



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Europa-Kommissionens forslag til revision af regnskabsdirektiverne

1. Resumé

Kommissionen har den 25. oktober 2011 fremsat forslag om et nyt direktiv som erstatning for de nuværende regnskabsdirektiver. Forslaget er fremsat med henblik på at lempe de administrative byrder for små virksomheder samt øge sammenligneligheden og klarheden af årsregnskaber for de virksomheder i EU, som er karakteriseret ved omfattende grænseoverskridende aktivitet.

For små virksomheder indeholder forslaget en nyskabelse i form af krav om totalharmonisering af dels størrelsesgrænser og dels af krav til noter til årsregnskabet. Desuden indføres krav om land-for-land rapportering for store samt børnoterede og finansielle virksomheder indenfor udvindings- og skovbrugsindustrien.

2. Baggrund

Kommissionen har den 25. oktober 2011 fremsat forslag om et nyt direktiv som erstatning for Rådets 4. selskabsdirektiv om årsregnskaberne for visse selskabsformer og Rådets 7. selskabsdirektiv om konsoliderede regnskaber ("Regnskabsdirektiverne") (KOM(2011) 684 endelig af 25. oktober).

Forslaget er oversendt til Rådet den 9. november 2011 i dansk sprogversion.

Forslaget er baseret på traktatens artikel 50, stk. 1, der er retsgrundlaget for vedtagelse af EU-foranstaltninger, der tjener til at gennemføre etableringsfriheden. Forslaget skal vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet efter den almindelige lovgivningsprocedure, jf. traktatens artikel 294, dvs. vedtagelse med kvalificeret flertal i Rådet.

Direktivet skal i henhold til forslaget være implementeret i dansk ret senest den 1. juli 2014.

Direktiverne omfatter pligten til at udarbejde årsregnskab og koncernregnskab for primært aktieselskaber og anpartsselskaber. Herudover indeholder direktiverne krav til regnskabernes indhold og opstilling samt bestemmelser om revisionspligt og om offentliggørelse.

Siden vedtagelserne af 4. selskabsdirektiv i 1978 og 7. selskabsdirektiv i 1983 er der vedtaget en lang række ændringer til direktiverne. Blandt andet er nye oplysningskrav og nye værdiansættelsesmetoder tilføjet. Ændringerne har medført, at der nu i direktiverne er 120 bestemmelser, hvor det er overladt til det enkelte medlemsland at beslutte, om bestemmelsen skal implementeres i national lovgivning ("medlemslandsoptioner").

Kommissionen anfører, at de enkelte direktivændringer isoleret set har bidraget positivt til regnskabsreguleringen i medlemslandene, men at antallet af ændringer og antallet af medlemslandsoptioner i direktiverne dog har medført en øget kompleksitet i regnskabsaflæggelsen, mindre sammenlignelighed mellem årsrapporter på tværs af EU og øgede administrative byrder for virksomhederne.

På denne baggrund har Kommissionen fremsat forslag om en generel revision af regnskabsdirektiverne.

Den generelle revision af direktiverne underbygger flere af Kommissionens initiativer, herunder formålet i Akten for det Indre Marked¹ om at lette administrative byrder for små og mellemstore virksomheder og "Think Small First"² som beskrevet i Kommissionens "The Small Business Act", hvor formålet er at skabe gunstige betingelser for vækst og bæredygtig konkurrenceevne for små og mellemstore virksomheder i Europa. Revisionen af regnskabsdirektiverne er et af nøgleinitiativerne i Akten for det Indre Marked.

Den væsentligste ændring i den generelle revision af direktiverne er kravet om totalharmonisering af notekrav i årsregnskabet for små virksomheder.

Forslaget indeholder herudover krav om, at visse multinationale virksomheder, der opererer inden for udvindingsindustri og skovbrug, skal give oplysninger om betalinger til offentlige myndigheder for hvert af de lande, hvori virksomheden opererer, såkaldt "land-for-land rapportering". Formålet med rapporteringen er at fremme myndighedernes ansvarlighed og forvaltningspraksis.

Baggrunden er, at multinationale virksomheder opererer i mange lande, men detaljerede oplysninger om deres aktiviteter i de lande, hvor de opererer, er

¹ KOM (2011) 206 – Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæisk Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Akten for det indre marked.

² KOM (2008) 394 - Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæisk Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – "Tænk småt først".

ofte ikke offentligt tilgængelige. Denne manglende gennemsigtighed i forbindelse med finansielle oplysninger for det enkelte land er til hinder for en større ansvarliggørelse af myndigheder for indtægterne fra udnyttelsen af naturressourcer som olie, gas, mineraler og skove. Det gælder navnlig i ressourcerige udviklingslande. Kommissionen anfører, at fortalere for land-for-land rapportering gør gældende, at hvis man havde kendskab til betalinger foretaget til en bestemt myndighed af multinationale virksomheder, ville borgere og andre interesseparter bedre kunne kræve, at myndigheden står til regnskab for, hvordan disse indtægter er blevet anvendt, hvilket kan fremme økonomisk vækst og bidrage til at mindske fattigdom, korruption og interne konflikter.

De virksomheder, der omfattes af direktivet, kan overordnet opdeles i 4 grupper:

- 1) Små virksomheder, herunder mikroenheder
- 2) Mellemstore virksomheder
- 3) Store virksomheder
- 4) Børsnoterede virksomheder

Direktivforslaget skal ses i sammenhæng med KOM(2009) 83 af 26. februar 2009 om ændring af Rådets direktiv 78/660/EØF om årsregnskaberne for visse selskabsformer for så vidt angår mikroenheder³. Forhandlingerne har siden april 2011 foregået på grundlag af et kompromisforslag fremlagt af det ungarske formandskab.

En endelig vedtagelse af ændringsdirektivet forventes at betyde, at medlemslandene kan vælge at undtage helt små virksomheder – de såkaldte mikroenheder - fra visse af kravene i direktiverne. Således vil medlemslandene kunne tillade, at deres mikroenheder alene udarbejder en meget forenklet balance og resultatopgørelse med få oplysninger. Herudover forventes det, at medlemslandene vil få mulighed for at erstatte den nuværende offentliggørelsesordning med en enkel forpligtelse for mikroenhederne til at indgive balanceoplysninger til én kompetent myndighed, der videregiver oplysningerne til virksomhedsregisteret.

