bestämmelser *ska* uppfylla för att få tillämpas enligt 11 § första stycket,
 2. övervakningen av regelbunden finansiell information vid *ett övervakningsorgan som avses i 12 §*, och

23 kap.

13 §

Finansinspektionens övervakning av regelbunden finansiell information hos en emittent som skall tillämpa bestämmelserna i 16 kap. och vars överlåtbara värdepapper inte är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige efter ansökan av emittenten, skall bekostas av emittenten genom årliga avgifter till inspektionen. *De emittenter som avses i 16 kap. 1 § första stycket ska med årliga avgifter bekosta Finansinspektionens verksamhet.*

Om övervakningen av regelbunden finansiell information har överlämnats till ett övervakningsorgan som avses i 16 kap. 12 §, får organet ta ut skäligen avgifter av de emittenter som avses i första stycket för att bekosta övervakningen.

15 §³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka upplysningar ett företag ska lämna till Finansinspektionen enligt 2 § första och andra styckena och när upplysningarna ska lämnas,
2. hur uppgiftsskyldigheten enligt 3 § ska fullgöras,

³ Senaste lydelse 2017:679.

3. vilka värdepappersbolag som ska upprätta register som avses i 3 d §, vad registren ska innehålla och inom vilken tid värdepappersbolaget ska ge in registren för olika typer av avtal,

4. löpande bokföring, årsbokslut och årsredovisning hos börser, clearingorganisationer samt sådana utländska företag som har tillstånd att driva en reglerad marknad från filial i Sverige,

5. sådana avgifter för tillsyn, ansökningar, anmälningar och underrättelser som avses i 12 och 13 §§, och

5. sådana avgifter för tillsyn, ansökningar, anmälningar och underrättelser som avses i 12 § och 13 § första stycket, och

6. att information och referensuppgifter för finansiella instrument som ska lämnas till Finansinspektionen enligt artiklarna 22.1 och 27.1 i förordningen om marknader för finansiella instrument i stället ska lämnas till Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten.

25 kap.

20 §⁴

Finansinspektionen får besluta om en sanktionsavgift bara om den som inspektionen avser att ta ut avgiften av, inom sex månader från det att överträdelsen ägde rum, har delgetts en upplysning om att frågan om sanktionsavgift har tagits upp av inspektionen.

Finansinspektionen får besluta om en sanktionsavgift *för en överträdelse enligt 19 §* bara om den som inspektionen avser att ta ut avgiften av, inom sex månader från det att överträdelsen ägde rum, har delgetts en upplysning om att frågan om sanktionsavgift har tagits upp av inspektionen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för övervakning av sådan regelbunden finansiell information som har offentliggjorts före ikraftträdandet.

2.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Häri genom föreskrivs¹ att 30 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 kap.

8 §

Sekretess enligt 4 § första stycket hindrar inte att en uppgift lämnas till en börs eller ett utländskt företag som har tillstånd att driva en reglerad marknad från filial i Sverige om uppgiften behövs för att börsen eller det utländska företaget ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden eller annan författning.

Sekretessen enligt 4 § första stycket hindrar inte att en uppgift lämnas till

1. en börs eller ett utländskt företag som har tillstånd att driva en reglerad marknad från filial i Sverige om uppgiften behövs för att börsen eller det utländska företaget ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden eller annan författning, eller

2. ett övervakningsorgan som avses i 16 kap. 12 § lagen om värdepappersmarknaden om uppgiften behövs för att organet ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt den lagen eller annan författning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/109/EG av den 15 december 2004 om harmonisering av insynskraven angående upplysningar om emittenter vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad och om ändring av direktiv 2001/34/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/50/EU.

3 Ärendet och dess beredning

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/109/EG av den 15 december 2004 om harmonisering av insynskraven angående upplysningar om emittenter vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad och om ändring av direktiv 2001/34/EG (öppenhetsdirektivet) reglerar bl.a. information som ska offentliggöras av de företag vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad. Direktivet syftar till att förbättra såväl investerarskyddet som effektiviteten på värdepappersmarknaderna. Direktivet ändrades genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/50/EU av den 22 oktober 2013 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, av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/71/EG om de prospekt som ska offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel och av kommissionens direktiv 2007/14/EG om tillämpningsföreskrifter för vissa bestämmelser i direktiv 2004/109/EG.

Finansinspektionen har i en skrivelse begärt en översyn av lagstiftningen för börsverksamhet, inklusive börsernas tillsynsroll när det gäller regelbunden finansiell information (Fi2007/08142/FMA/V). Nasdaq Stockholm AB och Nordic Growth Management NGM AB har hemställt om en lagändring så att börserna inte längre ska ansvara för övervakningen av noterade bolags finansiella rapportering (samma ärende).

Regeringen gav i november 2013 en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till de lagändringar som krävs i svensk rätt för att genomföra ändringarna i öppenhetsdirektivet (dir. 2013:109). I uppdraget ingick även att analysera och i förekommande fall lämna lagförslag till hur tillsynen över emittenters regelbundna finansiella rapportering (s.k. redovisningstillsyn) bör organiseras. Utredningen, som antog namnet Utredningen om ändrade informationskrav på värdepappersmarknaden, lämnade i oktober 2014 delbetänkandet Ändrade informationskrav på värdepappersmarknaden (SOU 2014:70). Delbetänkandet har behandlats i propositionen Regelbunden finansiell information och offentliggörande av aktieinnehav (prop. 2015/16:26). Uppdraget i den del som avsåg redovisningstillsynen redovisades i slutbetänkandet En ny ordning för redovisningstillsyn (SOU 2015:19). Utredningen föreslår att Finansinspektionen ska ansvara för redovisningstillsynen. Betänkandet har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2015/01220/FMA/V).

Finansinspektionen har därefter, i juni 2017, inkommit till Finansdepartementet med ett förslag till en ny ordning för redovisningstillsyn. Finansinspektionens promemoria En ny ordning för redovisningstillsyn har remissbehandlats. I promemorian föreslår Finansinspektionen ett delat ansvar för redovisningstillsyn, där övervakning av emittenters regelbundna finansiella information kan överlämnas till ett organ med representativa företrädare på redovisningsområdet medan Finansinspektionen, som behörig myndighet, har det yttersta ansvaret och ansvarar för ingripanden. En sammanfattning av promemorian och promemorians lagförslag finns i *bilagorna 1* och *2*. En förteckning över remissinstanserna

finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2017/02891).

4 Redovisningstillsyn

4.1 Redovisningstillsynens syfte

Redovisningstillsyn innebär att granska att regelbunden finansiell information som offentliggörs av emittenter vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad uppfyller de krav som ställs i redovisningsregler och vidta lämpliga åtgärder när en regelöverträdelse upptäcks. Syftet med redovisningstillsynen är att bidra till en konsekvent tillämpning av de redovisningsregler som gäller för respektive emittent och att motverka att emittenterna offentliggör felaktig eller missvisande finansiell information. Tillsynen ska även säkerställa en harmoniserad tillämpning av redovisningsreglerna på alla reglerade marknader inom EES. Tillsynen bidrar till investerarskydd och förtroende för kapitalmarknaden.

4.2 Öppenhetsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/109/EG av den 15 december 2004 om harmonisering av insynskraven angående upplysningar om emittenter vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad (öppenhetsdirektivet) innehåller regler om regelbunden finansiell information som inom vissa tidsfrister ska offentliggöras av de emittenter vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad. Direktivet syftar till att förbättra investerarskyddet och effektiviteten på värdepappersmarknaderna.

Den regelbundna finansiella informationen ska enligt öppenhetsdirektivet bestå av en årsredovisning, och, i förekommande fall, en koncernredovisning, samt en halvårsrapport (artiklarna 4 och 5). Dessa dokument ska upprättas i enlighet med de redovisningsregler som gäller för emittenten i fråga. När det gäller koncernredovisning finns bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1606/2002 av den 19 juli 2002 om tillämpning av internationella redovisningsstandarder (IAS-förordningen). Dessa innebär att koncernredovisningen ska upprättas i enlighet med internationella redovisningsstandarder, IFRS, som har antagits av kommissionen.

Enligt öppenhetsdirektivet ska varje medlemsstat utse en central behörig myndighet med uppgift att övervaka att direktivets bestämmelser efterlevs (artikel 24.1). Tillsynen är organiserad enligt principen om hemlandstillsyn, vilket innebär att det för varje emittent ska finnas en central behörig myndighet i ett land inom EES som har huvudansvaret för tillsynen. I Sverige är det Finansinspektionen som är central behörig myndighet.

4.3 Europeiska värdepappers- och marknadsmyndighetens riktlinjer om tillsyn över finansiell information

Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) är EU:s tillsynsmyndighet på värdepappersmarknadsområdet. Esma samordnar redovisningstillsynen inom EU. Inom Esma beslutas bl.a. riktlinjer och yttranden till ledning för marknaderna och de nationella tillsynsmyndigheterna på olika områden. Innan Esma inrättades samarbetade de nationella tillsynsmyndigheterna inom ramen för Europeiska värdepapperstillsynskommittén (CESR).

Av IAS-förordningen följer att medlemsstaterna ska ansvara för efterlevnaden av internationella redovisningsstandarder (skäl 16). Det anges också att kommissionen tillsammans med medlemsstaterna och CESR ska utveckla en gemensam strategi för tillsynen. De riktlinjer som togs fram av CESR har nu ersatts av Esmas riktlinjer för hur tillsynen ska bedrivas (Esmas riktlinjer om tillsyn över finansiell information, 28 oktober 2014, ESMA/2014/1293). Riktlinjerna gäller från och med den 29 december 2014.

Esmas riktlinjer är principbaserade. Riktlinjerna definierar tillsyn över finansiell information och anger dessutom redovisningstillsynens räckvidd (riktlinje 1), vad som bör utmärka tillsynsutövare (riktlinjerna 2 och 3), förhandsgodkännande (riktlinje 4), vilka urvalsmetoder som ska tillämpas vid granskningen (riktlinje 5) och andra aspekter på granskningsförfaranden (riktlinje 6). Dessutom beskrivs vilken typ av tillsynsåtgärder som tillsynsutövarna bör vidta (riktlinjerna 7–9), hur tillsynsverksamheten samordnas inom Europa (riktlinjerna 10 och 11), frågor inför beslutfattande och beslut (riktlinjerna 12–14) samt rapportering till Esma (riktlinjerna 15–18).

4.4 Redovisningstillsynen i Sverige

Öppenhetsdirektivets regler om offentliggörande och tillsyn över regelbunden finansiell information har genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. De emittenter som omfattas av bestämmelserna i lagen om offentliggörande av regelbunden finansiell information är de emittenter som har Sverige som hemmedlemsstat och vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad (16 kap. 1 § första stycket lagen om värdepappersmarknaden). I lagen finns bestämmelser om när Sverige ska anses vara hemmedlemsstat för en emittent (1 kap. 7–9 a §§). Dessa emittenter är skyldiga att offentliggöra en årsredovisning och, i förekommande fall, en koncernredovisning (16 kap. 4 §). De ska även offentliggöra en halvårsrapport (16 kap. 5 §). Denna information ska, beroende på emittenten, upprättas i enlighet med bestämmelser i årsredovisningslagen (1995:1554), lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag och lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag (16 kap. 8 § första stycket). I fråga om

koncernredovisning gäller därutöver IAS-förordningen (16 kap. 8 § andra stycket).

Enligt nuvarande ordning för redovisningstillsyn ansvarar börserna för den löpande övervakningen av regelbunden finansiell information som offentliggörs av emittenter vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på den reglerade marknad som respektive börs driver (16 kap. 13 § lagen om värdepappersmarknaden). För närvarande finns det två börser; Nasdaq Stockholm AB och Nordic Growth Market NGM AB. En börs ska ha en, i förhållande till den direkt affärsdrivande verksamheten, självständig övervakande funktion med tillräckliga resurser och befogenheter för att fullgöra skyldigheten att övervaka den regelbundna finansiella informationen (13 kap. 2 §). Finansinspektionen har meddelat föreskrifter om hur övervakningen ska utföras (5 kap. 12–19 §§ Finansinspektionens föreskrifter om verksamhet på marknadsplatser [FFFS 2007:17]).

För att underlätta börsens övervakning ska en emittent vid offentliggörandet av regelbunden finansiell information samtidigt lämna informationen till börserna (16 kap. 12 § lagen om värdepappersmarknaden). Om börserna finner att de bestämmelser som gäller för upprättandet av regelbunden finansiell information har överträtts, ska börserna anmäla detta till Finansinspektionen (16 kap. 14 § första stycket). En anmälan behöver dock inte göras om emittenten på börsernas uppmaning offentliggjort rättad eller kompletterad information (16 kap. 14 § andra stycket).

Även om en överträdelse anmäls till Finansinspektionen går börserna vidare och bedömer om överträdelsen ska föranleda disciplinåtgärder. Möjligheten till disciplinåtgärder regleras i det noteringsavtal som en emittent ingår med börserna när emittentens värdepapper upptas till handel på den reglerade marknad som drivs av börserna. Vissa överträdelser prövas av börsernas disciplinnämnd, som vid allvarigare överträdelser t.ex. kan besluta om vite.

Även om det är börserna som ansvarar för den löpande övervakningen av den regelbundna finansiella informationen, är det Finansinspektionen som är central behörig myndighet enligt öppenhetsdirektivet (23 kap. 1 § fjärde stycket lagen om värdepappersmarknaden) och som därmed har det yttersta ansvaret för redovisningstillsynen. Om den regelbundna finansiella informationen inte har upprättats i enlighet med de bestämmelser som gäller för emittenten, får Finansinspektionen t.ex. förelägga en emittent att göra rättelse (25 kap. 18 §). Finansinspektionen ska också meddela emittenten en erinran (25 kap. 22 § första stycket). En erinran kan förenas med en sanktionsavgift (25 kap. 23 §). Under vissa förutsättningar kan även en styrelseledamot eller verkställande direktör i emittenten, eller ersättare för någon av dem, åläggas att betala en sanktionsavgift (25 kap. 19 a §). En erinran ska inte beslutas om en överträdelse är ringa eller ursäktlig eller om en börs eller en reglerad marknad i ett annat land inom EES vidtar tillräckliga åtgärder mot emittenten (25 kap. 22 § andra stycket). I ärenden som handlagts av börserna har Finansinspektionen inte haft anledning att besluta om ingripanden.

Finansinspektionen utövar också tillsyn över den övervakning av finansiell information som börserna utför. För att underlätta inspektionens arbete i detta avseende ska börserna regelbundet rapportera om sin övervakning till inspektionen (16 kap. 15 §). Finansinspektionen har

meddelat föreskrifter om rapporteringen till inspektionen (5 kap. 18 § Finansinspektionens föreskrifter om verksamhet på marknadsplatser).

