



KREDITILSYNET
The Financial Supervisory Authority of Norway

Forslag til høringsnotat om styrking av regnskapstilsynets virkemidler

Dato: 21.01.2009

Innhold

1. Innledning	3
2. Innhenting av dokumentasjon	3
2.1 Gjeldende rett	3
2.1.1 Opplysningsplikt	
2.2 Kredittilsynets forslag	4
3. Pålegg om avleggelse av nytt delårsregnskap	5
3.1 Gjeldende rett	5
3.1.1 Avleggelse av nytt årsregnskap og/ eller ny årsberetning	
3.2 Nærmere om forslaget	7
4. Økonomiske og administrative konsekvenser	7
5. Merknader til de enkelte bestemmelser	8
5.1 Merknader til endringer i verdipapirhandelloven	8
5.2 Merknader til endringer i verdipapirforskrifen	8
6. Forslag til lovendringer	9

1. Innledning

Kredittilsynet fører kontroll med at den finansielle rapporteringen til utstedere av omsettelige verdipapirer som er eller søkes notert på regulert marked i EØS, er i samsvar med lov eller forskrifter, jf. verdipapirhandelloven (vphl.) § 15-1 tredje ledd. I tilknytning til denne direkte lovreguleringen av grunnlaget for å etablere håndheving, er det gitt detaljerte bestemmelser for tilsyn og sanksjoner.

Formålet med regnskap er å gi opplysninger om et foretaks finansielle stilling, finansielle inntjening og kontantstrømmer, som er nyttig for en stor gruppe av brukere som skal ta økonomiske beslutninger.¹ Særlige hensyn gjør seg gjeldende for foretak som henter inn kapital til virksomheten ved å henvende seg til allmennheten gjennom notering på regulert marked. Tilliten til den finansielle informasjonen som de noterte foretakene gir, må antas å innvirke på den risikopremien investorene beregner seg ved investering i noterte instrumenter.² Formålet med Kredittilsynets regnskapskontroll er derfor å beskytte investorene mot misvisende finansiell informasjon og fremme tillitt til verdipapirmarkedet ved å bidra til gjennomsiktighet i den finansielle informasjonen som er relevant for regnskapsbrukerne.³

I NOU 2008:16 anbefaler utvalget at den offentlige regnskapskontrollen styrkes.⁴ I dette høringsnotatet fremmes det forslag til en ny lovbestemmelse der Kredittilsynet kan kreve at utsteder innhenter tilleggsdokumentasjon for å verifisere den enkelte regnskapspost. Videre foreslås det at Kredittilsynet skal kunne pålegge utsteder å avlegge nye delårsregnskaper dersom delårsregnskapene avviker vesentlig fra lov eller forskrift. Forslagene berører kun utstedere med Norge som hjemstat, jf. vphl. §§ 15-1 tredje ledd og 5-4.

Høringsnotatet omtaler gjeldende rett, samt forslag til nye og utvidede hjemler.

2. Innhenting av dokumentasjon

2.1 Gjeldende rett

2.1.1 Opplysningsplikt

Etter vphl. § 15-2 syvende ledd har utstederforetakene, samt deres tillitsvalgte, ledende ansatte og revisor plikt til å gi Kredittilsynet de opplysninger om utsteders forhold som Kredittilsynet krever til gjennomføring av regnskapskontrollen. I verdipapirforskriften (vpf.) § 13-6 er det presisert at Kredittilsynet kan kreve opplysningene muntlig eller skriftlig innen en fastsatt frist. Kredittilsynet kan kreve dokumentene fremlagt, herunder teknisk lagret informasjon og utskrift fra lagringsmedium.⁵ Utstederforetakene, deres tillitsvalgte, ledende ansatte og revisor skal gi melding til Kredittilsynet om finansiell rapportering fra utstederen

¹ IAS 1.9 (International Accounting Standard) Presentasjon av finansregnskap.

² Ot.prp. nr. 89 (2003-2004) pkt. 4.5.

³ CESR (The Committee of European Securities regulators) Standard no. 1 on financial information prinsipp nr. 1.

⁴ NOU 2008:16 kap. 8.

⁵ Bestemmelsen er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 89 (2003-2004). For nærmere beskrivelse av regnskapskontrollen vises det til NOU 2008:16 pkt. 2.3.6 og kapittel 8.

som de anser ikke gir et rettviseende bilde i overensstemmelse med det relevante regelverket for finansiell rapportering. Opplysnings og meldeplikten etter dette ledd gjelder uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Kredittilsynet kan gi pålegg om å oppfylle disse pliktene, jf. vphl. § 15-7 femte ledd. Kredittilsynslovens bestemmelse om dagmulkt § 10 annet ledd gjelder tilsvarende. Slike pålegg er straffsanksjonert, jf. vphl. § 17-3 annet ledd nr. 5.

