



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Forslag til revision af revisionsdirektivet og forslag til forordning om særlige krav til revision af virksomheder af offentlig interesse

1. Resumé

Kommissionen har den 30. november 2011 fremsat forslag til ændring af revisionsdirektivet og forslag til forordning om revision af børsnoterede og finansielle virksomheder. Forslaget til ændring af direktivet har til formål at styrke det indre marked for revisionsydelse, mens forslaget til forordning skal styrke revisionen af de børsnoterede og finansielle virksomheder.

Forslaget til ændring af revisionsdirektivet vil gøre det lettere for revisorer og revisionsvirksomheder, der er godkendt i én medlemsstat, at udføre revisionsydelse i andre medlemslande. Forordningsforslaget strammer reglerne for revisors uafhængighed ved bl.a. at begrænse adgangen til at levere andre tjenesteydelse end revision, ligesom revisors kommunikation med virksomheden, dens interessenter og tilsynsmyndigheder forøges. Derudover stilles der yderligere krav til uafhængighed for det offentlige tilsyn med revisorerne og revisionsvirksomhederne. Desuden indføres regler for valg af revisor, der bl.a. sætter en grænse for, hvor længe en virksomhed kan have samme revisor.

2. Baggrund

Kommissionen har den 30. november 2011 fremsat forslag til ændring af 8. direktiv om lovpligtig revision af årsregnskaber og konsoliderede regnskaber (KOM(2011) 778) og forslag til forordning om særlige krav ved lovpligtig revision af virksomheder af offentlig interesse (KOM(2011) 779/3).

Forslaget til ændring af 8. direktiv er baseret på TEUF artikel 50 om etableringsfrihed. Forslaget til forordning om særlige krav ved lovpligtig revision af virksomheder af offentlig interesse er baseret på TEUF artikel 114 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende det indre markeds funktion.

Begge forslag skal vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet efter den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget til ændring af 8. direktiv skal ses på baggrund af en høj koncentration på revisionsmarkedet, som domineres af de store revisionsvirksomheder, ligesom nationale godkendelseskrav til udenlandske revisorer forhindrer små og mellemstore revisionsvirksomheder i at udnytte fordelene ved det indre marked.

Forslaget til forordningen skal ses som en reaktion på den finansielle krise, der har vist svagheder ved den lovpligtige revision af ikke mindst virksomheder af offentlig interesse, f.eks. børsnoterede og finansielle virksomheder.

3. Formål og indhold

I tråd med kommissionens meddelelse ”Europa 2020 En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst” er det formålet med ændringen af 8. direktiv at styrke det indre marked for lovpligtig revision ved at gøre det muligt for små og mellemstore revisionsvirksomheder at vokse og fremme tilgangen af nye markedsdeltagere.

Samtidig er det formålet med forslaget til forordningen at styrke den lovpligtige revision af virksomheder af offentlig interesse. Virksomheder af offentlig interesse omfatter børsnoterede virksomheder og finansielle virksomheder.

De centrale elementer i forslagene vedrører:

Ændring af 8. direktiv om lovpligtig revision

- Fremme af det indre marked

Efter forslaget skal revisorer, der er godkendt i et EU-land, midlertidig og lejlighedsvis kunne udføre revision i et andet EU-land. Revisorer, der ønsker at etablere sig i et andet EU-land, skal have mulighed for at vælge mellem en prøvetid og at bestå en egnethedsprøve.

Derudover skal revisionsvirksomheder, der er godkendt i et EU-land, have mulighed for at udføre revision i et andet EU-land. Det er en betingelse, at den ansvarlige revisor for udførelsen af revisionen er godkendt i dette andet EU-land. Det foreslås ligeledes at liberalisere reglerne om ejerskab af revisionsvirksomheder. Formålet er at give virksomhederne mulighed for at tiltrække fremmed kapital og vokse og dermed medvirke til at mindske koncentrationen på revisionsmarkedet.

Efter forslaget må en virksomheds ledelse ikke indgå aftaler med en tredje mand, der begrænser generalforsamlingens valg af revisor.

- *Revisionens udførelse*

Der indføres krav om, at revisioner fremover skal udføres efter de internationale revisionsstandarder. For at lette byrderne for de små og mellemstore virksomheder skal medlemsstaterne imidlertid sikre, at anvendelsen af standarderne ved revisionen er proportional i forhold til den reviderede virksomheds størrelse og kompleksitet. I forbindelse med kvalitetskontrollen af revisionsvirksomhederne skal der tages hensyn til denne proportionale anvendelse af standarderne.

- *Offentligt tilsyn*

Det foreslås at styrke uafhængigheden i det offentlige tilsyn med revisorer og revisionsvirksomheder. Det skal bl.a. ske ved, at der skal udpeges én kompetent myndighed, der er ansvarlig for det offentlige tilsyns opgaver. Derudover skal det ikke være tilladt at lade godkendte revisorer deltage i ledelsen af det offentlige tilsyn. Den kompetente myndighed kan på visse betingelser uddelegere godkendelse og registrering af revisorer og revisionsvirksomheder. Det er ikke tilladt f.eks. at uddelegere den lovpligtige kvalitetskontrol.

De foreslåede ændringer skal ses i sammenhæng med de krav i forordningen, jf. nedenfor, der stilles til det offentlige tilsyn med revisorer og revisionsvirksomheder, der reviderer virksomheder af offentlig interesse.

