

2015-03-31

R E M I S S V A R



Finansdepartementet
103 33 Stockholm

FI Dnr 15-1163
(Anges alltid vid svar)

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 787 80 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Ds 2015:2 Värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument

Sammanfattning av de viktigaste synpunkterna

- Finansinspektionen (FI) anser att i promemorian en felaktig tolkning görs av vad förordningen avser med kontoföring på högsta nivå. Detta kan få oönskade konsekvenser för svenska emittenters möjlighet att registrera värdepapper i en annan värdepapperscentral via en länk. Även rättsverkan av de registreringar som görs i en svensk värdepapperscentral kan påverkas. Promemorians förslag i avsnitt 7 bör därför utredas ytterligare.
- FI har synpunkter på promemorians bedömning av ägarprövning vid äganderättsövergångar och avstyrker dess förslag till ändring i offentlighets- och sekretesslagen gällande sekretesskydd för uppgift i ärenden om ägarprövning.
- FI bedömer att avsaknaden av möjligheten att ingripa mot en olämplig ägare till en värdepapperscentral är en brist i jämförelse med gällande regler. För att få en enhetlig reglering med vad som gäller för andra företag under FI:s tillsyn är det viktigt att en bestämmelse om ägarledningsprövningar gäller även för värdepapperscentralers ägare.
- FI avstyrker promemorians förslag att hantera kostnader enligt förordningen som uppstår innan den 1 januari 2016 inom befintliga ekonomiska ramar.

FI hänvisar till de avsnitt i promemorian som kommenteras.

7.1 Termerna avstämningsregister och avstämningskonton

FI stödjer promemorians förslag att anpassa nationell rätt för att i enlighet med förordningen om förbättrad värdepappersavveckling och om värdepapperscentralers (förordningen) intentioner göra det möjligt för en emittent att fritt välja värdepapperscentral inom EU för registrering av sina värdepapper genom att ta bort de bestämmelser i lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument (kontoföringslagen) som begränsar emittentens val av värdepapperscentral.

Däremot anser FI att några av de slutsatser som dras i promemorian med vad som avses i förordningen är för långtgående. I promemorian fastslås det bl.a. att:

De registreringsåtgärder som en värdepapperscentral gör i sitt eget system, för svensk del i avstämningsregister, är registreringsåtgärder på den högsta nivån enligt förordningen. Det gäller oavsett om det finns en länk till en annan värdepapperscentral.¹

Den här tolkningen är av väsentlig betydelse för ett flertal förslag i promemorian om ändring av kontoföringslagen och aktiebolagslagen (2005:551). FI anser att promemorians tolkning i det här avseendet är problematisk.

En värdepapperscentrals förande av värdepapperskonton på högsta nivån är enligt förordningen kopplad till den ursprungliga registreringen av värdepapper hos en värdepapperscentral och är därmed en tjänst som endast kan tillhandahållas av den värdepapperscentral som emittenten väljer för den ursprungliga registreringen av värdepapper, en s.k. issuer CSD. Om en värdepapperscentral däremot väljer att erbjuda sina deltagare möjligheten att kontoföra värdepapper, som ursprungligen har registrerats av en annan värdepapperscentral, i sitt system via en länk så erbjuds denna tjänst av en s.k. investor CSD. Den kontoföring som en investor CSD gör får anses vara på en lägre nivå i värdepapperscentralens kontosystem. Denna typ av tjänst är enligt förordningen inte en så kallad huvudtjänst utan tillhör de andra anknutna tjänster som en värdepapperscentral kan erbjuda. Tjänsten är specifikt omnämnd i förordningens bilaga, avsnitt B, punkt 3: *Upprättande av länkar mellan värdepapperscentraler, tillhandahållande eller förvaltning av värdepapperskonton i samband med avvecklingstjänsten, säkerhetsförvaltning, andra anknutna tjänster.*

Om tanken med promemorians förslag är att ingen skillnad ska göras mellan en värdepapperscentral som på emittentens uppdrag initialt registrerat ett visst värdepapper (issuer CSD) och på en värdepapperscentral som kontoför ett visst värdepapper via en länk med en annan värdepapperscentral (investor CSD), föranleder det ett antal problem. Om, som promemorian föreslår, ett svenskt