Opplysningsplikten omfatter alle de opplysninger som kan knyttes til foretakets finansielle rapportering. Kredittilsynet kan også kreve fremlagt dokumentasjon som knytter seg til den enkelte regnskapspost og som foretaket besitter.

Dersom Kredittilsynet har mistanke om overtredelse av kapittel 5 eller forskrifter i medhold av disse bestemmelsene, kan enhver pålegges å gi de opplysninger Kredittilsynet krever, herunder fremlegge dokumenter, teknisk lagret informasjon og utskrift fra lagringsmedium, jf. vphl. § 15-3 første ledd. Opplysningsplikten etter bestemmelsen gjelder ikke hvis den som avkreves forklaring eller dokumentasjon vil kunne utsette seg for straff eller straffelignende sanksjon, jf. sjette ledd. Opplysninger innhentet i medhold av bestemmelsen kan bare brukes i den sak de er innhentet for. Bestemmelsen er straffesanksjonert, jf. vphl. § 17-3 (2) nr. 1.

De utstedere som er institusjoner underlagt tilsyn etter kredittilsynsloven kan blant annet pålegges å "sende inn oppgaver og opplysninger på den måten Kredittilsynet bestemmer og som tilsynet mener det trenger for å utføre sitt verv" (kredittilsynsloven § 4).

Det er Kredittilsynet selv som avgjør hvilke opplysninger som er nødvendig å innhente for å gjennomføre kontrollen med den finansielle rapporteringen. Opplysningsplikten begrenses imidlertid av de alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om myndighetsmisbruk.

2.2 Kredittilsynets forslag

Kredittilsynet har ingen mulighet til å få kontrollere opplysningene uten at foretaket samarbeider og av egen vilje foretar nødvendige kontroller og innhenter nødvendig dokumentasjon. Slik informasjon vil være nødvendig når opplysningene som foreligger ikke gir tilstrekkelig grunnlag til å avgjøre om den finansielle rapporteringen er i samsvar med regelverket. De undersøkelser Kredittilsynet foretar er i dag innenfor rammen av foretakets egne opplysninger og foretakets egen regnskapsdokumentasjon. I den grad dokumentasjonen er utilstrekkelig vil det kunne være svært vanskelig å få opplyst omstendigheter som har betydning for regnskapet på en tilfredsstillende måte.

I de tilfeller Kredittilsynet finner at det er behov for ytterligere dokumentasjon fra foretaket for å øke kunnskapen om et forhold eller fjerne tvil om et forhold Kredittilsynet stiller spørsmål ved, er det i dag ikke hjemmel for å få innhentet tilleggskdokumentasjon. Det er heller ikke hjemmel for å be foretaket foreta ekstra undersøkelser for å få verifisert målingen og eksistensen til en eiendel. Slik dokumentasjon kan omfatte, men ikke være begrenset til bekreftelser fra tredjeparter og rapporter fra analytikere. Et eksempel kan være å innhente verdsettelse av eiendomsporteføljer fra uavhengige tredjeparter. Et annet eksempel er at foretaket pålegges å sende saldoforespørsler til kunder og gi resultatet av dette til Kredittilsynet.

På grunn av at det kan være inngripende for selskapet å gi ytterligere dokumentasjon, kan det argumenteres for at Kredittilsynet bør ha en kvalifisert mistanke før slike pålegg gis. På den

andre siden er nettopp årsaken til å etterspørre mer informasjon at saken ikke er tilstrekkelig opplyst til at Kredittilsynet kan gjøre sine vurderinger om den.

Hensynet til å få saken best mulig opplyst og at saksbehandlingen i Kredittilsynet er forsvarlig tilsier derfor at Kredittilsynet kan be om utfyllende informasjon når dette vurderes som hensiktsmessig. I samme retning taler hensynet til likebehandling i Kredittilsynets saksbehandling. Med likebehandling siktes det til at Kredittilsynet lettere kan ha en sammenfallende praksis dersom alle saker blir tilstrekkelig opplyst.

