



## NOTAT

1. marts 2016

**Høringsnotat vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af revisorloven og forskellige andre love (gennemførelse af ændringer i revisordirektivet og valgmuligheder i forordningen om særlige krav til revision af virksomheder af interesse for offentligheden).**

### 1. Indledning

Lovforslaget gennemfører EU's direktiv om ændring af revisordirektivet og sikrer samtidig, at lovforslaget er i overensstemmelse med EU's nye forordning om specifikke krav til lovpligtig revision af virksomheder af interesse for offentligheden (Public Interest Entities - PIE virksomheder).

Lovforslaget indeholder bl.a. bestemmelser om revisors forberedelse og tilrettelæggelse af arbejdet, der skal øge kvaliteten, samt om styrket uafhængighed i det offentlige tilsyn med revisorerne.

Der foreslås samtidig en sanering af eksisterende overimplementering af EU-reglerne, som bl.a. indebærer at definitionen af PIE virksomheder begrænses til EU's mindstekrav.

Endvidere udnyttes de lempelsesmuligheder, som direktivet og forordningen giver medlemsstaterne.

For at sikre, at revisorloven er i overensstemmelse med forordningen, foreslås der gennemført en forenkling af myndighedsstrukturen på revisorområdet, som bl.a. også sikrer uafhængighed i forhold til revisorbranchen.

I kvalitetskontrollen med revisionsvirksomhederne indføres mere risikobaseret kontrol.

Derudover ændres sanktionssystemet til lempeligere sanktioner for mindre førstegangsovertrædelser og til gengæld strengere sanktioner for grove overtrædelser.

Lovforslaget er sendt i høring den 21. december 2015 til i alt 127 organisationer, foreninger, m.v. med høringsfrist den 18. januar 2016.

Der er modtaget høringssvar fra 27 organisationer, foreninger, m.v. Heraf har 21 haft bemærkninger til udkastet til lovforslaget.

Generelt er der fra høringsparterne bred opbakning til lovforslaget. De generelle bemærkninger til lovforslaget gennemgås og kommenteres nedenfor i afsnit 2. Konkrete bemærkninger til de enkelte emner i lovudkastet gennemgås og kommenteres nedenfor i afsnit 3.

Høringen har medført et par enkelte indholdsmæssige ændringer i lovforslaget. Der er nu udnyttet en lempelsesmulighed i direktivet, således at mindre ikke børsnoterede kreditinstitutter kan fritages fra kravene om revisionsudvalg. Endvidere er antallet af repræsentanter for regnskabsbrugerne i Revisornævnet udvidet permanent fra 6 til 8 medlemmer med henblik på at sikre tilstedeværelsen af de rette kompetencer ved behandlingen af sager om overtrædelse af revisorlovgivningens bestemmelser om ledelsesansvar. Som konsekvens udvides antallet af revisorer tilsvarende.

Nogle af høringssvarene har givet anledning til redaktionelle og tekniske ændringer samt præciseringer i lovteksten og bemærkningerne. Disse ændrer dog ikke ved substansen i lovforslaget og omtales derfor som udgangspunkt ikke nærmere i dette notat.

## **2. Generelle bemærkninger**

I høringssvarene er der generelt bred opbakning til, at der med lovforslaget lægges op til en minimumsimplementering af EU-reglerne, og at eksisterende overimplementering fjernes. Således udtaler FSR – danske revisorer, DI, Dansk Erhverv, rederiforeningerne, Landbrug og Fødevarer, samt Fondsmæglerforeningen, at de er enige i, at Danmark ikke bør gå længere end EU-reglerne lægger op til. FSR – danske revisorer støtter, at man fra dansk side udnytter den fleksibilitet, som EU-reglerne giver mulighed for. DI anfører, at man er enig i, at Danmark med implementeringen skal sikre danske revisionsvirksomheder konkurrencedygtige regler. Dansk Erhverv bifalder regeringens stærke fokus på at undgå overimplementering. Landbrug & Fødevarer/SEGES anfører, at ved at undgå overimplementering og udnytte lempelsesmulighederne undgås at påføre danske virksomheder en betydelig ekstraudgift.

Dansk Aktionærforening finder, at en enkelt medlemsoption om at kunne forlænge revisionsvirksomhedens valgperiode ikke bør udnyttes, men har herudover ingen bemærkninger til lovforslaget.

Danske Advokater kan ikke støtte den minimumsimplementering, der lægges op til, idet Danske Advokater finder, at der er områder, hvor overimplementering er på sin plads, for eksempel hvor specifikke danske forhold tilsiger det. Danske Advokater anfører, at der ikke kun skal ses på den besparelse, som en virksomhed opnår ved en forenklet revision, men at beskyttelsehensynet ved en ordentlig revision rækker videre til alle virksomhedens interessenter. Den særlige danske erhvervsstruktur gør, at der ikke kan sammenlignes med andre lande, ligesom lovforslaget går i

modsat retning af de nyligt indførte regler om erhvervsdrivende fonde og anbefalingerne om god selskabsledelse.

FSR og Danske advokater kan tilslutte sig, at revisorlovens anvendelsesområde uændret skal være bredere end direktivets anvendelsesområde, og omfatte alle erklæringer med sikkerhed, idet det blandt andet giver større tillid til sådanne erklæringer.

DI anfører, at beregningen af de administrative byrder ikke giver et retvisende billede af de reelle byrder, som virksomhederne samlet vil blive mødt med, idet de administrative byrder, der udspringer af forordningen, ikke er medtaget i lovforslagets beregninger. DI foreslår, at de direkte byrder fra forordningen indarbejdes i lovforslagets almindelige bemærkninger.

For så vidt angår den foreslåede forenkling af myndighedsstrukturen på revisorområdet samt at der ved kvalitetskontrollen med revisionsvirksomhederne indføres mere risikobaseret kontrol, anfører FSR, at man grundlæggende er enig i lovudkastet omkring den nye kvalitetskontrol og tilsyn. FSR – danske revisorer tilslutter sig ligeledes som udgangspunkt forslaget om at ”skærpe i toppen” af sanktionerne, ligesom FSR – danske revisorer bakker op om den nye organisering med bl.a. et Revisorråd, idet FSR dog gør opmærksom på, at der er nogle retssikkerhedsmæssige udfordringer, der skal adresseres. Dansk Erhverv, DI og Danske Advokater støtter også de foreslåede ændringer vedrørende tilsyn, sanktioner og organisering. Realkreditrådet lægger vægt på, at Realkreditrådet på linje med de specifikke erhvervsorganisationer, som er opført i lovbemærkningerne, også bliver repræsenteret i Revisorrådet.