Forordning om særlige krav ved revision af virksomheder af offentlig interesse

- *Betingelser for at udføre revision*

Forslaget adresserer revisors uafhængighed ved at fastsætte regler om revisionsvirksomhedens interne organisation samt ved at fastsætte specifikke krav i forhold til uafhængighed af den reviderede virksomhed. Det betyder bl.a., at revisionsvirksomhederne skal etablere en række politikker og procedurer, der generelt skal sikre en høj kvalitet af revisioner. Uafhængigheden af revisionskunden strammes ved at begrænse størrelsen af honorar fra en enkelt kunde og ved at begrænse adgangen til at levere andre ydelser end revision til en revisionskunde, herunder forbud mod rådgivning.

Der indføres endvidere et absolut forbud for store revisionsvirksomheder mod at levere rådgivning. Forbuddet gælder, hvis revisionsvirksomheden har mere end 1/3 af sin omsætning fra meget store børsnoterede og finansielle virksomheder, og revisionsvirksomheden samtidig tilhører et netværk, hvis samlede omsætning inden for EU overstiger 1,5 mia. EUR (ca. 11,25 mia. DKK).

Der fastsættes derudover regler om selve udførelsen af revisionen. Der stilles bl.a. krav til organiseringen af den lovpligtige revision, herunder gennemførelse af intern kontrol af revisionen, forinden revisor afgiver sin revisionspåtegning. Revisionen skal udføres i overensstemmelse med de internationale revisionsstandarder, og der fastsættes særlige krav i forbindelse med koncernrevision, herunder om koncernrevisors ansvar for revisionen samt til dokumentationen.

For at mindske den eksisterende forventningskløft mellem det omgivelserne forventer af en revision, og den revision revisor faktisk udfører, indeholder forslaget krav til revisors kommunikation til den reviderede virksomhed og dens interessenter. Det sker ved at fastsætte krav til indholdet af revisionspåtegningen, ligesom revisor skal udarbejde en detaljeret rapport til virksomhedens revisionsudvalg om resultatet af den udførte revision. Revisor skal endvidere løbende informere revisionsudvalget om væsentlige forhold, der konstateres i løbet af revisionen. Endelig får revisor pligt til straks at informere tilsynsmyndigheder om bl.a. lovovertrædelser og svækkelse af den reviderede virksomheds fortsatte drift. Tilsynsmyndighederne for henholdsvis kreditinstitutter og forsikringsselskaber skal derudover etablere en løbende dialog med revisorerne om disse virksomheder.

- *Offentliggørelse af information*

For at give virksomheder og interessenter bedre mulighed for at vurdere revisionsvirksomheder, der udfører revision for børsnoterede og finansielle virksomheder, indføres regler, der skal give større indsigt i revisionsvirksomhederne. Det sker ved at stille krav om, at revisionsvirksomhederne skal offentliggøre deres årsregnskab og en gennemsigtighedsrapport.

- *Valg af revisor*

Forslaget indfører nærmere regler om valg af revisor, som bl.a. har til formål at medvirke til at højne kvaliteten af revisionen, herunder revisors uafhængighed. Formålet er endvidere at give flere revisionsvirksomheder mulighed for at blive valgt som revisor og dermed medvirke til at reducere markedskoncentrationen for revision af børsnoterede og finansielle virksomheder. Det sker bl.a. ved at fastsætte krav til virksomhedernes revisionsudvalg og fastsætte krav til procedure for valg af revisor, herunder revisors valgperiode.

Revisionsudvalget styrkes ved at fastsætte krav om, at flertallet af udvalgets medlemmer skal være uafhængige, ligesom mindst ét medlem skal have revisionsmæssig kompetence og et andet medlem skal have revisions- eller regnskabsmæssig kompetence. Revisionsudvalget får pligt til at gennemføre et udbud, når der skal indstilles revisor til valg på generalforsamlingen. Mindst ét tilbud skal indhentes fra en mindre revisionsvirksomhed.

Revisor skal vælges for en periode på mindst to år, og valgperioden kan ikke overstige seks år. Såfremt en virksomhed har valgt to revisorer, kan valgperioden dog have en varighed på op til ni år. I helt særlige situationer kan valgperioden forlænges med henholdsvis to år og tre år. Der indføres således regler om rotation af revisionsvirksomheder (ekstern rotation).

Det fastsættes, at en virksomheds ledelse ikke må indgå aftaler med en tredje mand, der begrænser generalforsamlingens valg af revisor.

- *Offentligt tilsyn*

Der skal udpeges én kompetent myndighed med ansvar for nærmere fastsatte opgaver i forordningen og med ansvar for tilsyn med overholdelsen af forord-

ningens bestemmelser. Tilsynsmyndigheden kan være den samme som efter 8. direktiv. For at sikre tilsynsmyndighedens uafhængighed, må praktiserende revisorer ikke deltage i ledelsen af myndigheden.