Det bør være opp til Kredittilsynets skjønn å avgjøre hvilken dokumentasjon som kreves. Kredittilsynet må vurdere forholdet mellom hva det koster å innhente dokumentasjon og nytten av den informasjonen som innhentes. Kostnad kan imidlertid ikke i seg selv være grunnlag for å unnlate å innhente dokumentasjon som det ikke finnes noe alternativ til. Det kan argumenteres for at det er tilstrekkelig at foretaket pålegges å gi offentlig tilleggsinformasjon ved børsmelding, jf. vpf. § 13-8 c). Et slikt pålegg kan være aktuelt i en senere del av saksbehandlingen, etter at saken er tilstrekkelig opplyst. På et uopplyst stadium i saksbehandlingen, vil et slikt pålegg bli upresist da Kredittilsynet ikke vet hvilken informasjon som skal gis. Man risikerer da også en uryddig prosess.

For å kunne avdekke regnskapsmanipulasjon⁶, er det en forutsetning å kunne kontrollere om den informasjonen som gis er korrekt. I NOU 2008:16 pkt. 8 uttaler utvalget at "et effektivt virkemiddel kan være at foretaket pålegges å foreta nærmere undersøkelser og innhente den dokumentasjonen Kredittilsynet mener er nødvendig for å få verifisert eksistens og verdi på en regnskapspost." Det legges imidlertid til grunn at formålet med bestemmelsen er å opplyse saken best mulig. Bestemmelsen kan imidlertid bidra til avsløring av regnskapsmanipulasjon dersom opplysningene som foretaket gir bidrag til slik mistanke.

Forslaget vil være et egnet virkemiddel for å få verifisert at den finansielle informasjonen som gis er korrekt, og vil bidra til og sikre korrekt informasjon til markedet.

3. Pålegg om avleggelse av nytt delårsregnskap

3.1 Gjeldende rett

3.1.1 Avleggelse av nytt årsregnskap og/eller nytt delårsregnskap

Hvis den finansielle rapportering i årsregnskap eller årsberetning avviker vesentlig fra det som følger av lov eller forskrift, kan Kredittilsynet pålegge utstederforetak å avlegge nytt årsregnskap og/eller ny årsberetning innen en fastsatt frist, jf. verdipapirforskriften (vpf.) § 13-9. Kredittilsynsloven § 10 annet ledd om tvangsmulkt gjelder tilsvarende for slike pålegg, jf. vpf. § 13-10.

Det er hensynet til investorene som avgjør karakteren av Kredittilsynets reaksjon overfor virksomheten. Utgangspunktet er at investorene skal ha et korrekt beslutningsgrunnlag. Det betyr at dersom en feil er av mindre vesentlig karakter, kan eksempelvis et pålegg om å rette

⁶ Regnskapsmanipulasjon vil si tilfeller der regnskapet gir et misvisende bilde av virksomheten som følge av bevisste handlinger, jf. NOU 2008:16 s. 24.

den i fremtidige rapporteringer være tilstrekkelig, jf. vpf. § 13-8. Ved vesentlige feil eller mangler kan Kredittilsynet pålegge virksomheten å avlegge nytt årsregnskap og/ eller ny årsberetning. Kredittilsynet er underlagt de alminnelige forvaltningsmessige prinsipper om proporsjonalitet, slik at det alltid skal velges den reaksjon som er minst inngripende overfor virksomheten og som samtidig sikrer hensynet til investorene.

I høringsnotat til denne bestemmelsen i verdipapirforskriften⁷ uttales det:

"Et utstederforetaks årsregnskap og årsberetning står i en særstilling i "rapporteringsøyemed". Foretakets eiere skal godkjenne årsregnskapet og årsberetningen, jf. for eksempel allmennaksjeloven kapittel 5. Revisor skal uttale seg om årsregnskapet, jf. revisorloven § 5-6. Utstederforetak fatter videre en rekke disposisjoner på bakgrunn av siste års godkjente regnskap, jf. for eksempel allmennaksjeloven §§ 8-1, 8-7, 9-3 og 12-1. Årsregnskapet og årsberetningen skal registreres i Regnskapsregisteret og vil inntil neste års avleggelse, være foretakets "offisielle" rapportering, jf. regnskapsloven § 8-2. På bakgrunn av årsregnskapets (og årsberetningens) viktighet er det ut fra et investor- og markedsperspektiv, svært viktig at dets opplysninger er i samsvar med gjeldende krav til rapportering.

Det er i Finansdepartementets brev av 20. november 2004 til Kredittilsynet lagt til grunn at tiltak etter vphl § 12-1 nytt tredje ledd, kan omfatte pålegg om å avlegge nytt regnskap. Adgangen til å kreve årsregnskap eller årsberetning avlagt på nytt vil åpenbart være viktig i rene bedrageritilfeller. I tillegg vil adgangen være viktig der investorer og andre kan bli villedet til å fatte feilaktige investeringsbeslutninger på bakgrunn av at et årsregnskap eller en årsberetning er misvisende. Det synes klart at visse disposisjoner kan stenge for ny regnskapsavleggelse.⁸ Et pålegg fattet i medhold av § 8 forutsetter således at det er selskapsrettslig adgang til ny regnskapsavleggelse. Det bemerkes at foretakene selv må foreta denne vurderingen.