¹ S. 153 Ds 2015:2.

avstämningsregister likställs med ett liknande utländskt register och det inte görs någon skillnad mellan värdepapper som registrerats initialt i en värdepapperscentral och värdepapper som registrerats via en länk och en investor CSD, måste frågan ställas hur emissionens integritet ska värnas. Promemorians tolkning att alla värdepapperscentraler kontoför samtliga värdepapper på högsta nivå innebär att för ett värdepapper som kontoförs av ett flertal värdepapperscentraler inom EU genom länkar till den värdepapperscentral som ursprungligen registrerade värdepappret det totala antalet värdepapper som kontoförs väsentligt kommer att överstiga det antal som ursprungligen emitterades av emittenten, eftersom samma värdepapper kontoförs på olika ställen.

Det blir också oklart om hur långt promemorians förslag i detta avseende ska tolkas. Promemorian utgår ifrån att samtliga värdepapperscentraler inom EU som kontoför ett svenskt värdepapper, oavsett om det handlar om ursprunglig registrering eller registrering via en länk och en investor CSD, är att betrakta som att de kontoför detta värdepapper på högsta nivå. Frågan uppstår då om det är avsikten att emittenten i detta fall måste avtala om registerföring med samtliga dessa värdepapperscentraler. Detta skulle på ett väsentligt sätt skilja sig från nuvarande praxis där en emittent bara i undantagsfall sluter avtal med en investor CSD. En sådan tolkning skulle också innebära att förordningens artiklar 23 och 49 ska beaktas, vilket betyder att samtliga värdepapperscentraler som kontoför ett svenskt avstämningsbolags aktier måste ta hänsyn till relevanta krav i aktiebolagslagen och skattelagar i samband med upprättandet av en länk. Detta anser inte FI är avsikten i förordningen. Utländska värdepapperscentraler skulle knappast vilja registerföra ett svenskt avstämningsbolags värdepapper via en länk, vilket skulle begränsa den gränsöverskridande handeln av svenska aktier. FI anser att det i enlighet med förordningen endast är med den värdepapperscentral som anlitas för den ursprungliga registreringen av ett värdepapper som en emittent ska avtala.

Enligt promemorian är skälet till denna tolkning att om inte alla registreringar i en värdepapperscentral är att betrakta som att de sker på den högsta nivån så skulle en sådan registrering inte få de rättsverkningar som följer av 6 kap. kontoföringslagen. För att emittentens fria val ska uppnås i enlighet med förordningens intentioner och för att samtidigt säkerställa en likvärdig säkerhet för investeraren anser FI att motsvarande regler avseende rättsverkan av registreringsåtgärder bör gälla oavsett om ett värdepapper är ursprungligt registrerat i värdepapperscentralen eller om det är registrerat via en länk.

Vidare konstateras i promemorian att förordningen inte reglerar vilken metod som ska användas för den ursprungliga registreringen av ett värdepapper i kontobaserad form, utan att det ska beslutas av medlemsstaterna. I promemorian slås inledningsvis fast att det inte finns anledning att ändra termerna avstämningskonto och avstämningsregister. Däremot dras slutsatser kring hur kopplingen mellan dessa termer i kontoföringslagen och liknande termer i förordningen ska ses, vilket kan få konsekvenser som bör beaktas.

Enligt promemorian motsvarar förande av avstämningskonto och avstämningsregister förordningens centrala kontoföringstjänst (en av huvudtjänsterna), eftersom det handlar om upprätthållande och förande av värdepapperskonton på den högsta nivån. Promemorian fastslår därutöver att avstämningskonto i svensk rätt motsvaras av värdepapperskonto enligt förordningen och att det som Euroclear Sweden AB kallar vp-konto är en sammanställning av ett eller flera avstämningskonton som inte i sig regleras i lag.