Eftersom börserna endast övervakar den finansiella informationen som offentliggörs av emittenter vars värdepapper är upptagna till handel på respektive börs, är det Finansinspektionen som sköter den löpande övervakningen av emittenter som har Sverige som hemmedlemsstat och vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad inom EES men utanför Sverige. För närvarande innebär detta att Finansinspektionen sköter den löpande övervakningen avseende sex emittenter. Sedan 2007 har Finansinspektionen beslutat om ett ingripande kombinerat med en sanktion mot en sådan emittent vid ett tillfälle.

5 Förslag till ny ordning för redovisningstillsyn

5.1 Ett övervakningsorgan ska kunna inrättas

Regeringens förslag: En ny ordning för redovisningstillsyn ska införas. Börserna ska inte längre ansvara för övervakningen av emittenternas regelbundna finansiella information.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få besluta att överlämna uppgiften att övervaka emittenternas regelbundna finansiella information till ett organ med representativa företrädare på redovisningsområdet. Ett överlämnande omfattar övervakningen av den regelbundna finansiella information som de emittenter som har Sverige som hemmedlemsstat offentliggör i enlighet med reglerna i lagen om värdepappersmarknaden.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Promemorians förslag avviker från regeringens förslag genom att det i promemorian föreslås att Finansinspektionen – utan bemyndigande från regeringen – ska få besluta att överlämna övervakningen av regelbunden finansiell information.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Kammarrätten i Stockholm* påpekar att om övervakningsorganets verksamhet inte ska anses innefatta myndighetsutövning så framstår det som onödigt att i lag ge möjlighet till delegation av uppgifter. Enligt *Stockholms tingsrätt* framstår det som oklart om övervakningsorganet så som det beskrivs i promemorians förslag är tillräckligt fristående från de som omfattas av dess tillsyn för att kunna uppfylla kraven på oberoende. *Stockholms tingsrätt* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att promemorians bedömning att övervakningsorganets verksamhet inte utgör myndighetsutövning inte är helt övertygande och att frågan bör utredas ytterligare. Även *Åklagarmyndigheten* anser att frågorna om organets verksamhet i vissa avseenden kan anses innefatta myndighetsutövning och, framför allt, om ansvar för tjänstefel i vissa fall kan komma i fråga bör bli föremål för ytterligare

överväganden. *Bokföringsnämnden* anser att staten genom en myndighet bör ansvara för redovisningstillsynen. *Riksgäldskontoret* efterlyser tydlighet när det gäller hur Internationella valutafondens kritik mot Sverige om att vinstdrivande handelsplatser ansvarar för redovisningstillsynen hanteras. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* tillstyrker förslaget men påpekar att svensk självreglering inte blivit föremål för objektiv, kritisk granskning i oberoende forskning och att den svenska självregleringen därför snarast bör underkastas en sådan utredning. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser vidare att Finansinspektionen bör utse ledamöterna i övervakningsorganet. *Svenskt Näringsliv* anser att det bör tydliggöras om avsikten är att övervakningsorganet ska få en normgivande uppgift. *Svenskt Näringsliv* påpekar vidare att det är av betydelse vilken status de överträdelse har som övervakningsorganet bedömer är ringa, om dessa överträdelse kommer tas upp till diskussion i EECS samt huruvida de kommer arkiveras i Esmas databas för tillsynsärenden. *Svenskt Näringsliv* önskar även ett förtydligande om skillnaden mellan en ringa överträdelse och en materiell överträdelse enligt Esmas riktlinjer.

Skälen för regeringens förslag

Börsernas ansvar för övervakningen bör upphöra

Den nuvarande ordningen för redovisningstillsyn, som infördes år 2007, innebär att ansvaret för tillsynen delas mellan Finansinspektionen och börserna. Finansinspektionen bär det yttersta ansvaret för redovisningstillsynen och börserna ansvarar för den löpande övervakningen av regelbunden finansiell information som avser de emittenter som har Sverige som hemmedlemsstat och vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad som drivs av börserna i fråga.

Den nuvarande ordningen har föranlett kritik från Internationella valutafonden som ansett att den svenska redovisningstillsynen inte är tillräckligt oberoende i förhållande till de emittenter som övervakas (Sweden: Financial Sector Assessment Program Update – Detailed Assessment of Observance on IOSCO Principles and Objectives of Securities Regulation; IMF Country Report No. 11/283; September 2011, s. 21). Sverige kan med nuvarande ordning inte heller anses leva upp till kravet på oberoende i Esmas riktlinjer om tillsyn över finansiell information (riktlinje 3). Vidare har övervakningen ansetts brista i enhetlighet. Det delade ansvaret mellan inspektionen och börserna har försvårat möjligheten till en konsekvent och enhetlig tillsyn. En stor del av granskningsarbetet har utförts av externa konsulter som av sekretessskäl inte har tillgång till den gemensamma databas med tillsynsärenden som etablerats på EU-nivå. Börserna Nasdaq Stockholm AB och Nordic Growth Market NGM AB har var för sig anført att lagstiftningen bör ändras så att de fråntas ansvaret (Fi2007/08142/FMA/V). Regeringen anser därför att den nuvarande ordningen bör ändras och att börserna inte längre bör ansvara för övervakningen av regelbunden finansiell information.

Alternativa lösningar

Utredningen om ändrade informationskrav på värdepappersmarknaden lämnade i sitt slutbetänkande (SOU 2015:19) ett förslag på en ny ordning för redovisningstillsynen som innebär att Finansinspektionen ensamt ska ansvara för den svenska redovisningstillsynen. Utredningen ansåg att en samlad organisation skulle kunna innebära mer effektivitet och bättre förutsättningar för en likvärdig och konsekvent redovisningstillsyn. Utredningens förslag kritiserades av ett flertal remissinstanser som i stället förordade en självregleringslösning. Utredningen övervägde också om en annan myndighet än Finansinspektionen skulle tilldelas ansvaret för tillsynen och om Finansinspektionen skulle vara behörig myndighet men tillsynsuppgifter överlämnas till ett privaträttsligt organ. Utredningen tog bl.a. ställning till ett förslag från Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden som liknar den ordning som föreslås i promemorian, dvs. att ett privaträttsligt organ skulle sköta den löpande övervakningen av emittenternas finansiella information. Utredningen fann att det var tveksamt om förslaget uppfyllde kravet på en tillsyn som är oberoende från revisorer och emittenter bl.a. eftersom de som skulle utföra granskningsuppgifter inte förutsattes vara heltidsanställda. Utredningen befarade också att en självregleringslösning skulle medföra problem i det internationella samarbetet.

I promemorian föreslås att Finansinspektionen ska ha det övergripande ansvaret för redovisningstillsynen men kunna överlämna åt ett övervakningsorgan med representativa företrädare på redovisningsområdet att utföra övervakningen av emittenternas regelbundna finansiella information. Promemorians förslag innebär att ett övervakningsorgan ska utföra den löpande övervakningen av emittenternas regelbundna finansiella information och rapportera eventuella överträdelser till Finansinspektionen som ansvarar för ingripanden. Om organet vid sin granskning kommer fram till att en emittent har överträtt tillämpliga bestämmelser och att överträdelserna är ringa, föreslås att organet ska uppmana emittenten att antingen publicera en särskild rättelse eller i sin framtida finansiella information rätta felaktigheterna. För det fall emittenten inte följer uppmaningen föreslås att ärendet ska överlämnas till Finansinspektionen. Om organet bedömer att överträdelserna inte är ringa föreslås i stället att granskningen ska avbrytas och ärendet överlämnas till Finansinspektionen.

Övervakningen bör kunna överlämnas till ett privaträttsligt organ

Finansinspektionen är central behörig myndighet i Sverige såvitt avser öppenhetsdirektivet och ansvarar därmed för att de bestämmelser som genomför öppenhetsdirektivet följs (23 kap. 1 § fjärde stycket lagen om värdepappersmarknaden). Enligt öppenhetsdirektivet får medlemsstaterna när det gäller redovisningstillsynen utse en annan behörig myndighet än den centrala behöriga myndigheten (artikel 24.1 andra stycket). Det torde även vara möjligt att ha flera myndigheter som ansvarar för olika delar av redovisningstillsynen. En medlemsstat får även tillåta att den centrala behöriga myndigheten delegerar ansvaret för att undersöka att den information som avses i öppenhetsdirektivet utformas i enlighet med relevanta rapporteringsramverk (artikel 24.2 första stycket). Om en sådan

delegering sker ska dock det slutliga ansvaret för övervakningen av att direktivets regler följs ligga hos den centrala behöriga myndigheten (artikel 24.2 andra stycket).

Regeringen anser att Finansinspektionen även i fortsättningen bör bära det yttersta ansvaret för redovisningstillsynen i egenskap av central behörig myndighet. Enligt regeringens mening bör inte heller någon annan myndighet få i uppdrag att ta ansvar för viss del av redovisningstillsynen. En sådan ordning skulle riskera att samordningsfördelar med Finansinspektionens roll som tillsynsmyndighet på värdepappersmarknadsområdet och deltagare i Esmas arbete skulle gå förlorade.

Regeringen anser visserligen att det skulle vara en ändamålsenlig ordning att låta Finansinspektionen ha det fulla ansvaret för redovisningstillsynen. Det saknas skäl att anta att inspektionens befintliga kompetens på redovisningsområdet inte skulle kunna utökas på det sätt som krävs för att fullgöra samtliga uppgifter som följer av ansvaret för redovisningstillsynen. En sådan lösning skulle också innebära att redovisningstillsynen blir helt oberoende från de emittenter som övervakas. Det kan dock finnas fördelar med att utnyttja öppenhetsdirektivets möjlighet att delegera ansvaret för den löpande övervakningen av emittenternas regelbundna finansiella information till en annan aktör. En sådan ordning som föreslås i promemorian skulle t.ex. kunna medföra att Finansinspektionen kan ha en mer övergripande roll med fokus på ingripanden och europeiskt samarbete. Den kunskap som finns inom branschen skulle kunna användas på ett mer direkt sätt. Näringslivets delaktighet skulle kunna ge legitimitet åt de beslut som fattas. Regeringen bedömer att ordningen kan skapa delaktighet, främja regelefterlevnad och ge verksamheten en god förankring i näringslivet.

En viktig fråga, som även *Riksgäldskontoret* pekar på, är frågan om den ordning som föreslås i promemorian är tillräckligt oberoende från de emittenter som övervakas. *Stockholms tingsrätt* anser att det framstår som oklart om övervakningsorganet så som det beskrivs i promemorians förslag är tillräckligt fristående från de som omfattas av dess tillsyn för att kunna uppfylla kraven på oberoende.

Om en medlemsstat tillåter att den centrala behöriga myndigheten delegerar uppgifter ska enligt öppenhetsdirektivet de närmare villkoren för delegeringen innebära att den enhet till vilken uppgifter är delegerad är organiserad på ett sådant sätt att intressekonflikter undviks (artikel 24.2). Av Esmas riktlinjer om tillsyn över finansiell information framgår att tillsynsutövare ska säkerställa att de är tillräckligt fristående från regeringar, emittenter, revisorer eller andra marknadsaktörer och aktörer på reglerade marknader (riktlinje 3 i Esmas riktlinjer om tillsyn över finansiell information).

I promemorian anges att Finansinspektionen avser att uppdra åt en nämnd – Nämnden för svensk redovisningstillsyn – att utföra övervakningen. Nämnden för svensk redovisningstillsyn ska vara ett sakorgan inom Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden. Huvudmän för Föreningen för god sed på värdepappersmarknadens är Aktiemarknadsbolagens Förening, FAR, Fondbolagens Förening, Institutionella ägares förening, Nasdaq Stockholm, Svensk Försäkring, Svenska Bankföreningen, Svenska Fondhandlareföreningen och Svenskt Näringsliv. Ledamöterna föreslås tillsättas genom en fastställd och offentliggjord

process där nämnden väljer en valberedning samt utser nämndledamöterna. Valberedningen ansvarar för att nominera nämndledamöter bl.a. genom att fastställa kriterier – inklusive krav på karenstider – för lämpliga kandidater samt genom att annonsera efter lämpliga kandidater. Finansinspektionen informeras innan nämnden anställer en ledamot. Finansinspektionen ges därmed möjlighet att framföra eventuella betänkligheter när det gäller den aktuella kandidaten. Ordningen innebär vidare att oberoendet hos de enskilda ledamöterna ska säkerställas genom att samtliga ledamöter är anställda av nämnden och genom att reglera de anställas möjligheter att ha bisysslor. Ledamöternas oberoende ska också garanteras genom att nämnden gör en oberoendeprövning när ledamöterna utnämns.

Regeringen bedömer att den ordning som föreslås i promemorian är transparent och ger goda förutsättningar för organet att rekrytera och upprätthålla nödvändig kompetens, samtidigt som övervakningsorganets oberoende i förhållande till de emittenter som övervakas säkerställs. Den ordning som föreslås har dessutom stora likheter med den som gäller i Tyskland och som anses uppfylla kravet på oberoende. Regeringen anser därför att en ordning som den som föreslås i promemorian skulle möta kraven på oberoende och därmed även hantera kritiken från Internationella valutafonden. Att Finansinspektionen får möjlighet att invända mot en aktuell kandidat bidrar till att säkerställa oberoendet på ett sådant sätt att det saknas skäl att, som *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* föreslår, införa bestämmelser om att Finansinspektionen ska utse ledamöterna i övervakningsorganet. Den beskrivna ordningen kan lämpligen framgå av myndighetsföreskrifter som har meddelats med stöd av det bemyndigande som föreslås i avsnitt 5.2.4.

Vid en samlad bedömning anser regeringen att den ordning som föreslås i promemorian ger goda förutsättningar för en effektiv redovisningstillsyn och har sådana fördelar att den bör införas. Regeringen delar således inte *Bokföringsnämndens* uppfattning att en myndighet ensam bör ansvara för redovisningstillsynen. Det bör därför vara möjligt att överlämna ansvaret för övervakningen till ett övervakningsorgan.

Övervakningsorganets uppgift ska vara att övervaka att redovisningsreglerna efterlevs. Övervakningsorganet ska inte – som svar på *Svenskt Näringslivs* önskemål om förtydligande – ha en normgivande uppgift. Det innebär att övervakningsorganets verksamhet inte kan beskrivas som självreglering i den betydelse det begreppet normalt har.

Någon sådan utredning om svensk självreglering i allmänhet som *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* förespråkar finns det inte utrymme för inom ramen för detta lagstiftningsärende.