Tilsynsmyndigheden skal efter forslaget etablere et effektivt kvalitetskontrolsystem, hvor kvalitetskontrollen ikke må udføres af praktiserende revisorer, og resultaterne og konklusionerne for hver kvalitetskontrol offentliggøres. Tilsynsmyndigheden skal endvidere etablere et effektivt undersøgelsessystem med henblik på at konstatere, rette eller undgå utilstrækkelig udførelse af revisioner. Tilsynsmyndigheden skal desuden overvåge udviklingen på markedet for revision af børsnoterede og finansielle virksomheder, og herunder bl.a. vurdere risikoen ved en høj koncentration. I den forbindelse skal myndigheden fra de seks største revisionsvirksomheder indhente nødplaner, som skal indeholde forholdsregler overfor begivenheder, der kan true revisionsvirksomhedens fortsatte drift.

Samarbejdet mellem de europæiske tilsynsmyndigheder foreslås organiseret inden for rammerne af den europæiske børstilsynsmyndighed ESMA. Der fastsættes nærmere regler om ESMA's opgaver, herunder om samarbejde med det europæiske banktilsyn (EBA) og det europæiske forsikrings- og arbejdsmarkedspensionstilsyn (EIOPA), om udsendelse af vejledninger til udfyldelse af krav i forordningen og om etablering af et Europæisk Kvalitetscertifikat. Desuden fastsættes de nærmere regler om samarbejdet mellem tilsynsmyndighederne, herunder bl.a. princippet om hjemlandskontrol, udveksling af oplysninger og samarbejde i forbindelse med kvalitetskontrol og undersøgelser.

Forordningen fastsætter således en række opgaver for det offentlige tilsyn, som ikke udføres af tilsynet i dag. Det gælder f.eks.

- godkendelse af levering af visse rådgivningsydelser,
- offentliggørelse af særlig liste over revisorer til brug for revisionsudvalgenes udbud af revisionsopgaven,
- godkendelse af 3. gangs valg af samme revisor,
- løbende overvågning af udviklingen på revisionsmarkedet og udarbejdelse af rapport herom hvert 2. år, som sendes til ESMA, EBA og EIOPA,
- vurdering af danske revisionsvirksomheder, der søger om Europæisk Kvalitetscertifikat hos ESMA, og
- udførelse af kvalitetskontrol i revisionsvirksomhederne (udføres i dag af praktiserende revisorer).

Derudover kræver forordningen en række indberetninger fra revisorerne til det offentlige tilsyn, hvilket forudsætter etablering af IT-løsninger af hensyn til håndteringen heraf. Herudover skal etableres et whistleblower system.

Virksomheder og revisorer opererer globalt. Derfor indeholder forslaget også de overordnede rammer for samarbejde med tilsynsmyndigheder beliggende uden for EU/EØS.

- *Administrative sanktioner og foranstaltninger*

Efter forslaget skal medlemsstaterne indføre regler om administrative sanktioner og foranstaltninger for overtrædelse af forordningen. Forordningen fastsætter de nærmere krav til sanktionstyper, bl.a. påbud, offentlig udtalelse, midlertidig forbud mod udførelse af revision af børsnoterede og finansielle virksomheder samt bøder. Herudover fastsættes forhold, der skal indgå ved fastsættelse af sanktionen, og regler om offentliggørelse.

Medlemsstaterne skal endvidere indføre et whistleblower system til anmeldelse af overtrædelser af forordningen. Systemet skal beskytte både anmelder og den anmeldte.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Forslaget vil blive behandlet i JURI-udvalget. Ordfører er MEP Syed Kamall (ECR).

Europa-Parlamentet vedtog i september 2011 en resolution (2011/20370) som opfølgning på Europa-Kommissionens Grøn bog om revision i en krise-tid. Europa-Parlamentet påpeger i resolutionen, at debatten om revisors rolle bør gå hånd i hånd med en styrkelse af revisionsudvalgenes rolle og præcisering af virksomhedernes pligt til at oplyse om finansielle forhold og risici, som truer virksomheden.

For så vidt angår revisors uafhængighed foretrækker Europa-Parlamentet i resolutionen intern rotation frem for ekstern rotation. Parlamentet finder samtidig, at der bør være forbud mod levering af ikke-revisionsydelser til revisionskunder, og at der bør indføres beløbsgrænser for revisionshonorar fra én kunde.

Vedrørende koncentration og markedsstruktur støtter Europa-Parlamentet i resolutionen initiativer, som promoverer små og mellemstore revisionsvirksomheder, for eksempel tvunget udbud af revision og skabelse af et kvalitetscertifikat, som gør det muligt for små og mellemstore revisionsvirksomheder at vise, at deres ydelser kvalitetsmæssigt er tilfredsstillende.

Endelig opfordrer Europa-Parlamentet Kommissionen til at undersøge, hvordan man kan fjerne barrierer for et effektivt indre marked for revisionsydelser, ligesom Kommissionen opfordres til at udvikle et erstatningsregime for revisionsbranchen.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vurderet, at direktiv- og forordningsforslagene er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Det er Kommissionens opfattelse, at direktivforslagets bestemmelser er nødvendige for at fjerne forhindringerne for udvikling af et indre marked for

revisionsydelse og for revisorer og revisionsvirksomheders mobilitet i EU. Hertil kommer, at det overlades til medlemsstaterne selv at beslutte, hvordan revisionsstandarderne skal anvendes på små og mellemstore virksomheder.