FI anser däremot att värdepapperskonto enligt förordningen ska tolkas som att det är det konto som värdepapperscentralen erbjuder deltagarna att kontoföra värdepapper på, dvs. Euroclear Sweden AB:s vp-konto. En annan tolkning skulle kunna få konsekvenser för en hel del krav i förordningen där värdepapperskonto omnämns, t.ex. art. 7 (åtgärder för att hantera utebliven avveckling) och art. 29 (registerföring).

7.4 Konkurrensfrågor

I promemorian tolkas förordningen som att emittentens fria val att välja värdepapperscentral (art. 49) sträcker sig till att innebära att en emittent inte längre ska behöva välja endast **en** värdepapperscentral för ursprunglig registrering. FI ifrågasätter om detta kan anses följa av förordningen. FI instämmer med att förordningen inte uttryckligen förbjuder en emittent att välja mer än en värdepapperscentral för ursprunglig registrering men vill peka på att förordningen heller inte på något vis nämner detta som en rättighet för emittenten.

FI anser att denna vidsträckt tolkning kan få konsekvenser som bör beaktas och där det saknas ett resonemang i promemorian. Det främsta problemet uppstår kring de krav som ställs i förordningen på en värdepapperscentralens skyldighet att värna om emissionens integritet. Att en aktieemittent skulle välja två eller flera värdepapperscentraler för den ursprungliga registreringen är såvitt FI känner till ett helt oprövat koncept. Det samarbete som krävs mellan de gemensamt utsedda värdepapperscentralerna för att säkerställa avstämningen av det gemensamt registerförda värdepappret kommer att bli komplext och kan leda till ökad risk för värdepapperscentralen. FI ifrågasätter om ett sådant arrangemang ens är möjligt. Förutom problematiken med att säkerställa emissionens integritet kan FI också se problem med hanteringen av aktiebok och skatterapportering. En värdepapperscentral kommer sannolikt inte att åta sig ansvaret för utbetalning av utdelning och därmed inbetalning och rapportering av skatt och ej heller ansvaret för att föra aktiebok åt en emittent om värdepapperscentralen inte har kontroll över hela det emitterade antalet aktier. Ansvaret för utbetalning av utdelning och inbetalning och rapportering av skatt samt förande av aktiebok skulle därmed åligga emittenten vilket skulle innebära både ökade kostnader och krav på ytterligare kompetens. Även hanteringen av bolagshändelser kommer att bli problematisk då två eller flera värdepapperscentraler måste processa samma bolagshändelse men endast för den del av aktierna som den enskilda värdepapperscentralen har ursprungligen

emitterat. Återigen är det en stor risk för att emissionens integritet skulle äventyras vid ett sådant förfarande.

8.4 Finansinspektionens tillsynsbefogenheter

FI:s möjlighet att förordna en eller flera revisorer att delta i revisionen av en central värdepappersförvarare tas bort i den föreslagna lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument. FI noterar att befogenheten kvarstår i andra sektorslagstiftningar.

8.5 Ägarprövning

Frågan om ägarprövning

Promemorian bedömer att en prövning av en ägares lämplighet enligt förordningen enbart kommer att ske inom ramen för ett auktorisationsärende av en värdepapperscentral. FI ifrågasätter detta resonemang. Det framgår av art. 27.7 b i förordningen att en värdepapperscentral ska underrätta och ansöka om godkännande från sin behöriga myndighet i fråga om varje beslut om överföring av äganderätt som leder till att sammansättningen av de personer som utövar kontroll över värdepapperscentralen ändras, dvs. om en större aktiepost i en värdepapperscentral överlåts till någon annan. Givetvis kommer sådana äganderättsövergångar att ske även efter det att en auktorisation har beslutats. Att bestämmelsen har placerats i kapitlet "Krav på värdepapperscentraler" och inte i kapitlet "Auktorisation och tillsyn av värdepapperscentraler", talar även för att det krav som ställs på värdepapperscentraler att anmäla äganderättsövergångar till FI är en separat prövning skild från ett auktorisationsärende.