Kredittilsynet foreslår med forskriften § 8 en hjemmel for pålegg om ny årsregnskapsavleggelse ved "vesentlige" rapporteringsavvik. Det antas at det er tilstrekkelig at mindre alvorlige feil rettes i neste rapportering, jf. kommentarene til § 7.⁹ Hva som utgjør et "vesentlig" avvik vil måtte vurderes konkret. Relevante momenter i denne vurderingen vil blant annet være hvor klart avviket er fra det relevante regelverket, hvilken betydning rapporteringsavviket har for foretaket, dets eiere og markedet og hvilke andre konsekvenser avviket medfører. Fristen som Kredittilsynet setter for ny regnskapsfastsettelse kan ikke være uforholdsmessig og hensyn må tas til selskapslovgivningens krav til innkalling mv. For ordens skyld bemerkes det at alminnelige selskapsrettslige regler vil gjelde også for den nye regnskapsavleggelsen, jf. allmennaksjeloven kapittel 5."

⁷ Høringsnotat om kontroll med børsnoterte utstederforetaks finansielle rapportering mv. av 15. desember 2004 pkt. 2.8.

⁸ Jf. Aarbakke m. fl. kommentarer til aksjelovene side 282.

⁹ Utstedere av aksjer vil avgi delårsregnskap hver tredje måned, jf. børsforskriften § 6-1 andre ledd. Feil som avdekkes i delårsregnskap vil rettes i neste rapportering, eventuelt vil det kreves tilleggsinformasjon om forholdet, jf. kommentarene til § 7.

3.2 Nærmere om forslaget

Som det fremgår av bestemmelsen omfattes ikke hjemmel til å pålegge utsteder å avlegge nytt halvårsregnskap, halvårsberetning eller kvartalsrapport. I begrunnelsen til vpf. § 13-9 fremgår det at adgangen til å kreve årsregnskap eller årsberetning avlagt på nytt vil være viktig i rene bedrageritilfeller, og fordi investorer og andre kan bli villedet til å fatte feilaktige investeringsbeslutninger på bakgrunn av at et årsregnskap eller en årsberetning er misvisende.

Flere grunner taler for å gi Kredittilsynet hjemmel til også å pålegge utstederforetakene å avlegge nytt halvårsregnskap, halvårsberetning og kvartalsrapport. Delårsrapporter gjør det lettere for regnskapsbrukerne å forstå et foretaks evne til å skape fortjeneste og generere kontantstrømmer, samt dets finansielle stilling og likviditet gjennom året. Erfaringen viser at delårsregnskaper har større praktisk verdi for investorer og analytikere enn årsregnskapet og årsberetningen. Disse kommer ut hyppigere og er derfor egnet til en løpende vurdering av virksomheten. Delårsregnskapene inneholder også sammenligningstall som danner grunnlag for en sammenligning mellom de enkelte kvartalene og årsregnskapet. En endring av fremtidig finansiell rapportering vil ikke nødvendigvis omfatte endring av sammenligningstall og viktig informasjon kan således gå tapt. Pålegg om å avlegge nye rapporter vil skje der feil eller mangler er så omfattende, at det er nødvendig for å sikre at investorene har riktig beslutningsgrunnlag. Bestemmelsen er som nevnt i pkt. 3.1 forbeholdt tilfeller der rapporteringen avviker vesentlig fra lov eller forskrift. Kredittilsynet skal velge den reaksjon som er minst inngripende overfor virksomheten og som samtidig sikrer hensynet til investorene. Eksempelvis kan det tenkes tilfeller der feil eller mangler er så omfattende at retting gjennom tilleggsinformasjon ikke vil gi regnskapsbrukerne et klart og overskuelig bilde av forholdets innvirkning på resultat og balanse.

Det vises til at bestemmelsen er forbeholdt vesentlige rapporteringsavvik. I tilfeller med mindre alvorlige feil kan Kredittilsynet pålegge utstederforetak å endre sin fremtidige regnskapspraksis, korrigere feil i neste rapportering, herunder gi noteopplysninger om forholdet og gi offentlig tilleggsinformasjon dersom den finansielle rapporteringen ikke er samsvar med lov eller forskrift, jf. vpf. § 13-8.