Det er endvidere Kommissionens opfattelse, at branchens selvregulering i fremtiden ikke er nok, når det gælder virksomheder af offentlig interesse (børsnoterede og finansielle virksomheder). Da børsmarkederne er forbundne, bør revision i EU af børsnoterede og finansielle virksomheder være harmoniseret. Det er samtidig på EU-niveau vigtigt at sikre revisorernes uafhængighed og revisionsmarkedets struktur, da virksomheder af offentlig interesse ofte har grænseoverskridende aktiviteter.

Regeringen vurderer samlet set, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Såvel målsætningen om at fjerne forhindringerne for et indre marked for revisionsydelse som målsætningen om at sikre ensartede regler for revisionen af virksomheder af offentlig interesse opnås således, efter regeringens vurdering, bedst ved EU-regulering frem for national regulering.

6. Gældende dansk ret

Regler om revision og revisorer er fastsat i revisorloven (lov nr. 468 af 17. juni 2008) og tilhørende bekendtgørelser. Revisorloven indeholder de overordnede krav til revisors uafhængighed mv., mens de nærmere regler er fastsat i bekendtgørelse nr. 663 af 26. juni 2008 om revisorer og revisionsvirksomheders uafhængighed.

Efter revisorloven skal revisioner udføres i overensstemmelse med god revisorskik. Det indebærer, at revisor skal overholde de internationale revisionsstandarder i den udstrækning, de ikke strider mod dansk lovgivning.

Reglerne om revisionspåtegningen er fastsat i erklæringsbekendtgørelsen (bek. nr. 668 af 26. juni 2008), som fastsætter minimumskravene til indholdet af revisionspåtegningen. Efter revisorloven skal revisor endvidere føre en revisionsprotokol til hverviger og et eventuelt revisionsudvalg. Protokollen skal føres hver gang, der er udført revision, dvs. også ved revision i årets løb. For finansielle virksomheder stilles der i revisionsbekendtgørelsen (bek. nr. 1348 af 11. december 2009) en række yderligere krav til indholdet af protokollatet vedrørende årsrapporten.

Efter revisorloven skal børsnoterede virksomheder oprette et revisionsudvalg, der har mindst et uafhængigt medlem, og et medlem, der har kompetence inden for revision eller regnskabsvæsen. Finanstilsynet har endvidere med hjemmel i revisorloven fastsat regler om revisionsudvalg i visse finansielle virksomheder (bek. nr. 690 af 23. juni 2010).

Reglerne om valg af revisor fremgår af selskabslovene, herunder særligt lov om aktie- og anpartsselskaber (selskabsloven) (lov nr. 322 af 11. april 2011) og den finansielle lovgivning, herunder særlig lov om finansiell virksomhed (lov nr. 885 af 8. august 2011).

Efter revisorloven er Erhvervsstyrelsen ansvarlig for det offentlige tilsyn med revisorer og revisionsvirksomheder og har herunder ansvaret for bl.a. tilsyn med revisoreksamen, kvalitetskontrol, undersøgelser, disciplinære sanktioner og samarbejde med udenlandske myndigheder. Revisorkommissionen forestår afholdelse af revisoreksamen, Revisortilsynet forestår kvalitetskontrollen og Revisornævnet forestår klager over revisorer og revisionsvirksomheder, men styrelsen selv står for at udføre undersøgelser og samarbejde med udenlandske myndigheder.

7. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

En vedtagelse af forslaget til ændring af 8. direktiv om lovpligtig revision vil indebære en ændring af revisorlovgivningen. Følgende ændringer forventes:

- godkendelse af revisorer, der er godkendt i et andet EU-land
- kravene til ejerskab af revisionsvirksomheder
- forbud mod indgåelse af aftaler, der begrænser generalforsamlingens valg af revisor
- krav om brug af de internationale standarder (kræver hjemmel i revisorloven)
- reglerne om udførelse af den lovpligtige kvalitetskontrol
- reglerne om det offentlige tilsyn (se nedenfor)

Der forventes som følge af forslaget til forordningen at skulle vedtages regler om:

- Hjemmel til, at revisionsudvalg, en eller flere aktionærer eller en tilsynsmyndighed kan anmode domstolene om at afsætte en revisor
- Ændring af reglerne om organisering, tilrettelæggelse og udførelse af det offentlige tilsyn, herunder
 - Rammerne for den lovpligtige kvalitetskontrol
 - Rammerne for undersøgelsessystemet
 - Rammerne for det disciplinære system
 - Finansieringen af det offentlige tilsyn

For så vidt angår de statsfinansielle konsekvenser, forventes forslaget til ændring af 8. direktiv og forslaget til forordning ingen væsentlige statsfinansielle konsekvenser at have for det offentlige budget eller for EU's budget.

Det offentlige tilsyn med revisorer og revisionsvirksomheder gebyrfinansieres i dag af revisorerne selv. Det forventes, at revisorerne fortsat skal finansiere det offentlige tilsyn også efter vedtagelsen af forslaget til ændring af 8. direktiv og forslaget til forordning.

Som forslaget ser ud nu, må det på den baggrund forventes, at det offentlige tilsyn skal tilføres ekstra årsværk for at kunne håndtere disse yderligere opgaver, hvoraf hovedparten skal erstatte praktiserende revisorer i forbindelse med udførelse af lovpligtig kvalitetskontrol i revisionsvirksomhederne.