Med anledning av att FI alltjämt kommer att handlägga dessa ärenden, dock enligt förordningen, är det inte lämpligt att som promemorian föreslår upphäva det sekretesskydd som gäller för uppgifter i ärenden om ägarprövning i 30 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Dock bör terminologin anpassas till förordningen (termen centrala värdepappersförvarare bör bytas ut mot värdepapperscentral).

Frågan om ägarledningsprövning

Det finns ingen bestämmelse i förordningen om prövning av ändring i ledningen för företag med kvalificerat innehav (ägarledningsprövning) i värdepapperscentralen, förutom den prövning som följer vid en auktorisation, vid ett förvärv av eller vid vissa ökning av ett kvalificerat innehav. Förordningen innehåller till följd därav inte heller några ingripandemöjligheter direkt mot en olämplig ägare. Promemorian föreslår bl.a. att reglerna i 9 kap. 1 § kontoföringslagen som hänvisar till bestämmelserna om ägarledningsprövning och ingripandemöjligheten mot en olämplig ägare i 24 kap. 6–10 §§ LV inte längre ska vara tillämpliga på värdepapperscentraler eller deras ägare. FI skulle därför inte längre ha något stöd för att kräva att

värdepapperscentralers ägare ska lämna information om ägarledningsförändringar för prövning. FI skulle däremot ha rätt att från värdepapperscentralen få informationen på begäran med stöd av 9 kap. 3 § andra stycket i föreslagna lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument.

I 24 kap. LV finns bestämmelser som ger FI olika möjligheter att ingripa direkt mot olämpliga ägare. FI bedömer att avsaknaden av möjligheten att ingripa mot en ägare till en värdepapperscentral om en ledningsperson i ägaren visar sig olämplig, även om FI i och för sig skulle få in uppgifterna från värdepapperscentralen, är en uppenbar brist i jämförelse med gällande regler. Då bestämmelser om ägarledningsprövning och ingripanden av olämpliga ägare i ägarledningen inte harmoniseras i förordningen bör det enligt FI:s bedömning finnas utrymme att införa kompletterande bestämmelser i svensk rätt. Förslagsvis kan liknande bestämmelser som de i 24 kap. 6, 7 § första stycket, 1, 2 och 4, andra och tredje styckena samt 8–10 §§ LV införas i den föreslagna lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument. Även FI:s föreskrifter om vad som ska ges in vid en sådan anmälan bör fortsättningsvis vara tillämpliga, självklart förutsatt att bemyndigandet också finns kvar.

För att få en enhetlig reglering med vad som gäller för andra företag under FI:s tillsyn är det viktigt att en bestämmelse om ägarledningsprövningar gäller även för värdepapperscentralers ägare. Det skulle även underlätta den löpande tillsynen och undvika att förändringar hos ägare med kvalificerat innehav undgår FI.

8.6 Avgifter till Finansinspektionen

FI:s verksamhet kommer till följd av förordningen att bestå av dels prövningar av ansökningar och anmälningar, dels i tillsynen över att reglerna följs. I promemorian anges de ansökningar som ska prövas av FI. Uppräkningen framstår som uttömmande men är i själva verket bara ett urval av de anmälningar och ansökningar som blir aktuella enligt förordningen och som bör föranleda avgifter till FI. FI föreslår att avsnittet tydliggörs på så sätt att det framgår att de uppräknade ansökningarna enbart är exempel på ärenden som kommer att handläggas av FI enligt förordningen.

9.7.4 Varning eller återkallelse av auktorisation

Promemorian har föreslagit att FI får besluta om en varning vid andra slags överträdelse än de som enligt förordningen ska föranleda återkallelse av auktorisation.² FI tillstyrker förslaget som sådant. Det går däremot inte att utläsa av författningsförslaget om det som avses enbart är andra överträdelse enligt överträdelsekatalogen i art. 63.1 i förordningen eller även andra överträdelse

² Författningsförslag 9 kap. 14 § andra stycket lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument.

av lag. FI anser att ett förtydligande att även överträdelser av lag ska kunna föranleda en varning skulle underlätta förståelsen av bestämmelsen.

