

**EUs direktiv om hållbarhetsredovisning.
Svenska regeringen tar ställning.**



Forskningsrapport 3/2016

2016-06-01

New Context AB

Sammanfattning

Regeringen har den 19 maj beslutat om en Lagrådsremiss om införande av krav på hållbarhetsredovisning och redovisning av mångfaldspolicy från 1 januari 2017. Förslaget skall efter yttrande av Lagrådet behandlas av riksdagen. Oppositionspartierna kan nog resa en del invändningar men med hänsyn till att de flesta företag i Sverige som berörs av förslaget redan gör hållbarhetsredovisning resp. har en mångfaldspolicy, och de som inte har det nog borde börja med det, finns anledning att tro att riksdagen kommer att anta förslaget. Ett nederlag skulle vara penibel för regeringen och skadlig för Sveriges anseende i världen som en föregångare inom hållbarhet och mångfald. Om förslaget antas beräknas enligt lagrådsremissen ca 1600 företag åläggas göra hållbarhetsredovisning. Det blir troligen den högsta siffran för ett EU-land och ger möjlighet skapa en svensk profilfråga.

1. EU-direktiv om redovisning

Redovisningsregler är i EUs medlemsstater fastlagda genom lagstiftning, i Sverige främst genom Årsredovisningslagen. När frågan om hållbarhetsredovisning väcktes genom EUs CSR-strategi 2011-2014 fanns det experter som menade att det borde ske i den revidering av redovisningsdirektiven som redan var på väg. Av flera skäl, framför allt tidsmässiga, blev det inte så utan EU antog ett separat redovisningsdirektiv 2013/34/EU som i Sverige infördes genom riksdagsbeslut den 18 november 2015 med verkan för årsbokslut med startdatum 1 januari 2016 och senare. För Sveriges del blev ändringarna begränsade genom att regering och riksdag behöll nuvarande indelning av två företagskategorier (större och mindre företag) och inte utnyttjade direktivets möjligheter att ha fem kategorier (företag av allmänt intresse, stora företag, medelstora företag, små företag och mikroföretag). Tilläggas ska att vi redan har en kategori "företag av allmänt intresse" men att den i Sverige har en snäv definition och dess redovisningsregler är gemensamma med större företag om inte annat framgår av annan lagstiftning. Betr. mikroföretag ska regeringen återkomma. Debatten hösten 2015 gällde huruvida skäl fanns att införa kategorin medelstora företag, något som huvuddelen av remissinstanserna avstyrkte. Vidare gjorde riksdagen ett tillkännagivande att det med tanke på framtida lagstiftning var önskvärt att följa EU:s kategoriindelning.

2. Ändringsdirektivets tillkomst

När hållbarhetsrapporteringen så småningom beslutades av ministerrådet och EU-parlamentet och kom att gälla från 8 oktober 2014 (formellt kallad direktiv 2014/95/EU *vad gäller vissa stora företags och koncerners tillhandahållande av icke-finansiell information och upplysningar om mångfaldspolicy* i fortsättningen kallat *ändringsdirektivet*) infördes i direktivet en helt ny kategori, "företag av allmänt intresse som har över 500 anställda". Med denna formulering begränsade man antalet berörda företag på två sätt. Dels genom att höja ribban från 250 anställda som var EU-definitionen på stora företag till 500 anställda vilket innebar att man väsentligt begränsade antalet företag, dels genom inskränkningen till "företag av allmänt intresse" som normalt definieras som börsnoterade bolag, bank- och försäkringsbolag. Denna kategori kan medlemsstaterna själva definiera inom vissa ramar. Notabelt är att Sverige här tillämpar en minimidefinition (liksom Slovenien och UK) medan Spanien har det överlägset största antalet genom en mycket vid definition (FEE, oktober 2014)

Medan EU-kommissionen i sitt förslag hade haft nivån >250 anställda var det två medlemsstater som främst drev på inskränkningen i direktivet. Storbritannien ville ha en begränsning till börsnoterade