Hovedparten af de virksomheder, der kategoriseres som ”små virksomheder” vil blive omfattet af dette mikroforslag. Såfremt mikroforslaget vedtages endeligt, og Danmark anvender muligheden for at undtage mikroenheder fuldt ud, vil omfanget af virksomheder, der berøres af totalharmoniseringen, blive væsentligt reduceret.

³ Med henvisning til det kompromisforslag, som der er opnået enighed om, defineres mikroenheder som virksomheder, der på balancedagen ikke overskrider to af følgende tre kriterier: en balancesum på ca. 2,2 mio. kr, en nettoomsætning på ca. 5,2 mio. kr. og gennemsnitligt antal ansatte på 10.

3. Formål og indhold

Formålet med den generelle revision af regnskabsdirektiverne er at:

- reducere de administrative byrder for især mindre virksomheder, og
- øge klarheden og sammenligneligheden af årsrapporter for de virksomheder, hvor dette er af øget betydning grundet omfanget af grænseoverskridende aktiviteter eller et større antal regnskabsinteressenter.

Formål er herudover beskyttelse af væsentlige brugerbehov med henblik på at bibeholde nødvendige regnskabsmæssige oplysninger for brugerne.

Direktivforslaget indeholder større ændringer inden for områderne totalharmonisering for små virksomheder og land-for-land-rapportering.

Regnskabsdirektiverne indeholder størrelsesgrænser, der definerer, hvorvidt en virksomhed er lille, mellemstor eller stor. Grænserne er fastlagt på baggrund af virksomhedens nettoomsætning, balancesum og antal ansatte. Kategoriseringen af virksomhederne afgør blandt andet omfanget af de oplysninger, virksomheden skal give i årsregnskabet. Størrelsesgrænserne i de nuværende regnskabsdirektiver er maksimumsgrænser, og det enkelte medlemsland kan således anvende lavere størrelsesgrænser. Direktivets beløbsgrænser forhøjes i takt med inflationen, og forslaget indeholder af den grund en justering af de eksisterende beløbsgrænser.

På nuværende tidspunkt følger størrelsesgrænserne i årsregnskabsloven de højst mulige størrelsesgrænser i direktivet.

Direktivforslaget indeholder for små virksomheder forslag om totalharmonisering af disse størrelsesgrænser, således at medlemslandene ikke nationalt kan fastlægge, hvornår en virksomhed skal omfattes af kategorien ”små virksomheder”.

Såkaldte små virksomheder, herunder mikroenheder, skønnes at udgøre 96 % af de europæiske virksomheder, der er omfattet af direktiverne, svarende til 6,7 mio. virksomheder. I Danmark skønnes tilsvarende 95 % af virksomhederne, som er omfattet af årsregnskabsloven, at være små virksomheder, svarende til ca. 220.000 virksomheder.

Totalharmoniseringen vil som nævnt fastlægge oplysningskravene til årsregnskabet for små virksomheder, herunder krav til hvilke noter der skal præsenteres i årsregnskabet. Kravene omfatter oplysninger om:

1. Regnskabspraksis
2. Garantier, forpligtelser, eventualforpligtelser og arrangementer, som ikke er indregnet i balancen
3. Begivenheder efter balancetidspunktet, som ikke er indregnet i balancen

4. Langfristede og sikrede fordringer
5. Visse transaktioner mellem nærtstående parter

Regnskabsdirektiverne indeholder på nuværende tidspunkt ikke krav om, at små virksomheder skal give oplysninger om begivenheder efter balancetidspunktet, som ikke er indregnet i balancen, og om transaktioner mellem nærtstående parter.

Det foreslås, at de enkelte medlemslande udover de opregnede oplysninger ikke kan kræve hverken færre eller yderligere oplysninger i noterne til årsregnskabet for små virksomheder (totalharmonisering). Hidtil har regnskabsdirektiverne alene indeholdt minimumskrav, således at det har været muligt for de enkelte medlemslande at kræve yderligere oplysninger i noterne til årsregnskabet. Det er på nuværende tidspunkt uklart, om medlemslandene ifølge forslaget vil have mulighed for at kræve yderligere oplysninger i ledelsesberetningen (hvor ledelsen blandt andet kommenterer på udviklingen i året), og hvilke typer oplysninger, der i så fald kan kræves. Det er således uklart, om det enkelte medlemsland kan kræve yderligere oplysninger i ledelsesberetningen for små virksomheder om eksempelvis miljøforhold, skatteforhold, medarbejderforhold mv.

Forslaget indeholder i lighed med de nuværende direktiver ikke krav om revision af årsrapporten for små virksomheder. Eventuel revisionspligt for denne gruppe af virksomheder forbliver dermed et nationalt anliggende.

Direktivforslaget indeholder herudover forslag om, at det nuværende antal medlemslandsoptioner på 120 reduceres. Medlemslandsoptionerne omfatter de enkelte medlemslandes mulighed for at tillade flere opstillingsformer for resultatopgørelse, alternative værdiansættelsesmetoder mv. Reduktionen i antallet af medlemslandsoptioner vil omfatte alle kategorier af virksomheder.

Formålet med kravet om land-for-land rapportering af betalinger til offentlige myndigheder er at skabe øget gennemsigtighed med hensyn til betalinger for udnyttelse af især udviklingslandes ressourcer. Kommissionen anfører, at dette vil kunne forbedre mulighederne for at stille regeringerne i de pågældende lande til ansvar for forvaltningen af de modtagne betalinger.

Ifølge forslaget skal store samt børsnoterede og finansielle virksomheder oplyse om alle former for betalinger til offentlige myndigheder i de lande, hvori virksomheden opererer. Forslaget omfatter virksomheder, der udøver aktivitet inden for efterforskning, opdagelse, udvikling og udvinding af mineral-, olie- og naturgasforekomster samt virksomheder inden for skovbrugsindustrien⁴. De krævede oplysninger skal gives, uanset hvad betalingen vedrører. Der kan således være tale om eksempelvis udgifter til skatter, licenser, produktionsrettigheder royalties og betalinger i forbindelse med kontraktindgåelse. Uanset betegnelsen ”land-for-land rapportering”

⁴ Begrænset til såkaldte primære skove

skal betalingerne oplyses for det enkelte projekt, hvis udgifterne er henført til et bestemt projekt. Der kan således formentlig være tale om, at en bestemt mine eller et bestemt oliefelt udgør et projekt i forslaget forstand.

