



OPDATERET GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens grønbog om ”Revisionspolitik: Læren af krisen” - KOM(2010) 561 af 13. oktober 2010

Resumé

Kommissionen ønsker på baggrund af grønbogen om ”Revisionspolitik: Læren af krisen” at indlede drøftelser om revisorernes rolle, revisionsvirksomheders ledelse og uafhængighed, tilsynet med revisorerne, sammensætningen af revisionsmarkedet, etableringen af et indre marked for revisionsvirksomhed, forenkling af reglerne for små og mellemstore virksomheder og revisionsvirksomheder samt det internationale samarbejde om tilsynet med virksomhedsomspændende revisionsnetværk. På baggrund heraf har Kommissionen formuleret 38 spørgsmål vedrørende den fremtidige revisionspolitik. Interesserede parter kan tilkendegive deres holdning til disse spørgsmål over for Kommissionen inden den 8. december 2010.

1. Baggrund og indhold

Grønbogen om ”Revisionspolitik: Læren af krisen” lanceres som led i Kommissionens helhedsstrategi, der omfatter andre initiativer inden for rammerne af finansiel og økonomisk stabilitet. Grønbogen bygger på resultater af tidligere undersøgelser og høringer gennemført af Kommissionen i forbindelse med disse spørgsmål.

Spørgsmålet om, hvordan revisionsfunktionen kan styrkes for at skabe øget finansiel stabilitet efter finanskrisen, har ikke fået den samme opmærksomhed som spørgsmålet om, hvilke foranstaltninger der skal tages for, at bl.a. banker, hedgefonde og tilsynsmyndigheder kan være med til at stabilisere finanssystemet.

Revision bør i høj grad bidrage til finansiel og økonomisk stabilitet, da revision øger tilliden til rigtigheden af samtlige virksomheders økonomiske situation. Grundrig revision er derfor nøglen til at genoprette tilliden.

Kommissionen finder det nødvendigt at skabe en omfattende debat om, hvad der skal gøres for at sikre, at både revision af regnskaber og revisionspåtegninger er ”egnede til formålet”.

Kommissionen afholder den 10. februar 2011 en konference på højt plan, hvor grønbogen og de vigtigste resultater af høringen drøftes for at finde frem til eventuelle løsninger.

Kommissionens har overordnet fokus på følgende fire emner:

- I. Revisors rolle, herunder revisors uafhængighed og kommunikation
- II. Markedsstrukturen for revisionsvirksomheder, herunder et europæisk marked
- III. Tilsyn, herunder samarbejde på europæisk og internationalt niveau
- IV. Revision af SMV'ere

I. Revisors rolle

Revisors rolle

Kommissionen giver udtryk for, at nuværende revisionspraksis fokuserer mere på, at regnskaberne opstilles i overensstemmelse med gældende regler for regnskabsaflæggelse, snarere end at sikre at regnskaberne giver et retvisende billede. Bankkrisen har imidlertid vist, at revisors erklæringer bør følge princippet om indhold frem for formalia.

Kommissionen finder det derfor vigtigt at definere, hvilken type oplysninger revisorer skal formidle til de berørte parter i revisionserklæringer. I den forbindelse ønsker Kommissionen en drøftelse af, hvorledes revisors kommunikation kan styrkes både med hensyn til den reviderede virksomhed og i forhold til eksterne parter. Herunder ønsker Kommissionen drøftelser af, om revisionsmetoden bør forklares bedre for brugerne for at afhjælpe forventningsforskelle.

Et af de største problemer i revisionsbranchen er det negative syn på revisionspåtegninger med forbehold. Kommissionen ønsker i denne forbindelse overvejelser af, hvorvidt det negative syn på forbehold i revisionspåtegninger bør tages op til fornyet overvejelse.

Derudover påpeger Kommissionen, at de internationale revisionsstandarder (ISA) har været genstand for en gennemgribende revision og præcisering. I forbindelse med høringen af ISA konstaterede Kommissionen, at de berørte EU-parter gik ind for en vedtagelse af de internationale revisionsstandarder på EU-niveau.

Kommissionen lægger op til en drøftelse af, hvorvidt de internationale revisionsstandarder bør gøres retligt bindende i hele EU. Desuden lægges der op til drøftelser af, om de internationale revisionsstandarder bør tilpasses yderligere for at opfylde SMV'ernes og de små og mellemstore revisionsvirksomheders behov.