Derudover må en éngangsinvestering forventes på ca. 5 mio. kr. og årlige drifts- og vedligeholdelsesudgifter på ca. 0,5 mio. kr. vedrørende etablering af de nødvendige IT-løsninger. Indførelse af de internationale revisionsstandarder forventes også at medføre en udgift til oversættelse af nye og ændrede standarder. Det skønnes, at udgiften til oversættelse af en ny standard ikke vil udgøre mere end ca. 1 mio. kr. Udgiften vil blive afholdt inden for Erhvervs- og Vækstministeriets ramme.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Bedre revisioner, mere informative revisionsrapporter samt styrkelse af revisors uafhængighed vil øge tilliden til virksomhedernes regnskaber. Tilliden til virksomhedernes regnskaber er af afgørende betydning virksomhedernes adgang til kapital og vil reducere deres kapitalomkostninger.

Visse af forslagets initiativer, såsom ekstern rotation, styrkelse af revisionskomiteerne og mere informative revisionsrapporter vil på kort sigt kunne øge virksomhedernes udgifter til revision. Begrænsninger i adgangen til at levere ikke-revisionsydelser vil på den ene side kunne betyde øgede udgifter, idet synergieffekten mellem revision og rådgivning forsvinder, og på den anden side kunne betyde flere spillere og mere konkurrence med deraf følgende lavere omkostninger for virksomhederne.

9. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Erhvervsstyrelsens Center for Kvalitet i ErhvervsRegulering (CKR) vurderer samlet, at direktivet og forordningen vil medføre administrative omkostninger for de berørte virksomheder. De endelige administrative konsekvenser kan dog ikke kvantificeres på nuværende tidspunkt.

De administrative byrder vil bl.a. betyde for de berørte virksomheder, at de med forslaget fx bliver forpligtet til at lave et gennemsigtigt udbud, når der skal vælges ny revisor.

Der lægges endvidere i direktivet op til udvidelse af revisionsrapporten samt en detaljeret intern rapport. En del af disse bestemmelser findes allerede i revisorlovens § 20 om revisionsprotokollen. Udvidelsen af den detaljerede interne rapport vil medføre yderligere administrativt arbejde for revisionsvirksomhederne.

10. Høring

Kommissionens forslag har været i skriftlig høring i Specialudvalget for Etablering og Tjenesteydelser med frist den 12. december 2011. Finansrådet og ATP har meddelt, at de vil komme med eventuelle bemærkninger på det møde, der planlægges afholdt i Specialudvalget primo 2012.

Danmarks Rederiforening støtter forslagernes formål om at sikre en tilgængelig, kosteffektiv og pålidelig revision. Danmarks Rederiforening har ikke umiddelbart kommentarer til ændring af direktivet, men er betænkelig ved den regulering af virksomhederne, som forordningsforslaget indeholder og har følgende kommentarer til forordningen:

Danmarks Rederiforening finder, at begrænsningerne af, hvor stor en del af revisors totalomsætning, der kan ligge på én kunde, før tilsynsmyndigheden kan gribe ind, er uhensigtsmæssig, når man samtidig gerne vil have flere spillere på revisionsmarkedet. Det vil gøre det svært for mindre revisionsfirmaer at konkurrere om de store kunder. Forslaget om, at maksimalt 10% af revisors omsætning på en kunde må ligge på "related financial audit services", finder Danmarks Rederiforening for ufleksibel, ligesom foreningen finder grænsen arbitrær, da revisors uafhængighed og fleksibilitet sikres ved andre dele af forslaget.

Danmarks Rederiforening mener, at det er problematisk, at revisor ikke kan rådgive virksomhederne om "non-audit services". Det bør tværtimod støttes, at virksomhederne for at forebygge problemer, indhenter råd hos revisor, som er specialist og har en bredere erfaring fra flere virksomheder, ligesom det er en fordel, at revisorer har viden om "non-audit services" som f.eks. sambeskatning og transferpricing, når disse områder skal underkastes revision. Den ekspertise opnås ikke, hvis revisionsvirksomheden ikke må yde rådgivning af nogen art. Forbuddet vil betyde mere besvær, ringere revisionskvalitet og væsentlig flere omkostninger for erhvervslivet.

Ligeledes finder Danmarks Rederiforening, at et generelt forbud mod, at store revisionsfirmaer tilbyder "non-audit services" vil være til betydelig skade for virksomhederne. Revision af især store og komplekse organisationer kræver ofte meget specialiserede kompetencer, som i praksis udvikles bedst, når en stor revisionsvirksomhed også udfører anden rådgivning end revision.

Det vil være urimeligt byrdefuldt, at moderselskabets revisor skal revidere datterselskabernes revision ifølge Danmarks Rederiforening. Dermed pålægges internationale koncerner med datterselskaber i en række lande reelt et krav om dobbeltrevision og en urimelig ekstraudgift sammenlignet med konkurrenter, der kun opererer nationalt eller er organiseret uden selvstændige datterselskaber.

Danmarks Rederiforening støtter ikke tvangsmæssig rotation af revisor, da det placerer en praktisk og økonomisk byrde på virksomhederne og resulterer i en sub-optimering af revisionsprocessen.

Ifølge Danmarks Rederiforening må det være revisors og ikke virksomhedernes opgave at sikre uafhængighed og pålidelighed, hvorfor Danmarks Rederiforening ikke kan støtte forslaget om sanktioner til virksomhederne for overtrædelse af reglerne om udpegelse af revisionsvirksomhed eller revisor.

