



KREDITILSYNET
The Financial Supervisory Authority of Norway

Dato: 15. oktober 2009

Utkast

Høring

Om endring av kravet til revisorers sikkerhetsstillelse

Endring av forskrift 25. juni 1999 nr. 712 om revisjon og revisorer, kapittel 3 om sikkerhetsstillelse

1. Bakgrunn

I høringsnotatet som ble utarbeidet i forbindelse med gjennomføringen av Revisjonsdirektivet (2006/43/EF) i norsk rett ble det foreslått en endring i revisorloven om at kravet til sikkerhetsstillelse skulle erstattes med et krav om ansvarsforsikring, jf. høringsnotat av 1. juni 2007. Revisjonsdirektivet har ikke krav om sikkerhetsstillelse eller ansvarsforsikring. Ingen av høringsinstansene hadde merknader til forslaget.

I Ot. prp. nr. 78 (2008-2009) ga Finansdepartementet uttrykk for at en lovendring for å endre kravet fra sikkerhetsstillelse til forsikring ikke var nødvendig. Det ble vist til at gjeldende bestemmelse i revisorloven § 3-7 nr. 4 åpner for at kravet til sikkerhetsstillelse kan erstattes med et krav om forsikring, og at det er tilstrekkelig å endre forskrift 25. juni 1999 nr. 712 om revisjon og revisorer som inneholder regler om sikkerhetsstillelse i kapittel 3.

I brev av 26. juni 2009 er Kredittilsynet bedt om å utarbeide et høringsnotat med forslag til hvordan en slik forskriftsendring kan gjennomføres. Det skal gis en særlig vurdering av mulige konsekvenser for tredjeparter, herunder om det er behov for regler som sikrer at eventuelle skadelidte kan rette erstatningskrav direkte mot forsikringsselskapet. Videre skal det vurderes om det er behov for regler som kan bidra til å sikre at det alltid vil være minst ett ansvarlig forsikringsselskap, for eksempel ved overdragelse av revisors virksomhet, eller ved endring i nettverkstilknytning, ved bytte av forsikringsleverandør eller ved manglende innbetalt premie.

2. Nærmere om forslaget

2.1 Generelt

Også andre yrkesgrupper enn revisorene har ordninger som skal sikre eventuelle skadelidte som følge av feil som måtte bli gjort. Det vises her for eksempel til ordningene som gjelder for advokater, eiendomsmeglere og forsikringsmeglere. Regelverket for eiendomsmeglere og advokater er tilnærmet likt det som revisorene er underlagt i dag. Forsikringsformidlere er underlagt krav om ansvarsforsikring, men med regler som gjør at ordningen i praksis likner den som gjelder for advokater og eiendomsmeglere.

For revisorene foreslås det nå en ordning som i størst mulig utstrekning følger forsikringsavtalelovens regler slik at det fastsettes forskriftsbestemmelser bare i den utstrekning det er nødvendig for å utfylle eller endre det som følger av forsikringsavtaleloven og alminnelig forsikringsrett.

I en ansvarsforsikring vil det være tre parter; forsikringsselskap, forsikringstaker (her revisor) og skadelidte. I tillegg vil det kunne oppstå et forhold mellom ulike forsikringsselskaper hvis revisor bytter forsikringsgiver. Kredittilsynet finner ikke at det er behov for å regulere forholdet mellom forsikringsselskap og revisor som forsikringstaker. Det må imidlertid fastsettes regler som klargjør hvilke rettigheter eventuelle skadelidte skal ha i henhold til

ansvarsforsikringen. Det anses heller ikke som nødvendig å regulere forholdet mellom ulike forsikringsselskaper.

2.2 Dekningsområde

Hensikten med ansvarsforsikringen er å avhjelpe risikoen for at revisor ikke dekker en eventuelt erstatningsforpliktelse. Forsikringen må derfor dekke det ansvaret revisor har overfor skadelidte etter revisorloven kapittel 8.

Hovedregelen i § 8-1 har følgende ordlyd:

”§ 8-1. Erstatningsansvar

Revisor plikter å erstatte skade som denne forsettlig eller uaktsomt har voldt under utførelsen av sitt oppdrag.