Revisionsfirmaernes styring og uafhængighed

Kommissionen ønsker at styrke revisorerens uafhængighed og tage fat på de interessekonflikter, der opstår ved at revisorerne udnævnes og aflønnes af den reviderede virksomhed, eller som følge af den begrænsede rotation af revisionsfirmaer samt, i forbindelse med at den valgte revisor leverer andre tjenester end revision.

For at styrke revisors uafhængighed ønsker Kommissionen at skabe debat om, hvilke forholdsregler der bør tages i forbindelse med den konflikt, der opstår, når revisorer udpeges og aflønnes af den reviderede virksomhed. I den forbindelse ønsker Kommissionen stillingstagen til, om en udnævnelse foretaget af tredjepart vil kunne begrundes i visse tilfælde.

Kommissionen mener endvidere, at det forekommer uforeneligt med de ønskede standarder for uafhængighed, når en virksomhed udnævner den samme revisionsvirksomhed i en årrække. Kommissionen lægger op til overvejelser af, om der bør indføres obligatoriske rotationsordninger for revisionsvirksomheder og ikke kun for revisionspartnere.

Kommissionen vil desuden undersøge muligheden for at skærpe forbuddet mod, at revisionsvirksomheder leverer tjenester uden for revisionsområdet. Der ønskes derfor en drøftelse af, hvorvidt der bør være forbud mod levering af tjenester uden for revisionsområdet, og om forbuddet skal være begrænset til udvalgte institutionstyper.

Herudover er det Kommissionens opfattelse, at revisionsvirksomheder bør styrke deres virksomhedsledelse og organisatoriske krav for yderligere at mindske interessekonflikter og øge deres uafhængighed. Kommissionen lægger op til drøftelser af, hvilke yderligere foranstaltninger der kan træffes med henblik på at øge revisorernes uafhængighed, når det gælder styringen af revisionsvirksomheder.

Når det gælder verdensomspændende revisionsnetværk, mener Kommissionen at gennemsigtigheden bør omfatte hele netværket. I den forbindelse ønsker Kommissionen overvejelser om, hvorvidt der bør indføres nye regler vedrørende gennemsigtigheden af revisionsvirksomhedernes regnskaber.

Det er uklart, om revisionsvirksomhederne er i stand til at tiltrække tilstrækkelige ressourcer til at opfylde eventuelle erstatningskrav. På denne baggrund mener Kommissionen, at det kunne være ønskeligt at skabe alternative strukturer, så revisionsvirksomhederne får mulighed for at skaffe kapital fra eksterne kilder.

Hvad angår koncernrevision, mener Kommissionen, at koncernrevisorer bør have adgang til beretninger og anden dokumentation fra samtlige revisorer, der gennemgår koncernens underenheder. Koncernrevisorer bør deltage i og have et klart overblik over den samlede revisionsproces for at kunne støtte og forsvare revisionspåtegningen for koncernen. Kommissionen ønsker tilkendegivelser af, om denne holdning kan støttes.

II. Markedsstrukturen

Koncentration og markedsstruktur

Markedet for revision af noterede selskaber domineres hovedsageligt af fire verdensomspændende revisionsvirksomheder¹. Hvis en af disse fire revisionsvirksomheder lukker vil det potentielt kunne forstyrre hele markedet.

¹ Deloitte, Ernst & Young, PricewaterhouseCoopers og KPMG

I den forbindelse ønsker Kommissionen overvejelser af, hvorledes denne skævhed i markedsconcentrationen for revisionsvirksomheder kan tackles.

For at styrke revisionsmarkedet påpeger Kommissionen, at et samspil/samarbejde mellem store og små revisionsvirksomheder kan øge væksten i små og mellemstore revisionsvirksomheder. Med henblik på dette ønsker Kommissionen stillingstagen til, om oprettelsen af revisionskonsortier med inddragelse af mindst én lille eller mellemstor revisionsvirksomhed kan fungere som en katalysator for at gøre revisionsmarkedet mere dynamisk.