Danske Advokater finder, at det er af afgørende betydning for tilliden til selskabers regnskaber, at revisionen af regnskaberne har en høj kvalitet. Hvis de finansielle markeder mister tilliden til, at de aflagte regnskaber er retvisende, kan det få meget store negative samfundsmæssige konsekvenser. I lyset af den finansielle krise er det Danske Advokaters opfattelse, at Kommissionen bør se på alle aktører på området, herunder også revisorernes rolle. Danske Advokater finder endvidere, at den høje koncentration på revisionsmarkedet i Danmark, hvor 5-6 store revisionsvirksomheder sidder på en betydelig del af markedet, ikke er medvirkende til at øge konkurrencen på revisionsmarkedet.

For så vidt angår forordningen finder Danske Advokater, at nogle af forordningens bestemmelser bør udstrækkes til også at gælde for revisionsvirksomheder, der ikke reviderer virksomheder af offentlig interesse. Det gælder f.eks. forslagets forbud mod, at aflønningen af revisionsvirksomhedens ansatte er afhængig af det honorar, som revisionsvirksomheden får fra den reviderede enhed.

Danske Advokater mener, at det er naturligt og hensigtsmæssigt, at revisorer udfører relaterede finansielle revisionsydelser. Danske Advokater støtter dog, at der foreslås indført et ubetinget forbud mod, at revisionsvirksomheder for eksempel yder skatterådgivning og juridisk rådgivning, idet et sådan forbud vil styrke revisors uafhængighed og sikre en mere retfærdig og lige konkurrence på rådgivningsmarkedet. Herudover er det Danske Advokaters opfattelse, at det er nødvendigt nærmere at få afklaret og fastlagt, hvad de forskellige begreber i forslagene indebærer og betyder.

Danske Advokater bifalder endvidere forslagene om styrkelse af revisionsudvalget og krav om udbud, samt forslaget om ekstern rotation.

DI – organisation for erhvervslivet ser positivt på alle tiltag, der fortsat sikrer konkurrencen på revisionsmarkedet og forbedrer revisors ydelser uden at medføre øgede omkostninger for virksomhederne. DI finder, at en vigtig forudsætning herfor er, at Europa ikke går enegang, men fokuserer på internationalt anerkendte løsninger. Dette er specielt vigtigt for børsnoterede og store finansielle virksomheder, som er den type virksomheder, der er omfattet af forordningen. DI anfører, at der med forslaget vælges en regional løsning, som sætter EU tilbage i stedet for en global orienteret løsning, der ville styrke EU's position.

DI finder, at det foreliggende forslag vil forringe kvaliteten af revisors ydelser og samtidig øge omkostningerne for virksomhederne. DI påpeger, at disse omkostninger ifølge forslaget selv vil betyde en ekstraregning til dansk erhvervsliv på flere hundrede millioner kr. I forhold til en række af de konkrete forslag savner DI en underliggende dokumentation og robust argumentation for forslaget.

DI mener, at det eksisterende 8. direktiv, der først er trådt i kraft i 2008 og reelt først fået effekt fra 2009 og 2010, bør evalueres først, idet en række af de foreslåede initiativer netop har samme formål som dette direktiv.

DIs overordnede holdning er, at:

- DI støtter ikke indførsel af ekstra krav til kvalifikationer i revisionsudvalget og indførsel af tvungen firmarotation. Det samme gælder forbuddet mod at levere ikke-revisions-ydelser til ikke-revisionskunder for visse revisionselskaber, idet forbuddet vil fordyre revisionen uden at tilføre ekstra værdi.
- DI har forståelse for baggrunden for forslagene om udformningen og omfanget af revisionspåtegningen, men kan ikke støtte det nuværende forslag, idet DI finder, at omtale af risici m.m. bør være en del af ledelsens risikorapportering. DI har ligeledes forståelse for baggrunden for forslaget om begrænsningen i omfanget og arten af ydelser, der leveres til revisionskunder, men kan ikke støtte det nuværende forslag, idet sådanne begrænsninger vil fordyre revisionen uden at tilføre ekstra værdi.
- DI støtter en række initiativer, men ser gerne at der sker konkrete ændringer. Det drejer sig for det første om forslaget om implementering af de internationale revisionsstandarder (ISA'er) i Europa. For det andet om forslaget om reglerne omkring udbud af revisionen, herunder at der skal være mindst et "non big-4" revisionsfirma med i udbuddet. For det tredje drejer det sig om forslaget om kommunikation mellem revisorer og tilsynsmyndigheder, hvor DI ser et behov for trepartsdrøftelser, der også involverer virksomhederne. Endeligt drejer det sig om forslagene om ændringer i den interne kommunikation mellem revisor og det reviderede selskab.
- DI savner i de fremsatte forslag en analyse af revisortilsynenes effekt på revisionsmarkedet og -kvaliteten. DI savner ligeledes en sammenligning med de tiltag, der sker internationalt, herunder hvorfor Kommissionen ikke har valgt at understøtte de internationale initiativer, som de selv har mulighed for at øve indflydelse på gennem deres aktive deltagelse.