Et revisjonsselskap er solidarisk ansvarlig med en revisor som har utført oppdraget på dets vegne. ”

Dette betyr at det må etableres en forsikring som innebærer at skadelidte er dekket også dersom revisor har voldt skaden forsettlig eller grovt uaktsomt. I henhold til forsikringsavtaleloven § 4-9 første ledd dekker ikke forsikringen tilfeller der den forsikrede har fremkalt skaden ved forsett. For skader som selskapet må dekke overfor skadelidte, men som ikke er dekket av forsikringsavtalen, vil forsikringsselskapet derfor ha regress mot revisor. For å sikre at forsikringsselskapet er kjent med et slikt utvidet dekningsområde overfor skadelidte foreslås det at dette kommer klart til uttrykk i forskriften.

Det legges ikke opp til at forsikringsavtalen skal sendes inn til Kredittilsynet. Oppfølging av at forsikringsavtalen har det dekningsområdet som følger av regelverket, vil skje blant annet gjennom stikkprøvekontroller og egenerklæringer fra revisor.

2.3 Dekningsomfang

Gjeldende sikkerhetsstillelse skal utgjøre minst fem millioner kroner. Kredittilsynet forslår at dette sikkerhetsnivået videreføres slik at ansvarsforsikringen minst skal dekke tap på inntil fem millioner kroner pr. skadetilfelle.

Dersom det er flere skadelidte innebærer dette at disse vil måtte dele forsikringsutbetalingen fra selskapet, og måtte forholde seg til revisor og revisjonsselskapet for den del av ansvarsbeløpet som ikke blir dekket av forsikringen.

2.4 Forsikringsselskap

For å sikre at det benyttes et forsikringsselskap som er underlagt betryggende krav til soliditet og tilsyn foreslås det at det kreves at forsikringen må være tegnet i et selskap som har hovedsete i, er gitt tillatelse til å drive forsikringsvirksomhet i, og er underlagt myndighetstilsyn i en EØS-stat.

2.5 Skadelidtes stilling

I og med at kravet om forsikring er hjemlet i revisorloven § 3-7 første ledd nr. 4 og i forskriften vil forsikringen være en såkalt tvungen ansvarsforsikring, jf

forsikringsavtaleloven § 7-7. Dette innebærer blant annet at skadelidte kan kreve erstatning direkte fra selskapet.

Forsikringsavtaleloven § 7-7 har følgende ordlyd:

”§ 7-7. (skadelidtes stilling ved tvungen ansvarsforsikring)

Har forsikringstakeren tegnet ansvarsforsikring for å oppfylle pålegg gitt i eller i medhold av lov (tvungen ansvarsforsikring), gjelder § 7-6 tilsvarende i den utstrekning skadelidtes stilling ikke er særskilt regulert.

Selskapet kan likevel ikke gjøre gjeldende innsigelser som det kunne ha gjort gjeldende mot forsikringstakeren eller sikrede, dersom det vet eller bør vite at det dreier seg om en tvungen ansvarsforsikring. Er en tvungen ansvarsforsikring oppsagt eller på annen måte bortfalt, får dette virkning i forhold til skadelidte en måned etter at vedkommende myndighet har mottatt varsel om forholdet.”

Forsikringsavtaleloven § 7-6 har følgende ordlyd:

”(skadelidtes stilling ved ansvarsforsikring)

Dekker forsikringen sikredes erstatningsansvar, kan skadelidte kreve erstatning direkte fra selskapet. Selskapet og sikrede har plikt til på forespørsel å opplyse skadelidte om det foreligger ansvarsforsikring.

Fremsettes krav om erstatning mot selskapet, skal dette varsle sikrede uten ugrunnet opphold og holde sikrede underrettet om den videre behandlingen av kravet. Selskapets innrømmelser overfor skadelidte binder ikke sikrede.

Bli selskapet saksøkt, kan det kreve at skadelidte saksøker sikrede i samme sak.

Selskapet kan gjøre gjeldende de innsigelser mot kravet som sikrede har i forhold til skadelidte. Selskapet kan også gjøre gjeldende sine innsigelser overfor sikrede, hvis ikke innsigelsene knytter seg til sikredes forhold etter at forsikringstilfellet er inntrådt.