Kommissionen mener endvidere, at obligatoriske rotationsordninger kan øge revisorernes uafhængighed og kan fungere som en katalysator, når det gælder om at tilføre revisionsmarkedet større dynamik og kapacitet. Kommissionen ønsker drøftelser af obligatoriske rotationsordninger og udbud efter en fastsat periode med henblik på forbedring af revisionsmarkedernes struktur.

I tilfælde af lukning af en af de fire store revisionsvirksomheder mener Kommissionen, at tilvejebringelse af beredskabsplaner vil gøre det muligt at finde hurtigere løsninger, undgå afbrydelser i leveringen af revisionstjenester og forebygge yderligere risikoakkumulering på markedet. Kommissionen ønsker stillingstagen til, om beredskabsplaner kan være nøglen til at håndtere problemerne med systemiske risici og risikoen for virksomhedskonkurs.

Oprettelse af europæisk marked

Utilstrækkelig harmonisering af reglerne vedrørende revision skaber barrierer for revisionsvirksomhedernes grænseoverskridende virksomhed, navnlig for små og mellemstore revisionsvirksomheder.

Den manglende koordinering af offentligt tilsyn på europæisk og international plan kan tillige forhindre udviklingen af mindre netværk af revisionsvirksomheder. Kommissionen lægger op til drøftelser af, hvordan den grænseoverskridende mobilitet bedst kan øges for revisorer.

På nuværende tidspunkt skal revisorerne bestå en egnethedsprøve i hver medlemsstat for at kunne levere tjenesteydelser. Kommissionen ønsker stillingstagen til oprettelsen af et europæisk enhedsmarked for levering af revisionsydelser, som er baseret på en "maksimal" harmonisering af reglerne samt et "europæisk pas for revisorer".

III. Tilsyn og samarbejde

Tilsyn

På nuværende tidspunkt føres der kun tilsyn med den nationale del af et revisionsnetværk. Der føres derimod ikke tilsyn med grænseoverskridende forvaltningsenheder, der afdækker revisionsnetværkenes aktiviteter i forskellige medlemsstater.

Det er Kommissionens holdning, at tilsynet med revisionsfirmaer i Europa skal gennemføres på et mere integreret grundlag, og at der skal være et tættere samarbejde mellem de nationale revisortilsynssystemer. Kommissionen finder, at en omdannelse af EGAOB til et såkaldt "Lamfalussy niveau 3-udvalg" er en mulig løsning.

Kommissionen ønsker drøftelser af, hvilke skridt der skal tages for yderligere at fremme integrationen og samarbejdet vedrørende tilsynet med revisionsvirksomheder på EU-plan. Derudover ønskes drøftet, hvorledes der kan sikres øget samråd og kommunikation mellem revisorer for store børsnoterede selskaber og tilsynsmyndighederne.

Internationalt samarbejde

Endelig påpeger Kommissionen, at medlemsstaternes myndigheder kan indgå bilaterale aftaler om udveksling af revisionspapirer med deres modparter i tredjelande, hvor tilsynssystemerne er erklæret for "tilstrækkelige".

Næste skridt består i gensidig tillid mellem medlemsstaterne og de tredjelande, der har tilsvarende bestemmelser om kontrol af revisionsvirksomheder. Ved hjælp af gensidig tillid kan tilsynet med de verdensomspændende revisionsvirksomheder gøres mere effektivt. Kommissionen ønsker i den forbindelse stillingstagen til, hvilke forholdsregler der kan forbedre kvaliteten af tilsynet med de globale revisionsaktører gennem internationalt samarbejde.

IV. Revision af SMV'ere

Forenkling: Små og mellemstore virksomheder og revisionsfirmaer

Små og mellemstore revisionsvirksomheder føler, at de opererer i et stadigt mere reguleret miljø, som ikke nødvendigvis er tilpasset deres virksomhed eller deres SMV-klienters umiddelbare behov.

I forbindelse med små og mellemstore virksomheder ønsker Kommissionen drøftelser af, om der bør indføres begrænset revision af SMV'ernes regnskaber. Ligeledes om en begrænset revision skal være ledsaget af proportionelle regler for kvalitetskontrol og revisionstilsyn for små og mellemstore revisionsvirksomheder.

Kommissionen bemærker, at metoden hvorefter der kan foretages begrænset revision af mindre virksomheder allerede anvendes i enkelte lande, samt er under overvejelse i Danmark.