Oplysningerne skal ikke indgå som en del af selve årsregnskabet, men kan placeres i en såkaldt særlig beretning. Der er ikke krav om revision af oplysningerne, medmindre oplysningerne vælges placeret i årsregnskabet. Beretningen skal offentliggøres.

Forslaget har en del til fælles med de amerikanske bestemmelser i den såkaldte Dodd-Frank Act⁵. Kommissionens forslag omfatter i modsætning til de amerikanske regler også virksomheder indenfor skovbrug og store ikke-børsnoterede virksomheder.

Kommissionen har i processen med revisionen af direktiverne undersøgt, hvorvidt forslaget skulle tillade anvendelse af IFRS for SMEs (International Financial Reporting Standards for Small and Medium-sized Entities). IFRS for SMEs er en globalt udarbejdet regnskabsstandard, der populært kan beskrives som en lettere udgave af reglerne for de børsnoterede virksomheder. Da bestemmelserne i IFRS for SMEs på enkelte punkter ikke kan rummes indenfor direktivforslaget, er der fortsat ikke mulighed for fuldt ud at tillade anvendelsen af IFRS for SMEs.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Forslaget vil blive behandlet i JURI-udvalget.

Europa-Parlamentet har i marts 2011 vedtaget en resolution (INI2010/2102), hvori parlamentet opfordrer til, at der udvikles initiativer, der øger gennemsigtigheden med de betalinger, der ydes fra virksomheder inden for udvindingindustrien til regeringer i forbindelse med udnyttelse af landets naturressourcer.

Der foreligger endnu ikke oplysninger om Europa-Parlamentets holdning til de øvrige dele af forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vurderet, at direktivforslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Kommissionen har ved vurderingen lagt vægt på, at målsætningen om at sikre et bedre fungerende indre marked og en øget samhandel på tværs af grænserne ikke kan opfyldes ved national regulering fra medlemslandenes side. De små virksomheder bør efter Kommissionens vurdering behandles ens, så de kan drage fordel af adgangen til det indre marked på lige vilkår.

⁵ <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>

For så vidt angår forslaget om land-for-land rapportering er det Kommissionens vurdering, at regulering heraf på EU-niveau bedst sikrer, at alle multinationale virksomheder, der udnytter kulbrinter, mineraler og primærskove, behandles lige i EU.

Regeringen vurderer samlet set, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Såvel målsætningen om at øge samhandlen på tværs af grænserne som målsætningen om at sikre ens regler for land-for-land rapportering opnås således, efter regeringens vurdering, bedst ved EU-regulering frem for national regulering.

6. Gældende dansk ret

Regnskabsdirektiverne er implementeret i årsregnskabsloven, som senest er bekendtgjort i lovekendtgørelse nr. 323 af 11. april 2011 og i lov om finansiel virksomhed med tilhørende bekendtgørelser.

Årsregnskabsloven er baseret på regnskabsdirektiverne, men følger herudover i vid udstrækning reglerne for indregning og måling i de internationale regnskabsstandarder (IFRS). Årsregnskabslovens bestemmelser kan således generelt set rummes inden for de internationale regnskabsstandarder. På nuværende tidspunkt er børsnoterede virksomheder ved en EU-forordning⁶ underlagt krav om, at de skal aflægge koncernregnskab i overensstemmelse med de internationale regnskabsstandarder.

Små virksomheder er i årsregnskabsloven omfattet af regnskabsklasse B, som er defineret som virksomheder, som i to på hinanden følgende regnskabsår på balancetidspunktet ikke overskrider to af følgende størrelsesgrænser (1) Balancesum på 36 mio. kr., (2) Omsætning på 72 mio. kr. og (3) gennemsnitligt antal ansatte på 50 personer. Dette følger de nuværende maksimumgrænser i direktivet.

7. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Hvis direktivforslaget vedtages, vil de væsentligste ændringer til årsregnskabsloven være, at:

- årsregnskabslovens krav til noter til årsregnskabet for små virksomheder skal ændres. Dette medfører eksempelvis, at kravet til note om tilgodehavender hos ledelsen skal fjernes, og at der skal implementeres notekrav om oplysninger om visse transaktioner mellem nærtstående parter.
- størrelsesgrænserne for små, mellemstore og store virksomheder skal tilpasses forslaget størrelsesgrænser.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1606/2002 af 19. juli 2002 om anvendelse af internationale regnskabsstandarder.

- visse bestemmelser i årsregnskabsloven skal ophæves for små, mellemstore og store virksomheder grundet reduktionen af medlemslandsoptioner. Eksempelvis vil muligheden for at anvende sammenlægningsmetoden ved visse virksomhedsovertagelser skulle fjernes, og der vil skulle ske en reduktion af antallet af tilladte skemaer til opstilling af balancer.
- kravene til land-for-land rapportering skal implementeres i årsregnskabsloven for store samt børsnoterede og finansielle virksomheder. Reglerne om land-for-land rapportering skal alene omfatte virksomheder inden for udvindings- og skovbrugsindustrien.

Reduktionen af medlemslandsoptioner vil medføre yderligere ændringer. Virkningen af reduktionen vil dog kræve en nærmere analyse af forslaget.

Det kan på nuværende tidspunkt ikke helt udelukkes, at såvel totalharmoniseringen for små virksomheder som reduktionen af medlemslandsoptioner vil kunne få betydning for eksempelvis virksomheders muligheder for udlodning af udbytte. Dette skyldes, at forslaget vil kunne medføre ændringer i måden overskuddet beregnes og dermed det beløb, der vil kunne anvendes til udlodning.

Det må også forventes, at en række tekniske bestemmelser i loven vil skulle ændres.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser.

9. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

På baggrund af en vurdering fra Center for Kvalitet i ErhvervsRegulering (CKR) i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen vurderes det, at den foreslåede harmonisering og lempelse af regnskabskravene til små virksomheder vil kunne resultere i færre administrative byrder for de omfattede virksomheder.

Ifølge en undersøgelse fra Kommissionen har Danmark allerede udnyttet en række af de eksisterende lempelsesmuligheder for notekrav i årsrapporten for små virksomheder.⁷ Lempelsespotentialet for små danske virksomheder er på denne baggrund mindre set i forhold til de medlemslande, som ikke allerede på

⁷http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/docs/sme_accounting/review_directives/20111025-impact-assessment-part-1_en.pdf, tabel 2.

nuværende tidspunkt i tilsvarende grad har benyttet de eksisterende lempelsesmuligheder.

Land-for-land rapportering er et nyt oplysningskrav. Det må dog kunne lægges til grund, at en række af de oplysninger/tal, der skal indgå i land-for-land rapporteringen i forvejen, vil være til rådighed i virksomhederne, og at der derfor primært er tale om, at oplysningerne skal sammenstilles på en ny måde til brug for opfyldelsen af de nye krav. Kravene gælder for store virksomheder samt for børsnoterede og finansielle virksomheder og kun for virksomheder inden for udvindings- og skovbrugsindustrien. På baggrund af disse kriterier vurderes det, at alene ganske få danske virksomheder vil blive omfattet af kravene. Ifølge Kommissionens konsekvensvurdering forventes det, at omstillingsomkostningerne det første år samlet vil udgøre EUR 848 mio. og at omkostningerne løbende vil være EUR 297 mio. for de berørte virksomheder i EU. CKR kan ikke på nuværende tidspunkt estimere de administrative byrder for de få berørte danske virksomheder, men vurderer på baggrund af Kommissionens konsekvensvurdering, at der vil være administrative byrder for disse.

10. Høring

Kommissionens forslag har været i skriftlig høring i Specialudvalget for Etablering og Tjenesteydelser samt i Regnskabsrådet med frist 11. november. Følgende har svaret, at de ikke har bemærkninger til høringen: Arbejdstilsynet, Danske Advokater, Datatilsynet, Domstolsstyrelsen samt VP Securities A/S.

Concord Danmark, NGO-netværk for EU's udviklingspolitik har afgivet svar vegne af IBIS, Folkekirkens Nødhjælp og Mellempfolkeligt Samvirke

Concord Danmark m.fl. støtter, at Kommissionens forslag indeholder såkaldt land-for-land rapportering og særligt støtter organisationerne, at forslaget går videre end den amerikanske Dodd-Frank Act, herunder bl.a. ved at ikke kun udvindingsindustrien, men også tømmerindustrien er omfattet. Organisationen anfører, at Kommissionens forslag er afgørende for at skabe den gennemsigthed, der skal til for at gøre det muligt at se, hvor meget regeringerne i udviklingslandene får ind i statskassen for de naturressourcer udenlandske virksomheder udvinder, og dermed giver det civilbefolkningen en mulighed for at sikre, at disse penge går til uddannelse, sundhed og infrastruktur og ikke forsvinder i korrupsion.

Concord Danmark m.fl. har udover den generelle støtte til forslaget en række ønsker om præcisering. For det første vurderer organisationerne, at definitionen af begrebet "projekt" i artikel 36, stk. 4 skal omskrives for at sikre en klar definition. For det andet finder organisationerne, at land-for-land oplysningerne ikke skal fremgå af en særlig beretning, men derimod at de bør indgå i virksomhedernes årsrapporter og at oplysningerne skal være reviderede. Forslaget indeholder en undtagelse for pligten til at give land-for-land oplysninger, hvis offentliggørelse af sådanne oplysninger er klart forbudt ifølge det pågældende lands strafferetlige regulering.

Som et tredje kritikpunkt finder organisationerne, at denne undtagelse bør udgå, idet undtagelsen kan medføre, at korrupte regeringer vil gøre det ulovligt at offentliggøre skattebetalinger i deres land og dermed undgå, at europæiske virksomheder offentliggør disse tal. Det vil betyde, at direktivet kun vil kræve gennemsigtighed i skattebetalinger for de regeringer, der ikke har noget at skjule, mens de korrupte regeringer, som direktivet burde adressere, går fri. Endvidere finder organisationerne, at undtagelsen om, at offentliggørelse af oplysningerne kan udelades, hvis dette vil kræve uproportionelle udgifter eller forsinkelse, bør fjernes. Kriterierne for undladelse er ikke konkretiseret, og dette vil kunne medføre, at undtagelsen vil blive anvendt alene med det motiv at undgå offentliggørelse.

For det fjerde finder organisationerne, at forslaget bør udvides til også at omfatte et krav om offentliggørelse af oplysninger om eksempelvis virksomhedernes koncerninterne omsætning og overskud i de enkelte lande. Som forslaget ligger nu, dæmper det ikke i tilstrækkelig grad op for størstedelen af den illegale kapitalflugt fra udviklingslandene, som ikke skyldes korruption, men derimod virksomhedernes transfer-mispricing. De efterspurgte oplysninger ville gøre det muligt at se, hvor virksomhederne skaber deres værditilvækst, og hvor de derfor bør betale skat. Forslaget lever efter organisationernes opfattelse ikke op til de ambitioner, som den danske regering har angivet i regeringsgrundlaget om, at Danmark skal føre an i kampen for at lukke skattehuller, adressere illegale kapitaloverførsler og fremme retfærdig beskatning af naturressourcer i verdens fattigste lande.

Afslutningsvis imødegår organisationerne kritikken om, at rapporteringskravene vil medføre store omkostninger for virksomhederne. Amerikanske estimater har anslået, at de amerikanske virksomheders omkostninger alene vil stige med 0,33 % som følge af kravene i Dodd-Frank. Kritikken om at land-for-land reguleringen vil stille europæiske virksomheder dårligere i konkurrencen end ikke-EU virksomheder, afvises med henvisning til, at eksempelvis kinesiske virksomheder og virksomheder noteret på Hong Kong-børsen er underlagt strenge krav. Således er to ud af tre kinesiske olieselskaber allerede forpligtet direkte af Dodd-Frank, da virksomhederne er noteret i New York. Herudover har en række multinationale selskaber allerede frivilligt valgt at offentliggøre deres regnskaber som led i det globale initiativ EITI. Kritik om at forslaget underminerer det frivillige initiativ EITI⁸ tilbagevises med henvisning til, at der skabes mere ens konkurrencevilkår, når offentliggørelse af de pågældende oplysninger bliver obligatorisk frem for frivilligt.