Søksmål mot selskapet etter denne paragraf må anlegges i Norge, hvis ikke noe annet følger av Norges folkerettslige forpliktelser.

Bestemmelsene i denne paragrafen hindrer ikke at en næringsdrivende overfor sikrede frafaller sin rett til å kreve erstatning for skade i næring direkte fra selskapet. Slik avtale er likevel uten rettsvirkning ved sikredes insolvens.”

Som det følger av § 7-7 annet ledd, første punktum, avskjæres selskapet fra å gjøre innsigelser gjeldende mot skadelidte, som det kunne gjort gjeldende mot forsikringstaker, bare i tilfeller der selskapet vet at eller bør vite at det dreier seg om en tvungen ansvarsforsikring. Ved at det utvidede dekningsområdet fremkommer av forskriften (jf. punkt 2.2 foran), vil risikoen for at forsikringsselskapet skal kunne påberope seg manglende kunnskap om dette være redusert.

2.6 Opphør av forsikringsavtalen

Forsikringsavtalen kan sies opp av så vel av revisor som av forsikringsselskap. Som det fremkommer forsikringsavtaleloven § 7-7 (jf. sitatet foran), vil

oppsigelse eller annet bortfall av en tvungen ansvarsforsikring først få virkning overfor skadelidte en måned etter at ”vedkommende myndighet har mottatt varsel om forholdet”. For denne type forsikring vil den aktuelle myndighet være Kredittilsynet.

Begrunnelsen for denne reglen er å sikre at kravet om at det skal være tegnet en ansvarsforsikring er oppfylt til enhver tid. Mottak og registrering av denne type meldinger vil stille krav til ressurser og systemer i Kredittilsynet. Det vil også kunne bli spørsmål om ansvar for Kredittilsynet dersom det ikke påses at det er tegnet ny ansvarsforsikring for revisoren ved melding fra et forsikringsselskap. Et alternativ er at det ikke stilles krav om slik melding til Kredittilsynet, men at Kredittilsynet følger opp kravet om sikkerhetsstillelse på samme måte som andre krav som gjelder for ansvarlig revisor, for eksempel kravet til etterutdanning. Dette vil i så fall innebære en oppfølging gjennom en kontroll ved tildeling av revisorregisternummer (som vil skje så snart Kredittilsynets system er klargjort for det). Etter dette vil bekreftelse på at det er tegnet ansvarsforsikring i samsvar med reglene måtte gis i den egenmeldingen som sendes inn hvert annet år. Videre vil det inngå som et sjekkpunkt under stedlige tilsyn fra Kredittilsynet, og under kvalitetskontroller. Den norske Revisorforeningen gjennomfører med sine medlemmer.

Kredittilsynet antar at risikoen for at revisorer skulle ha et ønske om å drive sin virksomhet uten en ansvarsforsikring er relativt liten, også om det ikke hadde vært et lovfastsatt krav. Hvorvidt det skal aksepteres et lavere ”kontrollnivå” enn det som følger av forsikringsavtaleloven § 7-7 annet ledd, annet punktum, og dermed en viss risiko for at det ikke er tegnet forsikring avhenger av skadelidtes behov for den beskyttelse som ligger i ansvarsforsikringen. Kredittilsynet viser her til at revisorer ikke håndterer klientmidler, slik som eiendomsmeglere og advokater. Videre er det styret i det revisjonspliktige foretaket som primært er ansvarlig for riktigheten av regnskapene eller annen informasjon som bekreftes av revisor, uten at dette har medført regler om tvungen ansvarsforsikring for styremedlemmer. Normalt er det revisjonsklienten, dennes konkursbo, eller investorer som reiser erstatningskrav mot revisorer. Ansvarsforsikringen har derfor ikke et særlig preg av forbrukerbeskyttelse. Disse forhold kan trekke i retning av at Kredittilsynets ressurser ikke bør bindes opp i en så tett oppfølging av forsikringene som følger av lovens normalordning.

