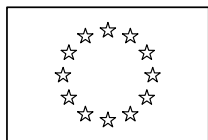


**SV**

**SV**

**SV**



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 5 juni 2008  
SEK(2008) 1974

**ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR**

**Följedokument till**

**KOMMISSIONENS REKOMMENDATION OM BEGRÄNSNING AV DET  
CIVILRÄTTSLIGA ANSVARET FÖR LAGSTADGADE REVISORER OCH  
REVISIONSFÖRETAG**

**SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN**

**{K(2008) 2274 slutlig}  
{SEK(2008) 1975}**

## SAMMANFATTNING

### 1. INLEDNING

Enligt EU:s lagstiftning ska ett företags finansiella rapporter genomgå revision ("lagstadgad revision"). Revisorerna ska ge ett oberoende yttrande över företagets ekonomiska ställning, såsom den beskrivs i redovisningen. Revisorernas roll är därför viktig. Genom att öka investerarnas förtroende bidrar de till finansmarknadernas stabilitet.

Företagsfallissemang (särskilt konkurser) och tidigare oupptäckta fall av oegentligheter från företagsledningar leder ofta till anklagelser om bristande revision, vilket i sin tur kan leda till stämning. I denna konsekvensbedömning utreds om sådana risker för skadeståndsskyldighet hotar hållbarheten och konkurrenskraften hos den nuvarande marknadsstrukturen för lagstadgad revision.

Enligt konsekvensbedömningen är risken för skadeståndsskyldighet betydande för revisionsföretag inom EU. I dag finns inte heller den försäkringskapacitet som skulle behövas för att täcka riskerna.

En annan slutsats som dras mot bakgrund av revisionens marknadsstruktur, är att riskerna för skadeståndsskyldighet i kombination med otillräckligt försäkringsskydd kan avskräcka revisionsföretagen från att tillhandahålla revision till företag. Kommissionen anser att om dessa strukturella hinder (risk för skadeståndsskyldighet/brist på försäkring) inte åtgärdas kommer medelstora revisionsföretag troligen inte bli något verkligt alternativ till de fyra stora revisionsnätverken på den europeiska kapitalmarknaden.

I konsekvensbedömningen presenteras olika förslag på hur situationen ska kunna åtgärdas på EU-nivå. Enligt det förslag som kommissionen förespråkar bör medlemsstaterna uppmuntras att införa ett begränsat skadeståndsansvar i sina nationella ansvarsbestämmelser. Åtgärden på EU-nivå skulle enbart bestå av en rekommendation i vilken begränsningsmålet fastställs. Målet skulle kunna uppnås genom att överordnade principer införs för att se till att begränsningarna är rättvisa för revisorer, företagen som genomgår revision och andra berörda parter. Medlemsstaterna skulle ha ett val mellan de åtgärder som redan finns, som ett tak eller ett proportionellt skadeståndsansvar, en blandning av båda eller andra metoder, t.ex. avtal. Det begränsade skadeståndsansvaret skulle emellertid inte gälla i samband med avsiktliga oegentligheter från revisorns sida.

### 2. PROCEDURFRÅGOR OCH OFFENTLIGT SAMRÅD

Enligt artikel 31 i 2006 års direktiv om lagstadgad revision ska kommissionen granska följderna av de nuvarande nationella ansvarsbestämmelserna för att utföra lagstadgade revisioner på de europeiska kapitalmarknaderna och om försäkringsvillkoren för lagstadgade revisorer och revisionsföretag, inbegripet en objektiv analys av begränsningarna av det ekonomiska ansvaret. När så är lämpligt får kommissionen lägga fram rekommendationer för medlemsstaterna.

I januari 2007 inledde kommissionen ett offentligt samråd om behovet att reformera revisorsansvaret i medlemsstaterna och lade fram fyra alternativ till initiativ. Samrådet grundade sig på resultaten av en studie<sup>1</sup> och diskussioner i en grupp av sakkunniga (Liability Forum). Något mer än hälften av svararna stödde ett kommissionsinitiativ, men inget av alternativen framhölls framför de andra.