Oppsummeringsvis mener Kredittilsynet at de samme argumentene som har blitt anført for å gi Kredittilsynet kompetanse til å pålegge utstederforetak å avlegge nytt årsregnskap og/eller ny årsberetning gjør seg gjeldende i forhold til pålegg om avleggelse av nytt halvårsregnskap, halvårsberetning og kvartalsrapport. Kredittilsynet foreslår at hjemmelen i vpf § 13-9 utvides til å gjelde halvårsregnskap, halvårsberetning og kvartalsrapport.

Kredittilsynet ønsker derfor presisert i form av et tillegg i vpf. § 13-9 at Kredittilsynet kan pålegge utstederforetak å avlegge nytt halvårsregnskap, halvårsberetning og kvartalsrapport på samme vilkår som etter gjeldende vpf. § 13-9.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget i punkt 2 om at dokumentasjon av den finansielle rapporteringen er nødvendig for å gi Kredittilsynet tilstrekkelig og sikker hjemmel til kontrollen av den finansielle rapporteringen.

Forslaget vil ikke medføre nevneverdige administrative eller økonomiske konsekvenser for Kredittilsynet eller andre.

Utstederforetakene vil bli påført økte kostnader i de tilfeller dokumentasjonen involverer uavhengige tredjeparter. Dette er imidlertid nødvendig for å gjennomføre kontrollen på en forsvarlig måte. I de tilfeller Kredittilsynet krever bekreftelse fra tredjeparter antas det at de økonomiske og administrative konsekvenser vil være minimale.

Forslaget i punkt 3 til ny bestemmelse om pålegg om avleggelse av nye finansielle rapporter vil ikke medføre nevneverdige administrative eller økonomiske kostnader for Kredittilsynet.

Utstederforetakene må påregne økte kostnader dersom slike pålegg blir gitt. Det antas imidlertid at slike pålegg vil gis sjelden, jf. krav om vesentlige avvik fra lov eller forskrift.

5. Merknader til de enkelte bestemmelser

5.1 Merknader til endringene i verdipapirhandelloven

Til § 15-7 åttende ledd

Bestemmelsen er utformet slik at kun utstederforetaket er pliktsubjekt. All innhenting av dokumentasjon vil skje gjennom foretaket.

Vilkår for å pålegge slik informasjon er at regnskapskontrollen trenger dokumentasjonen for å utføre sine gjøremål etter loven. Det er således opp til Kredittilsynets skjønn å avgjøre hvilken informasjon som skal innhentes og på hvilken måte.

Etter ordlyden inntre opplysningsplikten først når Kredittilsynet gir pålegg om det. Det skal fastsettes en frist for å gi dokumentasjon til Kredittilsynet, og oversittelse av fristen kan utløse dagbøter etter Kredittilsynsloven § 10 annet ledd. Pålegg om dokumentasjonsplikt vil være et enkeltvedtak som omfattes av forvaltningsloven § 2 første ledd bokstavene a) og b). Pålegget kan påklages til Finansdepartementet etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI om klage og omgjøring, se også fvl. § 14.

Etter verdipapirhandelloven § 17-3 annet ledd nr. 5 kan forsettlig eller uaktsomt brudd på pålegg etter § 15-7 straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år. Bestemmelsen vil gjelde tilsvarende for pålegg om å innhente dokumentasjon.

Pålegget skal angi den konkrete dokumentasjonen som kreves.

5.2 Merknader til endringene i verdipapirforskriften

Til § 13-9

Bestemmelsen endres slik at Kredittilsynet kan pålegge utstederforetak å også avlegge nytt halvårsregnskap, halvårsberetning og kvartalsrapport, på samme vilkår som etter gjeldende bestemmelse. Kredittilsynsloven § 10 annet ledd om tvangsmulkt gjelder tilsvarende for slike pålegg, jf. vpf. § 13-10.

6. Forslag til lovendringer

I lov av 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel gjøres følgende endring:

§ 15-7 nytt åttende ledd skal lyde:

”Kredittilsynet kan pålegge foretak som nevnt i § 15-1 tredje ledd å innhente den dokumentasjon som Kredittilsynet krever til gjennomføring av kontroll etter § 15-1 tredje ledd. Kredittilsynsloven § 10 annet ledd gjelder tilsvarende”.

I forskrift av 29. juni 2007 nr. 876 til verdipapirhandelloven gjøres følgende endring:

§ 13-8 endres til å lyde

Hvis den finansielle rapporteringen i

- a) årsregnskap og/eller årsberetning,
- b) halvårsregnskap og/eller halvårsberetning og/ eller
- c) kvartalsrapport

avviker vesentlig fra det som følger av lov eller forskrift, kan Kredittilsynet pålegge utstederforetak å avlegge nye *rapporter som nevnt i a) til c)* innen en fastsatt frist.