### **Kommentar**

*Det er regeringens holdning, at der ved implementering af EU-regler ikke skal overimplementeres, medmindre tungtvejende hensyn tilsiger det. Den nye EU-forordning medfører en række øgede byrder for de virksomheder, som defineres som PIE-virksomheder. Hertil kommer, at en overimplementering vil medføre strengere krav for virksomhederne end de krav, der gælder i de lande, som vi i Danmark normalt sammenligner os med, hvilket ville skade virksomhedernes konkurrenceevne. I direktivet er børsnoterede selskaber, kreditinstitutter og forsikringsselskaber som minimum defineret som PIE virksomheder. I Danmark har man tidligere valgt at omfatte flere virksomheder af PIE definitionen, herunder de store ikke-børsnoterede fondsejede virksomheder.*

*Der er ikke grund til at stille disse særligt skærpede krav til flere virksomheder end EU's mindstekrav foreskriver. Det skyldes at virksomhederne fortsat vil være underlagt revision og kravene til uafhængighed mv. allerede er skærpet i de internationale revisionsstandarder og etiske regler, som gælder for alle revisioner, og der dermed allerede eksisterer gode og fuldt ud tilstrækkelige uafhængighedskrav. Dertil kommer, at der*

ikke eksisterer det samme behov for at beskytte private investorer i de fondsejede virksomheder.

På den baggrund findes der ikke behov for at udvide EU-reglernes skærpede og bebyrdende krav til flere virksomheder end de, som EU-reglerne fastsætter som minimum. Endelig vil det gennem den risikobaserede udtagelse til kvalitetskontrol sikres, at der løbende foretages den nødvendige kontrol med, at de store virksomheder, som ikke er omfattet af PIE-definitionen, bliver revideret i overensstemmelse med revisorloven, herunder revisionsstandarderne.

For så vidt angår byrdeberegningen er det rigtigt, at der med forordningen følger en række nye forpligtelser for virksomheder, der defineres som virksomheder af interesse for offentligheden (PIE virksomheder), og at disse forpligtelser medfører udgifter for virksomhederne. Det er blandt andet også grunden til, at der er foreslået en minimumsimplementering, således at kun de virksomheder, som efter EU-reglerne i forordningen skal være PIE virksomheder, fremover vil være PIE virksomheder. I og med, at der er tale om forpligtelser i medfør af en forordning, som ikke skal implementeres, men er umiddelbart gældende i Danmark, skal de administrative og erhvervsøkonomiske byrder ikke opgøres i forbindelse med lovforslaget. EU-kommissionen har i sin konsekvensanalyse (impact assessment) til sit oprindelige forslag til forordningen anslået byrdernes omfang, hvor det var muligt at kvantificere dem. EU-kommissionen opgør alene de forventede byrder ved de forslag, de fremsætter. Det vil i mange tilfælde, herunder i forbindelse med nærværende forordning, være forskelligt på afgørende punkter ift. den vedtagne forordning. Hvis man således ser bort fra byrderne ved de krav, der allerede var gældende i Danmark inden den nye forordning blev udarbejdet, eller som er udgået af den endelige forordning, er omfanget af nye byrder på baggrund af EU-Kommissionens beregninger, på ca. 45.000 kr. - 1,1. mio. kr. pr. PIE virksomhed afhængig af virksomhedens størrelse og branche.

Den foreslåede organisering af det fremtidige offentlige tilsyn med revisorerne vil sikre, at tilsynet effektiviseres og har den uafhængighed fra branchen, som kræves ifølge EU-reglerne. Ved sammensætningen af tilsynet vil der blive taget hensyn til, at den nødvendige fagekspertise kan inddrages, hvor den er nødvendig og relevant.

For så vidt angår repræsentationen i Revisorrådet, deler Forsikring & Pension og Finansrådet i den gældende ordning en plads. Delingen kan udvides til også at omfatte Realkreditrådet.

### **3. Bemærkninger til lovforslagets konkrete indhold**

#### **3.1. Virksomheder af interesse for offentligheden**

DI er enig i den valgte tilgang, hvorefter definitionen af virksomheder af interesse for offentligheden (PIE virksomheder) ikke går videre end EU's

minimumskrav. Derved vil de virksomheder, der omfattes, ligge på linje med en række af vores nabolande, herunder Sverige, Finland, Norge, Tyskland og UK, og dermed sikres en konkurrencedygtig implementering. En udvidelse ville medføre betydelige administrative og økonomiske konsekvenser for disse virksomheder.

Rederiforeningerne hilser det velkomment, at definitionen indskrænkes til direktivets minimumskrav, da regelsættet er teknisk og praktisk uegnet til f.eks. unoterede virksomheder, der ikke har handel med aktier på børsen, men typisk har én stor ejer bag sig. Det betyder også, at danske virksomheder sidestilles med virksomheder i vores nabolande såsom Sverige og Tyskland.

Dansk Erhverv bakker op om minimumsimplementering af EU-reglerne. En udvidelse vil svække den danske konkurrenceevne i ikke ubetydelig grad og pålægge dele af erhvervslivet flere omkostninger. Dansk Erhverv bifalder særligt, at større unoterede virksomheder ikke omfattes af de mest strikse dele af EU-reglerne, dels af hensyn til den danske konkurrenceevne, dels fordi det er vanskeligt at se, hvad der skulle retfærdiggøre en udvidet definition særligt, når der sammenlignes med Sverige og Tyskland.

Landbrug & Fødevarer/SEGES tillægger det stor betydning, at regeringen bl.a. målretter de nye og skærpede regler til børsnoterede virksomheder, banker, forsikring og realkredit, og dermed undgår at pålægge virksomhederne en betydelig udgift. Ved at tage andre store virksomheder ud af definitionen tilnærmes den danske lov gennemførelsen i vores nabolande, og konkurrenceforvridende overimplementering fjernes.

