



Revisorsinspektionen
Swedish Inspectorate of Auditors



**EN NY ORDNING FÖR
REVISORERS
ANSVARSFÖRSÄKRING**

Innehåll

1	Sammanfattning	3
2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:665) om revisorer	4
3	Bakgrund och behovet av förändring	6
4	Grundläggande krav på ansvarsförsäkringens innehåll	7
5	Övergång till en intygandemodell.....	11
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	12
7	Konsekvensutredning.....	12
8	Författningskommentar	16

1 Sammanfattning

Revisorsinspektionen föreslår ändrade regler för den ansvarsförsäkring som auktoriserade och godkända revisorer samt registrerade revisionsbolag enligt 27 § revisorslagen (2001:883) är skyldiga att teckna.¹

Försäkringen ska som huvudregel tecknas hos en försäkringsgivare som har tillstånd att driva försäkringsrörelse i en stat inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Den ska innehålla villkor som innebär att den gäller retroaktivt för skador som anmäls till försäkringsgivaren så länge som försäkringen gäller och att den är förenad med ett tio-årigt efterskydd. Villkoren ska även innebära att försäkringsersättningen betalas ut till den skadelidande utan avdrag för självrisk och att försäkringen inte ska kunna upphöra att gälla förrän tidigast en månad efter det att Revisorsinspektionen har fått underrättelse om att den har upphört.

Förslaget innebär vidare en övergång, från ett system där inspektionen har godkänt villkoren i försäkringarna, till en intygandemodell där den försäkrade ska ge in bevis om att försäkringen uppfyller de ovan angivna grundkraven.

De grundkrav som föreslås gälla och intygandemodellen bör regleras på förordningsnivå. Revisorsinspektionen föreslår därför att dessa bestämmelser tas in i förordningen (1995:665) om revisorer.

I övrigt lämnas också, av redaktionella skäl, ett förslag till ändrad rubriksättning.

Förslagen medför att vissa ändringar behöver göras även i Revisorsinspektionens föreskrifter. I denna promemoria lämnas dock inte några förslag till ny författningstext såvitt avser föreskrifterna.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 september 2020.

¹ I denna promemoria inkluderar begreppet revisor fortsättningsvis auktoriserade och godkända revisorer och i tillämpliga fall även registrerade revisionsbolag.

2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:665) om revisorer

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1995:665) om revisorer
dels att 8 och 9 §§ ska ha följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 2 § ska lyda ”Revisorsexamen och lämplighetsprov”,
dels att det ska införas en ny paragraf, 5 §, och närmast före 5 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Försäkring och fortbildning

5 §²

Försäkring enligt 27 § revisorslagen (2001:833) ska tecknas hos en försäkringsgivare som har tillstånd att driva försäkringsrörelse i en stat inom EES.

Revisorsinspektionen får i ett enskilt fall besluta att försäkring får tecknas hos en annan försäkringsgivare som omfattas av motsvarande krav på soliditet, likviditet, riskhantering och tillsyn som gäller för svenska försäkringsföretag.

Försäkringen ska innehålla villkor som innebär att

1. den gäller retroaktivt för skador som anmäls till försäkringsgivaren så länge försäkringen gäller,

2. den är förenad med ett efterskydd som innebär att försäkringen även täcker skador som anmäls till försäkringsgivaren inom tio år från det att försäkringen har upphört att gälla och som inte täcks av någon annan försäkring,

3. försäkringsersättningen betalas ut till den skadelidande utan avdrag för självrisk, och

4. den kan upphöra att gälla tidigast en månad efter det att Revisorsinspektionen har underrättats om upphörandet.

² Tidigare 5 § upphävd genom 2013:226.

8 §³

En ansökan om auktorisation eller godkännande ska innehålla

1. personbevis och konkursfrihetsbevis eller motsvarande handlingar från en annan stat inom EES, om sökanden är bosatt i en sådan stat,
2. bevis om frihet från näringsförbud eller motsvarande handling från en annan stat inom EES, om sökanden är bosatt i en sådan stat,
3. en försäkran om att sökanden inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,
4. närmare uppgifter om sökandens yrkesverksamhet, *och*
5. de uppgifter som avses i 15 § första och tredje styckena med undantag för uppgifter om registernummer.
4. närmare uppgifter om sökandens yrkesverksamhet,
5. de uppgifter som avses i 15 § första och tredje styckena med undantag för uppgifter om registernummer, *och*
6. *bevis om att sökanden omfattas av en försäkring för den ersättningskyldighet som denne kan ådra sig i sin revisionsverksamhet.*

9 §⁴

En ansökan om registrering som revisionsbolag ska innehålla de uppgifter som avses i 15 § andra och tredje styckena.

Tillsammans med en ansökan om att ett handelsbolag ska registreras som revisionsbolag ska bolaget lämna in bolagsavtal och utdrag ur handelsregistret.

Tillsammans med en ansökan om att ett aktiebolag ska registreras som revisionsbolag ska bolaget lämna in bolagsordningen, ett utdrag ur aktiebolagsregistret som visar bolagsledningens sammansättning och en kopia av bolagets aktiebok. Revisorsinspektionen får tillåta att bolaget i stället för att lämna in en kopia av aktieboken anger var aktieboken hålls tillgänglig.

Tillsammans med en ansökan om att ett företag från en annan stat inom EES än Sverige ska registreras som ett revisionsbolag, ska företaget lämna in ett intyg om att företaget har godkänts att utföra lagstadgad revision i den staten. Revisorsinspektionen får begära att intyget ska vara högst tre månader gammalt.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 september 2020.

2. För en försäkring enligt 27 § revisorslagen (2001:883) som har tecknats före ikraftträdandet, ska de nya bestämmelserna tillämpas efter utgången av augusti 2021. De nya bestämmelserna ska dock alltid tillämpas om en försäkring som har tecknats före ikraftträdandet förnyas.

³ Senaste lydelse 2013:226.

⁴ Senaste lydelse 2016:1334.