I dag gäller att de börser som driver en reglerad marknad i Sverige ansvarar för övervakningen av de företag som har Sverige som hemmedlemsstat och vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på den reglerade marknad som respektive börser driver. Finansinspektionen har ansvar för övervakningen av de företag som har Sverige som hemmedlemsstat men har sina överlåtbara värdepapper upptagna till handel på en reglerad marknad i ett annat land inom EES. Ett överlämnande av uppgiften att utföra övervakning till ett enskilt övervakningsorgan bör omfatta samtliga emittenter som har Sverige som hemmedlemsstat.

Bör det regleras i lag att övervakningen kan överlämnas?

Övervakningen av en emittents regelbundna finansiella information är en förvaltningsuppgift. Av regeringsformen framgår att en förvaltningsuppgift kan överlämnas till ett privaträttsligt organ (12 kap. 4 § andra stycket). Om förvaltningsuppgiften i fråga innefattar myndighetsutövning krävs att överlämnandet sker med stöd av lag. Även om förvaltningsuppgiften i fråga inte innefattar myndighetsutövning kan det i vissa fall finnas skäl att reglera överlämnandet av den i lag.

I promemorian görs bedömningen att ett överlämnande av förvaltningsuppgifter till ett privaträttsligt organ på det sätt som föreslås inte innefattar myndighetsutövning. Detta eftersom övervakningsorganets uppgifter ska vara begränsade till övervakning, uppmaningar till emittenter som överträtt redovisningsreglerna och rapportering av överträdelser till Finansinspektionen, och eftersom övervakningsorganet inte ska ges befogenhet att ingripa mot en emittent. Trots den bedömningen föreslås att det bör framgå av lag att Finansinspektionen får överlämna förvaltningsuppgiften. Bedömningen i promemorian kritiseras av *Stockholms tingsrätt*, *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Åklagarmyndigheten*. *Kammarrätten i Stockholm* anser att det framstår som onödigt att slå fast möjligheten till överlämnande i lag om övervakningsorganets verksamhet inte ska anses innefatta myndighetsutövning.

Med myndighetsutövning i regeringsformen avses en utövning av befogenhet att för en enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande (prop. 1971:30 del 2 s. 331). Förslaget innebär att ett övervakningsorgan kan få i uppgift att övervaka emittenters regelbundna finansiella information, dvs. granska att den information som offentliggörs uppfyller de krav som ställs i redovisningsregler. Förslaget innebär däremot inte att övervakningsorganet får befogenheter att ingripa mot en emittent som överträtt tillämpliga regler om offentliggörande av finansiell information.

Justitieombudsmannen har behandlat frågan om vad som utgör myndighetsutövning i ett ärende om anlitande av privaträttsliga subjekt som utredare inom socialtjänsten (JO 2001/02 s. 250). Justitieombudsmannen ansåg att beredning och beslut i ett ärende i princip måste anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Vidare konstaterades att även om ett ärende hos en socialnämnd inte ska mynna ut i något beslut hos nämnden kan nämndens handläggning utgöra ett led i ett ärende som innefattar myndighetsutövning hos en annan myndighet. Justitieombudsmannen konstaterade att en kommun i en sådan situation därför inte kan överlämna en uppgift att utföra utredningar till ett bolag eller annat privaträttsligt subjekt utan stöd i lag.

Högsta domstolen har – i ett mål om tjänstefel i samband med s.k. orosanmälan från en förskola – konstaterat att en anmälan från en förskola eller från den som är verksam där är en upplysning från en myndighet eller en enskild verksamhet till en myndighet. Högsta domstolen konstaterade att det inte var fråga om ett beslut eller en faktisk åtgärd som direkt får rättsverkningar för den enskilde. En sådan anmälan kunde därför i sig inte anses innefatta myndighetsutövning. Domstolen konstaterade dock att en anmälan, liksom en utebliven anmälan, indirekt har rättsliga konsekvenser

för barnet och står i mycket nära samband med socialnämndens myndighetsutövning. En anmälan från en skola eller från den som är verksam där ingår som ett led i myndighetsutövning och sker därför vid myndighetsutövning (Högsta domstolens avgörande i NJA 2014 s. 910).

Finansinspektionen har tillsyn över att bestämmelserna om redovisningstillsyn följs (23 kap. 1 § fjärde stycket lagen om värdepappersmarknaden). Förslaget innebär att en del av denna tillsyn – övervakningen – får överlämnas till ett övervakningsorgan. Beroende på hur verksamheten hos ett sådant övervakningsorgan närmare regleras (se avsnitt 5.2.4 om föreskrifter) kan organet komma att begära uppgifter av en emittent och göra ställningstaganden när det gäller regelbunden finansiell information som har offentliggjorts av en emittent. Det kan även handla om att begära att emittenten rättar finansiell information – även om emittenten inte är skyldig att följa en sådan begäran. Det kan konstateras att motsvarande verksamhet hos Finansinspektionen måste bedrivas i enlighet med t.ex. förvaltningslagen (2017:900).

I linje med de bedömningar som gjorts av Justitieombudsmannen och Högsta domstolen kan övervakningsorganets övervakning och Finansinspektionens eventuella beslut om ingripande betraktas som delar av en och samma förvaltningsuppgift. Enligt regeringens bedömning, och till skillnad från vad promemorian redovisat, finns det därför skäl att anse att uppgiften att utföra övervakning innefattar myndighetsutövning. Att verksamheten har ett samband med Finansinspektionens myndighetsutövning är även skälet för att det i avsnitt 5.2.1 föreslås att vissa bestämmelser i förvaltningslagen ska gälla för verksamheten. Regeringen anser därför att det bör framgå av lag att övervakningen får överlämnas.

Åklagarmyndigheten tar upp frågan om straffansvar för tjänstefel kan komma i fråga för övervakningsorganets anställda. Om övervakningsorganets verksamhet innefattar myndighetsutövning kan ansvar för tjänstefel enligt brottsbalken komma i fråga. Det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel enligt brottsbalken omfattar den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften (20 kap. 1 §). Uttrycket ”vid myndighetsutövning” innebär att straffansvaret, förutom myndighetsutövning, omfattar åtgärder som ingår som ett led i myndighetsutövningen eller på annat sätt står i mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med denna (prop. 1988/89:113 s. 23). Även om övervakningsorganets verksamhet inte skulle anses innefatta myndighetsutövning finns det enligt regeringens bedömning skäl att tro att de åtgärder som organet vidtar ska anses ingå som ett led i Finansinspektionens myndighetsutövning. Straffansvar för tjänstefel torde därmed kunna komma i fråga.

I promemorian föreslås att Finansinspektionen ska få besluta att övervakningen får utföras av ett övervakningsorgan. Regeringen anser dock att det i första hand bör vara regeringen som får besluta om ett sådant överlämnande. Det bör därför införas en bestämmelse i värdepappersmarknadslagen som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta överlämna uppgiften att övervaka till ett enskilt övervakningsorgan.

Övervakningsorganet bör bestå av representativa företrädare på redovisningsområdet

För att det organ som ansvarar för övervakningen ska ha legitimitet bland marknadsaktörerna anser regeringen att det bör bestå av representativa företrädare på redovisningsområdet. Det kan röra sig om personer som arbetar inom eller har erfarenhet från redovisningsområdet. Inget bör dock hindra att det i organet även finns personer som inte är direkt verksamma på redovisningsområdet, t.ex. personer med domarerfarenhet eller oberoende experter av olika slag, t.ex. personer med anknytning till den akademiska världen. Regeringen anser att ett krav på att organet ska bestå av representativa företrädare på redovisningsområdet bör anges i lag.

Det europeiska erfarenhetsutbytet

Svenskt Näringsliv tar upp frågan om hur överträdelse som övervakningsorganet bedömer är ringa ska hanteras inom det europeiska erfarenhetsutbytet och hur sådana överträdelse förhåller sig till materiella överträdelse enligt Esmas riktlinjer om tillsyn över finansiell information. Esma har skapat arbetsgruppen European Enforcers Coordination Sessions (EECS) som är ett forum där de behöriga myndigheterna och organisationerna kan koordinera sina åtgärder och tillämpningar av de internationella redovisningsstandarderna International Financial Reporting Standards (IFRS) så att en enhetlig tillämpning av standarderna i unionen kan uppnås. Esmas riktlinjer om tillsyn över finansiell information innehåller uttrycket oväsentlig avvikelse. Riktlinjerna innebär att en oväsentlig avvikelse av IFRS-regelverket inte ska anses vara en överträdelse. Det kan dock konstateras att en sådan oväsentlig avvikelse inte är detsamma som en ringa överträdelse.

För att underlätta samordningen i EECS finns en databas där tillsynsbeslut och resultatet av diskussioner i EECS förs in. Esma ansvarar för upprätthållandet av databasen (riktlinje 16 i Esmas riktlinjer om tillsyn över finansiell information). De ärenden som förs in i databasen är de redovisningsfrågor som har diskuterats vid ett EECS-möte före eller efter det att ett tillsynsbeslut fattas (riktlinjerna 12, 13, 15 och 16). Som anges ovan är utgångspunkten att övervakningsorganet endast ska hantera ringa överträdelse, och att övervakningsorganet då ska uppmana emittenten i fråga att vidta rättelse. Det kan konstateras att frågor och beslut från såväl de svenska börsernas övervakning som t.ex. Tysklands privaträttsliga övervakningsorgan i dag tas upp till behandling i EECS. Enligt regeringen utgör Esmas riktlinjer inte något hinder för att det i lagrådsremissen föreslagna övervakningsorganets ställningstaganden ska anses utgöra tillsynsbeslut. Organet har därmed möjlighet att ta upp aktuella fall till diskussion vid möten i EECS – som då tas in i EECS-databasen – och även ta del av databasens innehåll i övrigt.

För att Sverige ska anses ha en redovisningstillsyn som är förenlig med Esmas riktlinjer om tillsyn över finansiell information är det även en förutsättning att organet deltar i det europeiska erfarenhetsutbytet. För deltagande krävs att organet undertecknar en sekretessförbindelse med Esma.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att det europeiska erfarenhetsutbytet inte påverkas negativt av att övervakningen överlämnas till

övervakningsorganet. Även om samarbetsformerna inom Esma skulle förändras kan det antas att organet kommer kunna delta på samma sätt.

5.2 Regler för övervakningsorganets verksamhet

5.2.1 Övervakningsorganets ärendehandläggning

Regeringens förslag: Ett övervakningsorgan som har fått i uppgift att utföra redovisningstillsyn ska i sin handläggning av ärenden som gäller övervakning av emittenters regelbundna finansiella information tillämpa bestämmelser i förvaltningslagen om

- jäv,
- när man får lämna uppgifter muntligt,
- kommunikation,
- dokumentation av uppgifter,
- dokumentation av beslut,
- motivering av beslut,
- underrättelse om innehållet i beslut,
- rättelse av skrivfel och liknande,
- när en myndighet får ändra ett beslut, och
- när en myndighet ska ändra ett beslut.

Regeringens bedömning: Övervakningsorganets ställningstaganden bör inte kunna överklagas.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer i sak med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem. *Svenskt Näringsliv* anser att övervakningsorganet bör vara skyldigt att meddela de emittenter som varit föremål för granskning när granskningen är avslutad. Vidare anser *Svenskt Näringsliv* att det bör klargöras om en emittent ska kunna överklaga övervakningsorganets beslut om rättelse, samt om Finansinspektionen får ta upp en fråga på nytt som rör ett av övervakningsorganets avslutade ärenden.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Övervakningsorganet bör tillämpa vissa bestämmelser i förvaltningslagen

I likhet med den bedömning som gjordes när det infördes en möjlighet att överlämna till ett privaträttsligt organ att fatta vissa beslut enligt lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden (prop. 2005/06:140 s. 83), anser regeringen att ett övervakningsorgan som bedriver övervakning av regelbunden finansiell information bör följa vissa bestämmelser i förvaltningslagen när det övervakar emittenters regelbundna finansiella information (jfr 7 kap. 10 § lagen om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden och 6 § lagen [2005:340] om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Synskadades Riksförbund). Att så sker är viktigt eftersom ett ärende som inleds hos organet skulle kunna resultera i ett ärende om ingripande från

Finansinspektionen. Det bidrar också till en hög grad av rättssäkerhet och transparens i handläggningen, vilket stärker redovisningstillsynens legitimitet. Det bör därför anges i lagen om värdepappersmarknaden att övervakningsorganet ska tillämpa vissa bestämmelser i förvaltningslagen.

För att säkerställa att övervakningsorganet har ett fullständigt underlag för sin bedömning bör övervakningsorganet vara skyldigt att, innan det avslutar ett ärende, underrätta en part om allt material som är av betydelse för ärendet och ge parten möjlighet att yttra sig över detta material, om det inte är uppenbart obehövligt (25 § förvaltningslagen). Det kan innebära att organet exempelvis inte regelmässigt behöver kommunicera t.ex. material som har publicerats av parten, som är utan betydelse eller i de fall där övervakningsorganet inte anser att parten har överträtt de tillämpliga redovisningsreglerna. Organets handläggning bör i allt väsentligt vara skriftlig, men en part bör ha rätt att meddela sig muntligt om det inte framstår som obehövligt (24 § förvaltningslagen).

Övervakningsorganet bör även vara skyldigt att dokumentera all den information som tillförs ett ärende, om informationen kan ha betydelse för ett ställningstagande i ärendet (27 § förvaltningslagen). Övervakningsorganet bör även vara skyldigt att dokumentera sina ställningstaganden (31 §). Här avses främst organets ställningstaganden när det gäller om en emittent har överträtt de tillämpliga redovisningsreglerna. Organet bör även motivera sina ställningstaganden och, så snart som möjligt, underrätta parten om sitt ställningstagande – om det inte bedöms som uppenbart obehövligt (32 § och 33 § första stycket). *Svenskt Näringsliv* anser att övervakningsorganet även bör informera emittenten om när en granskning avslutas och organet därmed bedömer att emittenten inte har överträtt de bestämmelser om finansiell rapportering som gäller för emittenten. Regeringen anser att det är en rimlig ordning, men att det är lämpligt att det framgår av meddelandet att övervakningsorganets ställningstagande inte är ett bindande beslut och att Finansinspektionen självständigt har möjlighet att ta upp ärendet på nytt.

Om övervakningsorganet sedan det har kommit fram till att en emittent har överträtt de tillämpliga redovisningsreglerna finner att ställningstagandet innehåller en uppenbar felaktighet, bör organet kunna ändra detta (36 § förvaltningslagen). Övervakningsorganet bör även få ändra ett ställningstagande som blivit felaktigt på grund av att nya omständigheter tillkommit eller av någon annan anledning (37 § första stycket förvaltningslagen). Eftersom övervakningsorganet inte kommer fatta något gynnande beslut för någon enskild part är det som sägs i förvaltningslagen om gynnande beslut inte relevant (37 § andra stycket).