### 3. BESKRIVNING AV PROBLEMET

Revisionstjänsten vilar på två principer: 1) Företagen bör kunna välja revisorsföretagen utifrån sina behov och till en rimlig kostnad och 2) investerarna bör kunna förlita sig på ett oberoende revisorsuttalande grundat på revision av hög kvalitet innan de investerar i ett företag. Det ligger i allmänhetens intresse att det finns en hållbar revisionsfunktion och en konkurrensutsatt marknad för revisionsföretagen.

#### *En marknadsstörning på tillgångssidan*

Börsnoterade företag på EU:s kapitalmarknad kräver revision på internationell nivå eftersom de har dotterföretag i länder med olika rättssystem. Företagen är ofta hänvisade till att välja mellan de fyra stora nätverk<sup>2</sup>) som kan möta efterfrågan på internationella revisionstjänster för de börsnoterade företagen. I vissa näringsgrenar (t.ex. finansiella tjänster) är valet ännu mer begränsat, bl.a. på grund av reglerna om oberoende som hindrar företaget från att välja samma nätverk för revision som för andra tjänster.

Dessa fyra stora nätverk har tillsammans en marknadsandel på över 80 % av de börsnoterade företagen i medlemsstaterna. Jämfört med situationen för fem år sedan har risken att ett av dessa nätverk försvinner ökat av olika skäl (t.ex. försämrat rykte, extremt hög skadeståndsansättning, åtal eller strykande ur registret i ett betydelsefullt land vilket skadar varumärket för hela nätverket)<sup>3</sup>.

Utsikterna för att en ny viktig aktör skulle dyka upp på tillgångssidan är mycket dåliga. Det är tids- och resurskrävande att bygga upp det stora internationella nätverk som krävs. Sådana nätverk är inte multinationella företag, utan löst sammanhängande strukturer av oberoende lokala revisionsföretag. Detta beror på att lokala revisionsföretag inte vill dela oförutsägbara risker för skadeståndsskyldighet med andra företag i andra rättssystem. Nya aktörer skulle behöva bygga upp sådana integrerade nätverksstrukturer för att kunna konkurrera med de fyra stora nätverken. Några större investeringar kan dock inte förväntas med tanke på de föreliggande riskerna för skadeståndsskyldighet.

#### *Revisionsbranschens riskexponering*

Eftersom en revisor delar ansvaret med revisionsföretaget frestas den klagande att stämma revisorn när det förekommer oegentligheter hos företaget. Om ett företag går i konkurs ses revisorn som den som har de ekonomiska resurserna att kompensera skadan. Följaktligen riskerar revisionsföretagen att betraktas som lätta att kräva på

---

<sup>1</sup> London Economics: "Study on the Economic Impact of Auditors' Liability Regimes", september 2006.

<sup>2</sup> PWC, KPMG, Deloitte, Ernst & Young.

<sup>3</sup> Risken har inte minskat efter det att Arthur Andersen, det femte stora nätverket, upphörde 2002.

pengar, även om skadan uppstått till följd av oegentligheter, ett handlande som revisionsföretaget inte är ansvarigt för, men som det inte heller upptäckte.

I oktober 2005 uppgav revisionsföretag i EU från de sex största revisionsnätverken<sup>4</sup> att de behandlade 28 utestående ärenden som skulle kunna leda till enskilda ersättningar på över 75 miljoner euro vardera. Av dessa ersättningskrav låg 16 stycken på över 160 miljoner euro och i fem fall låg de enskilda ersättningskraven på över 750 miljoner euro. Sex av de 28 utestående ärendena omfattas av amerikansk lagstiftning. De övriga fallen ligger inom EU.

De viktigaste riskerna för skadeståndsskyldighet är vanligen av internationell art, där revisionen omfattar ett börsnoterat företag med dotterföretag i många rättssystem och investerare som investerar samtidigt i många länder med olika rättssystem. Det är mycket dyrbart att hantera olika ansvarssystem på internationell nivå. Skillnaderna hindrar därför nätverken av revisionsföretag från att integrera sig över gränserna.