New Context AB

företag och Tyskland ville undanta det stora antalet företag i skiktet 250-500 anställda. Båda länderna lade ner sina röster vid omröstningen i EUs lägre politiska beslutsnivå, Coreper, trots att dessa önskemål faktiskt tillgodosågs. Tilläggas skall att Estland som ena land i Coreper röstade emot ordförandeskapets förslag med motiveringen att man ansåg frågan tillhörde nationell kompetens. Debatten i Europa har sedan framför allt gällt om direktivets omfattning är motiverat eller om man bör ha en mer ambitiös politik.

Danmark var först ut att lagstifta och föreskrev gränsen >250 anställda i sin lagstiftning. Danmark är en pionjär inom detta område och hade redan en lagstiftning med denna gränsdragning. Att införa en snävare lagstiftning var aldrig aktuellt för danskarna. De följande två länderna som genomförde lagstiftning; Slovakien och Estland, valde dock EUs miniminivå. Andra länder som i debatten talat för en vidare krets än >250 anställda är Frankrike, Belgien och Slovenien. I den analys som GRI och CSR Europe gjort är de högsta siffrorna 1100 företag för Danmark och 600 för Tyskland och Frankrike. Tyskland förefaller välja minimalalternativet medan omfattningen i Frankrike ännu inte kan bedömas. I det svenska fallet torde alla företag med >250 anställda samtidigt uppfylla antingen omsättnings- eller balansomslutningskriteriet. Så är förhållandena kanske inte i östra och södra Europa där kanske företag med >250 anställda inte uppfyller varken omsättnings- eller balansvärdeskriteriet.

3. Svensk remissbehandling

I Sverige sker ett samråd i lagstiftningsfrågor genom att regeringens första förslag skickas ut på remissbehandling. Det skedde genom *Ds 2014:45 Företagens rapportering om hållbarhet och mångfaldspolicy* (hädanefter kallad "promemorian"). Det skickades ut i december 2014 till knappt 60 remissinstanser. Av svaren kan noteras att i fråga om omfattningen var samtliga näringslivsorganisationer negativa till promemorians förslag att utöka den berörda kretsen till företag med mer än >250 anställda. Huvudargumenten var att hållbarhetsredovisningen var kostsam och att Sverige inte har anledning att göra mer än EUs miniminivå (något Svenskt Näringsliv kallar "gold plating"). Svenskt Näringslivs synpunkter kopierades ordagrant av t.ex. Jernkontoret som lämnade remissvar utan att vara ombedda. Stöd för förslaget fanns hos NGOs och vissa myndigheter. Flera organisationer som på olika sätt är engagerade i hållbarhetsfrågor och inbjudits yttra sig gjorde inte detta såsom CSR Sweden, Företagarna, Nasdaq OMX, SNF och SWESIF.

Remissinstansernas ställningstaganden är offentliga handlingar och det finns en referens till hur allmänheten kan ta del av dem. Just i frågan om kostnadsfrågan förs ett detaljresonemang i lagrådsremissen. EU-kommissionens uppgift om 600-4 300 € ställs emot Svenskt Näringslivs beräkning på 1-2 miljoner SEK och Svensk Handels "ett sexsiffrigt belopp". Regeringen anser att Svenskt Näringsliv och Svensk Handel har överdrivit kalkylen. Man hänvisar till omfattande undersökningar som Demoskop gjort som för företag med färre än 500 anställda bedömer att kostnaden kommer att bli under 100 000 kronor. Företag som har fler än 500 anställda har självfallet högre kostnader men enligt Demoskop gör 300 företag, dvs. huvuddelen av denna kategori, hållbarhetsrapportering redan idag. Det finns många aspekter som påverkar kostnaden. En är principen "comply or explain" som kan leda till att företag inte redovisar alla frågor. EU-kommissionen har senare förklarat att siffrorna 600 - 4 300 € avser tilläggskostnaden för hållbarhetsdelen. Hur Svenskt Näringsliv och Svensk Handel kalkylerat framgår inte.