Övervakningsorganet bör vara skyldigt att ändra ett ställningstagande som det finner är uppenbart felaktigt i ett väsentligt avseende om så kan ske snabbt och enkelt utan att det blir till nackdel för någon enskild part (38 § förvaltningslagen). Slutligen bör övervakningsorganet vara skyldigt att följa det som anges i förvaltningslagen om jäv (16–18 §§).

Bör övervakningsorganets ställningstaganden kunna överklagas?

Som framgår i avsnitt 5.1 ska övervakningsorganet kunna ta ställning till om en viss emittent har överträtt de tillämpliga redovisningsreglerna. En emittent som anser att organet har dragit felaktiga slutsatser vid sin

övervakning kan välja att inte följa organets uppmaning att rätta den finansiella informationen, varpå Finansinspektionen självständigt kommer att pröva om ett ingripande ska ske mot emittenten eller inte. Övervakningsorganet kommer således inte fatta bindande beslut för enskilda. Det saknas därför anledning att införa en möjlighet att överklaga organets ställningstaganden till Finansinspektionen eller till någon annan instans. Finansinspektionens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (26 kap. 1 § andra stycket lagen om värdepappersmarknaden). Regeringen anser därför inte, som svar på *Svenskt Näringslivs* önskade förtydligande, att övervakningsorganets ställningstaganden bör kunna överklagas. Eftersom organet inte heller fattar några bindande förvaltningsrättsliga beslut står det Finansinspektionen fritt att ta upp ett ärende på nytt som övervakningsorganet tidigare har avslutat.

5.2.2 Insyn i övervakningsorganets verksamhet

Regeringens förslag: Övervakningsorganet ska regelbundet rapportera till Finansinspektionen om sin övervakning av regelbunden finansiell information. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om innehållet, omfattningen och fullgörandet av rapporteringen.

Regeringens bedömning: Övervakningsorganet bör inte omfattas av regler om handlingsoffentlighet.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Rapportering till Finansinspektionen

För att Finansinspektionen ska kunna utföra sitt uppdrag som central behörig myndighet enligt öppenhetsdirektivet, är det viktigt att Finansinspektionen får god insyn i övervakningsorganets verksamhet. Enligt den nu gällande ordningen för redovisningstillsyn ska en börs regelbundet rapportera till Finansinspektionen om övervakningen av emittenters regelbundna finansiella information (16 kap. 15 § lagen om värdepappersmarknaden). I likhet med vad som gäller i dag bör den som bedriver övervakning över emittenternas regelbundna finansiella information vara skyldig att regelbundet rapportera om sin övervakning till Finansinspektionen. Övervakningsorganet bör därför varje år lämna en rapport till Finansinspektionen om föregående års övervakning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om innehållet, omfattningen och fullgörandet av rapporteringen till Finansinspektionen.

Bör regler om handlingsoffentlighet gälla i övervakningsorganets verksamhet?

En särskild fråga är om tryckfrihetsförordningens regler om rätten att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen) bör vara tillämpliga på övervakningsorganets verksamhet. Dessa regler är inte per automatik tillämpliga eftersom privaträttsliga organ inte är myndigheter. Det finns dock ett antal privaträttsliga organ som jämställs med myndigheter i detta avseende. Dessa organ anges i en bilaga till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Genom att de anges i bilagan blir bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och OSL tillämpliga på de verksamheter som organen bedriver (2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen).

Motsvarande fråga övervägdes i samband med att det infördes en möjlighet att överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning vid införandet av lagen om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden. Regeringens uppfattning var vid den tidpunkten att det organ som Finansinspektionen valde att överlämna uppgifter till inte skulle inkluderas i den aktuella bilagan eftersom dess verksamhet i väsentliga avseenden skiljer sig från den verksamhet som bedrevs av de organ som räknades upp i bilagan (prop. 2005/06:140 s. 83). De organ som ingår i denna bilaga ägnar sig vanligtvis åt myndighetsutövning eller fördelning av allmänna medel. I denna lagrådsremiss föreslås inte att övervakningsorganet ska ges några befogenheter som i sig innebär myndighetsutövning, även om övervakningsorganets åtgärder kan betraktas som ett led i Finansinspektionens myndighetsutövning (se avsnitt 5.1). De handlingar som hör till börsernas övervakning och som börserna hanterar i dag är inte offentliga. Det är först om börserna överlämnar handlingar till Finansinspektionen som de blir allmänna handlingar. Även de handlingar som övervakningsorganet överlämnar till Finansinspektionen blir allmänna handlingar. De typer av handlingar det kan vara fråga om är övervakningsorganets korrespondens med en emittent eller övervakningsorganets ställningstaganden avseende en viss emittents finansiella information.

Finansinspektionen kommer, som nämns ovan, att ha kvar det övergripande ansvaret för redovisningstillsynen (23 kap. 1 § fjärde stycket lagen om värdepappersmarknaden). I detta ansvar får det anses ligga en skyldighet för Finansinspektionen att se till att övervakningsorganet bedriver sin verksamhet med en hög grad av öppenhet (jfr prop. 2005/06:140 s. 122).

Regeringen anser därför att det inte finns något behov av att tryckfrihetsförordningens regler om rätten att ta del av allmänna handlingar är tillämpliga på övervakningsorganets verksamhet.

5.2.3 Sekretess

<p>Regeringens förslag: Den som är eller har varit knuten till ett övervakningsorgan för regelbunden finansiell information som anställd eller uppdragstagare ska inte få obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i anställningen eller under uppdraget har fått veta om någon annans affärsförhållanden eller personliga förhållanden.</p>

Det ska införas en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som ger Finansinspektionen möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för affärs- eller driftförhållanden hos den som inspektionens verksamhet avser till övervakningsorganet, om uppgiften behövs för att organet ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag

Övervakningsorganets anställda och uppdragstagare bör omfattas av tystnadsplikt

När det gäller de börser som i dag utför redovisningstillsyn finns det bestämmelser om tystnadsplikt för börsens anställda och uppdragstagare i lagen om värdepappersmarknaden (1 kap. 11 § första stycket). En anställd eller uppdragstagare får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i anställningen eller under uppdraget har fått veta om någon annans affärsförhållanden eller personliga förhållanden. Anställda på Finansinspektionen omfattas av bestämmelser om sekretess i OSL (30 kap. 4 §). Den som bryter mot en författningsstadgad tystnadsplikt kan dömas för brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken).

Enligt öppenhetsdirektivet ska det, om den behöriga myndigheten delegerar uppgifter till en annan enhet, finnas bestämmelser om att den information som enheten får när den utför sina uppgifter inte får utnyttjas på ett illojalt sätt eller för att förhindra konkurrens (artikel 24.2 andra stycket). Vidare ska sekretess gälla för alla personer som arbetar eller har arbetat för enheter till vilka den behöriga myndigheten delegerar vissa uppgifter (artikel 25.1).

För att uppfylla öppenhetsdirektivets krav i detta avseende anser regeringen att en bestämmelse om tystnadsplikt för den som är eller har varit knuten till ett övervakningsorgan som arbetstagare eller uppdragstagare bör införas i lagen om värdepappersmarknaden. På samma sätt som i dag gäller för anställda vid börserna, bör tystnadsplikten omfatta vad en anställd eller uppdragstagare i anställningen eller under uppdraget har fått veta om någon annans affärsförhållanden eller personliga förhållanden.

Finansinspektionen bör kunna lämna sekretessbelagda uppgifter till övervakningsorganet

För att övervakningsorganet ska ha möjlighet att bedriva en effektiv övervakning är det viktigt att det kan få tillgång till information som finns hos Finansinspektionen. Av OSL följer emellertid att sekretess gäller i Finansinspektionens verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på värdepappersmarknaden för uppgifter om affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att denna lider skada om uppgiften röjs (30 kap. 4 § första stycket). Finansinspektionen får dock lämna en sådan uppgift till en börs för att börsen ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen om värdepappersmarknaden eller annan författning (30 kap. 8 §).

Den nuvarande sekretessbrytande bestämmelsen i OSL hade en motsvarighet i 1980 års sekretesslag (1980:100) (8 kap. 5 § sjätte stycket). Bestämmelsen motiverades ursprungligen av Finansinspektionens behov av att kunna dela med sig av sekretessbelagd information för att börserna skulle kunna övervaka marknaden på ett effektivt sätt (prop. 1997/98:71 s. 62 f.). När ansvaret för övervakningen av regelbunden finansiell information lades på börserna, konstaterades att det fanns ett angeläget intresse av att börserna kunde få tillgång till uppgifter som omfattas av sekretess (prop. 2006/07:65 s. 250). Detta gäller även när övervakningen hanteras av ett övervakningsorgan. Som exempel på en situation när övervakningsorganet kan behöva få del av sekretessbelagd information kan nämnas det fallet att Finansinspektionen har inlett en utredning rörande ett värdepappersbolag och fått information med bäring på en emittents offentliggörande av regelbunden finansiell information vilken omfattas av sekretess. Det bör därför införas en sekretessbrytande bestämmelse i OSL som gör det möjligt för Finansinspektionen att lämna uppgifter om affärs- eller driftförhållanden samt ekonomiska eller personliga förhållanden som är sekretessbelagda till ett övervakningsorgan.

5.2.4 Bemyndigande att meddela föreskrifter

<p>Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur övervakningen av emittenters regelbundna finansiella information ska bedrivas.</p>
--

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Enligt öppenhetsdirektivet ska en delegering från den centrala behöriga myndigheten vara noggrant reglerad (artikel 24.2 första stycket). Av regleringen ska det framgå vilka uppgifter det organ som tar emot delegeringen ska utföra och de närmare villkoren för hur detta ska ske.

Den närmare regleringen om hur uppgiften att övervaka emittenternas regelbundna finansiella information ska utföras kan behöva vara detaljerad. Ett överlämnande till ett övervakningsorgan är inte heller en nödvändighet enligt förslaget i denna lagrådsremiss. Det är därför lämpligt att frågan om hur övervakningsorganets verksamhet ska bedrivas regleras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om hur emittenternas regelbundna finansiella information ska övervakas. Föreskrifterna bör avse de aspekter av övervakningen av emittenternas regelbundna finansiella information som inte regleras i lag.

5.3 Skyldighet att lämna information till övervakningsorganet

Regeringens förslag: Om övervakningen har överlämnats till ett övervakningsorgan, ska en emittent som offentliggör års- och koncernredovisningar samt halvårsrapporter samtidigt lämna informationen till organet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Tillgången till den finansiella information som ska granskas är avgörande för möjligheten att bedriva redovisningstillsyn. Enligt nuvarande reglering är därför en emittent som har Sverige som hemmedlemsstat och vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige, skyldig att lämna den finansiella information som offentliggörs till den börs som driver den aktuella reglerade marknaden (16 kap. 12 § lagen om värdepappersmarknaden). Informationen ska lämnas samtidigt som den offentliggörs.

Emittenterna är även skyldiga att överlämna den offentliggjorda informationen till Finansinspektionen (17 kap. 1 och 3 §§ lagen om värdepappersmarknaden). En emittent som inte överlämnar denna information till Finansinspektionen kan föreläggas att göra det (25 kap. 18 § 3). Finansinspektionen kan även begära att ett företag eller någon annan tillhandahåller andra uppgifter eller handlingar (23 kap. 3 §). Finansinspektionen får förelägga den som inte följer en sådan begäran att göra en rättelse (23 kap. 3 § femte stycket). Förelägganden kan förenas med vite (25 kap. 29 §).

I avsnitt 5.1 föreslås att börserna inte längre ska övervaka emittenternas finansiella information och att det ska vara möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta att överlämna den uppgiften till ett övervakningsorgan. Emittenterna bör därmed inte längre vara skyldiga att lämna regelbunden finansiell information till börserna. Om övervakningen har överlämnats till ett övervakningsorgan bör de emittenter som omfattas av den svenska redovisningstillsynen i stället vara skyldiga att lämna den aktuella informationen till övervakningsorganet. Skyldigheten bör omfatta den information som ska vara föremål för övervakningsorganets övervakning, dvs. årsredovisning och i förekommande fall koncernredovisning samt halvårsrapport (16 kap. 4 och 5 §§ lagen om värdepappersmarknaden).

För att övervakningsorganet ska kunna genomföra sin granskning kan organet behöva ytterligare information från en emittent, utöver års- och koncernredovisningar samt halvårsrapporter. Övervakningsorganet kan även behöva ställa frågor till emittenten och be om förtydliganden. I promemorian lämnas inte något förslag om att övervakningsorganet ska få befogenheter att begära information från emittenten. Inte heller regeringen anser att de är nödvändigt att reglera detta i lag. Det finns dock inget som hindrar övervakningsorganet från att be en emittent att inkomma med ytterligare information som organet kan behöva. Om en emittent inte

samarbetar med övervakningsorganet har organet möjlighet att överlämna ärendet till Finansinspektionen.

5.4 Ingripanden mot emittenter

Regeringens förslag: Bestämmelsen om att Finansinspektionen får besluta om en sanktionsavgift endast om den som inspektionen avser att ta ut avgiften av har delgetts en upplysning om att frågan om sanktionsavgift har tagits upp av inspektionen inom sex månader från det att överträdelsen ägde rum, ska inte gälla för sanktionsavgift som beslutas med anledning av att den regelbundna finansiella informationen inte har upprättats i enlighet med de bestämmelser som gäller för emittenten.

Regeringens bedömning: Bestämmelsen om att Finansinspektionen inte ska besluta om en erinran om en överträdelse är ringa eller ursäktlig bör inte ändras.

