

Remissvar



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

2024-05-02

FI dnr 24-3967
(Anges alltid vid svar)

Finansiella instrument i distribuerade liggare och vissa frågor om värdepappersavveckling (SOU 2023:102)

Ert dnr: Fi2024/00123

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) tillstyrker i huvudsak förslaget till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om distribuerade liggare¹ (kompletteringslagen till DLT-förordningen eller kompletteringslagen).

När det gäller FI:s tillsyns- och ingripandebefogenheter i kompletteringslagen till DLT-förordningen efterfrågar FI ett förtydligande gällande förhållandet mellan denna lag och rörelselagarna. FI lämnar även vissa synpunkter på valet av lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument (kontoföringslagen) som förebild för de föreslagna ingripandebestämmelserna i kompletteringslagen. FI lämnar också synpunkter på bestämmelsen om platsbesök enligt kompletteringslagen och förordar en översyn av rörelselagarnas ingripandebestämmelser. Vidare lämnar FI synpunkter på förslaget om

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/858 av den 30 maj 2022 om en pilotordning för marknadsinfrastruktur som baseras på teknik för distribuerade liggare och om ändring av förordningarna (EU) nr 600/2014 och (EU) nr 909/2014 samt direktiv 2014/65/EU.

möjlighet att avsluta ett avstämningskonto utan samtycke när kontohavaren är okänd respektive om uppgifter till den gemensamma databasen. Slutligen har FI vissa lagtekniska synpunkter.

FI utvecklar synpunkterna nedan.

Tillsyn och ingripanden enligt kompletteringslagen

Förhållandet till rörelselagarnas bestämmelser om tillsyn och ingripanden

Utredningen föreslår att det i kompletteringslagen till DLT-förordningen tas in bestämmelser om tillsyn och ingripanden som i huvudsak motsvarar de som finns i kontoföringslagen.

Som utredningen konstaterar omfattas sådana företag som kan få ett särskilt tillstånd enligt DLT-förordningen även av en eller flera rörelselagar som innehåller bestämmelser om tillsyn och ingripanden, närmare bestämt lagen (2007:52) om värdepappersmarknaden (LV), lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) och kontoföringslagen. Enligt bestämmelser i dessa rörelselagar har FI tillsyn över att rörelsen drivs enligt den aktuella rörelselagen *och andra författningar som reglerar företagets verksamhet* (se till exempel 23 kap. 1 § LV). FI kan på motsvarande sätt ingripa om företaget åsidosätter sina skyldigheter enligt den aktuella rörelselagen eller andra författningar som reglerar företagets verksamhet (se till exempel 25 kap. 1 § LV). DLT-förordningen är en sådan annan författning. Det följer alltså redan av rörelselagarna att FI har tillsyn över att företagen följer DLT-förordningen och kan ingripa om ett företag åsidosätter sina skyldigheter enligt förordningen.

Ingripandebestämmelsen i föreslagna 6 kap. 9 § kompletteringslagen till DLT-förordningen är utformad på ett likartat sätt som motsvarande bestämmelser i rörelselagarna. Om ett värdepappersbolag överträder bestämmelser i DLT-förordningen är det alltså möjligt för FI att ingripa mot företaget med stöd av antingen den föreslagna bestämmelsen i kompletteringslagen eller 25 kap. 1 § LV.

FI har i flera remissvar förordat att rörelselagarnas bestämmelser om ingripanden ska användas när det är möjligt, snarare än att det införs nya bestämmelser om ingripanden (se FI:s remissvar i Finansdepartementets ärenden Fi2021/00428, Fi2021/03722 och Fi2022/00473).

Frågan om dubbelreglering i fråga om ingripanden har hanterats på olika sätt i olika propositioner. Till exempel föreslog regeringen inte några särskilda bestämmelser om ingripande mot centrala motparter, med motiveringen att sådana redan finns i 25 kap. LV.² I förarbetena till regleringen avseende så kallade PEPP-produkter föreslog regeringen särskilda bestämmelser om ingripanden i en kompletteringslag och uttalade att ingripanden som rör verksamhet hänförlig till PEPP-produkter i första hand bör ske med stöd av bestämmelser som reglerar den verksamheten, men tillade att i en situation då ett ingripande enligt de bestämmelserna inte anses tillräckligt så kan ett ingripande ske med stöd av de rörelseregler som gäller.³ I vissa fall har det uttalats att FI kan välja att ingripa enligt det förfarande som framstår som mest effektivt i den aktuella situationen.⁴ Avslutningsvis uttalades i promemorian En ny EU-reglering om marknader för kryptotillgångar⁵ att bestämmelserna i den föreslagna lagen gäller vid överträdelse av Mica-förordningen i stället för bestämmelser om ingripanden i annan rörelselagstiftning, enligt principen om *lex specialis*.