Herudover har DI en række mere specifikke bemærkninger. Blandt andet kan DI ikke støtte, at revisionen af virksomheder af offentlig interesse sker gennem en forordning. DI finder, at revisionen bør baseres på internationalt anerkendte standarder, men at detailreguleringen fortsat bør være direktiv-

baseret, og at ISAerne (International Standards for Audit) bør gælde direkte i EU. Derfor ser DI alene et behov for at bruge en forordningsmodel i forhold til at implementere brugen af internationale revisionsstandarder.

DI har noteret sig, at forordningen også regulerer virksomheder. DI finder ikke, at virksomhederne skal reguleres gennem en forordning – eller et direktiv – der omhandler revision. En sådan regulering, eksempelvis omkring struktureringen af bestyrelsens arbejde og sammensætningen af bestyrelsesudvalg, bør høre hjemme i selskabslovgivningen.

Endelig kan DI ikke støtte, at praktiserende revisorer ikke må involveres i tilsynsarbejdet med revisorerne, da tilsynet hermed vil miste vigtige kompetencer.

FSR – danske revisorer (FSR) er tilhængere af, at der på europæisk plan finder en regulering sted, der kan styrke professionen, kvaliteten og det indre marked. FSR finder imidlertid, at Europa-Kommissionen kun i ringe grad har lyttet til de mange kritiske høringssvar, som Europas erhvervsliv har indsendt i forlængelse af publikationen af grønbogen i oktober 2010. Hovedpunkterne i forslaget har således hverken opbakning blandt branchen eller blandt erhvervsvirksomhederne, ifølge FSR. Det er FSR's vurdering, at forslagene vil sænke kvaliteten af revisionen og indskrænke erhvervsvirksomhedernes mulighed for frit at vælge revisionsvirksomhed og rådgivere og samtidig øge erhvervslivets omkostninger til revision.

FSR finder, at man bør afvente effekten af 8. direktiv, før man griber så drastisk ind, som der er lagt op til i Kommissionens udspil. Direktivet udfylder således mange af de formål, som Kommissionen adresserer i sit forslag.

FSR finder, at de foreslåede stramninger, herunder oplysningsforpligtelserne, vil gøre det vanskeligt og mindre attraktivt at opfylde de krav, der skal til, for at en revisionsvirksomhed kan revidere virksomheder af offentlig interesse. Forslagene om firmarotation og forslagene om begrænsninger i muligheden for at yde andre ydelser end revision bidrager til at opbygge en større indtrængningsbarriere. En revisionsvirksomhed, som ønsker at revidere en virksomhed af særlig offentlig interesse, skal således både opfylde en række ekstra krav og samtidig opbygge en betydelig faglig og virksomhedsspecifik kapacitet. Men efter kort tid må virksomheden afgive klienten på grund af rotationskravene, ligesom revisionsvirksomheden er afskåret for at anvende kapaciteten og indsigten i kundens forhold til at yde rådgivning. Det samlede forslag vil derfor kun i ringe grad øge konkurrencen, mens erhvervslivets omkostninger og valgfrihed påvirkes negativt.

FSR – danske revisorer er ikke tilhængere af:

- At der indføres regler om tvungen rotation af revisionsvirksomheder. Tvungne skift af revisionsvirksomhed med henblik på at opnå øget konkurrence på revisionsmarkedet vil uvægerligt føre til tab af virksomhedsspecifik og branchespecifik viden opnået blandt revisorteamets

medlemmer, hvilket ikke øger kvaliteten af revisionen. Desuden påfører det virksomhederne unødige omkostninger, når hele revisorteamet skal skiftes ud.

- At der indføres rene revisionsvirksomheder, der kun må yde revision og nogle få andre erklæringsydelser, og/eller at erhvervsvirksomhedernes mulighed for at købe andre ydelser end revision af revisionsvirksomhederne begrænses yderligere, end lovgivning og etiske retningslinjer kræver i dag. Markedssituationen er i høj grad et resultat af virksomhedernes bevidste valg, idet mange virksomheder har brug for at vælge en større revisionsvirksomhed med diversificerede faglige kompetencer og adgang til internationale netværk. Grundlæggende er det også vigtigt, at revisionsvirksomhederne er i stand til at matche den stadigt stigende koncentration og globalisering af de største erhvervsvirksomheder. Gennem arbejdet med at yde rådgivning og andre tjenesteydelser opnår revisor og revisionsvirksomheden dels en generel kompetence, dels en specifik viden om den enkelte virksomhed. Uden disse kompetencer svækkes revisionen. Når revisor yder rådgivning om skat, økonomistyring, interne kontroller, regnskabsregler m.v., styrker det indsigten i virksomheden og dermed revisionen, ligesom det styrker den grundlæggende regnskabskvalitet.
- At revisionsydelser skal i tvungent udbud. Det bør ligeledes være revisionskomiteens opgave at fastlægge, om revisionsydelser skal i udbud, frem for at man indfører regler om tvungent udbud.
- At der gennemføres nye regler for revisors kommunikation med ledelse og omverden, hvis disse regler giver uklar kommunikation eller uklar ansvarsfordeling. Kommissionens forslag til indhold af revisionspåtegningen bidrager ikke til klarhed, men vil resultere i lange og uklare revisionspåtegninger, som brugerne ikke vil kunne forstå. Såfremt revisor pålægges et selvstændigt krav om rapportering af konkrete forhold vedrørende den reviderede virksomhed, skabes risiko for tvivl om, hvad der er ledelsens rapporteringsansvar, og hvad der er revisors. Klarheden for brugerne om såvel ansvar som informationsværdi svækkes dermed.
- At EU går enegang på en række områder, hvor internationalt samarbejde og brugen af internationale regler og standarder er vejen frem. EU-initiativer bør samordnes med andre initiativer og tiltag, så der skabes holdbare, gennemarbejdede løsninger.