Finansinspektionen bör även i fortsättningen ha möjlighet att låta bli att ingripa mot en emittent om en börs eller en reglerad marknad i ett annat land inom EES vidtar tillräckliga åtgärder mot emittenten.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem. *Finansbolagens Förening*, *Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden*, *FAR*, *Svenska Bankföreningen*, *Svenska Fondhandlarenföreningen*, *Svensk Försäkring* och *Svenskt Näringsliv* anser att erinran ska förbehållas fall av allvarliga överträdelser. *Svenskt Näringsliv* avstyrker promemorians förslag om att begränsa sexmånadersregeln till att enbart gälla sanktioner för bristande offentliggörande och anser att det inte bör göras någon skillnad på bristande offentliggörande och avvikelse från regelverket i detta hänseende.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Ingripanden

Finansinspektionen har i dag möjlighet att ingripa såväl mot en emittent som inte offentliggör regelbunden finansiell information som mot en emittent som inte upprättar information i enlighet med de bestämmelser som gäller för emittenten. För det fall en emittent inte har offentliggjort regelbunden finansiell information kan Finansinspektionen ingripa med ett föreläggande om rättelse (25 kap. 18 § 1 lagen om värdepappersmarknaden), vilket kan förenas med vite (25 kap. 29 § lagen om värdepappersmarknaden). Finansinspektionen får även besluta att en sanktionsavgift ska tas ut av en emittent som inte offentliggör regelbunden finansiell information (25 kap. 19 § lagen om värdepappersmarknaden). Om en emittent inte har offentliggjort regelbunden finansiell information får Finansinspektionen vidare besluta om att sanktionsavgift ska tas ut av någon som ingår i en emittents styrelse eller är dess verkställande direktör,

eller ersättare för någon av dem (25 kap. 19 a § lagen om värdepappersmarknaden). En sanktionsavgift får dock endast tas ut om emittentens överträdelse är allvarlig och personen i fråga uppsåtligt eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen.

Om en emittent har upprättat den regelbundna finansiella informationen men informationen inte har upprättats i enlighet med de bestämmelser som gäller för emittenten, ska Finansinspektionen meddela en erinran (25 kap. 22 § lagen om värdepappersmarknaden). Finansinspektionen ska inte besluta om en erinran om överträdelsen är ringa eller ursäktlig (25 kap. 22 § andra stycket lagen om värdepappersmarknaden). En erinran får förenas med en sanktionsavgift (25 kap. 23 § lagen om värdepappersmarknaden).

Finansinspektionen får besluta om en sanktionsavgift bara om den som Finansinspektionen ska ta ut avgiften av, inom sex månader från det att överträdelsen ägde rum, har blivit upplyst om att myndigheten har tagit upp frågan om sanktionsavgift (25 kap. 20 § lagen om värdepappersmarknaden).

Sexmånadersfristen bör inte gälla sanktionsavgift som beslutas med anledning av beslut om erinran

Bestämmelsen om att Finansinspektionen endast får besluta om en sanktionsavgift om den som ska betala avgiften inom sex månader från överträdelsen har blivit upplyst om att myndigheten har tagit upp frågan om sanktionsavgift är, till sin ordalydelse, tillämplig både när en emittent inte har offentliggjort informationen och när emittenten visserligen har offentliggjort sådan information, men informationen inte har upprättats i enlighet med de bestämmelser som gäller för emittenten.

Tidigare användes olika benämningar på de avgifter som kunde beslutas för de olika typerna av överträdelser. Den avgift som kunde beslutas om finansiell information inte hade offentliggjorts kallades särskild avgift, medan den avgift som kunde beslutas på grund av att den finansiella informationen inte hade upprättats i enlighet med de bestämmelser som gäller för emittenten kallades straffavgift. Sexmånadersfristen gällde enligt sin dåvarande ordalydelse endast för särskild avgift. I samband med en lagändring som trädde i kraft den 1 februari 2016 (SFS 2015:960) ändrades de båda benämningarna särskild avgift och straffavgift till sanktionsavgift. Syftet med ändringen var att tydliggöra att avgifterna är administrativa sanktioner (prop. 2015/16:26 s. 93). I promemorian föreslås att den bestämmelse som innehåller sexmånadersfristen ska ändras så att den, liksom före den 1 februari 2016, enbart ska gälla sanktionsavgifter som tas ut av en emittent som inte offentliggör regelbunden finansiell information. *Svenskt Näringsliv* avstyrker promemorians förslag och anser att det inte bör göras någon skillnad på bristande offentliggörande och avvikelse från regelverket i detta hänseende. Regeringen anser dock att det finns skäl att göra skillnad på de två typerna av överträdelser. Eftersom offentliggörande ska ske inom vissa tidsfrister är det relativt enkelt att upptäcka en sådan överträdelse inom sex månader. En granskning av det materiella innehållet kan dock ta längre tid. Bestämmelsen bör därför ändras så att det framgår att sexmånadersfristen enbart gäller för

sanktionsavgifter som tas ut med anledning av att en emittent inte offentliggjort regelbunden finansiell information.

Erinran bör inte begränsas till allvarliga överträdelser

Enligt nuvarande reglering ska Finansinspektionen inte besluta om en erinran om en överträdelse är ringa eller ursäktlig (25 kap. 22 § andra stycket lagen om värdepappersmarknaden). I promemorian görs bedömningen att förutsättningarna för att besluta om en erinran inte bör ändras. *Finansbolagens Förening, Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden, FAR, Svenska Bankföreningen, Svenska Fondhandlarenföreningen, Svensk Försäkring* och *Svenskt Näringsliv* anser att erinran ska förbehållas fall av allvarliga överträdelser. De pekar på att detta föreslogs av utredningen om ändrade informationskrav på värdepappersmarknaden (SOU 2015:19 s. 105). Utredningen ansåg att en sådan ordning skulle innebära att en trappa vid beslut om ingripanden skapades, där föreläggande om rättelse skulle vara den vanligaste ingripandeåtgärden.

Redan i dag finns utrymme för Finansinspektionen att inte besluta om en erinran om överträdelsen är ringa eller ursäktlig. En förutsättning för att besluta en sanktionsavgift är att ett beslut om erinran har fattats. Uttrycket allvarlig överträdelse används för att ange vilka överträdelser som kan föranleda en sanktionsavgift för någon som ingår i en emittents styrelse eller är dess verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem (25 kap. 19 a § lagen om värdepappersmarknaden). Enligt regeringens uppfattning skulle det innebära en alltför hög tröskel för erinran och sanktionsavgift mot en emittent om bestämmelsen endast omfattade allvarliga överträdelser. Regeringen anser därför att möjligheten att meddela erinran inte bör ändras.

Enligt nuvarande reglering ska Finansinspektionen inte meddela en emittent en erinran om en börs eller en reglerad marknad i ett annat land inom EES vidtar tillräckliga åtgärder mot emittenten (25 kap. 22 § andra stycket lagen om värdepappersmarknaden). I avsnitt 5.1 föreslås att de svenska börserna inte längre ska ansvara för att bedriva övervakning av emittenters regelbundna finansiella information. Det finns emellertid inget som hindrar en svensk börs, eller en reglerad marknad i ett annat land inom EES, från att vidta åtgärder mot en emittent som har överträtt de aktuella reglerna. En sådan åtgärd skulle t.ex. kunna vara ett vite beslutat med stöd av det civilrättsliga noteringsavtal som ingås mellan börsen och emittenten. Åtgärder kan beslutas av den disciplinnämnd som ska finnas vid en börs (13 kap. 14 § lagen om värdepappersmarknaden). Finansinspektionen bör därför även i fortsättningen ha möjlighet att låta bli att ingripa mot en emittent om en börs eller en reglerad marknad i ett annat land inom EES vidtar tillräckliga åtgärder mot emittenten.

6 Finansiering av redovisningstillsynen

Regeringens förslag: Emittenter som omfattas av reglerna om regelbunden finansiell information i lagen om värdepappersmarknaden ska med årliga avgifter bekosta Finansinspektionens verksamhet som avser redovisningstillsyn. Regeringen ska få meddela föreskrifter om avgifterna.

Om övervakningen av regelbunden finansiell information har överlämnats till ett övervakningsorgan, får organet ta ut skäliga avgifter av emittenterna för att bekosta övervakningen.

Regeringens bedömning: Övervakningsorganet bör fortsätta övervakningen även om en emittent inte betalar avgiften till övervakningsorganet. Om emittenten inte betalar avgiften kan övervakningsorganet vidta rättsliga åtgärder för att få betalt.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Enligt promemorians bedömning bör övervakningen av en emittent som inte betalar avgiften till övervakningsorganet överlämnas till Finansinspektionen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker promemorians förslag och bedömning eller har inget att invända mot dem. *Sveriges riksbank* och *Bolagsverket* påpekar vikten av att Finansinspektionen och övervakningsorganet har tillräckliga resurser för att fullgöra uppdraget. *Nasdaq Stockholm AB* anser att det är en tveksam ordning att övervakningsorganet ska kunna överlämna övervakningen av emittenten till Finansinspektionen om emittenten inte betalar avgiften till övervakningsorganet och anser att en underlåtelse att betala i stället bör betraktas som en regelöverträdelse. *Nordic Growth Market NGM AB* framhåller att det är rimligt att de avgifter som de granskade bolagen ska betala för tillsynsarbetet är differentierade med avseende på bolagens marknadsvärde, eftersom komplexiteten vid granskningsarbetet ökar vid övervakning av större bolag. *Svenskt Näringsliv* anser att det är en lämplig ordning att övervakningsorganet överlämnar övervakningen av en emittent till Finansinspektionen om emittenten inte betalar avgiften. Det bör dock av tydlighetsskäl regleras i lag under vilka förutsättningar övervakningsorganet har möjlighet eller skyldighet att överlämna övervakningen och hur rätten att ta in avgifter påverkas vid ett överlämnande.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Nuvarande ordning

Finansinspektionens verksamhet finansieras dels via anslag på statens budget, dels via avgifter för prövning av ansökningar, anmälningar och underrättelser. Generellt gäller att de företag som står under tillsyn betalar avgifter till Finansinspektionen enligt förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet. Dessa avgifter ska vara proportionella mot de kostnader som inspektionen har haft för tillsynen över respektive företagskategori. Finansinspektionen får inte behålla avgifterna utan de ska redovisas mot inkomsttitel på statens budget. Finansinspektionen tar även ut avgifter för prövningen av olika

slag av ärenden. Sådana avgifter regleras i förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen. Dessa avgifter får Finansinspektionen disponera.

Finansinspektionens övervakning av den finansiella information som offentliggörs av svenska emittenter vars överlåtbara värdepapper inte är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige finansieras genom årliga avgifter som tas ut med stöd av en bestämmelse i lagen om värdepappersmarknaden (23 kap. 13 §). Regeringen får meddela föreskrifter om storleken på dessa avgifter (23 kap. 15 § 5 lagen om värdepappersmarknaden). En börs som ansvarar för övervakning av regelbunden finansiell information tar ut avgifter av de emittenter som den övervakar med stöd av det civilrättsliga noteringsavtal som börsen ingår med respektive emittent inför börsnoteringen. Börsernas avgiftsuttag regleras inte i lag.

Övervakningsorganets verksamhet bör bekostas av emittenterna

Den grundläggande principen när det gäller finansiering av tillsyn på finansmarknaden är att tillsynsobjekten – i detta fall emittenterna – ska bekosta tillsynen. Detta gäller även när förvaltningsuppgifter har överlämnats till ett privaträttsligt organ. Så är t.ex. fallet när det gäller Aktiemarknadsnämndens verksamhet, även om det där inte är fråga om löpande avgifter för övervakning, utan om ansökningsavgifter som tillsynsobjekten betalar för att få ett ärende prövat (7 kap. 13 § lagen om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden). Regeringen anser att det även beträffande övervakningsorganet är en lämplig ordning att emittenterna bekostar övervakningen. Om övervakningen överlämnats till ett övervakningsorgan bör detta därför få ta ut skäligen avgifter av emittenterna för att bekosta övervakningen.

När det gäller hur dessa avgifter ska fastställas är det viktigt att avgifterna inte blir alltför betungande för den enskilda emittenten. Avgifterna bör stå i proportion till övervakningsorganets kostnader för att bedriva övervakningen och dessutom vara icke-diskriminerande och möjliga att förutse. Regeringen anser, i likhet med *Nordic Growth Market NGM AB*, att avgifterna bör kunna variera i storlek. Det är dock viktigt att skillnaderna i avgifternas storlek kan motiveras utifrån objektiva kriterier, t.ex. börsvärde eller antal anställda. Övervakningsorganet bör därför vara tydligt med vilka principer som gäller för fastställandet av avgifter. Detta kan uttryckas som att avgifterna ska vara skäligen. Ett sådant skälighetskrav bör anges i lag. Som *Sveriges riksbank* och *Bolagsverket* påtalar är det viktigt att övervakningsorganet har de resurser som behövs för att genomföra redovisningstillsynen. Regeringen anser att övervakningsorganet med denna ordning kan säkerställa att det har tillräckliga resurser för att fullgöra uppdraget.

I promemorian föreslås att övervakningen av en emittent som inte betalar avgiften till övervakningsorganet bör överlämnas till Finansinspektionen. Som *Nasdaq Stockholm AB* påpekar skulle en sådan ordning innebära att en emittent genom att inte betala i praktiken kan välja att endast stå under direkt tillsyn av Finansinspektionen. I dag gäller att om en emittent inte betalar den fastställda avgiften till Finansinspektionen kan

detta föranleda civilrättsliga åtgärder såsom ansökan om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. Utebliven betalning av avgift för övervakningsorganets tillsyn bör kunna medföra ett motsvarande agerande från övervakningsorganet gentemot emittenten. Regeringen anser därför att övervakningsorganets övervakning bör kunna fortsätta även vid bristande betalning. Något skäl att, såsom *Svenskt Näringsliv* efterfrågar, reglera förutsättningarna för ett överlämnade av övervakning till Finansinspektionen vid bristande betalning finns därför inte.

Finansinspektionens verksamhet bör bekostas av emittenterna

I dag är det endast emittenter vars överlåtbara värdepapper inte är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige som betalar årliga avgifter till Finansinspektionen för redovisningstillsyn (23 kap. 13 § lagen om värdepappersmarknaden).

I avsnitt 5.1 föreslås att ett övervakningsorgan ska kunna ansvara för den löpande övervakningen av emittenternas regelbundna finansiella information medan Finansinspektionen ska ansvara för ingripanden och delta i det europeiska erfarenhetsutbytet. Finansinspektionen ska även följa upp och kontrollera att övervakningsorganet bedriver övervakningen på det sätt som förutsätts i föreskrifter och avtal. Även om den löpande övervakningen bedrivs av ett annat organ, kommer den verksamhet som Finansinspektionen bedriver inom ramen för redovisningstillsynen det kollektiv som omfattas av redovisningstillsynen till del. Regeringen anser därför att det finns förutsättningar för att finansiera Finansinspektionens verksamhet genom avgifter.