3 Bakgrund och behovet av förändring

Enligt 27 § revisorslagen (2001:883) ska revisorer och registrerade revisionsbolag teckna försäkring för den ersättningsskyldighet som den försäkrade kan ådra sig i sin revisionsverksamhet. I 15–17 § Revisorsinspektionens föreskrifter (RIFS 2018:2) om villkor för revisorers och registrerade revisionsbolags verksamhet (nedan kallade verksamhetsföreskrifterna) finns närmare bestämmelser om sådan försäkring. Där sägs bl.a. att den ska utgöras av ansvarsförsäkring mot förmögenhetsskada och förmögenhetsbrottsskada enligt villkor som godkänts av Revisorsinspektionen. Förordningen (1995:665) om revisorer (nedan kallad revisorsförordningen) innehåller inte några bestämmelser om ansvarsförsäkring.

Enligt den modell som har utvecklats tecknas försäkringen på företagsnivå, dvs. revisionsföretaget tecknar en ansvarsförsäkring som omfattar de i företaget verksamma revisorerna. Processen med att godkänna försäkringsvillkoren har dock inte endast varit en fråga mellan Revisorsinspektionen och de försäkrade, utan har i praktiken fungerat på så sätt att det i första hand har varit försäkringsgivarna som gett in villkoren till Revisorsinspektionen för godkännande. Vid villkorsgranskningen har inspektionen sett som sin primära uppgift att bevaka samhällsintresset av att det finns ett tillfredsställande försäkringsskydd, genom att verka för att eventuella inskränkningar eller förbehåll i försäkringarna inte begränsar de skadelidandes rätt till ersättning. Villkoren har emellertid godkänts i sin helhet.

Granskning av försäkringsfrågor faller utanför Revisorsinspektionens naturliga kompetensområde. Därtill kommer att granskningen av nya försäkringsvillkor ofta har varit en tidskrävande process med omfattande kontakter mellan Revisorsinspektionen och försäkringsgivarna. Mot den bakgrunden remitterade myndigheten i december 2010 ett förslag om att frångå systemet med godkännande av enskilda försäkringsvillkor och i stället införa en intygandemodell.⁵ Förslaget, som i delar innehöll förhållandevis detaljerade bestämmelser, innebar att vissa grundläggande villkor för försäkringen skulle regleras i myndighetens föreskrifter. På myndighetens begäran skulle försäkringstagarna ge in bevis från försäkringsgivarna om att försäkringen uppfyllde kraven i föreskrifterna. Förslaget kom dock inte att genomföras.

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande år 2018 undanröjt ett beslut av Revisorsinspektionen att inte godkänna ett visst försäkringsvillkor och slagit fast att inspektionen saknar rätt att fatta beslut riktade till försäkringsföretag angående de försäkringar som företagen erbjuder eller avser att tillhandahålla.⁶ Den hittillsvarande modellen, där Revisorsinspektionen gentemot försäkringsgivarna har fattat beslut om att godkänna villkoren, kan alltså inte behållas. Mot den bakgrunden föreslås nedan en ny ordning för revisorers ansvarsförsäkring.

Förslagen i denna promemoria syftar till att tydliggöra vilka grundkrav som ska ställas. Dessa bör regleras i författning och inte ges en alltför detaljerad utformning. Ett annat syfte är att förenkla systemet genom att införa en intygandemodell. Även detta bör regleras i författning.

Under beredningsprocessen har Revisorsinspektionen träffat företrädare för revisorsbranschen (inklusive branschorganisationen FAR) och försäkringsbranschen för att

⁵ Se dnr 2010-742.

⁶ Se rättsfallet HFD 2018 ref. 23.

diskutera olika frågeställningar som har uppkommit. Revisorsinspektionen har också haft vissa kontakter med Fastighetsmäklarinspektionen och Finansinspektionen.

4 Grundläggande krav på ansvarsförsäkringens innehåll

Förslag: Den för revisionsverksamheten obligatoriska ansvarsförsäkring ska uppfylla vissa grundkrav som slås fast på förordningsnivå. Försäkringen ska tecknas hos en försäkringsgivare som har tillstånd att driva försäkringsrörelse i en stat inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Revisorsinspektionen ges möjlighet att i enskilda fall besluta att försäkringen får tecknas hos annan försäkringsgivare som i vissa väsentliga avseenden är underkastad motsvarande krav som gäller för svenska försäkringsföretag.

Försäkringen ska innehålla villkor som innebär att den gäller retroaktivt för skador som anmäls till försäkringsgivaren så länge som försäkringen gäller (claims made-principen), och att den är förenad med ett tioårigt efterskydd. Vidare ska villkoren innebära att försäkringsersättningen betalas ut till den skadelidande utan avdrag för självrisk och att försäkringen inte ska kunna upphöra att gälla förrän tidigast en månad efter det att Revisorsinspektionen har fått underrättelse om att den har upphört.

I övrigt föreslås en redaktionell ändring av rubriken närmast före 2 § revisorsförordningen.

Skälen för förslagen

Allmänna utgångspunkter

Den obligatoriska ansvarsförsäkring för revisorer ska enligt 27 § revisorslagen avse den ersättningsskyldighet som kan uppkomma i den bedrivna revisionsverksamheten, så som detta begrepp definieras i samma lag. För annan verksamhet som bedrivs av revisorer finns alltså inte något lagstadgat krav på ansvarsförsäkring. Den reglering som föreslås i denna promemoria tar enbart sikte på den obligatoriska försäkringen. Det innebär att revisorer kan välja att försäkra annan tillåten verksamhet än revisionsverksamhet på annat sätt och enligt andra villkor.

Att ansvarsförsäkring ska avse den ersättningsskyldighet som kan uppkomma i revisionsverksamheten innebär att eventuella andra försäkringslösningar inte får inkräkta på den obligatoriska försäkringen på ett sådant sätt att skyddet i den senare urholkas, t.ex. genom att försäkringsbeloppet kan tas i anspråk för skador orsakade i annan verksamhet. Inte heller får försäkringsbeloppet i den obligatoriska försäkringen urholkas genom att det används för att täcka andra kostnader än ersättningsskyldigheten gentemot den skadelidande, exempelvis rättegångskostnader.