Danmarks Rederiforening støtter generelt forslaget. Danmarks Rederiforening støtter som princip gennemsigtighed i rapportering, så længe det ikke er konkurrenceforvridende, lægger unødige bureaukratiske byrder på virksomhederne, og så længe ansvarsbyrden er ligeligt fordelt mellem virksomhederne og de relevante myndigheder. Vedr. rapportering af betalinger til regeringer bør man overveje, om problemet reelt er globalt og

⁸ ”Extractive Industries Transparency Initiative”

derfor bedst løses i et globalt initiativ som EITI, der kan skabe gennemsigtighed og dialog mellem regeringer, civilsamfund og virksomheder.

Dansk Aktionærforening har anført, at de seneste års finansielle krise har vist, at en række virksomheder, også uden for den finansielle sektor, kan have en holdning til det at vurdere risici og oplyse om risici, der kan være overraskende for både investorer og myndigheder. Dansk Aktionærforening understreger, at regnskabsreglerne for de virksomheder, der søger finansiering over de regulerede markeder, skal afbalancere investorernes behov for information og gennemsigtighed mod virksomhedernes ønske om at holde relevante oplysninger skjulte for offentligheden. Det er muligt, at virksomheder bruger behovet for at holde omkostninger og administrative belastninger så lavt som muligt til at støtte deres tilbageholdenhed i forhold til investorerne. Men når investorerne (som på de regulerede markeder) er forbrugere, der ikke har mulighed for at lægge pres på udsteder for at få relevante oplysninger frem, er det af afgørende betydning, at regnskabsreglerne fastsætter, at de relevante oplysninger skal fremlægges.

Dansk Erhverv har i sit høringssvar givet udtryk for, at Kommissionens forslag efter deres opfattelse indeholder meget få nyskabelser, hvilket ikke er tilfredsstillende set i lyset af det markante behov for troværdig virksomhedsrapportering, som finanskrisen har afstedkommet. Dansk Erhverv konstaterer endvidere, at forslaget ikke indeholder den indførelse af IFRS for SMV-virksomheder, der har været efterspurgt af regnskabsbrugere og andre interessenter i Europa.

En af de mest markante nyskabelser i direktivforslaget er, at oplysningskravene for små selskaber harmoniseres fuldstændigt, hvilket i følge Dansk Erhverv medfører, at værdien af virksomhedernes regnskaber udhules, og at danske virksomheder derved kan få vanskeligt ved at opnå lån og kreditter. Erfaringer fra udlandet viser, at når reguleringen på regnskabsområdet lempes, så træder markedsaktørerne ind med egne krav til virksomhedernes rapporteringer. De tiltag, der skulle have medført lempelser, bliver dermed i stedet for til byrder for virksomhederne, som ville skulle indrette sig efter en masse individuelle oplysningskrav. Ifølge Kommissionens beregninger skulle de europæiske virksomheder med forslaget blive lempet for administrative byrder svarende til EUR 1,5 mia. Opgørelsesmetoden tager imidlertid ikke højde for, at banker og andre aktører alligevel vil kræve at få de oplysninger, virksomhederne ikke længere behøver at give. De reelle lempelser er derfor noget teoretiske og vil ikke blive mærket i virksomhederne. Dansk Erhverv mener, at administrative lempelser for Europas virksomheder kan findes andetsteds, og at en vedtagelse af Europa-Kommissionens forslag i uændret form vil medføre en forringelse af virksomhedernes finansielle kommunikation med omverdenen.

DI – Organisationen for erhvervslivet (DI) finder det positivt,

- at der foreslås et konsolideret og opdateret regnskabsdirektiv. Det nye direktiv er ifølge DI mere logisk opbygget og er inspireret af den danske byggeklodsmodel, hvilket DI kan støtte,

- at der skabes større harmonisering af årsregnskaberne gennem en ensretning af størrelsesgrænserne og oplysningskravene - specielt for de mindste virksomheder. DI bifalder, at Kommissionen har været opsat på at reducere omfanget af rapportering til det, som de opfatter som ”strengt nødvendigt”. DI er indforstået med, at dette vil medføre visse reduktioner af oplysningerne i årsregnskaberne for de pågældende virksomheder. DI støtter, at kravet om et retvisende billede bibeholdes. DI har endnu ikke haft mulighed for at forholde sig detaljeret til, hvorvidt de foreslåede regnskabsregler for mindre virksomheder rammer den rigtige balance og dermed et passende oplysningsniveau. DI kan således støtte princippet, men vil vende tilbage til spørgsmålet.
- at de foreslåede harmoniserede størrelsesgrænser indføres. DI vurderer, at de foreslåede grænser ligger på et rimeligt niveau. DI støtter, at grænserne med jævne mellemrum korrigeres for inflation, men foreslår, at der fastsættes mere håndfaste kriterier for, hvornår denne korrektion skal finde sted. På den måde vil det ikke være nødvendigt at vedtage et ændringsdirektiv for at justere grænserne. Med hensyn til ikke-EURO-lande finder DI, at det er problematisk, at grænserne fastsættes ud fra valutakursen ved direktivets ikrafttræden uden løbende korrektion. I lyset af den aktuelle situation med euroen er det ikke usandsynligt, at der kan komme større udsving mellem euroen og de nationale valutakurser for en række EU-lande. Det bør derfor overvejes, hvordan det sikres, at valutakurser løbende vurderes, og at de korrigeres ved større (langsigtede) udsving,
- at der er et generelt væsentlighedsniveau, der fastsættes af virksomheden,
- at der gives små virksomheder mulighed for alene at udarbejde forkortet balance ved sammendragning i hovedposter. Dette er ifølge DI et væsentligt element i forenklingsprocessen,