Finansinspektionens övervakning på detta område bör således finansieras genom årliga avgifter som betalas av de emittenter som omfattas av verksamheten. Till skillnad från i dag bör samtliga emittenter som omfattas av redovisningstillsynen i Sverige bekosta verksamheten. Regeringen bör få meddela föreskrifter om avgifterna.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

<p>Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019. Nuvarande bestämmelser ska fortfarande gälla för övervakning av sådan finansiell information som har offentliggjorts före ikraftträdandet.</p>
--

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Den nya ordning för redovisningstillsyn som föreslås i denna lagrådsremiss bör genomföras så snart som möjligt. Samtidigt måste övervakningsorganet ges rimlig tid att bygga upp sin organisation och rekrytera lämpliga medarbetare som ska utföra övervakningen. Övervakningen av regelbunden finansiell information

avser material som normalt ges ut en eller två gånger varje år och som avser förhållanden bakåt i tiden. Enligt nuvarande ordning ska börserna senast den 1 mars varje år lämna en rapport om föregående års övervakning till Finansinspektionen (5 kap. 18 § Finansinspektionens föreskrifter om verksamhet på marknadsplatser). Det är därför lämpligt att den nya ordningen börjar gälla vid ett årsskifte. Regeringen bedömer därför att lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2019.

Frågan är om det finns behov av övergångsbestämmelser. När den nya ordningen börjar tillämpas ska, som framgår i avsnitt 5.1, ett övervakningsorgan, efter att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer beslutat detta, kunna ansvara för övervakningen. En årsredovisning ska offentliggöras inom fyra månader efter avslutat räkenskapsår (16 kap. 4 § lagen om värdepappersmarknaden), dvs. en årsredovisning som avser kalenderåret 2018 ska offentliggöras senast den sista april 2019. Även om en årsredovisning som offentliggörs i april 2019 avser kalenderåret 2018 bör en sådan årsredovisning omfattas av den nya ordningen för övervakning av regelbunden finansiell information.

Det kan finnas ärenden som handläggs av en börs, eller av Finansinspektionen, vid ikraftträdandet och som börsen respektive Finansinspektionen inte avslutat när lagändringarna träder i kraft. Det är inte lämpligt att ett nyetablerat övervakningsorgan tar över sådana ärenden utan dessa bör avslutas i enlighet med den ordning som gäller före ikraftträdandet. Regeringen anser därför att nuvarande ordning bör gälla för övervakning som är hänförlig till finansiell information som offentliggjorts 2018 eller tidigare. I en övergångsbestämmelse bör det således anges att äldre bestämmelser ska gälla för övervakning av sådan finansiell information som har offentliggjorts före ikraftträdandet. En sådan övergångsbestämmelse omfattar även bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om övervakningen (16 kap. 16 § 2 lagen om värdepappersmarknaden). Som framgår ovan har Finansinspektionen meddelat föreskrifter som innebär att börserna är skyldiga att senast den 1 mars varje år lämna en rapport till Finansinspektionen om föregående års övervakning. Börserna är även skyldiga att arkivera viss dokumentation som rör övervakningen i tio år (5 kap. 19 § Finansinspektionens föreskrifter om verksamhet på marknadsplatser). Eftersom övergångsbestämmelsen även omfattar bemyndigandet att meddela föreskrifter finns det förutsättningar att låta nämnda föreskrifter om börsernas övervakning gälla för sådan övervakning som avser 2018.

8 Förslagets konsekvenser

8.1 Inledning

8.1.1 Allmänt om förslaget och alternativa lösningar

I denna lagrådsremiss föreslås en ny ordning för redovisningstillsynen i Sverige. Förslaget innebär att regeringen eller den myndighet som

regeringen bestämmer får besluta att överlämna uppgiften att övervaka emittenters regelbundna finansiella information till ett övervakningsorgan med representativa företrädare på redovisningsområdet. Övervakningsorganet ska rapportera eventuella överträdelser till Finansinspektionen, som ansvarar för ingripanden.

Som framgår i avsnitt 5.1 har den nuvarande ordningen för redovisningstillsyn visat sig brista i enhetlighet. Börserna har begärt att bli befriade från sitt ansvar för övervakning av regelbunden finansiell information och ordningen har även föranlett kritik från Internationella valutafonden för att börserna, som är vinstdrivande företag, inte är tillräckligt oberoende i förhållande till de emittenter de övervakar. Sverige kan med nuvarande ordning inte heller anses leva upp till kravet på oberoende i Esmas riktlinjer om tillsyn över finansiell information (riktlinje 3). Att behålla dagens ordning är således inte ett aktuellt alternativ till den nya ordning som föreslås.

En alternativ lösning är att samla tillsynen hos Finansinspektionen som ensam skulle ansvara för den svenska redovisningstillsynen. En samlad organisation skulle kunna innebära mer effektivitet och bättre förutsättningar för en konsekvent redovisningstillsyn. Som nämns i avsnitt 5.1 ger en ordning som kan inkludera såväl Finansinspektionen som ett övervakningsorgan emellertid flera fördelar; den kan skapa delaktighet, främja regelefterlevnad och ge verksamheten en god förankring i näringslivet. Den kunskap som finns inom branschen skulle kunna användas på ett mer direkt sätt. Regeringen anser även att ordningen skulle uppfylla kravet på oberoende.

Sammanfattningsvis anser regeringen att den nya ordning för redovisningstillsyn som föreslås i denna lagrådsremiss är det mest ändamålsenliga alternativet.

8.1.2 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Enligt öppenhetsdirektivet får en medlemsstat tillåta att den centrala behöriga myndighet som medlemsstaten utsett delegerar uppgifter (artikel 24.2 första stycket). Delegeringen måste vara noggrant reglerad, så att det framgår vilka uppgifter som ska utföras och vilka villkoren är för hur det ska ske. Villkoren ska innehålla en bestämmelse om att den enhet till vilken uppgifter delegeras ska vara organiserad på ett sådant sätt att intressekonflikter undviks och att den information som erhållits vid utförandet av de delegerade uppgifterna inte utnyttjas på ett illojalt sätt eller för att förhindra konkurrens (artikel 24.2 andra stycket). Det slutliga ansvaret ska ligga kvar hos den centrala behöriga myndigheten. I avsnitt 5.1 föreslås att möjligheten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om att överlämna uppgiften att övervaka emittenters regelbundna finansiella information till ett övervakningsorgan ska framgå i lagen om värdepappersmarknaden. I den lagen ska det även anges att övervakningsorganet har att följa vissa bestämmelser i förvaltningslagen när det handlägger ärenden, däribland bestämmelserna om jäv (16–18 §§), vilket syftar till att undvika intressekonflikter. Det föreslås även att regeringen eller den myndighet som regeringen

bestämmer ska få meddela föreskrifter om övervakningen. Regeringen gör därför bedömningen att förslaget stämmer överens med EU-rätten.

8.2 Konsekvenser för enskilda och företag

8.2.1 Berörda aktörer

Förslagen i denna lagrådsremiss påverkar främst börser och företag vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad (emittenter), samt de som agerar som investerare på värdepappersmarknaden. För närvarande finns två börser som har tillstånd att driva en reglerad marknad. I februari 2018 hade 349 företag överlåtbara värdepapper upptagna till handel på någon av dessa två reglerade marknader. Företag som finansierar sig genom att emittera överlåtbara värdepapper som är upptagna till handel på en reglerad marknad varierar i storlek men är i regel stora eller medelstora företag. Förslagen bedöms därför inte medföra några konsekvenser för små företag. Några övriga företag bedöms inte beröras av förslagen.

8.2.2 Konsekvenser för emittenter

Redovisningstillsynen omfattar emittenter som har Sverige som hemmedlemsstat och som har gett ut överlåtbara värdepapper (t.ex. aktier eller skuldebrev) som är upptagna till handel på en reglerad marknad. I februari 2018 omfattades 355 emittenter av redovisningstillsyn i Sverige. Av dessa emittenter omfattas 328 av Nasdaq Stockholm AB:s övervakning, 21 av Nordic Growth Market NGM AB:s övervakning och 6 övervakas av Finansinspektionen.

I denna lagrådsremiss föreslås att övervakningsorganet ska få ta ut avgifter av emittenterna för sin verksamhet (se avsnitt 6). I dag omfattas emittenter som är föremål för redovisningstillsyn och vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige av den övervakning som Nasdaq Stockholm AB och Nordic Growth Market NGM AB bedriver. Övervakningen bekostas genom att börserna tar ut årliga avgifter av emittenterna. Den övervakning av finansiell information som Nordic Growth Market NGM AB bedriver finansieras genom att börserna tar ut en särskild avgift. För närvarande är denna avgift 25 000 kronor per år. Nasdaq Stockholm AB gör ingen uppdelning mellan kostnaderna för övervakningen av regelbunden finansiell information och den övriga handels- och bolagsövervakningen som börserna ska bedriva enligt lagen om värdepappersmarknaden. De emittenter vars värdepapper är upptagna till handel på Nasdaq Stockholm AB betalar därmed inte någon särskild avgift för börsernas övervakning utan kostnaden för övervakningen ingår i den generella årliga noteringsavgift som emittenterna betalar. För de emittenter som är upptagna till handel på en reglerad marknad utanför Sverige och som omfattas av Finansinspektionens övervakning är den avgift som Finansinspektionen tar ut för närvarande 50 000 kronor per år.

Regelrådet anser att det hade varit önskvärt med en uppskattning av de kostnader för företag som enligt promemorian inte har kunnat bedömas och en redovisning av sammanlagda förändringar av företagens kostnader.

Vilka ekonomiska konsekvenser förslagen i denna lagrådsremiss kommer att få för emittenterna beror på hur resurskrävande övervakningsorganets tillsyn blir, hur övervakningsorganets avgifter kommer att utformas och på hur de avgifter som börserna för närvarande tar ut av emittenterna kommer att påverkas. Enligt preliminära uppgifter från Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden kommer kostnaderna för övervakningsorganets övervakning uppgå till mellan 13 och 14 miljoner kronor per år. Denna kostnad ska bäras av samtliga emittenter vilket innebär en genomsnittlig kostnad för varje emittent på mellan 36 600 kronor och 39 400 kronor. Som anges i avsnitt 6 bör övervakningsorganet ha möjlighet att ta ut olika avgifter från olika emittenter utifrån t.ex. börsvärde eller antal anställda.

Förslaget i denna lagrådsremiss innebär att Finansinspektionen även i fortsättningen kommer att ansvara för vissa frågor inom redovisningstillsynen. Finansinspektionens verksamhet föreslås bekostas genom årliga avgifter som emittenterna betalar (se avsnitt 6). Finansinspektionen anger i promemorian att det är rimligt att anta att Finansinspektionens årliga avgifter kommer att vara betydligt lägre än de som övervakningsorganet kommer att ta ut för sin övervakning. Som anges nedan (avsnitt 8.3) bedöms Finansinspektionen behöva tre årsarbetskrafter för att bedriva verksamheten. Det är den kostnaden som ska fördelas på emittenterna.

Den särskilda avgift som Nordic Growth Market NGM AB tar ut för övervakningen kommer, enligt uppgifter från Nordic Growth Market NGM AB till Finansinspektionen, att falla bort när börsen befrias från övervakningsansvaret. För de berörda emittenterna skulle därmed kostnadsökningen vara mellan 11 600 kronor och 14 400 kronor, exklusive avgiften till Finansinspektionen, om övervakningsorganet skulle fördela sin kostnad jämnt över emittenterna. För de emittenter som redan i dag omfattas av Finansinspektionens övervakning, vilket är sex stycken, skulle det enbart bli en oförändrad kostnad eller en mindre kostnadsminskning, räknat på motsvarande sätt. Det är inte möjligt att bedöma hur det slopade kravet kommer att påverka avgiften för de emittenter vars finansiella information Nasdaq Stockholm AB övervakar i dag eftersom Nasdaq Stockholm AB inte tar ut en särskild avgift för övervakningen. Det är dock rimligt att anta att kostnaderna sammantaget kommer att öka även för dessa emittenter.

Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden har uppgett att den kommer att lägga stor vikt vid proaktivt arbete såsom att informera emittenter om gällande regler. När det gäller administrativa bördor för emittenterna föreslås i denna lagrådsremiss att den regelbundna finansiella informationen ska lämnas till övervakningsorganet i stället för till börserna. Det föreslås emellertid inte några nya skyldigheter för emittenterna. Regeringen bedömer därför att förslagen inte kommer att innebära någon ökning av emittenternas administrativa kostnader.

Genom att ett övervakningsorgan övertar ansvaret för den löpande övervakningen av regelbunden finansiell information blir den redovisningstillsyn som omfattar svenska emittenter mer enhetlig; eventuella olikheter mellan börsernas och Finansinspektionens övervakning kommer

att försvinna. Att alla emittenter övervakas och bedöms på samma sätt när det gäller redovisningsfrågor borde enligt regeringen underlätta konkurrenssituationen mellan noterade företag.

Syftet med redovisningstillsynen är att bidra till en konsekvent tillämpning av de redovisningsregler som gäller för respektive emittent och att motverka att emittenterna offentliggör felaktig eller missvisande finansiell information. Tillsynen ska även säkerställa en harmoniserad tillämpning av redovisningsreglerna på alla reglerade marknader inom EES. En välfungerande redovisningstillsyn bör komma emittenterna till del genom att kostnaderna för finansiering på värdepappersmarknaden minskar.

I övrigt bedöms inte regeringens förslag medföra några konsekvenser för emittenter.

8.2.3 Konsekvenser för börser

Förslaget om att ta bort kravet på att en börss ska övervaka finansiell information innebär en administrativ lättnad för de svenska börserna Nasdaq Stockholm AB och Nordic Growth Market NGM AB. Nasdaq Stockholm AB uppger att börsens övervakning för närvarande kostar ca 2,5 miljoner kronor. Nordic Growth Market NGM AB uppger en kostnad om ca 340 000 kronor årligen. Det är rimligt att anta att börsernas kostnader kommer att minska när de inte längre har ansvaret för övervakningen.

Kravet på att börserna ska övervaka regelbunden finansiell information är ett nationellt krav som saknar motsvarighet i andra medlemsstater inom EES. Genom att kravet tas bort blir konkurrensförutsättningarna för de svenska börserna mer lika de förutsättningar som gäller för marknadsoperatörer utanför Sverige. Förslaget i denna lagrådsremiss innebär därmed en förbättrad konkurrenssituation för börserna.

8.2.4 Konsekvenser för investerare

Förslagen i denna lagrådsremiss kan antas få vissa positiva effekter för investerare. Den nya ordning för redovisningstillsynen som föreslås ökar förutsättningarna för en oberoende och enhetlig tillsyn och en harmoniserad tillämpning av redovisningsreglerna. Detta ökar i sin tur jämförbarheten och investerares insyn i de finansiella rapporterna, vilket gynnar investerarskyddet.