Förslagen syftar inte till att åstadkomma några mer omfattande förändringar när det gäller innehållet i de försäkringsvillkor som har tillämpats hittills, utan är en följd av den utveckling som har beskrivits ovan och den situation som har uppstått genom det nämnda avgörandet från Högsta förvaltningsdomstolen. Revisorsinspektionens mål är att regleringen, med utgångspunkt i myndighetens nuvarande praxis, så långt det är möjligt ska vara enkel och flexibel och ta hänsyn till såväl skyddet för den skadelidande som till revisorernas möjlighet att kunna teckna ansvarsförsäkringar på rimliga villkor.

Den modell som nu föreslås liknar den reglering som tillämpas i fråga om ansvarsförsäkring för fastighetsmäklare och försäkringsförmedlare. Grundkraven för dessa försäk-

ringar fastställs på förordningsnivå.⁷ Enligt Revisorsinspektionens uppfattning framstår denna systematik i normeringen som lämplig även när det gäller ansvarsförsäkring för revisorer. Bestämmelser om vilka grundkrav som ska gälla för dessa försäkringar bör därför tas in i revisorsförordningen.

Försäkringsgivare inom EES

Varken revisorslagen eller verksamhetsföreskrifterna innehåller några bestämmelser om hos vilka försäkringsgivare som ansvarsförsäkringen får tecknas. I hittillsvarande praxis har Revisorsinspektionen begärt in uppgifter om utländska försäkringsgivare i samband med granskning och godkännande av nya försäkringsvillkor.

Revisorsinspektionen kommer enligt förslagen i denna promemoria inte längre att godkänna försäkringsvillkoren. Det finns därför skäl att i möjligaste mån säkerställa att revisorers ansvarsförsäkring tecknas hos försäkringsgivare som uppfyller högt ställda krav på soliditet och tillsyn m.m. Eftersom det finns gemensamma bestämmelser avseende driften av försäkringsföretag inom den Europeiska unionen får försäkringsföretag som har tillstånd att bedriva försäkringsrörelse inom EES anses uppfylla dessa krav. Utgångspunkten bör därför vara att försäkringen ska tecknas hos en sådan försäkringsgivare. Revisorsinspektionen ska dock i ett enskilt fall kunna besluta att försäkringen får tecknas även hos en försäkringsgivare utanför EES.

Claims made-principen ska gälla

Den s.k. claims made-principen innebär att det är den försäkring som gäller när en skada anmäls som ska ersätta skadan. I det nuvarande regelverket kommer principen till uttryck i 15 § andra stycket verksamhetsföreskrifterna där det sägs att det vid byte av försäkringsgivare ska avtalas att den nya försäkringsgivaren ska ta på sig ansvaret för skador som har orsakats innan försäkringstiden börjat löpa och som vid försäkringens tecknande var okända. Revisorsinspektionen har i sin praxis utgått från att detta retroaktiva skydd ska sträcka sig tio år bakåt i tiden, vilket tidsmässigt stämmer överens med huvudregeln om allmän fordringspreskription.

Ansvarsförsäkring för revisorer har tecknats enligt claims made-villkor sedan början av 1990-talet. Försäkring tecknades tidigare enligt den s.k. orsakandepincipen, vilket innebär att det var den försäkring som gällde när skadan orsakades som skulle utnyttjas. Båda systemen har sina för- och nackdelar. Orsakandepincipen har den fördelen att den skadelidande skyddas av den försäkring som gällde vid skadetidpunkten, även efter det att den försäkrade (revisorn) har upphört med sin verksamhet. Den medför emellertid att risken för försäkringsgivaren, som blir tvungen att göra avsättningar under lång tid efter det att försäkringstiden löpt ut, blir svårbedömd. Detta påverkar i sin tur försäkringspremien. Det har även från försäkringsgivarhåll anförts att det är svårt att återförsäkra denna typ av försäkringar internationellt. Claims made-principen har den fördelen att försäkringsgivaren får lättare att bedöma risken, men den kan innebära ett sämre skydd för den skadelidande om tidsramen för att ersätta skador retroaktivt sätts snävt. Claims made-försäkringar aktualiserar även ett behov av skydd efter det att den försäkrade har avslutat sin verksamhet och försäkringen upphört, s.k. efterskydd (se nedan).

Revisorsinspektionen bedömer att en återgång till orsakandepincipen från den sedan lång tid gällande claims made-principen knappast är ett realistiskt alternativ. Det har inte

⁷ Se 20 § fastighetsmäklarförordningen (2011:668) och 4 kap. 1 § förordningen (2018:1231) om försäkringsdistribution.

heller kommit fram några starka skäl för en sådan återgång. Frågan om vilken försäkringsprincip som ska tillämpas bör regleras i författning. En bestämmelse om att claims made-principen ska tillämpas på revisorers ansvarsförsäkring bör därför tas in i revisorsförordningen. Att det retroaktiva skyddet endast ska omfatta skador som vid försäkringens tecknande var okända måste anses vara utgångspunkten för claims made-försäkringar. Det får enligt Revisorsinspektionens uppfattning förutsättas att detta är en fråga som kommer att hanteras av försäkringsparterna när försäkringen tecknas. Någon särskild författningsreglering i den delen framstår inte som nödvändig.

Försäkringen ska ha ett efterskydd

Eftersom ansvarsförsäkringen ska tecknas enligt claims made-principen aktualiseras frågan om efterskydd, dvs. vad som ska gälla för det fall revisorn avslutar sin revisionsverksamhet och försäkringen upphör. Revisorslagen och verksamhetsföreskrifterna innehåller inte några direkta bestämmelser om efterskydd, utan den frågan har hittills hanterats i den praxis som har utvecklats vid Revisorsinspektionens granskning och godkännande av försäkringsvillkor. Enligt inspektionens uppfattning torde emellertid revisorslagens grundläggande bestämmelse om ansvarsförsäkring kräva ett efterskydd när försäkringen tecknas enligt claims made-villkor. En sådan försäkring som inte ger revisorn något skydd efter det att den upphört att gälla kan, med hänsyn till risken för att skador upptäcks i ett senare skede, knappast anses uppfylla kravet på att täcka den ersättningskyldighet som revisorn kan ådra sig i sin revisionsverksamhet.