Sammanfattningsvis anser FI att denna typ av dubbelreglering i fråga om tillsyn och ingripande skapar osäkerhet om vilket regelverk som inspektionen ska tillämpa vid en överträdelse. Osäkerheten förstärks genom att uttalandena om hur dubbelregleringen bör hanteras skiljer sig åt på det sätt som redovisas ovan.

FI anser i första hand att dubbelreglering bör undvikas och att rörelselagarnas ingripandebestämmelser bör tillämpas när ett företag som omfattas av sådana bestämmelser överträder DLT-förordningen. Om de föreslagna ingripandebestämmelserna i kompletteringslagen kvarstår anser FI, i andra hand, att myndigheten i det enskilda fallet bör göra en självständig prövning av vilket förfarande som framstår som mest effektivt i den aktuella situationen. Detta ligger i linje med hur regeringen i vissa tidigare lagstiftningsärenden har resonerat när FI har haft möjlighet att ingripa enligt flera regelverk.

² Prop. 2021/22:169 (Finansdepartementets dnr Fi2021/00428) s. 56 ff.

³ Prop. 2022/23:7 (Finansdepartementets dnr Fi2021/03722) s. 85.

⁴ Prop. 2016/17:22 s. 205 samt prop. 2022/23:7 s. 85 f.

⁵ Finansdepartementets dnr Fi2024/00366.

Kontoföringslagen som förebild

Om regeringen anser att det bör tas in särskilda bestämmelser om ingripande i kompletteringslagen vill FI framhålla följande.

Utredningen föreslår att bestämmelserna om ingripande i den föreslagna kompletteringslagen ska utformas med kontoföringslagen som förebild. Utredningen anför att verksamheten som regleras i DLT-förordningen är mest lik den verksamhet som regleras i kontoföringslagen.

FI anser att skillnaderna mellan ingripandebestämmelserna i å ena sidan kontoföringslagen och å andra sidan lagen om värdepappersmarknaden och lagen om bank- och finansieringsrörelse talar emot att använda kontoföringslagen som förebild. Enligt FI:s uppfattning har utredningen inte på ett övertygande sätt motiverat varför vissa skillnader i fråga om ingripande bör gälla för kreditinstituts och värdepappersbolags verksamhet enligt DLT-förordningen i förhållande till annan verksamhet som företagen bedriver. Det gäller främst i fråga om bestämmande av taket för sanktionsavgiften och under vilka förutsättningar ett företag kan få en varning.

Ytterligare en skillnad är att taket för sanktionsavgiften enligt kontoföringslagen alltid kan uppgå till minst 20 miljoner euro, medan motsvarande enligt lagen om värdepappersmarknaden och lagen om bank- och finansieringsrörelse är 5 miljoner euro.

Enligt kontoföringslagen kan FI ge ett företag en varning oavsett om överträdelsen är allvarlig eller inte. Enligt lagen om värdepappersmarknaden och lagen om bank- och finansieringsrörelse kan FI ge ett företag en varning endast om överträdelsen är allvarlig. I andra fall kan företaget få en anmärkning. Det riskerar att bli otydligt för instituten under tillsyn och för andra om ett företag får en varning för en överträdelse som anses vara av samma svårhetsgrad som andra överträdelser som motiverar en anmärkning.

Kontoföringslagens ingripandebestämmelser skiljer sig vidare från flera andra rörelselagar på ett sätt som gör dem mindre lämpade som förebilder för bestämmelser som ska gälla för andra typer av företag. Detta gäller bland annat bestämmelser om vilka omständigheter som ska beaktas vid valet av sanktion. Uppräkningen i föreslagna 6 kap. 15 § kompletteringslagen saknar flera av de omständigheter som anges i exempelvis 15 kap. 1 b § LBF (överträdelsens art och dess konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet). Till skillnad från vad som

sägs i flera andra propositioner⁶ framgår det inte direkt i betänkandet att uppräknningen endast är exemplifierande.