9.7.5 Sanktionsavgift för värdepapperscentraler och utsedda kreditinstitut m.fl.

FI delar promemorians förslag att en sanktionsavgift bör kunna beslutas dels i samband med att FI meddelar varning, dels om någon driver sådan verksamhet som avses i förordningen utan auktorisation, när sådan auktorisation krävs. Den senare möjligheten framgår däremot varken av författningsförslaget i 9 kap. 16 och 17 §§ i den föreslagna lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument eller av författningskommentarerna.

9.7.6 Förbud mot att utföra ledningsuppgifter i värdepapperscentralen eller i ett utsett kreditinstitut

FI har inget emot förslaget som sådant men föreslår att det tidsspann som ska beaktas när ett tillfälligt förbud mot att utföra ledningsuppgifter ska beslutas kan framgå direkt av lagtexten. Eftersom sanktionen i stor utsträckning liknar reglerna om näringsförbud bör intervallet vara lägst tre år och högst tio år. Ett liknande förslag har lagts fram i prop. 2014/15:57 s. 45, Nya administrativa sanktioner på finansmarknadsområdet.

10.3 Värdepapperscentralens rätt att anta kontoförande institut

FI stödjer promemorians förslag att värdepapperscentralens rätt att anta kontoförande institut ska begränsas till att omfatta juridiska personer som står under tillsyn av FI eller av motsvarande myndighet i ett annat land. Detta är i linje med förordningens krav på de institut som kan dela värdepapperscentralens tjänst att utföra registreringar på värdepapperskonton (skäl 39 och artikel 31). Det är dessutom viktigt ur förtroendesynpunkt att de företag som delar ansvar med värdepapperscentralen står under likvärdig tillsyn, inte minst med tanke på det delade skadeståndsansvar som dessa har.

10.4 Vilka regler i förordningen ska tillämpas på kontoförande institut?

FI anser att promemorians förslag om, vilka regler i förordningen som ska tillämpas även på kontoförande institut är för långtgående. FI tillstyrker att reglerna i artiklarna 36 och 37.3 i förordningen bör gälla för kontoförande institut medan artikel 29 bör undantas då denna artikel innehåller långtgående krav på tillhandahållandet av uppgifter som de kontoförande instituten varken idag eller framöver kommer ha tillgång till i sina system. FI anser det tillräckligt att kontoförande institut i enlighet med artikel 29 enbart bör åläggas att dokumentera och spara de uppgifter som ligger till grund för registreringar i värdepapperscentralens register.

15.5 Konsekvenser för det allmänna

FI delar promemorians bedömning att den framtida tillsynen enligt förordningen och tillkommande delegerade akter väntas bli mer omfattande i jämförelse med nuvarande lagstiftning. De tekniska standarderna kommer att vara detaljerade och omfattande när det gäller den behöriga myndighetens ansvar för översyn och utvärdering av värdepapperscentralers regelefterlevnad enligt förordningen. Informationsutbytet mellan FI, som behörig myndighet, och relevanta myndigheter och Esma beräknas också bli relativt tidskrävande.

När det gäller avgiften för auktorisationen och den speciella frågan om övergången från gällande regelverk till förordningen anser FI att det är troligt att någon ansökan om ny auktorisation kan komma att ges in före den 1 januari 2016. Den avgift som i dag framgår av förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos FI avser auktorisation enligt kontoföringslagen och kan inte tillämpas vid en ansökan om auktorisation enligt förordningen. Det finns därmed inget stöd för FI att avgiftsbelägga en ansökan som lämnas in före den 1 januari 2016.

Promemorian föreslår att FI hanterar de kostnader som har samband med förordningen inom befintliga ekonomiska ramar. Detta skulle emellertid innebära att FI använder anslagsmedel som är avsedda för tillsynsverksamheten för att pröva tillståndsansökningar. FI anser inte att detta är ett tillfredsställande alternativ. Det finns anledning att överväga denna fråga närmare under det fortsatta beredningsarbetet.

FINANSINSPEKTIONEN

Per Håkansson
Chefsjurist

Lena Wiberg
Finansinspektör
076-5078537