Enligt hittillsvarande praxis ska det i ansvarsförsäkringar ingå ett efterskydd som ska gälla för skadeståndskrav som framställs mot en försäkrad revisor som upphört med sin revisionsverksamhet och som inte omfattas av annan försäkring. Frågan om efterskydd aktualiseras i huvudsak i de fall när det revisionsföretag som har tecknat försäkringen upphör samtidigt med att den eller de i företaget verksamma revisorerna avslutar sin verksamhet. I dessa fall upphör även försäkringen att gälla.

Om det däremot är fråga om att en enskild revisor upphör med sin revisionsverksamhet (t.ex. genom pensionering) och revisionsföretaget finns kvar och fortsätter bedriva revisionsverksamhet så har de försäkringsvillkor som har använts hittills varit utformade så att den revisorn omfattas av försäkringen, som fortsätter att gälla och förnyas, på samma sätt som de revisorer som arbetar kvar i företaget. Revisorsinspektionen bedömer att denna typ av villkor är så pass självklara för en ansvarsförsäkring av nu aktuellt slag att de inte behöver regleras i författning.

Det finns sammantaget, trots det som ovan angetts om att ett krav på efterskydd torde följa direkt av revisorslagen, skäl för att nu införa ett uttryckligt krav på att ansvarsförsäkringen ska innehålla villkor som garanterar ett tillräckligt efterskydd.

När det gäller efterskyddets tidsmässiga omfattning har Revisorsinspektionen godkänt försäkringsvillkor där skyddet har upphört så tidigt som fem år efter försäkringstidens slut. Revisorns skadeståndsansvar gentemot tredje man för skador som uppkommit under den yrkesverksamma perioden preskriberas dock, enligt huvudregeln för allmän fordringspreskription, först tio år efter skadans uppkomst. Det är därför rimligt att efterskyddet i ansvarsförsäkringar för revisorer stämmer överens med denna huvudregel. Efterskyddet bör därför omfatta en period om tio år efter försäkringstidens slut. I detta sammanhang kan noteras att vissa av de försäkringsvillkor som har godkänts redan i dag har ett efterskydd som gäller i tio år.

Revisorsinspektionen anser att kravet på efterskydd i ansvarsförsäkringen och frågan om efterskyddets längd, i likhet med det som gäller ansvarsförsäkringen för försäkringsförmedlare⁸, bör regleras på förordningsnivå. Den närmare innebörden av bestämmelsen om efterskydd utvecklas ytterligare i författningskommentaren, se avsnitt 8.

Revisorsinspektionen har även övervägt behovet av att reglera frågan om vilket försäkringsbelopp som ska gälla för efterskyddet. Eftersom risken för att skador upptäcks bör minska allt efter att tiden går sedan en revisor har upphört med revisionsverksamheten är det inte rimligt att under hela tioårsperioden kräva ett försäkringsskydd som beloppsmässigt fullt ut motsvarar det som gäller så länge försäkringen är i kraft. Något sådant krav har inte heller ställts upp i Revisorsinspektionens praxis. Det är ofrånkomligt att claims made-principen medför frågeställningar om hur efterskyddsproblematiken för inte längre verksamma revisorer ska lösas. Att i författning ställa upp en miniminivå för efterskyddets storlek som tillgodoser de vitt skilda förutsättningar som kan föreligga är emellertid förenat med stora svårigheter. Det framstår därför som den mest lämpliga lösningen att inte reglera detta i författning utan överlåta till den försäkrade att, med utgångspunkt i grundförsäkringen, ta ställning till vilket beloppsmässigt efterskydd som rimligen kan komma att behövas för att uppnå ett fullgott försäkringsskydd.

I avsnittet nedan om försäkringsskyddets beloppsmässiga omfattning gör Revisorsinspektionen bedömningen att bestämmelserna om försäkringsbelopp för ansvarsförsäkringar bör ligga kvar i verksamhetsföreskrifterna. De nivåer på försäkringsersättning som har ställts upp i dessa bestämmelser tillämpas emellertid bara på ansvarsförsäkringar under den tid som försäkringen gäller. Detta följer i dag av Revisorsinspektionens praxis, men bör i den nu tänkta regleringen komma till uttryck även i författningstext. Revisorsinspektionen avser därför att i verksamhetsföreskrifterna införa en bestämmelse som uttryckligen anger att föreskrifterna om försäkringsbeloppets storlek inte gäller för efterskyddet.

Ersättning till den skadelidande utan avdrag för självrisk och frågan om försäkringens upphörande

Revisorslagen och verksamhetsföreskrifterna innehåller inte några närmare bestämmelser om hur försäkringsersättning ska betalas ut eller om hur en försäkring kan upphöra att gälla. Revisorsinspektionen har dock i sin praxis krävt att det i försäkringsvillkoren ska anges att ersättningen ska betalas ut till den skadelidande utan avdrag för självrisk och att försäkringen inte ska kunna upphöra att gälla förrän tidigast en månad från den tidpunkt då inspektionen underrättats om försäkringens upphörande, såvida inte en ny försäkring har tecknats. Kraven ska säkerställa att en skadelidande inte ska vara beroende av att den försäkrade betalar självrisken, samt minimera risken för att en försäkrad vid byte av försäkringsgivare under en tid står utan försäkringsskydd. Revisorsinspektionen anser att det finns skäl att införa regler om detta bland de övriga grundläggande kraven på försäkringsvillkor som föreslås införas i revisorsförordningen.