Skall Sverige göra mer än EUs miniminivå? Sverige har varit emfatisk i en sådan linje när det gäller miljöfrågor, MR och arbetsvillkor och vi har en liberal handelspolitik. Det vore märkligt om Sverige inte var i framkanten i dessa frågor men i en debatt med svenska företag bör andra frågor diskuteras.

New Context AB

Blir svenska företag mer konkurrenskraftiga av att ha en hållbarhetsredovisning? Är något element i redovisningen byråkratiskt och onödigt betungande? Dessa frågor återkommer jag till.

Frågan om inkluderande av stora privata företag (företag med mer än 250 anställda som inte är av "allmänt intresse" eftersom de inte är börsnoterade eller inom bank & försäkring) är en mer komplicerad fråga. Staten har sedan 2008 krävt att de ca 50 företagen med statligt ägande skall ha en hållbarhetsredovisning enligt GRI. Av dessa är bara två, SAS och TeliaSonera, börsnoterade. Staten har därigenom som ägare slagit fast att statliga företag, oberoende av storlek, skall göra hållbarhetsredovisning. Varför skulle då inte stora privatägda bolag som IKEA, Tetra Pak, EF göra det? Argumentet mot brukar vara att allmänheten inte kan köpa aktier i bolagen och därmed inte har behov av denna information. Argumentet för är att företagen har stor betydelse för miljö, hälsa, MR och arbete och därför är många intresserade av deras rapportering. Man bör respektera att privatägda företag har vissa unika egenskaper som att de ska kunna ärvas, att de inte ska vara beroende för sin kreditvärdighet av svängningar på börserna osv, men här gäller det något annat, deras påverkan på samhället.

4. Innehållet i hållbarhetsredovisningen

Innehållet i redovisningen är angivet i EU-direktivet men medlemsstaterna har möjligheter att göra vissa justeringar. EU-kommissionen drivs ju av en strävan att harmonisera regler i alla medlemsstater för att öka den inre marknadens dynamik. I direktivet står att redovisningen "minst innehåller information om miljörelaterade, sociala och personalrelaterade frågor, respekt för mänskliga rättigheter samt bekämpning av korruption och mutor". En fråga som inte finns med i denna uppräkningslista är redovisning av skattebetalningar. Det nämns senare i direktivet att ett arbete på detta område pågår inom G8 och G20 och det finns anledning att tro att frågan om utvidgning till detta område blir aktuellt när direktivet skall omprövas 2018.

I EU-processens inledning fanns krafter som ville skapa en EU-specifik rapporteringsmodell, men i gruppen av rådgivare från olika internationella organisationer som GRI framfördes argument att tillfredställande modeller redan fanns. Det står därför i direktivet att redovisning kan ske genom tillämpning av GRI (Global Reporting Initiative), UN Global Compact Communication of Progress, FNs riktlinjer för näringsliv och mänskliga rättigheter, OECDs riktlinjer för MNF, ISO 26 000, ILOs trepartsdeklaration, EUs miljölednings- och miljörevisionsförordning (EMAS), det globala redovisningsinitiativet IAS och andra internationellt erkända ramar. Lagrådsremissen upprepar denna beskrivning.

Den föreslagna ändringen av Årsredovisningslagen föreskriver hur rapporten skall vara uppbyggd.

1. Företagets affärsmodell.
2. Den policy som företaget tillämpar i frågorna inklusive de granskningsförfaranden som har genomförts.
3. Resultaten av policyn.
4. De väsentliga riskerna som rör frågorna som är kopplade till företagets verksamhet, inklusive, när det är lämpligt, företagets affärsförbindelser, produkter eller tjänster som sannolikt får negativa följder.
5. Hur företaget hanterat riskerna.
6. Andra icke-finansiella förhållanden som är relevanta för verksamheten.