Der er også punkter i forslaget som DI ikke kan støtte eller som savnes:

- DI havde således håbet, at forslaget ville tillade brugen af IFRS for SMEs, hvilket DI finder vil være en fordel for specielt de mellemstore og store virksomheder, der har grænseoverskridende transaktioner. Kommissionens rationale for ikke at tillade anvendelsen af IFRS for SMEs er bl.a., at standarden er relativt ny, og at der derfor savnes erfaringer med anvendelsen af den. Standarden er udarbejdet af IASB, der udarbejder regnskabsstandarder for over 200 lande, herunder for de børsnoterede virksomheder i EU.
- Ligeledes havde DI håbet, at der ville ske en harmonisering af tidsfristerne for offentliggørelse af årsregnskaber. For danske virksomheder, hvor regnskaberne systematisk offentliggøres på et relativt tidligt tidspunkt er dette utilfredsstillende, og DI skal kraftigt opfordre til, at der arbejdes for at indføre ensartede offentliggørelsesfrister og kriterier. Dette vil gavne ikke kun danske virksomheder, men også det indre marked, idet dette kunne øge aktualiteten af årsregnskaberne.
- DI kan ikke tilslutte sig muligheden for, at medlemslandene kan undtage offentliggørelsen af regnskaber fra mindre virksomheder. Indsen-

delse og offentliggørelse af papirregnskaber er ikke en administrativ omkostning for virksomhederne. I det omfang der kræves digitale regnskaber, vil forslaget reducere de administrative omkostninger, og dette aspekt skal indarbejdes i forhold til det nationale (danske) ambitionsniveau.

- DI ser gerne, at mikrovirksomheder helt undtages fra direktivet og opfordrer den danske regering til at arbejde positivt for at sikre dette. Mikrovirksomhederne ville så alene skulle reguleres af nationale krav, og dette ville skabe mulighed for, at disse virksomheder alene skulle udarbejde et skatteregnskab, hvilket ville være en væsentlig forenkling for alle parter.
- DI finder, at forslaget om land-for-land rapportering vil skade europæiske - og danske - virksomheders konkurrenceevne uden at have den ønskede effekt, også selvom forslaget er afgrænset til virksomheder inden for udvinding og skovbrug. DI finder, at et sådant initiativ kun er meningsfyldt, hvis det har internationalt afsæt. Således har et stigende antal virksomheder og lande, herunder Danmark, allerede i dag tilmeldt sig EITI. Det vil således være naturligt, at Danmark også i forhold til lovgivning støtter op om vores medlemskab i stedet for at indføre regionale særregler. DI bemærker, at Kommissionen offentligt har udtrykt støtte til EITI. Såfremt det fra europæisk hold alligevel vurderes, at der er behov for et europæisk krav, så burde man have krævet, at de pågældende virksomheder fulgte EITI, der netop er internationalt. DI henstiller til, at den danske regering bakker op om dette, idet den eneste måde at nå det mål, som fortalere for land-for-land rapportering ønsker at opnå, er gennem internationale standarder og principper – ikke regionale tiltag. Hvis man på trods heraf ønsker at indføre kravet, finder DI, at rapporteringen skal henvises til internettet (således som det i dag er muligt med både CSR og Corporate Governance-rapporteringen), og at rapporteringen ikke skal omfattes af revisionspligt. Dette vil i nogen grad bringe initiativet på linie med EITI. DI kan derfor ikke støtte forslaget, som det foreligger. Hvis forslaget fremmes, er DI imidlertid enig i afgrænsningen af de omfattede virksomheder.

For så vidt angår definitionen af ”projekt” fremfører DI, at den nuværende formulering favoriserer større koncerner, hvor væsentlighedsniveauet naturligt vil være højere end i mindre koncerner. Forslaget vil således indebære, at identiske projekter skal behandles forskelligt afhængig af den rapporterende virksomheds størrelse. DI foreslår derfor, at der i forhold til land-for-land rapportering defineres fælles europæiske væsentlighedsniveauer, således at de i denne sammenhæng mindre koncerner får samme konkurrencevilkår. DI har svært ved at se, hvordan selve rapporten skal se ud, og hvordan de enkelte poster skal afgrænses. Eksempelvis er det ikke klart, hvilke royalties der skal oplyses om og begrebet ”material to the recipient government” er diffust og bør derfor defineres fra centralt hold. DI går ud fra, at forslaget af denne grund indeholder en bestemmelse, der bemyndiger Kommissionen til at udarbejde passende retningslinjer. DI skal henstille til, at dette

tema tydeliggøres i forbindelse med de videre forhandlinger. Væsentlighedsniveauet bør ikke være mindre, end hvad der kendes gennem internationale initiativer. DI anfører, at offentliggørelse af rapporteringen skal ske senest 6 måneder efter balancedagen, og oplysningerne skal være offentligt tilgængelige i mindst 5 år. Denne regel forstår DI således, at rapporteringen ikke er en del af årsrapporten, at rapporteringen kan offentliggøres elektronisk (virksomhedens hjemmeside), og at der ikke er krav om revision. Denne tilgang er DI enig i. Så vidt DI kan forstå omkostningsberegningerne i den udsendte Impact Assessment, indeholder omkostningerne til de europæiske virksomheder på EUR 1,1 mia. i år 1 og EUR 300 mio. i de følgende år heller ikke omkostninger til revision. DI støtter forslaget mulighed for at undtage for oplysningspligten i de tilfælde, hvor der i det pågældende lands lovgivning er forbud mod offentliggørelse af sådanne oplysninger. Særligt støtter DI, at det er den enkelte virksomhed, der afgør, om undtagelsen kan finde anvendelse. Dette er ifølge DI vigtigt, idet nogle store selskaber kan gennemtvinge muligheden for at offentliggøre oplysningerne, mens andre, mindre virksomheder ikke har den mulighed.