Försäkringsskyddets beloppsmässiga omfattning

Den beloppsmässiga omfattningen av skyddet i ansvarsförsäkringen regleras i dag i 16 § verksamhetsföreskrifterna. Bestämmelsen har funnits länge och är utformad enligt en trappmodell där det lägsta tillåtna försäkringsbeloppet per skada och försäkringsår, räknat i prisbasbelopp, bestäms utifrån antalet verksamma revisorer i det revisionsföretag som har tecknat försäkringen. Revisorsinspektionens uppfattning är att bestämmelserna om

⁸ Se 4 kap. 1 § 3 förordningen (2018:1231) om försäkringsdistribution.

försäkringsskyddets storlek har fungerat väl och att det inte för närvarande finns anledning att ändra dessa i materiellt avseende. Revisorsinspektionen har även övervägt om det finns skäl att flytta bestämmelserna från verksamhetsföreskrifterna till revisorsförordningen. För detta kan anföras att det skulle ge en mer sammanhållen bild av de grundkrav som ställs på revisorers ansvarsförsäkringar. Mot en sådan ändring talar att detta skulle begränsa flexibiliteten i systemet om det senare skulle uppstå ett behov av att i något avseende justera de nu gällande nivåerna. Enligt Revisorsinspektionens mening talar övervägande skäl för att låta bestämmelserna om försäkringsskyddets beloppsmässiga omfattning ligga kvar på föreskriftsnivå.

Ändrad rubriksättning

I denna promemoria föreslås att det närmast före den nya 5 § revisorsförordningen ska införas en rubrik som lyder ”Försäkring och fortbildning”. Det finns därför skäl att ändra rubriken närmast före 2 §, som i dag lyder ”Auktorisation och godkännande” och omfattar 2–4 §§ och 6 §. Till sitt innehåll behandlar 2–4 §§ revisorsexamen och lämplighetsprov, och Revisorsinspektionen anser att detta bättre skulle återspeglas om rubriken närmast före 2 § löd ”Revisorsexamen och lämplighetsprov”.

5 Övergång till en intygandemodell

Förslag: Till en ansökan om auktorisation som revisor eller registrering som revisionsbolag, eller om fortsatt auktorisation, godkännande eller registrering, ska fogas bevis om att sökanden omfattas av en försäkring för den ersättningskyldighet som denne kan ådra sig i sin revisionsverksamhet.

Skälen för förslaget

Ett system där Revisorsinspektionen fortlöpande på företagsnivå och individnivå skulle granska innehållet i de ansvarsförsäkringar som tecknats skulle bli mycket administrativt betungande, såväl för inspektionen som för revisorerna, och bedöms inte vara ett realistiskt alternativ till den ordning som gällde före Högsta förvaltningsdomstolens dom, se avsnitt 3. Revisorsinspektionen anser därför att en intygandemodell bör införas.

Förslaget innebär att Revisorsinspektionen inte längre kommer att godkänna villkoren i ansvarsförsäkringen, utan att det i stället är den enskilde revisorn som ska ge in bevis om att han eller hon har en försäkring som uppfyller de krav som följer av revisorslagen, revisorsförordningen och verksamhetsföreskrifterna. Modellen som sådan är inte ny utan tillämpas i dag för de ansvarsförsäkringar som tecknas av fastighetsmäklare och försäkringsförmedlare. Liksom i dessa fall bör regleringen komma till uttryck på förordningsnivå. Frågan om vad som kan godtas som bevis om ansvarsförsäkring utvecklas i författningskommentaren, se avsnitt 8.

Kontrollen av revisorers ansvarsförsäkring sker i dag normalt i samband med ansökan om auktorisation eller registrering eller vid förnyelseansökningar (som då även berör kategorin godkända revisorer). Det är Revisorsinspektionens uppfattning att denna granskning även framöver bör ske som ett led i ansökningsförfarandet. Därtill kommer att inspektionen alltid har möjlighet att inom ramen för sin tillsynsverksamhet kontrollera att revisorer uppfyller kravet på att ha en ansvarsförsäkring och på dess innehåll.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

För att ge försäkringsgivarna skälig tid på sig att anpassa villkoren i sina försäkringar föreslår Revisorsinspektionen att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 september 2020. Eftersom försäkringarna i regel gäller ett år i taget och Revisorsinspektionen anser att det i möjligaste mån bör undvikas att ingångna försäkringsavtal ska behöva ändras under försäkringstiden föreslås en ettårig övergångsperiod. Detta behandlas ytterligare i författningskommentaren, se avsnitt 8.

7 Konsekvensutredning

Problemformulering och syfte

Som redan har framhållits är inte syftet med den föreslagna regleringen att genomföra några mer omfattande ändringar när det gäller det materiella innehållet i de villkor för revisorers ansvarsförsäkringar som har tillämpats hittills. Enligt Revisorsinspektionens uppfattning skulle övergången till ett tydligt angivande av vissa grundkrav på försäkringsvillkoren och en intygandemodell förenkla den administrativa hanteringen. På motsvarande sätt som för de ansvarsförsäkringar som ska tecknas av fastighetsmäklare och försäkringsförmedlare bör dessa grundkrav komma till uttryck på förordningsnivå genom det bemyndigande som riksdagen har lämnat i 41 § revisorslagen.

Alternativa lösningar

Den grundläggande skyldigheten för revisorer att teckna ansvarsförsäkring följer av 27 § revisorslagen. Det skulle kunna hävdas att den bestämmelsen är tillräcklig och att någon närmare reglering av frågan inte bör ske, vare sig i revisorsförordningen eller genom myndighetsföreskrifter. En ordning som helt överlåter till den enskilde revisorn att avgöra vilken försäkringslösning som behövs för att uppfylla kravet på försäkring framstår dock, främst sedd ur ett konsumentskyddsperspektiv, som mindre lämplig. Den som anlitar en revisor bör kunna göra detta med vetskap om att det inte bara finns en ansvarsförsäkring, utan också att denna uppfyller vissa grundkrav och vad dessa grundkrav innebär.