2.7 Ansvarsforholdet mellom ulike forsikringsselskaper

Utgangspunktet etter revisorforskriften er at det er den sikkerhetsstiller revisor har når erstatningskravet fremmes som er ansvarlig. Dette er i tråd med det som er vanlig for tilsvarende ansvarsforsikringsordninger. Forskriftens § 3-2 fjerde ledd inneholder imidlertid en særbestemmelse om at også sikkerhetsstiller som var ansvarlig da ”tapet ble forårsaket” er ansvarlig overfor skadelidte, men kan kreve regress av det selskapet som stilte sikkerheten da kravet om erstatning ble fremmet.

Gjeldende ordning gir dermed skadelidte adgang til å rette sitt krav både mot tidligere og nåværende sikkerhetsstiller. Dette gir en beskjeden tilleggsverdi når skadelidte uansett ikke kan få dekket tapet mer enn én gang. Etersom

kravet til hvilke forsikringsselskaper som kan forsikre revisorenes erstatningsansvar vil bidra til å sikre soliditeten til disse, foreslår Kredittilsynet at bestemmelsen i § 3-2 fjerde ledd ikke videreføres.

2.8 Ansvarsforsikring tegnet av revisjonsselskap

Lovens system er slik at plikten til å stille sikkerhet gjelder for den enkelte revisor, uavhengig av om revisoren personlig er valgt som revisor eller om revisor er utpekt som oppdragsansvarlig revisor i henhold til revisorloven § 2-2 annet ledd, dvs. i tilfeller der et revisjonsselskap er valgt som et foretaks revisor.

I tilfeller der revisjonsselskapet velges som revisor og utpeker partnere eller andre til å utføre revisjonen, inngås normalt sikkerhetsstillelsen som en avtale mellom revisjonsselskapet og forsikringsselskap som dekker så vel revisjonsselskapet som den enkelte oppdragsansvarlige revisor.

Solidaransvaret mellom oppdragsansvarlig revisor og revisjonsselskapet i revisorloven § 8-1 annet ledd gjør at det i praksis er uten betydning om erstatningskravet rettes mot selskapet eller oppdragsansvarlig revisor. Ofte rettes kravet både mot revisjonsselskapet og den oppdragsansvarlige revisor.

Dersom en revisor slutter i ett selskap og begynner i et annet, vil revisoren normalt komme inn under det nye selskapets sikkerhetsstillelse. Regelen om at det er det forsikringsselskapet som har ansvar når skadelidte fremsetter krav om erstatning innebærer at det nye revisjonsselskapets forsikringsselskap får ansvar også for skader som kan henføres til den tiden revisoren var i det forrige selskapet. I og med at det er tidspunktet for kravfremsettelsen som er avgjørende foreslås det å videreføre gjeldende bestemmelse om når et krav anses som fremsatt.

Solidaransvaret mellom oppdragsansvarlig revisor og revisjonsselskap, jf. revisorloven § 8-1 annet ledd, vil følge alminnelige regler. Dette innebærer at dersom en revisor bytter revisjonsselskap vil ikke det nye revisjonsselskapet bli solidarisk ansvarlig for en skade som oppdragsansvarlig revisor forårsaket i revisjonsutførelsen for det tidligere revisjonsselskapet. Det at det nye revisjonsselskapets forsikringsselskap må foreta utbetaling til skadelidte skyldes den særlige reglen om at skadelidte kan fremme kravet mot det forsikringsselskapet, som på det tidspunkt har ansvarsforsikringen for den aktuelle oppdragsansvarlige revisoren.

2.9 Avvikling av revisjonsvirksomhet

Det foreslås at det kreves en avviklingsforsikring etter mønster fra forsikringsformidlingsloven. I nevnte lov er avviklingsperioden satt til fem år etter opphør av virksomheten. Etter Kredittilsynets oppfatning vil tre år være en tilstrekkelig periode for revisors avviklingsforsikring. Revisjonsberetninger skal avgis årlig, og dersom en revisor avvikler driften vil en ny revisor måtte avgi den neste beretningen som potensielle skadelidte vil forholde seg til.

Etter tre år vil det derfor være lite sannsynlig at det oppstår krav som tidligere ikke har vært kjent. Dersom revisor føler behov for fortsatt forsikring etter en

tre års-periode, vil det selvfølgelig være anledning til å avtale dette på frivillig basis.