ATP og AES er tilfredse med, at definitionen indskrænkes til direktivets mindstekrav, og at ATP og AES dermed ikke generelt og direkte underlægges krav til revision ud fra hensyn, der hovedsagelig vedrører kommercielle- og markedsorienterede virksomheder. Herved sikres, at reguleringen af ATP og AES, herunder deres revisionsforhold, fortsat kan tilpasses ATP's og AES' særlige og særegne forhold.

Dansk Byggeri foreslår, at offentlige og halvoffentlige selskaber, herunder forsyningsselskaber, forbliver omfattet af definitionen af virksomheder af offentlig interesse for at sikre gennemskueligheden i sådanne virksomheder.

Finansrådet påpeger, at de nye EU-revisionsregler vil medføre betydelige administrative byrder og omkostninger for virksomheder af interesse for offentligheden og er derfor positivt indstillet overfor, at regeringen lægger op til en afbalanceret implementeringstilgang, hvor der ikke indføres nationale skærpselser.

Den Danske Fondsmæglerforening er tilfreds med, at den danske definition af virksomheder af interesse for offentligheden holdes inden for EU's egen snævre definition. Herved sikres det bl.a., at den danske konkurrencesituation ikke forringes, og at Danmark ikke går længere end nødvendigt ved implementering af reglerne.

FSR – danske revisorer er enige i afgrænsningen af virksomheder af offentlig interesse, da den afspejler den type af interesse, som reglerne i forordningen er afpasset efter: Brede investor- og kreditorinteresser. Foreningen er derfor enig i ikke at medtage store, unoterede selskaber og øvrige finansielle virksomheder, hvor der ikke foreligger den forudsatte brede offentlige interesse af den pågældende karakter. På den måde vil lovgivningen ikke gå videre end EU-kravene, som det også er tilfældet i landene omkring os.

FSR er derimod uenig i bemyndigelsen til, at erhvervs- og vækstministeren efter forhandling med social- og indenrigsministeren kan anvende EU-reglerne helt eller delvist på kommunerne, regionerne og de kommunale virksomheder. Foreningen anerkender, at der skal være god økonomistyring og gennemsigtighed i økonomien hos bl.a. kommunerne, men at det allerede er sikret af særlige regler på området. Foreningen foreslår i stedet, at eventuelle nødvendige tilpasninger af reguleringen i den offentlige sektor foretages på baggrund af en analyse af behov og ønsker, der er uafhængig af EU-regelsættet.

Danske Regioner noterer med tilfredshed, at regioner, kommuner og kommunale fællesskaber ikke længere vil være omfattet af definitionen af virksomheder af interesse for offentligheden, da det med de ændrede regler ikke giver mening at opretholde denne definition i forhold til kommunale myndigheder.

Danske Regioner noterer, at der i stedet indsættes en hjemmel til at fastsætte regler for regioner, kommuner og kommunale fællesskaber. Under henvisning til bemærkningerne til bestemmelsen påpeger Danske Regioner vigtigheden af, at der foretages de fornødne afgrænsninger i de kommende regler og ser frem til at drøfte indholdet af den kommende bekendtgørelse.

Københavns Kommune ønsker, at kommunernes revision fortsat skal være underlagt den højeste standard og går ind for, at kommunerne af hensyn til den offentlige interesse og økonomiske størrelse i videst mulig omfang fortsat er omfattet af eller sidestillet med definitionen som virksomheder af interesse for offentligheden i revisorloven.

Københavns Kommune bemærker vedrørende hjemlen til at fastsætte yderligere regler om den kommunale og regionale revision, at den er bekendt med den mellem Danske Regioner, KL og Social- og Indenrigs-

nisteriet opnåede fælles forståelse om udmøntningen af hjemlen. Kommunen bifalder som udgangspunkt denne løsning.

Danske Advokater påpeger, at det er et politisk spørgsmål, om definitionen af virksomheder af interesse for offentligheden alene skal følge EU-direktivets minimumsregler, men at definitionen efter foreningens opfattelse er for snæver, da skillelinjen mellem virksomheder af interesse for offentligheden og andre virksomheder ikke synes at afspejle de samfundsmæssige hensyn.

Danske Advokater mener bl.a., at statslige aktieselskaber bør omfattes af definitionen som følge af deres særlige offentlige relevans på grund af arten af deres aktiviteter, deres størrelse eller antallet af medarbejdere, jf. direktivets definition, og at tilsvarende kan siges for kommunale fællesskaber mv. Foreningen noterer sig dog bemærkningerne til hjemlen til at fastsætte yderligere krav til revisionen af regioner og kommuner mv.

Danske Advokater foreslår endvidere, at det præciseres i lovteksten eller bemærkningerne til lovforslaget, hvad der nærmere skal forstås ved "værdipapirer" i den foreslåede definition af virksomheder af interesse for offentligheden.

### **Kommentarer**

*Det ændrede revisordirektiv viderefører definitionen af virksomheder af interesse for offentligheden. Den nye forordning om specifikke krav til lovpligtig revision af virksomheder af interesse for offentligheden gælder for revisorer og revisionsvirksomheder, der reviderer virksomheder af interesse for offentligheden samt for virksomheder af interesse for offentligheden. Lovens definition af virksomheder af interesse for offentligheden får dermed direkte betydning for revisorer og virksomheder, der omfattes af de skærpede krav i forordningen. Forordningens krav vil pålægge de omfattede revisorer og virksomheder betydelige erhvervsøkonomiske omkostninger.*

*Med lovforslaget lægges der derfor op til at definitionen følger direktivets mindstekrav, hvorved danske virksomheder konkurrencemæssigt sidestilles med virksomhederne i vores nabolande. Der er bred opbakning i de modtagne høringssvar til den foreslåede definition af, hvilke virksomheder, der skal være omfattet af definitionen, som derfor foreslås fastholdt. Der er lagt vægt på, at der også for virksomheder, der falder uden for definitionen, er meget skrappe krav til revisors uafhængighed samt vigtigheden af, at danske virksomheder ikke unødigt bebyrdes mere end tilsvarende virksomheder i nabolande som Sverige og Tyskland.*

*I definitionen anvendes udtrykket "virksomheder, der har værdipapirer optaget til handel på et reguleret marked". I direktivteksten anvendes udtrykket "omsættelige værdipapirer", mens den nye årsregnskabslov fra 2015 i en tilsvarende definition anvender udtrykket "kapitalandele,*