2. Europa-Parlamentets holdning

Da der er tale om en grønbog, er det op til Europa-Parlamentet at beslutte, om det ønsker at afgive en udtalelse.

Europa-Parlamentets holdning foreligger endnu ikke.

3. Nærhedsprincippet

Grønbogen er et led i Kommissionens overvejelser om en fremtidig revisionspolitik inden for Europa.

Da meddelelsen ikke indeholder forslag til konkrete retsakter, er det ikke relevant at drøfte nærhedsprincippet her.

4. Gældende dansk ret

En analyse af virkningerne af eventuelle initiativer vil først være mulig, når Kommissionen tager skridt til at udsende forslag til en fremtidig revisionspolitik.

5. Høring

Der er den 25. november 2010 holdt møde om grønbogen i EU-specialudvalget vedrørende etablering og tjenesteydelser.

Modtagne bemærkninger

Foreningen af Statsautoriserede Revisorer (FSR) er positive i forhold til debatten. Dog efterspørges en nærmere evaluering af effekterne af 8. selskabsdirektiv (herefter 8. direktiv), og FSR savner desuden en dybere analyse af baggrunden for grønbogen.

FSR fremhævede forbedring af brugervenlighed og revisionspåtegningen som fokusområder. Derudover er det FSRs holdning, at de internationale revisionsstandarder (ISA) bør være lovfæstet. FSR påpeger endvidere, at uafhængigheden allerede blev strammet op med 8. direktiv.

FSR kan ikke støtte et system, der forudsætter, at revisor udpeges af en tredjemand, f.eks. af en offentlig tilsynsmyndighed. FSR mener heller ikke, at det er hensigtsmæssigt med en rotationsordning for revisionsvirksomheder, ligesom det ikke vil være hensigtsmæssigt at indføre et system med tvungen brug af to revisorer. Et sådant system har været afprøvet i Danmark og blev ophævet igen for flere år siden.

FSR mener, at beredskabsplaner er en god idé, men er ikke enig i, at der ikke skal være en begrænsning af ansvaret for revisorer, da det kræver meget dyre forsikringer, hvilket kan hæmme udviklingen af markedet og give kunderne færre valgmuligheder

Med hensyn til små og mellemstore virksomheders brug af revisor kan FSR tilslutte sig, at man positivt bør se på, om revisors ydelser kan tilrettelægges på en måde, som i højere grad tilgodeser disse virksomheders behov i forhold til deres mindre komplekse struktur.

FSR er åben for en diskussion af et europæisk pas, men mener, at det vil være svært at indføre umiddelbart.

I forhold til internationalt samarbejde og tilsyn er FSR positive over for en international koordinering af tilsyn, men mener, at man skal have fokus på ikke at øge de administrative byrder.

Generelt savner FSR omtale af 8. direktiv og de deraf følgende initiativer i grønningen. FSR mener, at det er for tidligt med nye regler, inden 8. direktiv er vurderet.

Rederiforeningen mener, at det er helt afgørende at fastholde den blanke påtegning. Rederiforeningen pointerer, at en blank påtegning ikke er en garanti for, at alt er i orden. Muligvis er der behov for i højere grad at forklare over for omverden, at en blank påtegning ikke er en garanti.

I forbindelse med intern kommunikation er det Rederiforeningens holdning, at den danske revisionsprotokol er et godt middel til at skabe bedre kommunikation.

Et andet fokusområde for Rederiforeningen er erstatning. Her er det holdningen, at der ikke skal være særregler for revisorer, da det vil brede sig til andre områder, hvis man åbner for diskussionen om ansvarsbegrænsning for revisorer.

Derudover er det holdningen hos Rederiforeningen, at der ikke er behov for kunstige tiltag for at gøre mindre revisionsvirksomheder større. Markedskræfterne bør regulere det selv.

Afslutningsvis fremhæver Rederiforeningen, at det virker dobbeltmoralsk, at grønningen kommer med yderlig regulering og yderligere administrative byrder trods kamp for deregulering.

Foreningen Registrerede Revisorer (FRR) mener, at grønningen behandler en række vigtige emner, da revision er en vigtig funktion. Der er behov for at lade 8. direktiv virke, før der iværksættes yderligere tiltag.