### ***Brist på försäkringskapacitet***

Den aktuella nivån på företagsförsäkringar motsvarar ofta mindre än 5 % av de större skadeståndskraven. För det återstående arbetar de fyra största revisionsföretagen med sina egna försäkringsföretag som samlar premier från revisionsföretag i samma nätverk och kan i viss utsträckning täcka några av de större skadeståndskraven. Tillgången till försäkring utifrån för företag som utför revision för börsnoterade företag har minskat kraftigt under åren. Mellan 1981 och 1992 var företagsansvarsförsäkring för revisionsföretag i världen (utom USA) lönsamt under endast två år. Eftersom företagsförsäkringsmarknaden upplevde förluster på över 2 miljarder euro fram till 1992 beslutade man att inte längre erbjuda heltäckande företagsförsäkringar på den internationella revisionsmarknaden.

Situationen förändrades dock inte. Svårigheten att förutsäga framtida skadeståndskrav, både i fråga om sannolikhet och storlek, gör det svårt att effektivt bedöma försäkringsföretagens risker. Under åren 1981 till 2003 låg den genomsnittliga enskilda kostnaden för ett skadeståndskrav gentemot ett EU-företag på 3,9 miljoner euro. De totala kostanderna för ansvarsersättningar har emellertid varierat kraftigt under denna period och nådde 1991 sin högsta nivå på nästan 400 miljoner euro. Vidare minskar det låga antalet stora revisionsnätverk (de fyra stora) kraftigt möjligheten att fördela riskerna bland ett större urval försäkringstagare.

## **4. MÅL**

De allmänna målen för alla typer av strategiska insatser är följande:

- Risken för kapitalmarknaderna för att lagstadgade revisorer inte längre kommer att vara tillgängliga för att granska börsnoterade företag måste minskas.
- Fler revisorer måste uppmuntras att utföra revision av börsnoterade företag.

---

<sup>4</sup>

De fyra största revisionsföretagen samt Grant Thornton och BDO

För att uppnå dessa allmänna mål bör man sträva efter att uppnå följande specifika mål:

- Uppnå rättvisare riskexponering för lagstadgade revisorers ansvar.
- Underlätta tillgången till yrkesmässigt försäkringsskydd för skadeståndsansvar för lagstadgade revisorer.
- Uppmuntra investeringar som ger mindre revisionsfirmor möjlighet att skapa samordnade nätverk.
- Minska skillnaderna mellan ansvarsbestämmelserna i EU.

## 5. HANDLINGALTERNATIV

Begränsning av ansvar skulle inte gälla vid avsiktliga fel eller försummelser från revisorns sida.

I ljuset av detta undersöks följande möjligheter:

- **Alternativ 1:** Inga EU-åtgärder.
- **Alternativ 2:** Investerare eller företag betalar revisorernas ansvarsförsäkring. Med tanke på hur variabelt det civilrättsliga ansvaret är skulle det emellertid vara svårt att genomföra detta alternativ. Investerarna eller företagen skulle behöva betala mycket höga försäkringspremier. Detta alternativ skulle också medföra etiska risker för revisorsyrket, eftersom revisorerna inte skulle behöva betala för sitt civilrättsliga ansvar.
- **Alternativ 3:** Revisorernas riskexponering minskas genom att vissa riskabla arbetsuppgifter undantas från revisionsverksamhet enligt internationella normer ("safe harbour"). Detta alternativ medför samma problem som alternativ 2, eftersom revisorerna skulle försöka hålla sig inom gränserna för den trygghet som sådana "safe harbours" ger.
- **Alternativ 4a:** Harmonisering av ansvarsbestämmelserna utgående från ett tröskelvärde på medlemsstatsnivå. En sådan harmonisering skulle enklast uppnås genom ett direktiv.
- **Alternativ 4b:** Ansvarsbestämmelserna harmoniseras på grundval av proportionellt ansvar. Det innebär att firmornas ansvar skulle vara proportionellt till deras bidrag till den vållade skadan. En sådan harmonisering skulle också enklast uppnås genom ett direktiv.
- **Alternativ 4c:** En begränsning av ansvaret föreskrivs, men metoderna för att uppnå en sådan begränsning fastställs inte. Medlemsstaterna får i stället själva bestämma hur de vill genomföra detta, vilket skulle leda till konvergens på längre sikt. Både ett direktiv och en rekommendation skulle lämpa sig för detta alternativ.

Alternativen 4a, 4b och 4c tycks vara inriktade på målen och jämförs därför med alternativ 1 (inga åtgärder).