*gældsinstrumenter eller andre værdipapirer”. Der er ikke materiel forskel på de virksomheder, der falder ind under definitionen efter revisorloven og efter årsregnskabsloven, hvorfor det vil være hensigtsmæssigt at benytte samme udtryk. Formuleringen i revisorloven af definitionen på virksomheder af interesse for offentligheden vil derfor blive tilpasset til årsregnskabsloven, så der ikke skabes usikkerhed om, hvilke virksomheder, der er omfattet.*

*For så vidt angår statslige aktieselskaber er disse ikke omfattet af den foreslåede PIE definition. Det er i overensstemmelse med forslaget fra Revisorkommissionen, som har været i dialog med Finansministeriet. Finansministeriet holdning er, at statslige aktieselskaber bør reguleres som andre selskaber, så de kan konkurrere på lige fod.*

*Med lovforslaget lægges der op til, at erhvervs- og vækstministeren efter forhandling med social- og indenrigsministeren kan fastsætte regler til fremme af den kommunale og regionale revisions uafhængighed, kvalitet og sagkundskab og om kontrollen med denne revision. Kommunernes og regionernes økonomiske forvaltning er af stor offentlig interesse. Det er vigtigt at varetage hensynet til denne interesse, selvom myndighederne ikke længere er omfattet af definitionen af virksomheder af interesse for offentligheden. Samtidig er det dog vigtigt, også at tage hensyn til, at kommunerne og regionerne ikke pålægges unødvendige og bebyrdende krav. Derfor lægges der op til, at der udstedes en bekendtgørelse, hvor der tages nøje stilling til, hvilke af forordningens krav, som bør gælde for kommunerne og regionerne.*

*I bemærkningerne til lovforslaget fremgår rammerne for sådanne regler, hvor der tages hensyn til de særlige forhold, der gælder for den kommunale og regionale sektor. Der har endvidere været ført drøftelser mellem Danske Regioner, KL og Social- og Indenrigsministeriet med henblik på en fælles forståelse af, hvordan hjemlen nærmere vil kunne udmøntes. Denne dialog vil blive fortsat med henblik på udformningen af den kommende bekendtgørelse, ligesom bl.a. FSR – danske revisorer vil blive inddraget i den forbindelse.*

*Det vurderes derfor, at der ikke er behov for at iværksætte en særskilt analyse med henblik på reguleringen.*

### **3.2. Uafhængighed**

Danske Advokater anfører, at det havde været mere hensigtsmæssigt at indføre et forbud mod levering af ikke-revisionsydelse for alle virksomheder og ikke kun til virksomheder af interesse for offentligheden, da revisorlovens uafhængighedsregler ikke er egnede til at tage højde for, at revisor udfører ikke-revisionsydelser.

Danske Advokater støtter ikke udnyttelse af optionerne i den nye forordning, hvorefter revisor til virksomheder af interesse for offentligheden



kan levere visse skatte- og vurderingsydelser og undtagelsesvist kan få dispensation fra 70 pct. grænsen, da levering af ikke-revisionsydelser og overskridelse af grænsen bringer revisors uafhængighed i fare.

Danske Advokater påpeger ligeledes, at der er uklarhed om fortolkningen af forordningens forbudte ydelser og efterlyser en præcisering i bemærkningerne.

FSR – danske revisorer anfører, at det giver god mening, at virksomheden fortsat kan trække på udvalgte rådgivningsydelser hos revisionsvirksomheden. Foreningen påpeger, at rådgivningen ikke må true revisors uafhængighed og at købet af rådgivningsydelser altid skal godkendes af virksomhedens revisionsudvalg. Foreningen efterlyser endvidere klarhed over forståelsen af reglerne i den nye forordning om specifikke krav til lovpligtig revision i virksomheder af interesse for offentligheden.

Forsikring & Pension anfører, at de fastlagte væsentlighedsniveauer for, hvorvidt et revisionselskab tillige kan påtage sig rådgivningsopgaver, skærpes. Det indebærer, at forsikringselskaberne i mange tilfælde skal anvende en anden ekstern rådgiver/selskab end den valgte revision, hvilket vurderes at medføre øgede udgifter for forsikringselskabet.

KPMG Acortax bemærker, at det efter forslaget tillades, at revisor levere visse skatte- og vurderingstjenester, men at det er uklart, hvordan de skal behandles i relation til den nye forordnings 70 pct. grænse og i forhold til revisionsudvalget. KPMG Acortax stiller endvidere en række spørgsmål om fortolkningen af artikel 5 om forbudte ydelser i forordningen.

### **Kommentarer**

*De foreslåede ændringer af de generelle regler om revisors uafhængighed følger af ændringer i revisordirektivet. Som hidtil fastslås, at revisor ikke er uafhængig, hvis revisor f.eks. leverer ydelser, som for en velinformeret tredjemand kan vække tvivl om revisors uafhængighed. Hvis der er trusler mod revisors uafhængighed, skal revisor træffe sikkerhedsforanstaltninger for at mindske truslerne. Det kan for eksempel være afståelse fra at udføre revisionen. Revisor skal endvidere i arbejdspapirerne dokumentere alle væsentlige trusler mod uafhængigheden ved levering af andre ydelser og de sikkerhedsforanstaltninger, der er truffet for at mindske disse trusler. F.eks. kan levering af regnskabsmæssig assistance til revisionskunden skabe en egenkontroltrussel, hvor en sikkerhedsforanstaltning kan være, at assistancen udføres af en person, der ikke er medlem af revisionsteamet.*

*Det er derfor vurderingen, at de generelle regler om revisors uafhængighed sikrer, at brugere af f.eks. reviderede regnskaber for virksomheder, der ikke er af offentlig interesse, kan have tillid til revisors revisionspåtegning. Der er derfor ikke behov for yderligere at skærpe kravene til uafhængigheden.*

*Efter lovforslaget udnyttes to optioner i den nye forordning om specifikke krav til lovpligtig revision af virksomheder af interesse for offentligheden. Revisor kan for det første levere visse skatte- og vurderingsydelser til revisionskunder, der er virksomheder af interesse for offentligheden. Derudover kan Erhvervsstyrelsen undtagelsesvist i op til to år fritage for forordningens begrænsning på levering af ikke-revisionsydelser til revisionskunder, der er af interesse for offentligheden.*