DI anfører, at der bør ses på, hvorledes indsamlingen af statistiske data på regnskabsområdet kan forenkles. Ifølge DI opleves regnskabsstatistikken, som i dag reguleres af en forordning, som ganske byrdefuld. DI opfordrer derfor til, at der i forbindelse med forhandlingerne ses på, hvordan regnskabsstatistikken kan indarbejdes og strømlines – gerne i et single flow system. Dette vil, ifølge DI, også være enklere, hvis der sker en harmonisering af tidsfristerne for offentliggørelse af årsregnskaber.

Finansrådet indleder med at fastslå, at forslaget til ændringer i regnskabsdirektiverne ikke omfatter selskaber og koncerner omfattet af lov om finansiel virksomhed. Herudover har Finansrådet givet en række mere detaljerede bemærkninger;

Finansrådet finder det positivt:

- at begivenheder efter regnskabsårets afslutning skal nævnes, uanset regnskabsstørrelse.

Finansrådet finder det ud fra et kreditvurderingssynspunkt uhensigtsmæssigt:

- at forslaget lægger op til, at små virksomheder undtages fra revisionspligt, samtidig med at grænsen for hvilke virksomheder, der defineres som små, hæves betydeligt og
- at små og mellemstore virksomheder kan nøjes med at vise bruttofortjenesten inklusiv andre driftsindtægter.

Herudover finder Finansrådet:

- at forslaget burde have indeholdt mulighed for at anvende ”hele” IFRS for SMEs,

- at resultatposter af ekstraordinær størrelse eller karakter ikke bør være særskilte poster i resultatopgørelsen, men derimod at disse bør noteoplyses,
- at der ikke bør være mulighed for at tillade forkortede udgaver af resultatopgørelse og balance, jf. ønsket om at indføre totalharmonisering,
- at det ikke fremgår tilstrækkeligt tydeligt, hvordan off-balance forpligtelserne skal specificeres. Et stort problem kunne her være de ikke-balanceførte leasingforpligtelser, hvor vi kun ville få indsigt i de totale forpligtelser og ikke i hvorledes forfaldsstrukturen for disse forpligtelser er,
- at de harmoniserede notekrav til små virksomheder som minimum burde indeholde krav om en egenkapitalforklaring og oplysninger af ændringer i regnskabspraksis, herunder effekten af ændringen på regnskabet,
- at det kan være problematisk, især i forhold til udbytte, hvis små virksomheder ikke skal oplyse om foreslået resultatfordeling og resultatfordeling,
- at muligheden for at små og mellemstore virksomheder kan undlade at udarbejde koncernregnskaber og ”koncernledelsesberetninger” vil være problematisk, idet det bliver betydeligt vanskeligere at foretage en korrekt kreditvurdering af virksomheden,
- det er u hensigtsmæssigt, at små virksomheder fritages fra pligten til at offentliggøre deres regnskaber, og at mellemstore virksomheder har mulighed for at offentliggøre et summarisk regnskab. Finansrådet lægger dog til grund, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fortsat vil modtage de fulde regnskaber, og at man vil kunne få adgang til disse. I modsat fald er forslaget på dette punkt yderst problematisk og meget vidtrækkende, hvis det implementeres og
- at spørgsmålet om, hvorvidt små (B-) virksomheder skal undergives revisionspligt må afstemmes med de overvejelser, der p.t. i øvrigt foregår på revisionsområdet.

FSR – danske revisorer finder det meget skuffende, at der efter så mange års arbejde med revision af regnskabsdirektiverne ikke fremlægges et forslag, der i langt højere grad afspejler en mere globaliseret verden, hvor samhandel over grænserne har udviklet sig markant siden de oprindelige direktivers tilblivelse. Det kan fx undre, at Europa-Kommissionen slet ikke inddrager inspiration fra IFRS, men blot lægger op til udvandede regnskabskrav for små selskaber. Ifølge FSR - danske revisorer fokuserer Kommissionen alene på regnskabsaf-læggerne og deres behov og ønsker og ikke på regnskabsbrugerne. Årsregnskaber har meget stor værdi i samhandel og kreditgivning, og omkostningerne ved at aflægge og offentliggøre informative årsregnskaber skal sammenholdes med værdien hos regnskabsbrugerne og den samfundsmæssige gevinst, der er ved den nemme adgang til aktuelle regnskaber af høj kvalitet. Der er meget stor interesse for årsregnskaber – også fra små selskaber, hvor årsregnskabet typisk er den eneste pålidelige kilde til informationer om selskabets økonomiske forhold.

FSR – danske revisorer finder det meget tvivlsomt og ikke veldokumenteret, at der reelt er særligt store byrder ved at opfylde regnskabskravene. Selskaberne skal under alle omstændigheder og af hensyn til egen økonomistyring og fiskale hensyn opretholde en pålidelig bogføring, uanset om de skal aflægge et årsregnskab eller ej.

For så vidt angår forslaget om totalharmonisering af kravene til små virksomheder, finder FSR – danske revisorer dette skadeligt for regnskabernes kvalitet og dermed for den værdi, regnskabsbrugere vil tillægge årsregnskabet som troværdig kilde til at dokumentere selskabets økonomiske forhold. FSR – danske revisorer peger i denne sammenhæng særligt på, at der ifølge forslaget ikke længere vil kunne kræves en egenkapitalforklaring, at der ikke længere kan stilles krav om en balance, der viser de enkelte poster, herunder fx lån fra kreditinstitutter, og at der ikke længere kan kræves udførlige oplysninger om ændringer i anvendt regnskabspraksis samt om anvendte skøn og ændringer, herunder krav om tilpasning af sammenligningstal. Ikke mindst i tider med finansiell uro er det uhyre vigtigt, at årsregnskabet er udarbejdet på konsistent grundlag, herunder at det indeholder pålidelige oplysninger, specifikationer og beskrivelser af anvendte skøn. Det er på denne baggrund samlet FSR – danske revisorers holdning, at Danmark kraftigt skal imødegå forslaget om totalharmonisering for små virksomheder. FSR – danske revisorer henviser til en række internationale undersøgelser, der peger på, at de administrative byrder ikke bliver reduceret, når der lempes på regnskabskravene til mikroselskaber. I følge FSR – danske revisorer har analysen givetvis også gyldighed i forhold til små virksomheder, der ikke er mikrovirksomheder.