5. Placering, språk, undertecknande

Betr. redovisningens placering i förhållande till årsredovisningen är det enligt EU-direktivet är upp till medlemsstaterna att besluta om detta. EU-direktivet är flexibelt betr. om hållbarhetsredovisningen skall vara en del av årsredovisningen, publiceras samtidigt med årsredovisningen eller separat, dock senast 6 månader efter årsredovisningen. Lagrådsremissen intar samma ståndpunkt.

När det gäller språket i hållbarhetsrapporten gör lagrådsremissen ingen särskild skrivning. Det innebär att nuvarande regler fortsätter att gälla, dvs. att hållbarhetsrapport som ingår i årsredovisningen skall göras på svenska men en för en separat redovisning finns inget språkrav. Här lutar man sig mot Svenskt Näringsliv som påpekar att svenska dotterbolag till utländska företag bör kunna tillgodoräkna sig det utländska moderbolagets rapport.

Betr. undertecknandet finns remissinstanser som hävdar att hela styrelsen bör underteckna rapporten även om den är separat. Lagrådsremissen anser dock att den bör behandlas som bolagsstyrningsrapporten, dvs. att rapporten fastställs genom styrelsebeslut vilket inte ställer krav på samtliga medlemmars undertecknande.

6. Oberoende granskning

EU-direktivet ger medlemsstaterna möjlighet göra egna bedömningar om ifall oberoende granskning skall krävas. Lagrådsremissen noterar att det skulle förbättra rapportens kvalitet men konstaterar i sin slutsats att om man nu så väsentligt har ökat kretsen av rapporteringspliktiga företag så kan man avstå från detta krav. En revisor måste dock under alla förhållanden göra en notering om att hållbarhetsrapport upprättats.

Lagrådsremissen nämner att GRI inte kräver oberoende granskning. Det är en fråga som diskuterats inom GRI och i den tidigare versionerna 3 och 3.1 fanns en klass + (dvs. A+, B+ och C+) som angav att oberoende granskning gjorts. I GRIs version 4 som lanserades 2013 tog man bort detta krav. Bland frågor som kan påverkat regeringen finns alltså ovannämnda balans mellan krav och eftergifter till näringslivet, den internationella trenden samt kanske också det faktum att den svenska kapaciteten inom revisionsbyråerna att granska de ca 1 600 hållbarhetsrapporterna knappast finns idag.

7. Koncerner

I koncerner lämnas hållbarhetsrapporten av moderbolaget. Koncerner definieras i redovisningssammanhang som moderföretag och de dotterföretag som omfattas av koncernredovisning och som efter konsolidering på moderföretagets balansdag överskrider två av de tre kriterierna i avsnitt 2. Skäl att undanta värdepappersbolag eller finansiella holdingbolag har inte framkommit.

8. Mångfaldspolicy

EU-direktivet (§ 19) anger att förvaltnings-, lednings- och tillsynsorgan skall upplysa om aspekter som t.ex. ålder och kön eller utbildnings- och yrkesbakgrund. Benämningen av de olika organen får ses mot bakgrund av olika lagstiftning i olika medlemsstater. I Sverige har den allmänna debatten gällt bolagsstyrelserna och lagrådsremissen noterar att det bara är styrelsernas sammansättning som i någon form lagregleras (för publika aktieföretag ska minst hälften skall utses vid bolagstämma).

New Context AB

Flera remissinstanser påpekar att företagsledningen inte kan föreskriva hur bolagstämman skall rösta. Det var också den ena punkten som Sverige ständigt tog upp i arbetet i EUs rådsarbetsgrupp. Frågan löstes på ett elegant sätt så att direktivet talar om upplysning om vilken mångfaldspolicy som tillämpas.

Enligt direktivet skall kretsen rapporteringspliktiga begränsas till "vissa stora företag". Lagrådsremissen preciserar detta till börsnoterade bolag med över 250 anställda. Dessa beräknas till ca 50.