*Tilladelsen til at levere visse skatte- og vurderingsydelser skal opfylde flere betingelser, herunder at ydelserne enkeltvis eller samlet har uvæsentlig indvirkning på det reviderede regnskab, og at revisor opfylder de generelle uafhængighedsbestemmelser ved levering af ydelserne.*

*Det vurderes som følge heraf ikke at være betænkeligt i forhold til revisors uafhængighed, at lovforslaget udnytter de muligheder, der ligger i forordningen.*

*Forordninger er direkte gældende i medlemslandene og må ikke implementeres nationalt, medmindre forordningen direkte indeholder optioner for medlemslandene. De forbudte ikke-revisionsydelser er fastsat i den nye forordnings artikel 5, hvorfor en præcisering og fortolkning af de enkelte forbudte ikke-revisionsydelser ikke er tilladt.*

*Erhvervsstyrelsen vil i forbindelse med vedtagelsen af lovforslaget udarbejde vejledninger, der kan bidrage til at skabe klarhed om rækkevidden af bestemmelser i den nye forordning. Styrelsen vil endvidere arbejde for, at der i EU-regi skabes en fælles forståelse af bestemmelser i forordningen, og at disse fortolkninger og vejledninger gøres offentligt tilgængelige.*

### **3.3. Revisionsudvalg**

Finansrådet gør opmærksom på, at ændringsdirektivet indeholder en lempelsesmulighed for visse ikke-børsnoterede finansielle virksomheder vedrørende forpligtelsen til at etablere et revisionsudvalg, som ikke er udnyttet i lovudkastet. Efter Finansrådets opfattelse bør lempelsesmuligheden udnyttes. Konsekvensen vil i modsat fald være, at en række mindre kreditinstitutter, som i dag ikke har pligt til at etablere et revisionsudvalg, skal etablere et revisionsudvalg.

Lokale Pengeinstitutter har ligeledes anført, at lempelsesmuligheden bør udnyttes. Organisationen gør herunder opmærksom på, at hvis lempelsesmuligheden ikke udnyttes, bør der indsættes en overgangsordning, så forpligtelsen for de mindre pengeinstitutter, der i dag som følge af den gældende fritagelse for at etablere et revisionsudvalg, først skal gælde fra førstkommande generalforsamling eller tilsvarende, der afholdes efter udgangen af 2016.

### **Kommentar**

*Direktivet indeholder en række muligheder for at fritage for kravene om revisionsudvalg, som allerede er indeholdt i lovudkastet. Hertil kommer muligheden for også at fritage penge- og realkreditinstitutter, som opfylder visse nærmere betingelser. Betingelserne er ifølge direktivet, at pågældende institut ikke må have sine aktier optaget til handel på nogen medlemsstats regulerede marked, at instituttet løbende eller gentagne gange kun har udstedt obligationer optaget til handel på et reguleret marked, forudsat at den samlede nominelle værdi af obligationerne er på under 100 mio. EUR og at instituttet ikke har offentliggjort et prospekt efter direktiv 2003/71/EF.*

*Det er regeringens politik, at der ved implementeringen af EU forpligtelser ikke skal ske overimplementering, idet danske virksomheder ikke skal stilles konkurrencemæssigt ringere ved en sammenligning med tilsvarende udenlandske virksomheder. I overensstemmelse hermed er det tillige hensigten ved implementeringen af EU forpligtelser at udnytte alle lempelsesmuligheder. Det har ikke været hensigten ikke at udnytte alle direktivets lempelsesmuligheder. Der vil derfor blive indsat en bestemmelse i lovforslaget, således at muligheden for at fritage visse finansielle virksomheder fra kravene om revisionsudvalg udnyttes.*

*De finansielle virksomheder, som lempelsesmuligheden vil få betydning for, er pengeinstitutter og realkreditinstitutter, hvis ejerandele ikke er børsnoterede, og som kun har udstedt obligationer optaget til handel på et reguleret marked, hvis samlede nominelle værdi er på under 100 mio. EUR. Herudover må virksomheden ikke have offentliggjort noget prospekt i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/71/EF af 4. november 2003 om det prospekt, der skal offentliggøres, når værdipapirer udbydes til offentligheden eller optages til handel. Lempelsesmuligheden vil endvidere omfatte sådanne institutter, hvis ejerandele ikke er børsnoterede, og som ikke har udstedt obligationer optaget til handel på et reguleret marked.*

*I bemærkningerne til en sådan bestemmelse vil anvendelsesområdet optaget til handel på et reguleret marked blive præciseret.*

### **3.4. Revisorrådet og eksamen**

FSR – danske revisorer er i hovedsagen enige i lovudkastets ændringer om det fremtidige tilsyn med revisionsvirksomheder og revisorer, hvor Revisortilsynet nedlægges, og hvor beslutningskompetencen lægges over til Erhvervsstyrelsen med etablering af Revisorrådet. FSR – danske revisorer forslår, at Revisorrådet inddrages i principielle spørgsmål om sanktioner.

Foreningen Danske Revisorer bakker op om at knytte eksamen tættere til praktikken, men udtrykker samtidig bekymring over at udvælgelsen af en enkelt brancheorganisation til at forestå den praktiske gennemførelse af revisoreksamenerne.