FRR støtter ikke et skærpet forbud mod, at revisionsvirksomheder leverer tjenester uden for revisionsområdet. FRR kan heller ikke støtte indførelsen af et system med tvungen brug af to revisorer.

Det er holdningen hos FRR, at de nuværende danske erstatningsregler er tilstrækkelige, hvorfor der ikke er behov for ansvarsbegrænsninger for revisorer.

Hvad angår overvejelserne i grønningen om en særlig begrænset revision for små virksomheder, fremhæver FRR, at det er vigtigt at tænke dette sammen med uddannelsen af revisorer.

FRR er for en implementering af ISA'erne, og er desuden enig i, at der ikke skal være 3. mandsudpegning af revisor.

DI fremhæver, at man skal lade 8. direktiv virke, før der indføres nye tiltag. Der stilles spørgsmål til, hvilke problemer der er med uafhængigheden, siden den skal styrkes.

DI fremhæver, at revisor kun skal udtale sig om historiske data, og at kommunikationen kan forbedres. Derudover er DI enig i at der ikke skal

være rotation af revisionsvirksomheder, men kun rotation af revisionspartnere.

Dogmet ”en revision er en revision” er DI ikke enig i, og mener, at der kan ses på andre ydelser til disse virksomheder. Generelt mener DI, at mindre virksomheder helt skal fritages for revisionspligten. Slutteligt savner DI opbakning til ISA’erne.

Forsikring & Pension er grundlæggende enig med DI, og de mener ikke, der er et akut behov for nye tiltag inden for deres sektor. Dertil føjes det, at konkurrencen på revisionsmarkedet fungerer fint. Forsikring & Pension mener derfor ikke, at der er behov for nye regler og dermed flere omkostninger lige nu.

Hos Forsikring & Pension er det holdningen, at ISA’erne næppe tilfører noget væsentligt eller bidrager til øget klarhed om forsikringsregnskaber.

Dansk Erhverv hilser debatten velkommen, men man er bekymret for ekstra omkostninger og administrative byrder, samt for en indskrænkning af virksomhedernes frihed.

Realkreditrådet støtter oplægget til dansk holdning.

Finansrådet har skriftligt tilkendegivet, at de støtter oplægget til dansk holdning.

Finanstilsynet redegjorde for en række af de holdninger, der foreløbig er kommet til udtryk i CESR (Committee of European Securities Regulators).

6. Andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

7. Dansk holdning

Regeringen støtter Kommissionens igangsættelse af en debat vedrørende revisorernes og revisionsvirksomhedernes rolle og funktion, idet en sådan drøftelse ligger i naturlig forlængelse af Kommissionens øvrige initiativer som opfølgning på den økonomiske krise.

Regeringen er enig i, at man bør drøfte de fire overordnede emner, som afspejler sig i grønbogen. Det er således for det første vigtigt at drøfte revisorernes rolle i forhold til uafhængighed. En sådan drøftelse kan tage udgangspunkt i revisorernes rolle som offentlighedens tillidsrepræsentant og bør omfatte, hvordan revisorernes professionelle skepsis styrkes. Drøftelsen bør endvidere fokusere på revisorernes kommunikation med kunderne og omverdenen.

Regeringen finder det for andet vigtigt at drøfte, hvorledes markedsstrukturen inden for revisionsbranchen skal tackles, så den medvirker til at øge væksten.

For det tredje er regeringen enig i, at det er vigtigt at drøfte, hvorledes samarbejdet på europæisk og internationalt plan bedst kan struktureres, så det bliver effektivt og konstruktivt.

Regeringen er i øvrigt enig i, at det er vigtigt at drøfte, hvordan SMV'ernes behov for revisionsydelser kan tilgodeses. Det er regeringens holdning, at der i den forbindelse bør være et særligt fokus på, at dansk og europæisk erhvervsliv ikke pålægges yderligere administrative byrder.

Afslutningsvis er det regeringens holdning, at det er vigtigt at vurdere virkningerne af 8. direktiv i forbindelse med opfølgning på grønbogen.

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Grønbogen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionen vil offentliggøre konsekvensanalyser og vurderinger af omkostningseffektivitet i det omfang, der bliver tale om konkrete initiativer.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Kommissionen vil offentliggøre konsekvensanalyser og vurderinger af omkostningseffektivitet i det omfang, der bliver tale om konkrete initiativer.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Grønbogen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.