## 6. KONSEKVENSBEDÖMNING

### *Inga EU-åtgärder (alternativ 1)*

Det krävs tid och resurser för att uppfylla företagens krav. Nya aktörer på marknaden skulle behöva göra stora investeringar. Om de strukturella hindren (civilrättsligt ansvar/bristande försäkring) inte hanteras på internationell nivå är det osannolikt att medelstora revisorsfirmor någonsin kan bli ett verkligt alternativ till de fyra storas revisorsnätverk på de europeiska kapitalmarknaderna.

Det är osannolikt att många medlemsstater skulle försöka begränsa det civilrättsliga ansvaret utan en tydlig signal från EU. Hittills har endast sju av 27 medlemsstater tagit upp denna fråga på nationell nivå. Det saknas fortfarande insikt i EU om att civilrättsligt ansvar är ett problem på den internationella revisionsmarknaden. USA införde proportionellt ansvar på federal nivå 1995. Under de senaste två åren har behovet av att sätta ett tak för civilrättsligt ansvar diskuterats i flera rapporter från berörda parter.

### *Införande av ett tröskelvärde för civilrättsligt ansvar (alternativ 4a)*

Ett tak eller tröskelvärde skulle göra riskexponeringen för ansvarsskyldighet mer förutsägbar. Det skulle också förbättra revisorernas försäkringstäckning, eftersom de potentiella riskernas omfattning skulle vara begränsade, och försäkringsbolagen lättare skulle kunna sätta effektiva premier. Beroende på tröskelvärdets nivå skulle minskat civilrättsligt ansvar kunna främja investeringar i revisorsfirmor som vill ta sig in på den internationella revisionsmarknaden. Skillnaderna mellan ansvarsbestämmelserna i EU:s olika medlemsstater skulle också minska.

### *Införande av proportionellt ansvar genom ett direktiv (alternativ 4b)*

Detta skulle leda till en rättvisare riskexponering för revisorer, eftersom deras civilrättsliga ansvar skulle stå i proportion till deras faktiska ansvar för skadan. Revisorer skulle inte längre vara solidariskt ansvariga med företagen. Proportionellt ansvar är emellertid eventuellt inte tillräckligt för att skydda revisorer mot orimliga krav, eftersom det inte innebär ett absolut tak för sådana krav. Därför skulle svårigheterna att försäkra revisionsfirmor inte minska lika mycket som om ett ansvarstak infördes. Alternativet skulle undanröja skillnaderna mellan de olika ansvarsbestämmelserna runt om i EU.

### *Främja konvergens av medlemsstaternas bestämmelser om ansvarsbegränsning (alternativ 4c)*

Detta alternativ täcker i stora delar de första tre alternativen, men ger samtidigt medlemsstaterna möjlighet att välja den lämpligaste lösningen utgående från varje lands särskilda villkor. Det skulle inte undanröja skillnaderna mellan EU-medlemsstaternas ansvarsbestämmelser helt. Revisionsfirmorna skulle emellertid få mycket mer likvärdiga konkurrensvillkor. Detta alternativ skulle naturligtvis få större

genomslagskraft om alla medlemsstater skulle genomföra en rekommendation, eller om detta alternativ infördes genom ett direktiv.

### ***Effekter på revisionskvaliteten till följd av alternativen 4a, 4b och 4c***

Inget kommissionsinitiativ skulle gälla om en revisor avsiktligt begår en oegentlighet, till exempel genom att samarbeta med ledningen vid företagsbedrägerier. Motståndarna mot reformer hävdar också att revisorerna skulle bli slarvigare och att revisionskvaliteten skulle minska om revisorernas ansvar begränsades, till exempel genom ett tröskelvärde. Erfarenheten i de länder som har ett sådant tröskelvärde (Tyskland, Österrike och Belgien, bl.a.) visar emellertid inga sådana negativa följder. Dessutom kommer de oberoende offentliga kontrollorganen (som ska inrättas i alla medlemsstater i enlighet med 2006 års direktiv om lagstadgad revision) att spela en nyckelroll för att bibehålla revisionskvaliteten i framtiden. Dessa organ ska genomföra regelbunden och oberoende inspektioner i revisionsfirmorna.