## **Kommentarer**

*Det fremgår af revisordirektivet, at medlemsstaterne tilrettelægger et effektivt system for offentligt tilsyn med revisorer og revisionsvirksomheder, og udpeger en kompetent myndighed, der har ansvaret for dette tilsyn. Den kompetente myndighed bør styres af ikke-revisorer med viden om relevante områder inden for lovpligtig revision. Den kompetente myndighed kan antage personer, der virker som revisorer, til udførelse af specifikke opgaver, og kan også bistås af eksperter. Hverken personer, der virker som revisorer eller eksperter, må deltage i den kompetente myndigheds beslutningstagen. Dette er baggrund for, at lovforslaget foreslår en nedlæggelse af Revisortilsynet, at Erhvervsstyrelsen fremover bliver tilsynsmyndighed, og at der etableres et rådgivende revisorråd, der kan rådgive om den overordnede tilrettelæggelse af tilsynet, men ikke behandle konkrete tilsynssager.*

*I forhold til den fremtidige tilrettelæggelse af Revisoreksamen er lovforslaget inspireret af de gode erfaringer fra advokatområdet, hvor der sondres mellem opgaver, som bør ligge i myndighedsregi, og praktiske opgaver som med fordel kan overlades til branchen. Det har været centralt for overvejelserne om uddelegering af den praktiske gennemførelse af eksamenerne at sikre, at eksaminanderne fortsat behandles lige, og at det nuværende meget høje faglige niveau opretholdes. Den overordnede regulering af kravene til de forskellige eksaminationer for revisorer foreslås derfor varetaget af Erhvervsstyrelsen, mens den praktiske afvikling af eksamenerne, herunder tilmelding og framelding, gennemføres af FSR – danske revisorer. Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, vil der bl.a. blive stillet krav om, at betaling for deltagelse i eksamen er ens for alle deltagere, uanset om de er medlem af FSR – danske revisorer eller ej.*

*For at sikre, at bedømmelsen af en kandidats præstation sker på et objektivt grundlag, har eksaminatorer og censorer kun adgang til de helt centrale oplysninger om en kandidat i form af navn samt aktuelt og evt. tidligere ansættelsessted.*

*For at sikre, at kandidater også fremover vil blive bedømt på lige vilkår, vil Revisorrådet bl.a. få til opgave at bistå Erhvervsstyrelsen ved eksamen, herunder ved fastsættelse af de nærmere retningslinjer for indholdet og tilrettelæggelsen af eksamen, retningslinjer for fastsættelse af betaling for eksamen, ansætte og afskedige eksaminatorer og censorer, meddele dispensationer og afslag, samt behandle klager over afvikling og bedømmelse af eksamen. Revisorrådet foreslås sammensat af en bred kreds af interessenter. De eksamensmæssige opgaver foreslås varetaget af et ”eksamensudvalg”, nedsat af Revisorrådet.*

*Som led i Erhvervsstyrelsens tilsyn med revisorer og revisionsvirksomheder foreslås der endvidere indsat hjemmel til, at Erhvervsstyrelsen kan indhente oplysninger om bl.a. eksamener afholdt af FSR – danske revisorer. Denne adgang vil bl.a. blive anvendt til at påse, at niveauet forbliver højt, og at der foretages en objektiv bedømmelse af kandidaterne.*

*Endelig er der mulighed for at klage over afviklingen eller bedømmelsen af en eksamen, hvis en kandidat oplever, at betingelserne ikke har været rimelige og lige for alle. Dette er medvirkende til at sikre, at kandidater behandles og bedømmes lige, uanset ansættelses- og medlemsforhold.*

*Valget af FSR – danske revisorer til at forestå afholdelsen af de forskellige eksaminationer for revisorer svarer til den organisation af eksamen for revisorer, der kendes fra bl.a. Storbritannien. Rent praktisk vil det være både besværligt og omkostningstungt, hvis flere organisationer skulle varetage en sådan opgave i fællesskab.*

### **3.5. Kvalitetskontrol**

Dansk Erhverv bakker fuldt ud op om både moderniseringen og styrkelsen af kvalitetskontrollen, da begge dele forventes at føre til en endnu højere kvalitet og tillid til revisors arbejde og rolle som offentlighedens tillidsrepræsentant.

DI kan tilslutte sig den risikobaserede tilgang, der lægges op til i forhold til kvalitetskontrol.

Foreningen Danske Revisorer finder det meget positivt, at lovforslaget lægger op til, at kvalitetskontrollen af revisorer og revisionsvirksomheder i højere grad skal udformes som en risikobaseret kontrol, og at sanktions-systemet bliver mere proportioneret med lempeligere sanktioner for mindre førstegangsovertrædelser og til gengæld strengere sanktioner for grove overtrædelser.

FSR - danske revisorer er grundlæggende enig i lovudkastet omkring den nye kvalitetskontrol og tilsyn. FSR - danske revisorer støtter tillige, at lovudkastet lægger op til at overimplementere ved at opretholde lovens udvidede anvendelsesområde, således at samtlige revisionsvirksomheder, der underskriver erklæringer med sikkerhed (også ud over revision), fortsat bliver omfattet af den danske kvalitetskontrol. FSR - danske revisorer ser positivt på dette, fordi det er med til at understøtte og signalere kvaliteten i revisors arbejde.

FSR - danske revisorer er ligeledes enig i den risikobaserede tilgang, idet den målretter kontrolindsatsen mod de revisionsvirksomheder, hvor risikoen for fejl og mangler er størst, og hvor fejlene f.eks. kan betyde tab for regnskabsbrugerne såsom aktionærer, kreditorer og banker. FSR - danske revisorer fremfører, at enkeltsagskontrollen vedrørende virksomheder, der ikke er af interesse for offentligheden skal udføres ens, uanset om kontrollen sker i en revisionsvirksomhed, der reviderer virksomheder af interesse for offentligheden (PIE-revisionsvirksomhed) eller i en revisionsvirksomhed der ikke reviderer virksomheder af interesse for offentligheden (non-PIE-revisionsvirksomhed).

I forhold til offentliggørelse af resultatet af individuelle kvalitetskontroller er FSR - danske revisorer enige i denne form for sanktion, da den har en reelt disciplinerende og motiverende effekt over for revisionsvirksomheder og revisorer. FSR - danske revisorer fremhæver dog, at det er vig-

tigt, at offentliggørelse af resultater sker i en form, så der ikke opstår konkurrenceforvridning mellem revisionsvirksomhederne som følge af kontrollerne, herunder at offentliggørelsen af resultatet for PIE-revisionsvirksomheder kun sker for kontrollen af PIE-delen.

Danske Advokater bifalder den forenkling og effektivisering, som lovforslaget lægger op til på tilsynsområdet, herunder at tilsynet gøres mere risikobaseret.