Alternativet att avstå från den föreslagna regleringen i revisorsförordningen, men införa motsvarande grundläggande bestämmelser på föreskriftsnivå, skulle avvika från den modell som redan etablerats för fastighetsmäklare och försäkringsförmedlare. Det skulle vidare kunna invändas mot att hoppa över en nivå i normgivningshierarkin.

Att behålla Revisorsinspektionens verksamhetsföreskrifter i sin nuvarande form skulle, efter det i avsnitt 3 nämnda avgörandet från Högsta förvaltningsdomstolen, medföra att inspektionens prövning av försäkringsvillkor skulle ske direkt mot enskilda revisionsföretag och revisorer. Som redan anförts ovan skulle ett sådant system bli mycket administrativt betungande och framstår därför inte heller som en lämplig lösning.

Konsekvenser för dem som berörs av regleringen

Den föreslagna regleringen berör landets cirka 3100 auktoriserade och godkända revisorer samt cirka 170 registrerade revisionsbolag och övriga revisionsföretag⁹. Revisions-

⁹ De icke registrerade revisionsföretagen står inte under direkt tillsyn och någon tillförlitlig uppgift om hur många de är har inte kunnat tas fram.

företagen skiljer sig mycket åt storleksmässigt. Allt ifrån egenföretagare upp till de s.k. Big 4 som omsätter flera miljarder kronor årligen. Vidare berörs det begränsade antal försäkringsgivare som för närvarande erbjuder revisorer att teckna ansvarsförsäkring, FAR som har tagit fram en försäkringslösning för sina medlemmar samt Revisorsinspektionen. Även de skadelidande har ett intresse av att revisorer har ett fungerande försäkringsskydd och kan därför beröras av förslagen.

För samtliga berörda, men främst för revisorer, försäkringsgivare och FAR, bör den föreslagna regleringen innebära tydligare och mer förutsägbara krav på ansvarsförsäkringen och även att den praktiska hanteringen av försäkringarna förenklas.

I materiellt hänseende innebär de nya bestämmelserna att det tidsmässiga efterskyddet alltid ska uppgå till tio år. Detta går visserligen längre än Revisorsinspektionens hittillsvarande praxis, där ett femårigt efterskydd har godtagits, men uppvägs i viss mån av att det inte ställs några uttryckliga krav på skyddets beloppsmässiga omfattning. I den senare frågan kan dock viss ledning sökas i Revisorsinspektionens praxis. I övrigt innebär den föreslagna regleringen inte några skärpningar eller nya materiella krav på försäkringsvillkoren i förhållande till det som gäller i dag.

Den föreslagna intygandemodellen medför att försäkringsvillkoren inte längre ska godkännas av Revisorsinspektionen. Den innebär vidare att revisorer och försäkringsgivare inte, så länge som de författningsreglerade grundkraven alltjämt uppfylls, kommer att vara skyldiga att fortlöpande underrätta inspektionen om eventuella ändringar av försäkringsvillkoren. Sådana ändringar kommer kunna göras utan myndighetens inblandning. Revisorer kommer inte heller som tidigare att behöva ge in de försäkringsbevis som reglerar försäkringens närmare villkor och omfattning.

Intygandemodellen innebär att Revisorsinspektionens kontroll av att revisorer och registrerade revisionsbolag omfattas av en försäkring som uppfyller författningskraven kommer att ske dels vid förstagångsansökningar om auktorisation och registrering, dels vid de ansökningar om fortsatt auktorisation, godkännande och registrering som görs vart femte år. Det skulle kunna göras gällande att kontrollen i samband med förnyelseansökningar framstår som obehövlig, eftersom en försäkring som en gång har tecknats och rapporterats in till Revisorsinspektionen inte ska kunna upphöra att gälla förrän en månad efter det att inspektionen har underrättats om upphörandet. Revisorsinspektionen anser emellertid att intygandemodellen, av säkerhetsskäl, även bör omfatta en fortlöpande kontroll av att revisorer har ansvarsförsäkring som uppfyller kraven. Det framstår som naturligt att denna kontroll görs i samband med förnyelseansökningar, när även ett antal andra kontroller görs av revisorn och dennes verksamhet. En sådan tillkommande kontroll av försäkringskraven vart femte år kan inte anses som betungande för revisorerna. Revisorsinspektionen skickar i god tid inför en förnyelseansökan ut information om vilka uppgifter och handlingar som ska bifogas till en ansökan om fortsatt auktorisation, godkännande eller registrering.

Särskilt för de försäkringsgivare som har ett större antal revisorer försäkrade hos sig kommer intygandemodellen att medföra ett visst arbete med att ställa ut de bevis om försäkring som ska ges in till Revisorsinspektionen. I synnerhet som nya intyg måste utfärdas vart femte år. Som utvecklas i författningskommentaren till den föreslagna 8 § revisorsförordningen anser dock inspektionen att det i fråga om revisorer som är anställda av registrerade revisionsbolag bör räcka att det registrerade bolaget intygar att revisorn omfattas av bolagets försäkring, se avsnitt 8. Eftersom mer än två tredjedelar av de auktoriserade eller godkända revisorerna är anställda av registrerade revisionsbolag

skulle därmed försäkringsgivarna som kollektiv endast behöva utfärda intyg för dessa ca 170 bolag samt de knappt 900 revisorer som är anställda av icke registrerade revisionsföretag. Inspektionen kommer att verka för att i samråd med försäkringsgivarna, FAR och revisorsbranschen i övrigt hitta enkla och lämpliga lösningar på hur bevisen ska utformas och på andra praktiska hanteringsfrågor.

För de skadelidande bör en övergång till den nya modellen inte få några negativa konsekvenser. Grundkraven kommer även framöver att innebära att försäkringsersättningen ska betalas ut utan avdrag för självrisk och genom bestämmelsen om att försäkringen ska innehålla villkor som gör att den inte kan upphöra utan att Revisorsinspektionen först har informerats om upphörandet minskas risken för att en revisor under någon period står utan försäkringsskydd. Själva förfarandet med en intygandemodell påverkar inte de skadelidande och i materiellt avseende saknas det skäl att befara att de skulle få ett sämre skydd genom den föreslagna regleringen.