FSR – danske revisorer støtter tiltag, som:

- Giver mulighed for, at det nuværende 8. direktiv om revision får lov at fungere, og at rammerne i direktivet udnyttes bedre.
- Øger kvalitetsniveauet yderligere. Derfor støtter FSR, at der indføres internationale standarder i form af ISA'erne, således at et ensartet kvalitetsniveau sikres.
- Sikrer, at revisionsudvalgene får en øget rolle, og at flere beslutninger om virksomhedernes brug af revisor og revisors ydelser overlades til disse. FSR finder, at revisionsudvalgene er vigtige, når det gælder om at sikre revisor uafhængighed i forhold til udførelse af konkrete ekstraydelser.

- Forbedrer samarbejdet mellem myndighederne, men også mellem myndigheder og revisor i form af gensidig informationsudveksling.
- Indebærer introduktion af en ny erklæringsstandard, som kan dække behovet for sikkerhed hos regnskabsbrugere af regnskaber fra virksomhederne i årsregnskabsloven klasse B. En sådan standard bør være en udvidet gennemgang, der tager udgangspunkt i IFAC's (International Federation of Accountants) review-standard kombineret med en række yderligere arbejdshandlinger. Dermed passer standarden ind i en anerkendt begrebsramme.

Endvidere noterer FSR sig, at Kommissionens forslag ikke indeholder regler om indførelse af de internationale etiske retningslinjer, hvilket ellers ville sikre et ensartet og velgennemarbejdet grundlag for revisors uafhængighed. Endvidere er der ikke forslag om at indføre ansvarsbegrænsning – der ellers kan være et instrument, der kan sikre et bedre grundlag for et diversificeret marked for revisionsydelser til PIE-virksomheder.

Endelig finder FSR det problematisk, hvis forslaget fører til, at man eliminerer praktiserende revisors mulighed for at være med i samtlige kontrol-, tilsyns- og sanktionsorganer. Det vil bryde med dansk tradition og ændre på de grundlæggende forudsætninger for en profession og vil i praksis føre til, at der vil opstå mangel på viden om, hvordan revisionsarbejde foregår i virkeligheden.

Dansk Erhverv er enig i forslagernes målsætninger, men finder overordnet, at Kommissionens forslag ikke vil bidrage til at øge tilliden til reviderede regnskaber. Vedtagelse af forslagene vil tværtimod øge virksomhedernes omkostninger og byrder og samtidig formindske kvaliteten af revisionen.

Dansk Erhverv anfører, at især SMV-segmentet blandt danske virksomheder vil søge mindre rådgivning, hvis forslaget vedtages, da dette segment af revisionskunder i høj grad benytter sig af at søge råd hos revisor.

Dansk Erhverv finder, at indførelse af en begrænsning af revisors erstatningsansvar vil kunne forbedre markedsadgangen for især SMV-delen af revisionsbranchen.

Det er Dansk Erhvervs opfattelse at den eksisterende regulering af revisionsbranchen fuldt ud sikrer revisors uafhængighed og kvaliteten i revisors arbejde, og foreningen støtter derfor ikke en begrænsning af, hvilke ydelser revisionsvirksomheder må yde til deres kunder ud over revision. Et sådant forslag vil øge erhvervslivets omkostninger, da den værdifulde viden, som revisor oparbejder om kunden, går tabt.

Tvungen rotation af revisionsvirksomheder vil ligeledes medføre risiko for tab af central viden og medføre øgede omkostninger for virksomhederne. Endvidere vil tvungent udbud kunne risikere at føre til unødigt forhøjede transaktionsomkostninger for både sælgere og købere af revisionsydelser, hvorfor Dansk Erhverv ikke støtter disse forslag.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke på nuværende tidspunkt kendskab til medlemslandenes holdninger til forslaget.

12. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter Kommissionens hensigt om at gennemføre initiativer, der kan styrke tilliden til revisors uafhængighed og initiativer, som kan reducere forventningskløften mellem revisor og den, der læser revisors erklæringer mv. Regeringen støtter Kommissionens hensigt om at styrke udviklingen af et indre marked for revisionsydelse ved at gøre det lettere for små og mellemstore revisionsvirksomheder at finde fodfæste på markedet og ved at øge mobiliteten for revisorer i EU.

På den baggrund er det regeringens foreløbige holdning, at der er grundlag for ændring af revisionsdirektivet og for at indføre en fælles ramme for revisionen af virksomheder af offentlig interesse. Regeringen finder, at initiativerne, der vedtages, skal sikre en høj revisionskvalitet og en bæredygtig markedsstruktur for revision. Samtidig må initiativerne ikke gøre det dyrere end nødvendigt for virksomhederne at blive revideret og må ikke pålægge revisionsvirksomhederne unødige restriktioner og byrder.

13. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere være forelagt for Folketingets Europaudvalg.