8.3 Konsekvenser för staten

När det gäller konsekvenser för staten påverkar förslagen i denna lagrådsremiss främst Finansinspektionens verksamhet. Förslaget innebär att Finansinspektionens övervakning av regelbunden finansiell information som offentliggörs av svenska emittenter med värdepapper upptagna till handel på en reglerad marknad i ett annat land inom EES än Sverige, kan överlämnas till ett övervakningsorgan. Finansinspektionen ska dock följa upp och kontrollera att övervakningsorganet bedriver

övervakningen på det sätt som förutsätts i föreskrifter och avtal. Finansinspektionen ska också, liksom i dag, delta aktivt i det europeiska erfarenhetsutbytet samt besluta om ingripanden. Under de senaste åren har Finansinspektionen beslutat om ett ingripande mot en emittent som överträtt de tillämpliga redovisningsreglerna. Ett skäl till att Finansinspektionen inte har ingripit i fler fall är på grund av att börserna har vidtagit disciplinära åtgärder i enlighet med det noteringsavtal som de ingår med emittenterna. Eftersom det i denna lagrådsremiss föreslås att börserna inte längre ska vara skyldiga att övervaka att emittenterna upprättar regelbunden finansiell information i enlighet med tillämpliga redovisningsregler är det rimligt att anta att börserna inte kommer vidta disciplinära åtgärder på samma sätt som tidigare. Det innebär att Finansinspektionen kan få anledning att ingripa i fler fall. Sedan 2007 har Nasdaq Stockholm AB tagit upp fyra ärenden i sin disciplinnämnd, medan NGM Growth Market AB inte har tagit upp något ärende i sin disciplinnämnd. Det är rimligt att anta att den nya ordningen kommer att medföra att antalet ingripanden mot emittenter ökar något. Det torde dock endast röra sig om en handfull ärenden per år.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att förslaget – när övervakningen överlämnats till ett övervakningsorgan – kommer att ta i anspråk lika stora resurser hos Finansinspektionen som redovisningstillsynen i dag kräver, vilket är tre heltidsårsarbetskrafter. Detta ska ställas i relation till de cirka tio heltidsårsarbetskrafter som hade behövts om Finansinspektionen hade fått hela ansvaret för redovisningstillsynen. Regeringen bedömer således att kostnaderna för Finansinspektionen kan förväntas vara de samma som i dag.

Finansinspektionens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om antalet ingripanden mot emittenter ökar något, kan detta föranleda överklaganden som ska prövas av Förvaltningsrätten i Stockholm. *Förvaltningsrätten i Stockholm* framhåller att en ökning av mål till domstolen behöver beaktas i finansieringshänseende. Regeringen gör dock bedömningen att ökningen kan förväntas vara ytterst marginell. Regeringen ser därför ingen anledning att i detta lagstiftningsärende tillföra förvaltningsdomstolarna ytterligare resurser.

I övrigt kan förslagen inte anses medföra några sådana konsekvenser som behöver redovisas enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

8.4 Ikraftträdande och behov av informationsinsatser

I avsnitt 7 görs bedömningen att förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2019. Det innebär att börsernas ansvar för övervakning av regelbunden finansiell information upphör från och med den dagen. Det föreslås även en övergångsbestämmelse om att äldre bestämmelser ska gälla för övervakning av den finansiella information som offentliggjorts före det att den nya ordningen trätt i kraft. Regeringen gör bedömningen att tiden från offentliggörandet av denna lagrådsremiss till ikraftträdandedatumet är tillräcklig för övervakningsorganet att bygga upp sin organisation och

rekrytera lämpliga medarbetare. Det allmänna kan också före ikraftträdandet vidta vissa administrativa åtgärder som kan behövas för att övervakningsorganet ska kunna utföra sin övervakningsuppgift från och med ikraftträdandet. Efter att lagarna antagits och utfärdats kommer beslut om överlämnande att kunna fattas i god tid innan de nya reglerna ska börja tillämpas.

Om övervakningen överlämnas till ett övervakningsorgan kommer emittenterna ha kontakter med och skyldigheter mot en ny aktör på finansmarknaden. Regeringen bedömer därför att det finns behov av särskilda informationsinsatser i god tid innan förslaget träder i kraft. Informationsinsatserna bör vara riktade mot de emittenter som är föremål för svensk redovisningstillsyn och syfta till att förklara den nya ordningen för dessa. Eftersom ordningen för redovisningstillsyn är ny är det viktigt att emittenterna förstår hur den kommer att fungera och varför den har valts. Regeringen anser att övervakningsorganet bör vara huvudansvarig för dessa informationsinsatser. Genom sina huvudmän är Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden och därmed övervakningsorganet väl lämpad att utföra dessa informationsinsatser. Det är rimligt att även Finansinspektionen medverkar i dessa informationsinsatser genom t.ex. publicering av material på myndighetens webbplats och anordnandet av öppna seminarier (s.k. FI-forum).

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

13 kap.

2 §

Paragrafen reglerar hur börsernas övervakande funktion ska organiseras.

Hänvisningen till 16 kap. 13 § tas bort eftersom börserna inte längre ska ansvara för övervakningen av regelbunden finansiell information.

I övrigt görs en språklig ändring.

16 kap.

12 §

I paragrafen, som i nuvarande lydelse betecknas 13 §, behandlas övervakningen av regelbunden finansiell information. Den genomförs enligt artikel 24.2 i öppenhetsdirektivet.

Den nuvarande bestämmelsen utmönstras och ersätts av en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta att överlämna uppgiften att övervaka regelbunden finansiell information till ett organ med representativa företrädare på redovisningsområdet.

Finansinspektionen är central behörig myndighet i enlighet med öppenhetsdirektivet (artikel 24.1). För det fall ett överlämnande av den löpande övervakningen av regelbunden finansiell information inte sker

ansvarar Finansinspektionen ensam i enlighet med sitt allmänna tillsynsansvar (23 kap 1 § fjärde stycket). Även om ett överlämnande sker kvarstår Finansinspektionens övergripande tillsynsansvar för samtliga emittenter med Sverige som hemmedlemsstat. Det är Finansinspektionen som ska ingripa mot en emittent som inte följer tillämpliga regler (se 25 kap. 18–23 §§).

Med representativa företrädare på redovisningsområdet avses personer med erfarenhet av redovisningsområdet. Det kan även vara personer som inte är direkt verksamma på redovisningsområdet. Det kan handla om personer med domarerfarenhet eller om oberoende experter av olika slag, t.ex. personer med anknytning till den akademiska världen. Det ankommer på Finansinspektionen att följa upp att organet har en sådan sammansättning som förutsätts i paragrafen. Finansinspektionen bör också följa upp att organet fungerar på det sätt som förutsattes när uppgiften överlämnades.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om övervakningen vid övervakningsorganet med stöd av bemyndigandet i 16 § 2.

13 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om handläggning och tystnadsplikt vid ett sådant övervakningsorgan som avses i 12 §.

I *första stycket* anges de bestämmelser i förvaltningslagen som ett övervakningsorgan ska tillämpa i sin övervakningsverksamhet. Paragrafen är utformad efter förebild av 7 kap. 10 § lagen om offentliga uppköps-erbjudanden på aktiemarknaden och 6 § lagen (2005:340) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Synskadades Riksförbund.

Övervakningsorganet ska följa det som anges i 16–18 §§ förvaltningslagen om jäv. En person som enligt 16 § förvaltningslagen är jävig får således inte delta i handläggning eller beslut i ett enskilt ärende. Det som anges i de angivna bestämmelserna i förvaltningslagen om beslut, ska tillämpas på övervakningsorganets ställningstaganden. Det åligger den som känner till en omständighet som skulle göra honom eller henne jävig att omedelbart anmäla detta (18 § förvaltningslagen). Anmälan ska göras i enlighet med de rutiner som organet fastställer. Bestämmelsen hindrar inte att övervakningsorganet ställer strängare krav på oberoende i sin verksamhet än vad som följer av förvaltningslagen.

Övervakningsorganet ska även underrätta en part om allt material som är av betydelse för ärendet och ge parten möjlighet att yttra sig över detta material innan organet tar ställning i ett visst ärende, om det inte är uppenbart obehövligt (25 § förvaltningslagen). Det kan innebära att övervakningsorganet exempelvis inte regelmässigt måste kommunicera material som har publicerats av parten eller som är utan betydelse eller i de fall där organet inte anser att parten har överträtt tillämpliga redovisningsregler. Det kan vara lämpligt att övervakningsorganet, för det fall en emittent på grund av tidigare kommunikation känner till att en granskning har inletts, meddelar emittenten att granskningen har avslutats även om det innebär att organet bedömer att emittenten inte har överträtt regelverket.

Övervakningsorganets handläggning är i allt väsentligt skriftlig. En part ges dock rätt att meddela sig muntligt med övervakningsorganet om det inte framstår som obehövt i enlighet med 24 § förvaltningslagen. Kravet på att en part ska ha fått lämna uppgifter muntligt kan t.ex. uppfyllas genom ett telefonsamtal som dokumenteras. Det är övervakningsorganet som avgör om en enskild part ska få meddela sig muntligt (jfr prop. 2016/17:180 s. 151–153).

Övervakningsorganet ska uppfylla den dokumentationsskyldighet som följer av 27 § förvaltningslagen och dokumentera all den information som tillförs ett ärende om den kan ha betydelse för ett ställningstagande i ärendet. Övervakningsorganet ska därutöver, i enlighet med 31 § förvaltningslagen, dokumentera de ställningstaganden som görs. Övervakningsorganet ska även motivera sina ställningstaganden i enlighet med 32 § förvaltningslagen och, så snart som möjligt, meddela ställningstagandet till den som är part i ärendet om det inte bedöms som uppenbart obehövt (33 § första stycket förvaltningslagen). Övervakningsorganet bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om emittenten begär det. Underrättelse får ske genom delgivning (33 § tredje stycket förvaltningslagen).

Om övervakningsorganet finner att ett ställningstagande om en emittent som överträtt de tillämpliga redovisningsreglerna innehåller en uppenbar felaktighet till följd av skrivfel, räknefel eller något annat förbiseende får övervakningsorganet ändra sitt ställningstagande i enlighet med 36 § förvaltningslagen. Övervakningsorganet får även, i enlighet med 37 § första stycket förvaltningslagen, ändra ett ställningstagande som blivit felaktigt på grund av att nya omständigheter tillkommit eller av någon annan anledning. Övervakningsorganet ska, i enlighet med 38 § förvaltningslagen, ändra ett ställningstagande om det finner att det är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende och om så kan ske snabbt och enkelt utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Enligt *andra stycket* har en anställd eller uppdragstagare som är knuten till ett övervakningsorgan som utför övervakning av regelbunden finansiell information tystnadsplikt. En sådan person får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i anställningen eller under uppdraget har fått veta om någon annans affärsförhållanden eller personliga förhållanden. Information om affärsförhållanden kan t.ex. utgöra s.k. insiderinformation. Förbud mot att obehörigen röja sådan information finns även i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG (artikel 10), samt i lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden (2 kap. 3 §).

Övervägandena finns i avsnitten 5.1, 5.2.1 och 5.2.3.

14 §

Paragrafen, som i nuvarande lydelse betecknas 12 §, behandlar emittenternas skyldighet att lämna regelbunden finansiell information.

Paragrafen ändras till följd av att börserna inte längre ska ansvara för övervakningen av regelbunden finansiell information. Ändringen innebär

att om övervakningen har överlämnats till ett organ enligt 12 § ska en emittent lämna den finansiella informationen till det övervakningsorganet, i stället för till den börs som driver den reglerade marknad på vilken emittentens värdepapper är upptagna till handel. Om ett överlämnande av övervakningen inte har skett enligt 12 § föreligger ingen sådan skyldighet. Enligt 17 kap. 3 § är emittenterna även skyldiga att – oavsett ett eventuellt överlämnande av ansvaret för övervakningen – lämna informationen till Finansinspektionen.

Paragrafen ändras även på så sätt att den omfattar alla emittenter med Sverige som hemmedlemsstat som har värdepapper upptagna till handel på en reglerad marknad. Ändringen är en följd av att övervakning hos ett övervakningsorgan, till skillnad från börsernas övervakning, inte bara ska omfatta emittenter vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige.

När det gäller vilken information som ska lämnas till övervakningsorganet ändras detta i förhållande till den information som enligt nuvarande lydelse ska lämnas till börserna. Liksom i dag omfattar bestämmelsen års- och koncernredovisningar enligt 4 § samt halvårsrapporter enligt 5 §. Skyldigheten att upprätta kvartalsrapport (tidigare 7 §) upphävdes dock den 1 februari 2016 (SFS 2015:960). Skyldigheten enligt 6 § att offentliggöra en rapport om betalningar till myndigheter infördes samma dag men ska inte omfattas av övervakningsorganets övervakning och därmed inte heller av denna bestämmelse.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

15 §

Paragrafen reglerar återkommande rapportering till Finansinspektionen.

Till följd av att börsernas ansvar för övervakningen upphör ändras paragrafen så att det, i förekommande fall, är övervakningsorganet som ska rapportera till Finansinspektionen om sin övervakning. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om rapporteringen med stöd av bemyndigandet i 16 § 3.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.2.

16 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter.

Punkt 2 ändras till följd av att börserna inte längre ska ansvara för övervakningen av regelbunden finansiell information. Sådan övervakning kan i stället komma att bedrivas av ett övervakningsorgan. De föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet kan t.ex. avse hur övervakningsorganet ska organisera övervakningen av emittenternas regelbundna finansiella information, och vilka skyldigheter övervakningsorganet har i förhållande till Finansinspektionen i dess egenskap av central behörig myndighet enligt öppenhetsdirektivet.

I övrigt görs en språklig ändring.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.4.

23 kap.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om avgifter för att bekosta redovisningstillsynen.

Ändringen i *första stycket* innebär att alla emittenter som har Sverige som hemmedlemsstat ska bekosta Finansinspektionens verksamhet när det gäller redovisningstillsynen.

Andra stycket, som är nytt, innehåller en rättighet för ett sådant övervakningsorgan som avses i 16 kap. 12 § att ta ut avgifter av de emittenter som övervakas. En förutsättning för detta är att övervakningen har överlämnats till ett sådant organ. De avgifter som övervakningsorganet tar ut ska vara skäligen i förhållande till den kostnad som övervakningsorganet har för att bedriva sin verksamhet på detta område. För att avgifterna ska vara skäligen måste de vara icke-diskriminerande, förutsebara samt stå i proportion till övervakningsorganets kostnader för att bedriva övervakningen. Avgifterna bör kunna variera i storlek. Skillnaderna i avgifternas storlek måste dock kunna motiveras utifrån objektiva kriterier, t.ex. börsvärde eller antal anställda.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

15 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter.

Punkt 5 ändras eftersom ett nytt stycke läggs till i 13 §. Bemyndigandet att meddela föreskrifter omfattar således, på samma sätt som i dag, endast de avgifter som avser Finansinspektionens verksamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

25 kap.