För Revisorsinspektionens del kommer den tänkta intygandamodellen att medföra att myndighetens ansvar kring frågan om revisorers ansvarsförsäkring blir tydlig, och att kontrollen av att försäkringen uppfyller kraven kommer att ske på ett naturligt sätt tillsammans med de andra kontroller som görs i samband med ansökningsförfarandet om auktorisation, godkännande och registrering.

Kostnadsrämsiga konsekvenser av regleringen

De kostnader som förslagen för med sig kommer främst att utgöras av administrativa kostnader av engångs- eller övergångskaraktär i samband med införandet av rutiner för en intygandemodell. Sådana kostnader kommer att uppstå för samtliga aktörer som berörs av regleringen, utom för de skadelidande. Samtidigt försvinner dock moment kring den praktiska hanteringen av hur försäkringarna administreras med dagens system, vilket till stor del kan beräknas väga upp för de tillkommande engångskostnaderna.

Det kommer också att uppstå kostnader av engångskaraktär i samband med att det materiella innehållet i försäkringarna ses över. Dessa kostnader berör främst försäkringsgivarna och FAR. Eftersom de förändringar som är en direkt nödvändighet av regleringen är mycket begränsade och i praktiken inskränker sig till att efterskyddet i vissa försäkringar måste förlängas till tio år kan dessa kostnader dock beräknas bli relativt begränsade. En förlängning av efterskyddet i dessa försäkringar skulle även kunna tänkas medföra en höjning av försäkringspremierna för revisorerna. Eftersom risken för att äldre skador upptäcks minskar med tiden så bör emellertid eventuella premiehöjningar med anledning av ett förlängt efterskydd inte heller innebära några mer betydande kostnadsökningar.

Revisorsinspektionen och FAR kommer att behöva sätta av resurser för att informera om det nya systemet (se mer om detta nedan). Även dessa kostnader är dock av engångs- eller övergångskaraktär. För FAR tillkommer också arbete och därmed förenade kostnader för att se över villkoren i den försäkring som organisationen tagit fram för sina medlemmar.

Revisorsinspektionen kan inte med någon närmare precision ange hur stora de ovan angivna kostnaderna kan bli för de berörda aktörerna, men anser att införandet ett system med enklare, tydligare och mer förutsägbara krav på revisorers ansvarsförsäkring motiverar begränsade kostnader av det slag som nu har beskrivits.

Övriga konsekvenser

Förslagen kan inte antas få några konsekvenser för det kommunala självstyret eller för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förhållandet till EU-rätten

Försäkringskravet följer av svensk lag. Förslaget tillåter alla försäkringsgivare som har tillstånd att driva försäkringsrörelse i en EES-stat att tillhandahålla ansvarsförsäkring för revisorer. Förslaget berör vidare enbart revisorer som auktoriserats eller godkänts i Sverige och svenska revisionsföretag. Detta följer av den inskränkning i den fria rörligheten som följer av EU-rätten och att som konsekvens av detta endast den som tillhör de nu nämnda kategorierna får utföra lagstadgad revision i Sverige. Regleringen överensstämmer därför med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Särskilda hänsyn vid ikraftträdandet och behovet av information

För försäkringsgivarna kommer de nya reglerna, även om de i sak inte innebär några mer omfattande materiella förändringar, sannolikt föra med sig ett behov av att se över de villkor som har tillämpats för revisorers ansvarsförsäkringar. Även revisionsföretagen, enskilda revisorer och FAR kan komma att ha anledning att gå igenom hur deras försäkringslösningar ser ut. Det nu sagda gäller inte enbart försäkringen i de delar som regleringen direkt avser, utan kan även vara aktuellt för frågor där parterna i försäkringsavtalet själva råder över vilka villkor som ska gälla. Ett exempel är vilken nivå som efterskyddet i försäkringen bör ligga på. Det ska här framhållas att regleringen inte kräver några förändringar när det gäller de beloppsmässiga nivåerna på efterskyddet i förhållande till det som har gällt hittills, men att det nu kommer att finnas möjlighet att anpassa efterskyddets storlek till vad som bedöms vara lämpligt i det enskilda fallet.

Försäkringsgivarna och de registrerade revisionsbolagen kommer även att behöva inrätta rutiner för den intygandemodell som föreslås. Det kan här dock noteras att vissa av de försäkringsgivare som erbjuder ansvarsförsäkring för revisorer redan bör ha sådana rutiner, eftersom de även tillhandahåller ansvarsförsäkringar för fastighetsmäklare och försäkringsförmedlare för vilka intyg av den nu tänkta modellen redan utfärdas.

För att säkerställa att samtliga berörda parter ges tillräcklig tid att anpassa sig till de föreslagna ändringarna bör tiden för ikraftträdande inte sättas för snävt. En ettårig övergångsperiod för redan tecknade försäkringar medför vidare att övergången kan ske succesivt i samband med att försäkringar förnyas. Revisorsinspektionen förutser ett relativt stort behov av information gentemot revisorsbranschen och avser därför att i god tid före ikraftträdandet presentera förslaget och dess konsekvenser på myndighetens webbplats. Revisorsinspektionen kommer vidare att verka för en fortsatt öppen dialog med försäkringsgivarna och med FAR. Branchorganisationen kommer att få en större möjlighet än tidigare att påverka de villkor som ska gälla för medlemsförsäkringen och därutöver vara en viktig aktör vid spridandet av information om den nya intygandemodellen.

8 Författningskommentar

Revisorsexamen och lämplighetsprov

Rubriken närmast före 2 § har ändrats för att bättre återspegla det materiella innehållet i 2–4 §§.