En annan sådan skillnad är att föreslagna 6 kap. 16 § första stycket kompletteringslagen anger att vid valet av sanktion ska i förmildrande riktning beaktas om företaget underlättat utredningen. Enligt exempelvis lagen om bank- och finansieringsrörelse ska FI i förmildrande riktning beakta om företaget har underlättat utredningen *och* upphört med överträdelsen. En ytterligare relevant skillnad är föreslagna 6 kap. 17 § kompletteringslagen som anger att de kostnader som undvikits genom överträdelsen ska beaktas när sanktionsavgiften bestäms. I lagen om värdepappersmarknaden och lagen om bank- och finansieringsrörelse anges numera, efter påpekande från Lagrådet, bara att den erhållna vinsten ska beaktas.⁷

Särskilt om platsbesök

I föreslagna 6 kap. 6 § i kompletteringslagen anges att FI får genomföra platsbesök hos en operatör av en DLT-marknadsinfrastruktur. FI noterar att det i motsvarande bestämmelse i 9 kap. 8 § kontoföringslagen anges att FI också får genomföra platsundersökning hos en juridisk person till vilken värdepapperscentralen utkontrakterat sin verksamhet. Någon sådan möjlighet finns inte i kompletteringslagen. Det framgår inte av utredningen att avsikten har varit att inskränka FI:s tillsynsbefogenhet i förhållande till kontoföringslagen. FI anser att det i tillsynen finns behov av att kunna genomföra en platsundersökning hos ett företag till vilken en operatör av en DLT-marknadsinfrastruktur utkontrakterat sin verksamhet.

Behov av en samlad översyn

Finansinspektionen har ovan pekat på ett antal oklarheter i lagstiftningen och skillnader mellan ingripandebestämmelser i de olika rörelselagar som reglerar de finansiella företagens verksamhet. Ett ytterligare exempel på en sådan skillnad är att taket för sanktionsavgiften enligt försäkringsrörelselagen (2010:2043) och lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag i många fall är väsentligt lägre än enligt många andra lagar, som lagen om värdepappersmarknaden eller lagen om bank- och finansieringsrörelse. Utredningen föreslår att kontoföringslagens bestämmelser om ingripande ska tjäna som förebild för den föreslagna

⁶ Se exempelvis prop. 2013/14:228 s. 237 ff.

⁷ Se prop. 2016/17:162 s. 602 f.).

regleringen trots att kontoföringslagen i vissa avseenden skiljer sig från hur det ser ut i lagen om värdepappersmarknaden och lagen om bank- och finansieringsrörelse. Detta tycks gå emot regeringens flera gånger uttalade strävan att regleringen på finansmarknadsområdet bör vara enhetlig (prop. 2016/17:162 s. 603 och prop. 2018/19:38 s. 94 f., jfr promemorian Digital operativ motståndskraft för finanssektorn, Finansdepartementets dnr Fi2024/00073, s. 81).

Finansinspektionen anser därför att det finns skäl att göra en övergripande översyn av bestämmelserna om tillsyn och ingripande på finansmarknadsområdet, bland annat med syfte att lagarna ska utformas på likartat sätt när så är möjligt med hänsyn till unionsrätten och skillnader mellan lagarna inte är sakligt motiverade.

Möjlighet att avsluta ett avstämningskonto utan samtycke när kontohavaren är okänd

Utredningen föreslår att kontoföringslagen ändras så att ett kontoförande institut får möjlighet att avsluta ett avstämningskonto när kontohavaren är okänd, om det krävs för att institutet ska kunna fullgöra sina förpliktelser enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Enligt förslaget krävs därutöver att det ska ha gått mer än 10 år sedan kontohavaren begärt registreringsåtgärder och att de finansiella instrumenten handlas på vissa reglerade marknadsplatser. Dessutom krävs bland annat ett förfarande med underrättelser och kungörelse som tar minst ett år innan kontot avslutas och att de finansiella instrumenten på kontot säljs.