Generelt er det FSR – danske revisorers holdning, at de foreslåede regler er på et for lavt niveau. Eksempelvis efterlyser FSR – danske revisorer krav om at store – og evt. også mellemstore - virksomheder – skal udarbejde en pengestrømsopgørelse. Et sådant krav vil skabe øget harmonisering og øget kvalitet.

Ifølge forslaget kan medlemslandene fritage små virksomheder fra pligten til at offentliggøre resultatopgørelse og ledelsesberetning. Ifølge FSR – danske revisorer bør i hvert fald muligheden for at undtage for pligten til at offentliggøre resultatopgørelsen udgå, da et regnskab uden en resultatopgørelse ikke har nogen informationsværdi for de fleste regnskabsbrugere.

FSR – danske revisorer finder det uheldigt, at mange lande tillader, at årsregnskaber indsendes meget sent, hvorved aktualiteten bliver forringet, og foreningen har derfor tidligere påpeget, at tidsfristerne for offentliggørelse bør harmoniseres.

Forslaget er ifølge FSR – danske revisorer ikke tilstrækkelig samstemt med IFRS. Dette giver problemer for virksomheder, der f.eks. pga. samhandel med udlandet ønsker at aflægge regnskab efter årsregnskabsloven/direktiverne uden at komme i konflikt med IFRS. Et eksempel hvor der er forskel mellem direktivet og IFRS er, at pooling-of-interest-metoden, som ikke længere tillades i direktivet. Det vil være en meget byrdefuld ændring i forhold til

nugældende danske regler, hvis koncerninterne sammenslutninger fremover skal behandles regnskabsmæssigt efter overtagelsesmetoden.

FSR – danske revisorer finder det ikke særligt velbegrunder og meget uheldigt, at der ikke eksplicit er lagt op til, at europæiske virksomheder kan aflægge regnskab i henhold til IFRS for SMEs. Der i Kommissionens motivering omtalt to afvigelser mellem IFRS for SMEs og regnskabsdirektiverne. FSR – Danske Revisorer anfører, at det burde være muligt ved nogle få, mindre justeringer af direktivforslaget at give adgang til brugen af IFRS for SMEs i Europa. FSR – danske revisorer henviser til, at Kommissionen i forbindelse med indførslen af IFRS for børsnoterede virksomheder i 2005 også erkendte visse afvigelser mellem fuld IFRS og direktiverne, men på fornuftig vis lod man dengang hensynet til regnskabsbrugere stå over disse afvigelser. Tilsvarende må, efter FSR – danske revisorers opfattelse, være muligt i forhold til IFRS for SMEs.

Ifølge FSR – danske revisorer forekommer de foreslåede regler om land-for-land rapportering løsrevet fra direktivforslagets øvrige dele, og reglerne synes at have en helt anden motivering og målgruppe end regnskabsreglerne i øvrigt. En separat rapportering om land-for-land oplysninger hører ifølge FSR – danske revisorer mere naturligt hjemme i andre regler end i reglerne om årsrapporter, der har til formål at give regnskabsbrugere m.fl. et retvisende billede af virksomhedens økonomiske og finansielle forhold. FSR – danske revisorer foreslår derfor, at dette reguleres uden for regnskabsdirektiverne.

Herudover finder organisationen, at land-for-land reglerne på flere punkter er uklare. Bl.a. er begrebet ”material to the recipient government” upræcist og en indikation på, at reglerne ikke har tæt sammenhæng med det finansielle årsregnskabs målsætning om information, der er nyttig for den typiske regnskabsbruger til dennes beslutningstagen. FSR – danske revisorer henviser i øvrigt til, at Regnskabsrådet tidligere har drøftet – og fundet – at de faktiske skattebetalinger ikke er en oplysning af særlig stor selvstændig betydning for de typiske regnskabsbrugere, og at notekravet i årsregnskabsloven derfor kunne ophæves.

Frank Thinggaard, professor, Ph. D. ved Aarhus Universitet

Der er modtaget et privat høringssvar fra Frank Thinggaard, medlem af Regnskabsrådet. Frank Thinggaard konstaterer, at lempelser inden for noteoplysninger og koncernregnskab for små virksomheder virker hensigtsmæssige, mens lempelser, for så vidt angår revision synes mere tvivlsomme – i hvert fald hvis der ikke er mulighed for nationalt at pålægge revisionspligt. Ifølge Frank Thinggaard ville man have opnået en mere dynamisk og adaptiv regnskabsregulering for de mellemstore virksomheder, hvis man i forslaget havde lagt op til, at mellemstore virksomheder skulle anvende IFRS for SMEs.

For så vidt angår forslaget om land-for-land rapportering, finder Frank Thinggaard, at det vil være vanskeligt for virksomhederne at vurdere, om en given betaling er væsentlig i forhold til modtagernes forhold og dermed

undergivet oplysningspligt. Det er ifølge Frank Thinggaard uklart, om der med ”statement of performance” menes en totalindkomstopgørelse. Frank Thinggaard påpeger, at der fortsat er forskelle mellem IFRS og regnskabsdirektiverne, f.eks. forskellige regler for afskrivning på goodwill, og at disse forskelle synes ubegrundede fra EU’s side.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke på nuværende tidspunkt kendskab til medlemslandenes holdninger til forslaget i øvrigt.

12. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen bifalder Kommissionens hensigt om at forenkle og modernisere direktiverne samt hensigten om at fjerne unødige byrder for små virksomheder i EU. Der er siden direktivernes vedtagelse foretaget en lang række ændringer af disse. På den baggrund vurderer regeringen, at der er god grund til at foretage en revision, herunder en samlet vurdering af, hvorvidt de gældende regler for henholdsvis små, mellemstore og store virksomheder er tidssvarende.

Regeringen støtter, at land-for-land rapportering er medtaget i forslaget. De foreslåede regler vil medføre øget gennemsigtighed om betalinger for udnyttelse af særligt udviklingslandenes naturressourcer. Reglerne vil dermed styrke mulighederne for øget indsigt i forvaltningen af de modtagne midler i de pågældende lande. Hensynene bag initiativet er således i tråd med regeringens ønske om at bekæmpe illegal kapitalflugt fra udviklingslandene.

13. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.