2.10 *Ikrafttreden m.m.*

Den foreslåtte overgangen fra sikkerhetsstillelse til ansvarsforsikring vil trolig redusere revisorenes kostnader, noe som tilsier at man bør gjennomføre endringen så raskt som mulig. På den annen side vil det være behov for å reforhandle avtaler mellom sikrede og forsikringsselskapene. Dersom gjennomføringen skjer for tidlig vil det også gå lang tid før revisorene må bekrefte sin oppfyllelse av det nye lovkravet overfor Kredittilsynet. Det neste dokumentbaserte tilsynet for revisorer vil bli avholdt høsten 2011.

Det foreslås derfor at endringen trer i kraft fra 1. januar 2011.

3. Oppsummering m.m.

Kredittilsynet legger til grunn at ovennevnte forslag langt på vei gir skadelidte samme beskyttelse som en sikkerhetsstillelse. Basert på opplysninger mottatt fra Revisorforeningen legger Kredittilsynet videre til grunn at det vil være lettere å få tegnet forsikring som dekker kravene i markedet, enn å få stillet en sikkerhet etter gjeldende regler.

Dersom forsikringsselskapet ikke er forpliktet til å melde fra til Kredittilsynet ved opphør av forsikringsavtalen, vil det være en risiko for at ikke alle revisorer til enhver tid har tegnet ansvarsforsikring. Eventuelle skadelidte vil da bare kunne rette sitt krav mot revisor og vil dermed være avhengig av at revisor har økonomisk evne til å dekke kravet.

Selv om gjeldende forskriftsbestemmelser videreføres innholdsmessig, legger Kredittilsynet til grunn at det er mest hensiktsmessig å oppheve kapittel 3 i sin helhet, og isteden fastsette nye forskriftsbestemmelser.

4. Utkast til forskrift

Forslag til endring i forskrift 1999-06-25 nr. 712 om revisjon og revisorer.

Kapittel 3 skal lyde

§ 3-1 Revisors plikter

Sikkerhet etter revisorloven § 3-7 første ledd nr. 4 skal stilles som ansvarsforsikring som oppfyller kravene i dette kapittel. Kredittilsynet kan i enkelttilfeller kreve at revisor tegner ansvarsforsikring som dekker et høyere beløp enn det som følger av § 3-2 tredje ledd.

§ 3-2 Krav til ansvarsforsikringen

Forsikringen skal dekke revisors ansvar etter revisorloven kapittel 8. I forhold til skadelidte skal forsikringsselskapet være forpliktet til å dekke også forsett og grov uaktsomhet fra revisors side.

Forsikringsavtaleloven § 7-7 jf. § 7-6 gjelder, med unntak av plikten til å melde til vedkommende myndighet om at ansvarsforsikringen er oppsagt eller på annen måte bortfalt

Forsikringen skal dekke inntil fem millioner kroner pr. skadetilfelle.

Forsikringen må tegnes i forsikringsselskap med rett til å drive virksomhet i Norge eller forsikringsselskap som har hovedsete i, er gitt tillatelse til å drive virksomhet i og er underlagt myndighetstilsyn i en annen stat som omfattes av Det europeiske økonomiske samarbeidsområde.

Dersom revisor avviker sin revisjonsvirksomhet skal forsikringen gjelde i tre år etter dato for sist avgitte revisjonsberetning

§ 3-3. Fremsettelse av krav

Skadelidte kan rette kravet direkte mot det forsikringsselskapet revisor har når kravet om erstatning fremsettes. Et erstatningskrav anses som fremsatt på det tidligste av følgende tidspunkter:

1. Det tidspunkt revisor eller dennes forsikringsselskap første gang mottok skriftlig melding om tapet med krav om erstatning.
2. Det tidspunkt revisor eller dennes forsikringsselskap første gang mottok skriftlig melding fra sikrede eller skadelidte vedrørende omstendigheter som kan ventes å føre til at et erstatningskrav blir reist mot sikrede.

Kravet om skriftlig melding i første ledd er ikke til hinder for elektronisk kommunikasjon dersom det er benyttet en betryggende metode for angivelse av tidspunkt for sending og mottak av slik melding.

Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft 1. januar 2011.