20 §

Paragrafen innehåller en preskriptionsbestämmelse.

Bestämmelsen ändras så att det framgår att sexmånadersfristen enbart gäller sådana sanktionsavgifter som avses i 19 §, dvs. sanktionsavgift för en överträdelse om innebär att finansiell information inte har offentliggjorts. Preskriptionsfristen ska således inte gälla för ingripanden enligt 22 eller 23 §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkt 1 anger när lagen träder i kraft.

Av *punkt 2* följer att äldre bestämmelser gäller för övervakning av sådan regelbunden finansiell information som har offentliggjorts före ikraftträdandet. Det innebär att Finansinspektionen, i enlighet med 23 kap. 1 § fjärde stycket, och börserna, i enlighet med 16 kap. 13 § lagen om värdepappersmarknaden, även i fortsättningen ansvarar för övervakningen av den regelbundna finansiella information som har offentliggjorts före den 1 januari 2019. En årsredovisning som avser kalenderåret 2018 men offentliggörs efter den 1 januari 2019 i enlighet med bestämmelserna i

16 kap. 4 § lagen om värdepappersmarknaden ska således hanteras enligt den nya ordningen för redovisningstillsyn. Om övervakningen har överlämnats till ett övervakningsorgan i enlighet med 16 kap. 12 § ska information som offentliggörs från och med den 1 januari 2019 därmed granskas av övervakningsorganet.

Övergångsbestämmelsen omfattar även bemyndigandena i 16 kap. 16 § 2 och 3. På så sätt finns förutsättningar att låta föreskrifter om börsernas övervakning gälla under en övergångsperiod.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

9.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

30 kap.

8 §

Paragrafen innehåller sekretessbrytande bestämmelser vid sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser tillsyn på finansmarknadsområdet. Den genomför artikel 25.1 i öppenhetsdirektivet.

I paragrafen införs en punktuppställning. Den sekretessbrytande bestämmelsen som avser börser överförs oförändrad till *punkt 1*. I *punkt 2* införs en ny bestämmelse som innebär att uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 4 § kan lämnas till ett organ som enligt 16 kap. 12 § lagen om värdepappersmarknaden utför övervakning av regelbunden finansiell information. En förutsättning är att övervakningsorganet bedöms ha behov av denna information för att fullgöra sina uppgifter enligt lagen om värdepappersmarknaden eller annan författning.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.3.

Sammanfattning av Finansinspektionens promemoria En ny ordning för redovisningstillsyn

Finansinspektionen (FI) föreslår i denna promemoria en ny ordning för redovisningstillsyn.

Den nya ordningen innefattar självreglering och innebär att ett privaträttsligt organ ska utföra övervakningen av emittenternas finansiella information, medan FI ska ansvara för eventuella ingripanden mot de emittenter som har överträtt de bestämmelser som gäller för emittenten. Om det privaträttsliga organet finner att en emittent har överträtt någon eller några tillämpliga bestämmelser om upprättandet av regelbunden finansiell information, ska det uppmana emittenten att vidta rättelse samt rapportera överträdelsen till FI, i de fall överträdelsen inte är ringa eller emittenten vid en ringa överträdelse inte följer organets uppmaning. FI har i sådana fall att självständigt pröva om ett ingripande ska ske mot emittenten ifråga. FI ska som central behörig myndighet enligt öppenhetsdirektivet bära det slutliga ansvaret för övervakningen av emittenternas regelbundna finansiella information.

Självreglering, i meningen att en viss bransch åtgärdar problem i den egna branschen, kan ha flera fördelar. Självreglering kan i de flesta fall medföra en ökad flexibilitet eftersom det är möjligt för ett självregleringsorgan att sätta upp mer ambitiösa standarder i förhållande till lagens krav samt att arbeta proaktivt. En annan fördel är att den kunskap som finns i en viss bransch kan användas på ett mer direkt sätt än vad som normalt är möjligt när samma verksamhet bedrivs av det allmänna. Självreglering kan även föra med sig fördelar ur ett effektivitetsperspektiv.

Självreglering är inte alltid lämpligt. Så är särskilt fallet om de som står bakom självregleringen inte är kvalificerade för uppgiften eller inte är tillräckligt oberoende i förhållande till de som omfattas av självregleringsorganets tillsyn. I detta fall bedömer dock FI att självreglering, på det vis som föreslås, är att föredra. FI anser att Sverige kan få en mer effektiv och flexibel redovisningstillsyn om den löpande övervakningen delegeras till ett privaträttsligt organ. En självregleringslösning på detta område är dessutom väl i linje med den väletablerade tradition av självreglering som finns på den svenska värdepappersmarknaden. Självreglering är även i linje med FI:s övergripande målsättning att verka för ett finansiellt system med marknader som fungerar väl och som präglas av ett högt skydd för konsumenter och andra investerare.

FI anser mot denna bakgrund att förslaget i denna promemoria medför fördelar i förhållande till det förslag som förordades av Utredningen om ändrade informationskrav på värdepappersmarknaden i slutbetänkandet En ny ordning för redovisningstillsyn (SOU 2015:19), och som FI ursprungligen ställde sig bakom. FI föreslår därför att myndigheten får rätt att delegera utförandet av redovisningstillsynen i Sverige till ett privat-

Bilaga 1

rättsligt organ. FI har för avsikt att delegera utförandet av redovisningstillsynen till Nämnden för svensk redovisningstillsyn som kommer att vara ett sakorgan inom Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden.

FI föreslår att den nya ordningen för redovisningstillsyn ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Lagförslag i Finansinspektionens promemoria En ny ordning för redovisningstillsyn

Bilaga 2

Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

dels att 16 kap. 14 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 16 kap. 12 § ska utgå,

dels att nuvarande 16 kap. 12, 13, 15 och 16 §§ ska betecknas 13, 12, 14 och 15 §§,

dels att rubrikerna närmast före 16 kap. 13 och 16 §§ ska sättas närmast före 16 kap. 12 respektive 15 §§,

dels att 1 kap. 11 §, 13 kap. 2 §, de nya 16 kap. 12–15 §§, 23 kap. 13 och 15 §§ samt 25 kap. 20 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

11 §²

Den som är eller har varit knuten till ett värdepappersbolag, en börs, en leverantör av datarapporteringstjänster eller en clearingorganisation som anställd eller uppdragstagare får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i anställningen eller under uppdraget har fått veta om någon annans affärsförhållanden eller personliga förhållanden.

Det som sägs i första stycket gäller även den som är eller har varit knuten till ett organ som utför övervakning över regelbunden finansiell information enligt 16 kap. 12 § andra stycket som anställd eller uppdragstagare.

Uppgift i en anmälan eller en utsaga om en misstänkt överträdelse av en bestämmelse som gäller för verksamheten får inte obehörigen röjas, om uppgiften kan avslöja anmälarens eller den anmäldes identitet.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) finns bestämmelser som innebär att det som gäller om tystnadsplikt enligt första stycket inte hindrar att uppgifter i vissa fall utväxlas för kreditupplysningsändamål.

¹ Jfr 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 och om ändring av direktiv 2001/34/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/50/EU.

² Senaste lydelse 2017:679.

13 kap.

2 §

En börs *skall* ha en, i förhållande till den direkt affärsdrivande verksamheten, självständig övervakande funktion med tillräckliga resurser och befogenheter för att fullgöra börsens skyldigheter enligt 7 §, 14 kap. 7 §, 15 kap. 9 § och 16 kap. 13 §.

En börs *ska* ha en, i förhållande till den direkt affärsdrivande verksamheten, självständig övervakande funktion med tillräckliga resurser och befogenheter för att fullgöra börsens skyldigheter enligt 7 §, 14 kap. 7 § *och* 15 kap. 9 §.

16 kap.

12 §³

13 §

En börs ska övervaka att den som har Sverige som hemmedlemsstat och som har gett ut eller utfärdat överlåtbara värdepapper som efter ansökan av emittenten är upptagna till handel på en reglerad marknad som drivs av börsen, upprättat sådan regelbunden finansiell information som anges i 4 och 5 §§ i enlighet med de bestämmelser som gäller för emittenten.

12 §

Finansinspektionen ska övervaka att den som har Sverige som hemmedlemsstat och som har gett ut eller utfärdat överlåtbara värdepapper som är upptagna till handel på en reglerad marknad upprättat sådan regelbunden finansiell information som anges i 4 och 5 §§ i enlighet med de bestämmelser som gäller för emittenten.

Finansinspektionen får besluta att övervakningen enligt första stycket får utföras av ett organ med representativa företrädare på redovisningsområdet.

I ärenden som handläggs av ett organ som nämns i andra stycket, ska följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:000) tillämpas:

- 16–18 §§ om jäv,*
- 24 § om parts rätt att lämna uppgifter muntligt,*
- 25 § om kommunikation,*
- 27 § om dokumentation av uppgifter,*
- 31 § om dokumentation av beslut,*
- 32 § om motivering av beslut,*
- 33 § första och tredje styckena om underrättelse om innehållet i beslut,*

- 36 § om rättelse av skrivfel, och
- 37 § första stycket och 38 § om rättelse av beslut.

12 §

En emittent av överlåtbara värdepapper som efter ansökan av emittenten är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige, skall vid offentliggörandet av den information som avses i 4–7 §§ samtidigt lämna informationen till den börs som driver den reglerade marknaden.

15 §

En börs skall regelbundet rapportera till Finansinspektionen om övervakningen enligt 13 §.

16 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka krav ett tredjelands bestämmelser skall uppfylla för att få tillämpas enligt 11 § första stycket,

2. övervakningen av regelbunden finansiell information vid en börs enligt 13 §, och

3. innehållet, omfattningen och fullgörandet av rapporteringen enligt 15 §.

13 §

En emittent ska vid offentliggörandet av den information som avses i 4 och 5 §§ samtidigt lämna informationen till ett organ som nämns i 12 § andra stycket och som ansvarar för övervakningen.

14 §

Det organ som avses i 12 § andra stycket och som ansvarar för övervakningen ska regelbundet rapportera till Finansinspektionen om övervakningen enligt 12 §.

15 §

1. vilka krav ett tredjelands bestämmelser ska uppfylla för att få tillämpas enligt 11 § första stycket,

2. övervakningen av regelbunden finansiell information av det organ som nämns i 12 § andra stycket och som ansvarar för övervakningen, och

3. innehållet, omfattningen och fullgörandet av rapporteringen enligt 14 §.

23 kap.

13 §

Finansinspektionens övervakning av regelbunden finansiell information hos en emittent som skall tillämpa bestämmelserna i 16 kap. och vars överlåtbara värdepapper inte är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige efter ansökan av emittenten, skall bekostas av emittenten genom årliga avgifter till inspektionen.

Finansinspektionens övervakning av regelbunden finansiell information hos en emittent som ska tillämpa bestämmelserna i 16 kap., ska bekostas av emittenten genom årliga avgifter till inspektionen.

Det organ som avses i 16 kap. 12 § andra stycket och som ansvarar för övervakningen får ta ut skäliga avgifter av emittenterna för att bekosta sin övervakning av regelbunden finansiell information.

15 §⁴

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka upplysningar ett företag ska lämna till Finansinspektionen enligt 2 § första och andra styckena och när upplysningarna ska lämnas,

2. hur uppgiftsskyldigheten enligt 3 § ska fullgöras,

3. vilka värdepappersbolag som ska upprätta register som avses i 3 d §, vad registren ska innehålla och inom vilken tid värdepappersbolaget ska ge in registren för olika typer av avtal,

4. löpande bokföring, årsbokslut och årsredovisning hos börser, clearingorganisationer samt sådana utländska företag som har tillstånd att driva en reglerad marknad från filial i Sverige,

5. sådana avgifter för tillsyn, ansökningar, anmälningar och underrättelser som avses i 12 och 13 §§, och

5. sådana avgifter för tillsyn, ansökningar, anmälningar och underrättelser som avses i 12 § och 13 § första stycket, och

6. att information och referensuppgifter för finansiella instrument som ska lämnas till Finansinspektionen enligt artiklarna 22.1 och 27.1 i förordningen om marknader för finansiella instrument i stället ska lämnas till Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten.

25 kap.

20 §⁵

Finansinspektionen får besluta om en sanktionsavgift bara om den som inspektionen avser att ta ut avgiften av, inom sex månader från det att överträdelsen ägde rum, har delgetts en upplysning om att frågan om sanktionsavgift har tagits upp av inspektionen.

Finansinspektionen får besluta om en sanktionsavgift *för en överträdelse enligt 19 §* bara om den som inspektionen avser att ta ut avgiften av, inom sex månader från det att överträdelsen ägde rum, har delgetts en upplysning om att frågan om sanktionsavgift har tagits upp av inspektionen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för övervakning av regelbunden finansiell information som har offentliggjorts före ikraftträdandet.

⁴ Senaste lydelse 2017:679.

⁵ Senaste lydelse 2015:960.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att 30 kap. 8 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 kap.

8 §

Sekretess enligt 4 § första stycket hindrar inte att en uppgift lämnas till en börs eller ett utländskt företag som har tillstånd att driva en reglerad marknad från filial i Sverige om uppgiften behövs för att börsen eller det utländska företaget ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden eller annan författning.

Det som sägs i första stycket ska även gälla i förhållande till ett organ som utför övervakning över regelbunden finansiell information enligt 16 kap. 12 § andra stycket lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden för att organet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt den lagen eller annan författning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Jfr 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 och om ändring av direktiv 2001/34/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/50/EU.

Förteckning över remissinstanserna beträffande Finansinspektionens promemoria En ny ordning för redovisningstillsyn

Efter remiss har yttranden kommit in från Sveriges riksbank, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Revisorsinspektionen, Riksgäldskontoret, Första AP-fonden, Andra AP-fonden, Tredje AP-fonden, Fjärde AP-fonden, Sjunde AP-fonden, Bokföringsnämnden, Konsumentverket, Bolagsverket, Regelrådet, Aktiespararna, FAR, Finansbolagens förening, Fondbolagens förening, Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Kollegiet för svensk bolagsstyrning, Nasdaq Stockholm AB, Nordic Growth Market NGM AB, Rådet för finansiell rapportering, Svensk Försäkring, Svenska Bankföreningen, Svenska Fondhandlareföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Redovisningskonsulters förbund SRF.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Riksdagens ombudsmän, Aktiefrämjandet, Aktiemarknadsbolagens Förening, Aktietorget, Euroclear Sweden AB, Finansförbundet, Handelshögskolan i Stockholm, Institutionella Ägares Förening, Näringslivets Regelnämnd, Sveriges Finansanalytikers Förening.