### **Kommentar**

*Lovforslaget lægger op til en ændring af kvalitetskontrollen med et større fokus på risikobaseret kontrol samt en forenkling af myndighedsstrukturen i forbindelse med det offentlige tilsyn af revisorer og revisionsvirksomheder. Ændringen af kvalitetskontrollen indebærer bl.a., at førstegangsforseelser som udgangspunkt ikke indbringes for Revisornævnet medmindre, at der er tale om grove forseelser. Kvalitetskontrollen afsluttes i stedet ved, at revisionsvirksomheden modtager en rapport med Erhvervsstyrelsens væsentligste konklusioner på den udførte kvalitetskontrol med henstillinger til, at revisionsvirksomheden følger op på eventuelle identificerede forbedringspunkter. Hensigten med den foreslåede ændring af kvalitetskontrollen er, at fokus i større udstrækning bliver på fremadrettede tiltag for at højne kvaliteten af revisors arbejde samt at styrke tilliden hertil.*

*Den risikobaserede tilgang til kvalitetskontrollen indebærer, at udvælgelse af enkeltsager til kontrol skal være risikobaseret ud fra foruddefinerede risikoindikatorer. Derved vil udtagelsen af enkeltsager som udgangspunkt blive udvalgt på baggrund af de samme risikoindikatorer uanset, om det er en kvalitetskontrol af en PIE revisionsvirksomhed eller en non-PIE revisionsvirksomhed.*

*For så vidt angår offentliggørelsen af resultatet af kvalitetskontrollen bemærkes, at formen for offentliggørelse i PIE-revisionsvirksomheder fastsættes i en bekendtgørelse om kvalitetskontrol. Det forventes, at der tages udgangspunkt i offentliggørelsesformen, som anvendes i Norge, Sverige og England. Som udgangspunkt vil der ske offentliggørelse af det samlede resultat af kvalitetskontrollen, herunder også resultatet af den del af kvalitetskontrollen, der vedrører erklæringsopgaver for virksomheder, der ikke er af offentlig interesse. Begrundelsen for dette er, at offentliggørelsen ikke må skabe tvivl hos brugerne, ved at brugerne skal skelne mellem, om der er tale om kvaliteten af PIE sager eller af kvaliteten af både PIE og non-PIE sager. Det er endvidere således, at revisionsvirksomhedernes kvalitetsstyring anvendes på såvel PIE som non-PIE revisioner, hvorfor det ikke er muligt at skelne. Ved offentliggørelse af det samlede resultat gives et fuldstændigt billede af kvaliteten i revisionsvirksomheden. Det er ikke hensigten at omtale kontrollen af enkeltsager, men alene det samlede resultat af kontrollen.*

### **3.6. Sanktioner**

FSR – danske revisorer finder, at forslaget om adgangen til at kunne forhøje en disciplinær bøde op til det dobbelte af den sædvanlige bøderamme er vidtgående, idet det langt overstiger det niveau, som gælder for andre professioner.

Forslaget om adgangen til at kunne forhøje en bøde støttes af Dansk Erhverv.

DI og Dansk Erhverv finder, at et bødeniveau på op til 300.000 kr. forekommer højt. Bødeniveauet bør ikke overstige, hvad der er normalt for lignende overtrædelser af ledelsesansvar.

### **Kommentar**

*Forslaget om en forhøjet bøderamme for særlige tilfælde har baggrund i ændringsdirektivets præambels betragtning 16, hvorefter der bør kunne pålægges ”afskrækkende administrative økonomiske sanktioner ... på f.eks. op til en million EUR eller mere for fysiske personer og op til en vis procentdel af den samlede årsomsætning i det foregående regnskabsår for juridiske personer”.*

*Uanset, at de gældende bøderammer på 300.000 kr. for en enkelt revisor og 750.000 kr. for en revisionsvirksomhed som udgangspunkt efter danske forhold anses for passende og for tilstrækkeligt afskrækkende, kan der dog i helt ekstraordinære situationer, hvor der er tale om en forseelse af særlig grov karakter, være behov for, at Revisornævnet kan sanktionere med særligt følelige disciplinære bøder, så bøden væsentlig overskrider de gældende grænser. Forslaget om en forhøjet bøderamme skal tillige ses på baggrund af revisors stilling som offentlighedens tillidsrepræsentant.*

*De forseelser, som virksomheder af interesse for offentligheden (PIE virksomheder), medlemmer af det øverste ledelsesorgan eller et revisionsudvalg kan sanktioneres for, er manglende efterlevelse af forpligtelsen til at etablere et revisionsudvalg, herunder sammensætningen af udvalget og dets udførelse af opgaver eller forpligtelser efter forordningen, f.eks. revisionsudvalgets manglende godkendelse af revisors levering af tilladte ikkerevisionsydelse, manglende udbud ved valg af revisor, manglende rotation af revisionsvirksomhed eller rapportering vedrørende en tredjeparts forsøg på at håndhæve aftaler, der begrænser valg af revisor i en PIE virksomhed.*

*En tilsidesættelse af de nævnte forhold kan omfatte alvorlige såvel som mindre alvorlige svigt fra de pågældende. På denne baggrund er det fundet hensigtsmæssigt at fastsætte en bøderamme, der giver Revisornævnet mulighed for en graduering af de forskelligartede forseelser, for hvilke nævnet kan få behov for at udmåle en sanktion. Nævnet vil i det enkelte tilfælde ud fra almindelige principper for sanktionsfastsættelse udmåle en passende og forholdsmæssig disciplinær sanktion, jf. herved principperne i straffelovens 10. kapitel om straffes fastsættelse. Det er hensigten, at det*

*maksimalt bødenniveau kun skal anvendes helt undtagelsesvis, hvor usædvanlige omstændigheder i den konkrete sag afgørende taler herfor.*

### **3.7. Udvidelse af Revisornævnets sammensætning**

DI finder, at den foreslåede midlertidige udvidelse af antallet af brugerrepræsentanter i Revisornævnet fra 6 til 8 medlemmer, gøres permanent. Baggrunden er, at det vil sikre, at de ønskede personprofiler får mulighed for at kunne prioritere de sager, hvor deres specifikke kompetencer nødvendige.