### ***Andra tänkbara för- och nackdelar för berörda parter utanför revisionsfirmorna***

Ett tak för civilrättsligt ansvar i EU skulle ha flera fördelar. Inte minst skulle företagen ha större urval, utöver de fyra stora revisionsfirmorna. Ett större urval blir desto nödvändigare med tanke på att det finns risk för att ett av dagens stora nätverk försvinner.

Flera berörda parter ser emellertid också tänkbara nackdelar:

Företag oroar sig för effekterna på styrelseledamöters och chefers ansvar. Styrelseledamöternas och chefernas civilrättsliga ansvar kan emellertid, till skillnad från de lagstadgade revisorernas ansvar, spridas på många fler aktörer, och därmed försäkras.

En annan farhåga är att tredje parter (inte minst investerare) inte skulle kompenseras för hela sin förlust. Det är emellertid redan fallet, eftersom kompensationsklagomål omfattas i praktiken begränsas av revisionsfirmornas ekonomiska kapacitet. Fördelarna med att begränsa revisorernas ansvar skulle i detta fall vara att bestämmelserna är förutfastställda och att de klagande inte skulle förvänta sig obegränsad ersättning. Dessutom bör det tröskelvärde som medlemsstaterna väljer garantera att de skadade parterna får en rättvis ersättning.

### ***Positiva effekter främst för de fyra stora?***

De stora näten kommer inte att bli ”immuna” mot revisionsfel, utan kommer även framöver att behöva ersätta de skadade parterna, något som i många fall kan innebära mycket höga belopp. En ansvarsbegränsning skulle däremot vara till fördel med nya parter på marknaden, särskilt de medelstora firmorna, eftersom de inte alltid har samma möjligheter att inrätta koncernägda försäkringsbolag, något som de fyra stora redan gjort för tio år sedan. Dessutom skulle lägre ansvar ge mer incitament för nya investeringar i medelstora revisionsfirmor som skulle hjälpa dem att konkurrera med de stora revisionsnäten.

### ***Andra effekter***

En EU-omfattande ansvarsbegränsning skulle endast hantera delar av den riskexponering som revisorer är exponerade för i andra delar av världen (inte minst USA). Det skulle emellertid i alla fall omfatta riskerna från de europeiska kapitalmarknaderna. En ansvarsbegränsning skulle endast medföra begränsade administrativa kostnader.

## **7. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN**

Begränsat ansvar skulle göra det lättare att för revisorer att komma åt yrkesmässigt försäkringsskydd för skadeståndsansvar och samtidigt främja investeringar som ger revisionsfirmor möjlighet att skapa mer samordnade nätverk. Riskexponeringen skulle bli rättvisare än i dag. Det skulle emellertid förutsätta att man valde mellan alternativ 4a och 4b. Ett tak skulle eventuellt kunna ha som nackdel att revisorer inte skulle behöva betala ersättning utöver ett fastställt belopp även om omfånget av deras fel i princip skulle kräva det. Investerare skulle därför eventuellt kunna frukta att ett tak skulle få negativa följder för revisionskvaliteten. Å andra sidan skulle proportionellt ansvar kunna ses som ett mindre effektivt sätt att underlätta tillgången till försäkring och begränsa revisorernas ansvar än ett tak.

Det råder oenighet om vilket alternativ som är bäst. Hittills har endast sju av 27 medlemsstater begränsat ansvar. Av dessa har några valt ett tak, och andra har proportionellt ansvar. Kommissionens offentliga samråd bekräftar oenigheterna. Alternativ 4c tar hänsyn till sådana skillnader och ger många fördelar jämfört med alternativet att kommissionen inte gör något alls. Medlemsstaterna skulle i dag inte godta ett direktiv för genomförande av alternativ 4c. Det är därför att föredra att börja med en rekommendation på detta nya område. Det är inte sagt att alla medlemsstater genomför denna omgående. Men ju fler som gör det, desto större blir fördelarna. Vissa kan verka som katalysatorer för andra, och detta kan t.o.m. leda till konvergens inom EU.

## **8. SLUTSATS**

En kort rekommendation med fastställda principer (alternativ 4c) verkar vara den lämpligaste lösningen för att uppnå de allmänna och särskilda målen. Kommissionen skulle övervaka och utvärdera rekommendationens effekter.