5 §

Första och andra styckena innehåller krav på vilka försäkringsgivare som revisorerna kan teckna sina försäkringar hos. Utgångspunkten är att revisorer ska teckna den obligatoriska ansvarsförsäkringen hos en försäkringsgivare som har tillstånd att driva försäkringsrörelse i en stat inom EES. Revisorsinspektionen får dock i ett enskilt fall besluta att försäkringen får tecknas hos en annan försäkringsgivare som omfattas av motsvarande krav på soliditet, likviditet, riskhantering och tillsyn som gäller för svenska försäkringsföretag. Det bör åligga den försäkringstagare som åberopar ett försäkringsbevis från en försäkringsgivare utanför EES att presentera den utredning som visar att kraven är uppfyllda. Bestämmelserna har utformats med 20 § första stycket fastighetsmäklarförordningen (2011:668) som förebild.

I tredje stycket 1 anges att försäkringen ska tecknas enligt claims made-principen. Den ska alltså gälla retroaktivt för skador som anmäls till försäkringsgivaren så länge som försäkringen är i kraft, även om skadan skulle ha orsakats innan försäkringen tecknades. Bestämmelsen sätter inte upp någon tidsram för den retroaktiva tillämpningen. Det innebär att försäkringen ska gälla med vad som i den praxis som har utvecklats hos Revisorsinspektionen har kallats ”full” retroaktivitet. Detta innebär i praktiken, med anledning av huvudregeln om allmän fordringspreskription, att retroaktiviteten kommer att gälla tio år bakåt i tiden, alternativt den kortare tid som revisorn har bedrivit revisionsverksamhet. Detta innebär vidare, i den rådande ordningen där revisionsföretaget tecknar försäkring för samtliga de i företaget verksamma revisorerna, att det är verksamhetstiden för den revisor som har längst tjänstgöringstid som styr retroaktivitetens omfattning.

Enligt tredje stycket 2 ska ansvarsförsäkringen ha ett efterskydd för skador som anmäls till försäkringsgivaren inom tio år från försäkringens upphörande. Detta innebär att den revisor som exempelvis upphör med sin revisionsverksamhet (och vars försäkring samtidigt upphör) den 1 januari 2021 ska ha ett efterskydd för den ersättningsskyldighet som kan ha uppstått i revisionsverksamheten sedan den 1 januari 2011. Eftersom revisorn inte kan orsaka några skador efter att ha upphört med revisionsverksamheten blir det ”fönster” i vilket revisorn riskerar att ersättningskrav framställs mindre ju längre tiden går, vilket innebär en successivt avklingande risk även för försäkringsgivaren. Efterskyddet kommer alltså i det ovan givna exemplet att under år 2030 endast omfatta den eventuella ersättningsskyldighet som uppstått under år 2020. Om en upptäckt skada täcks av någon annan försäkring behöver efterskyddet inte ersätta skadan. Bestämmelsen har utformats med 4 kap. 1 § 3 förordningen (2018:1231) om försäkringsdistribution som förebild.

De krav som ställs upp i tredje stycket 3 och 4 innebär att den skadelidande inte ska vara beroende av att den försäkrade betalar självriskan, utan ska ha rätt till ersättning ur försäkringen utan avdrag för självrisk. Att försäkringen inte kan upphöra omedelbart ger Revisorsinspektionen möjlighet att kontakta de revisorer vars försäkring av något skäl upphör och påtala behovet av att teckna en ny försäkring. Om Revisorsinspektionen exempelvis underrättas den 15 juli om att en försäkring har sagts upp eller inte förnyats

får försäkringen inte upphöra att gälla förrän tidigast den 15 augusti. Bestämmelserna har utformats med 4 kap. 1 § 5 och 6 förordningen om försäkringsdistribution och 20 § andra stycket 3 och 4 fastighetsmäklarförordningen som förebild.

8 och 9 §§

Ändringarna innebär en övergång till en intygandemodell. Kontrollen av att försäkringarna uppfyller de krav som ställs upp i författning kommer i första hand att ske som ett led i ansökningsförfarandet, dvs. vid förstagångsansökningar om auktorisation eller registrering och vid förnyelseansökningar om auktorisation, godkännande eller registrering. Revisorn eller det registrerade revisionsbolaget ska till ansökan bifoga ett bevis om ansvarsförsäkring. Med detta avses inte de försäkringsbevis som reglerar försäkringens närmare villkor och omfattning.

Som bevis om ansvarsförsäkring bör kunna godtas ett intyg utfärdat av försäkringsgivaren om att försäkringen uppfyller kraven i 27 § revisorslagen (2001:883), 5 § förordningen om revisorer (1995:665) och för frågan relevanta föreskrifter från Revisorsinspektionen. Eftersom registrerade revisionsbolag dels själva måste ge in bevis om försäkring för att registreras, dels står under direkt tillsyn och är föremål för regelbundna kvalitetskontroller, bör även intyg utfärdade av sådana bolag om att de egna anställda omfattas av bolagets försäkring kunna godtas som bevis. Den närmare utformningen av intygandeförfarandet får utvecklas genom Revisorsinspektionens praktiska hantering. Det ska framhållas att Revisorsinspektionen i sin tillsyn, med stöd av 28 § revisorslagen, har möjlighet att begära in uppgifter även i andra sammanhang om myndigheten skulle finna skäl för det. Bestämmelserna har till sin omfattning utformats i överensstämmelse med 27 § revisorslagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Bestämmelserna träder enligt *punkten 1* i kraft den 1 september 2020. I *punkten 2* fastställs en övergångsperiod för sådana försäkringar som har tecknats eller förnyats före den 1 september 2020 och där försäkringstiden ännu inte har löpt ut. Om en försäkring tecknas t.ex. den 31 augusti 2020 och försäkringstiden är ett år behöver den alltså inte anpassas till de nya kraven förrän vid en eventuell förnyelse vid utgången av augusti 2021. För det fall att en försäkring, som har tecknats före ikraftträdandet den 1 september 2020, skulle ha en längre löptid än ett år måste dock försäkringen anpassas till de nya bestämmelserna senast per den 1 september 2021, och detta även om det innebär att villkoren måste ändras under pågående försäkringstid.