Mångfaldsrapporten skall publiceras i bolagsstyrningsrapporten, alltså inte i den särskilda hållbarhetsrapporten.

Dagens Industri hade 22 februari 2016 en ledare där man varnade för att EU-direktivet skulle leda till att företagen skulle behöva registrera etnicitet, minoritetstillhörighet såsom sexuell läggning och religionstillhörighet. Någon sådan grund i EU-direktivet finns inte och ledaren får betecknas som obefogad skrämselfpropaganda.

9. Våra kommentarer

Arbetet med lagrådsremissen har förmodligen tyngts av den kompakta negativa skrivningen i näringslivsorganisationernas remisser om kretsen berörda företag. Regeringens vilja att ändå driva linjen om gränsen >250 företag (oavsett om de är privatägda) får anses vara berömvärd. Till hjälp för detta masserar man materialet en aning. I pressreleasen skriver man att detta gäller bara "de allra största företagen", vilket få anses vilseledande. I lagrådsremissen har man vidare beräkningen att en minimitolkning av EU-direktivet skulle innebära bara 100 redovisningsskyldiga företag. Det är en siffra som inte närmare förklaras. Våra analyser har visat att det bör vara det dubbla antalet. Slutsatsen att dessa företag inte påverkas ändras i och för sig inte. Det finns idag t.ex. 382 svenska företag som är signatärer till FNs Global Compact och många andra gör redovisning enligt de andra metoder som nämns.

I övrigt synes lagrådsremissen i alla andra frågor gå på EUs miniminivå. Att på detta sätt offra många principer för att lyckas få näringslivet att acceptera en bredare rapporteringskrets riskerar att bli kortsiktigt. Det kommer säkerligen att framföras krav på att fler företag än 50 skall rapportera om sin mångfaldspolicy, varför inte alla börsnoterade företag? I sammanhanget kan noteras att utanför Europa är det oftast aktiebörserna som ställer krav på hållbarhetsredovisning. I Europa har det ansetts enklare att göra det på regeringsnivå, dels för att vi har system för EU-harmonisering, dels för att aktiebörserna ofta är utlandsägda. Hanteringen av denna process visar att europeiska regeringar som Danmark och Sverige inte är rädda för att gå före. Hade börserna istället fått bestämma hade troligen deras rädsla att förlora nya IPOs hindrat dem att gå före.

I lagrådsremissen saknas diskussion om hur man avser tillämpa skrivningen "comply or explain". Det finns skrivelser som torrt konstaterar att om företagen inte har en policy för att behandla företag och mänskliga rättigheter så kan man skriva det. I en del andra länder ställs krav på att man skall ge en övertygande förklaring till att man inte har en policy, att man inte kan, inte bara att man inte vill. Danmark har även målsättningen att antalet fall när företagen hänvisar till "explain" skall successivt minska och enligt en rapport från Copenhagen School of Business har man lyckats med detta.

Frågan om principen "comply or explain" har inte diskuterats på allvar. Den är tämligen främmande för vårt rättsväsende. Tänk bara vad som skulle hända om den tillämpades för hastighetsbegränsningen för bilar? Alla fortkörare skulle ta tillfället i akt att förklara varför man körde för fort. Principen börjar nu emellertid bli allmän inom CSR-världen. Det krävs dock enligt vår mening att den kompletteras med en syftet att på sikt skall alla "comply".

New Context AB

Frågor om integrerad rapportering och oberoende granskning kommer att diskuteras framöver och det är vår uppfattning att man snart kommer att finna anledning göra regleringen av dessa frågor mer ambitiös. Samtidigt bör man betänka att företagen själva är de viktigaste intressenterna och om man inte ser en rörelse i denna riktning bland framåtsyftande företag bör man kanske vara försiktig med lagstiftningsförslag.

23 maj 2016

Bengt Johansson