Penningtvätsregelverket medför emellertid redan i dag både en möjlighet och en skyldighet för ett kontoförande institut att avsluta en affärsförbindelse om institutet saknar tillräcklig kännedom om kunden för att kunna hantera risken för penningtvätt (3 kap. 1 § penningtvättslagen). Det är alltså möjligt för ett kontoförande institut som lyder under penningtvättslagen att redan nu avsluta en kundrelation när det krävs för att kunna hantera risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. Utredningens förslag riskerar därför att skapa en omotiverad osäkerhet kring hur kontoföringslagen förhåller sig till penningtvätsregelverket. I praktiken inskränker den föreslagna regleringen även företagens handlingsutrymme. Det går också att ifrågasätta om en sådan lösning är förenlig med dagens

penningtvättsdirektiv (som är av minimikaraktär) och kommande förordning på området (som är direkt tillämplig).

Finansinspektionen ifrågasätter varken att det kan finnas skäl att låta kontoförande institut avsluta kundrelationer där kunden är okänd eller att en sådan reglering skulle kunna anses som proportionerlig i syfte att minska institutens kostnader för att motverka risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är därför möjligt att kontoförande institut bör ges möjlighet att avsluta konton med okända ägare i linje med förslaget, även i andra situationer än de där penningtvättslagen kräver en sådan hantering. Ett sätt att åstadkomma detta skulle kunna vara att formulera om bestämmelsen så att den inte längre förutsätter att det är ett krav enligt penningtvätsregelverket att avsluta kundrelationen, utan att det i stället räcker att det handlar om en sådan affärsförbindelse där institutet är skyldigt att inhämta kundkännedom. Finansinspektionen föreslår därför att bestämmelsen ändras på detta sätt.

Uppgifter till den gemensamma databasen

I lagen (2014:484) om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna (GDB-lagen) föreslås att en punkt 17 inkluderas i 3 §. Punkten anger att sådana uppgifter som har samlats in med stöd av den föreslagna 6 kap. 2 § kompletteringslagen får behandlas i databasen. I sistnämnda bestämmelse anges att en operatör av en DLT-marknadsinfrastruktur ska lämna FI upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter i den omfattning som inspektionen begär. Vidare anges att uppgifter av betydelse för statistik eller liknande ändamål i stället ska lämnas till Statistiska centralbyrån (SCB) på det sätt och i den omfattning som FI bestämmer, om inspektionen begär det. I övervägandena i avsnitt 4.16 framgår att frågor om skyldighet för operatörer av DLT-marknadsinfrastruktur att lämna uppgifter till SCB bör bestämmas genom förvaltningsbeslut i enskilda fall snarare än genom föreskrifter. FI har inte några synpunkter på förslaget att inspektionen genom ett förvaltningsbeslut – och inte genom föreskrifter – kan besluta att uppgifter ska lämnas direkt till SCB. Inte minst eftersom FI ännu inte har mottagit någon ansökan enligt DLT-förordningen och intresset från svenska aktörer att delta i piloten bedöms vara lågt. FI noterar dock att det i förarbetena till GDB-lagen anges att uppgifter endast får behandlas i databasen om de samlats in med stöd av föreskrifter om periodisk rapportering (prop. 2013/14:161 s. 51). FI uppfattar inte att frågan om hur

den avsedda begränsningen till periodisk rapportering förhåller sig till den föreslagna 6 kap. 2 § kompletteringslagen och den föreslagna ändringen i GDB-lagen har behandlats i utredningen.

Lagtekniska synpunkter

FI uppfattar att föreslagna 7 kap. 1 § första stycket andra meningen kompletteringslagen ska hänvisa till 5 kap. 3 § första stycket samma lag, inte till 6 kap. 3 §. FI uppfattar vidare att föreslagna 7 kap. 1 § andra stycket punkt 2 kompletteringslagen ska hänvisa till 5 kap. 2 § i nämnda lag samt att punkt 3 samma bestämmelse ska hänvisa till 5 kap. 3 §, inte till bestämmelser i 6 kap. kompletteringslagen.

FINANSINSPEKTIONEN

Daniel Barr
Generaldirektör

Amelie Waering
Jurist

I detta ärende har generaldirektören Daniel Barr beslutat. Juristen Amelie Waering har varit föredragande.

Kopia till fi.fma.v@regeringskansliet.se