#### **Kommentar**

*I henhold til lovforslaget skal Revisornævnet sammensættes af foruden formandskabet 6 repræsentanter for revisorerne og 6 repræsentanter for regnskabsbrugerne, hvoraf 2 skal have ledelseserfaring fra virksomheder af interesse for offentligheden.*

*Ved en permanent udvidelse af antallet af brugerrepræsentanter fra 6 til 8 medlemmer vil der tillige skulle foretages en udvidelse af antallet af revisormedlemmer fra 6 til 8 medlemmer, således at antallet af revisormedlemmer i Revisornævnet svarer til antallet af brugerrepræsentanter.*

*En udvidelse vil sikre, at der ved Revisornævnets behandling af sager om overtrædelse af revisorlovgivningens bestemmelser om ledelsesansvar er de rette kompetencer tilstede. En permanent udvidelse af Revisornævnets medlemskreds vil alene være forbundet med marginale merudgifter.*

### **3.8. Anonymisering i Revisornævnets kendelser**

FSR – danske revisorer støtter de foreslåede offentliggørelsesregler. Der er generel støtte til forslaget om fuld anonymitet, for så vidt angår sanktioner pålagt revisorer og enkeltmandsvirksomheder, og offentliggørelse med oplysning om identiteten på revisionsvirksomheder, som pålægges en sanktion. FSR – danske revisorer foreslår dog, at det pålægges Revisornævnet at offentliggøre sine kendelser i ikke-anonymiseret form for så vidt angår tilfælde, hvor nævnet tildeler en bøde på kr. 100.000 eller derover til revisor personligt eller til en enkeltmandsvirksomhed. Baggrunden herfor er, at det fremgår af FSR's vedtægter, at foreningens bestyrelse kan ekskludere et medlem, hvis medlemmet har modtaget én eller flere alvorlige bøder i Revisornævnet for grove overtrædelser af den til enhver tid gældende lovgivning.

Revisornævnet tager til efterretning, at lovgiver ikke længere finder, at navnet på en revisor, der har begået en disciplinærforseelse, som udgangspunkt skal offentliggøres i ikke anonymiseret form, for så vidt angår revisors navn. Nævnet bemærker, at EU-Kommissionen tidligere ved henstilling af 6. maj 2008 har været af den opfattelse, at offentligheden skulle informeres om navnene på sådanne revisorer.

#### **Kommentar**



*I dag offentliggøres Revisornævnets kendelser med oplysning om revisor og revisionsvirksomhedens navn. Ændringsdirektivet indeholder en option til at anonymisere identiteten på fysiske personer (revisor).*

*Det foreslås derfor som udgangspunkt at udnytte direktivets option om ikke at oplyse identiteten på fysiske personer ved offentliggørelse. Forslaget udnytter herved en lempelsesmulighed i direktivet. Tyskland og Sverige lægger ligeledes op til at udnytte optionen.*

*Ud fra et proportionalitetshensyn lægges der med lovforslaget op til at udnytte lempelsesmuligheden, således at offentliggørelse af kendelser vedrørende fysiske personer kan ske i anonymiseret form ved en advarsel, bødesanktion eller betinget frakendelse af godkendelsen. Derimod vil navnet på revisor ikke blive anonymiseret ved grove overtrædelser, der sanktioneres med frakendelse af godkendelsen, et midlertidigt forbud mod udførelse af revision og udøvelse af funktioner i en PIE-eller revisionsvirksomhed, idet det ved sådanne alvorlige sanktioner anses for nødvendigt at advare regnskabsbrugerne og offentligheden.*

### **3.9. Certificeringsordning for revisorer i finansielle virksomheder**

FSR – danske revisorer bemærker, at den danske certificeringsordning og de særligt skærpede danske efteruddannelseskra­v til revisorer ved revision af banker, forsikringsselskaber og realkreditinstitutter er krav, der ikke stilles af EU og dermed har virkning som overimplementering. FSR støtter grundlæggende ideen om en certificeringsordning for revisorer, der reviderer regnskaber for finansielle virksomheder. Foreningen bemærker, at den nuværende danske ordning kan virke kontraproduktiv i kombination med de nye EU-regler om især rotation, fordi de vil svække revisionsmarkedets funktionalitet og begrænse det fornødne udbud af kvalificerede revisorer til revision af finansielle virksomheder betydeligt. Derfor foreslår foreningen en justering af certificeringsordningens indhold.

Finansrådet bemærker i forhold til danske pengeinstitutter, at de nye EU-revisionskrav ikke står alene. Alle danske pengeinstitutter er omfattet af den særlige danske certificeringsordning for pengeinstitutrevisorer, som sikrer, at pengeinstitutrevisorerne har den fornødne erfaring med - og efteruddannelse i - særlige pengeinstitutforhold. Endvidere stilles der en række krav til pengeinstitutterne samt de interne og eksterne revisorer i en særlig revisionsbekendtgørelse udstedt af Finanstilsynet. Set ud fra et dansk pengeinstitutperspektiv synes der således ikke at være grundlag for en overimplementering af de nye EU-revisionsregler.

#### **Kommentar**

*Lovforslaget lægger op til en sanering af eksisterende overimplementering af de hidtidige EU-regler i den gældende revisorlov. Krav om en certificeringsordning for revisorer i finansielle virksomheder blev indført i Danmark i 2014 og har hjemmel i lov om finansiel virksomhed og således ikke i revisorloven.*

*Erfaringerne fra den finansielle krise havde vist, at der i en række tilfælde kunne rejses kritik af revisorer­nes arbejde ikke mindst ved revisionen*

*af de finansielle virksomheder. Af hensyn til tilliden til den finansielle sektor var der behov for en målrettet indsats, der kunne højne kvaliteten og værdien af revisionen af finansielle virksomheder.*

*Det var derfor nødvendigt at indføre en certificeringsordning af revisorer, der reviderer finansielle virksomheder. Certificeringsordningen medfører, at der stilles minimumskrav til revisors erfaring med revision af finansielle virksomheder samt relevant efteruddannelse.*

*Erhvervsstyrelsen vil som følge af de nye EU-regler få til opgave at overvåge udviklingen på markedet for revision af PIE virksomheder og udarbejde en rapport herom hvert 3. år til Europa-Kommissionen m.fl. Overvågningen vil også omfatte konsekvenserne af certificeringsordningen, og i den forbindelse vil Erhvervsstyrelsen i samarbejde med Finanstilsynet løbende vurdere, om ordningen fungerer hensigtsmæssigt og om der bør foretages ændringer i forhold til certificeringsordningen i lov om finansiel virksomhed.*