



Ändringar i EU:s förordning om värdepapperscentraler 2021/22:FPM75

Finansdepartementet

2022-04-20

Dokumentbeteckning

COM (2022) 120

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 909/2014 vad gäller avvecklingsdisciplin, gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster, tillsynssamarbete, tillhandahållande av anknutna banktjänster och krav på värdepapperscentraler från tredjeland

SWD(2022) 75

Konsekvensanalys som medföljer förslag till förordning om ändring av förordning (EU) nr 909/2014

Tidigare faktapromemoria:

2020/21:FPM12

En kapitalmarknadsunion för människor och företag - en ny handlingsplan

Sammanfattning

Förslaget innehåller ändringar i EU:s förordning om värdepapperscentraler. Syftet är att öka effektiviteten i regelverket och främja gränsöverskridande avveckling samtidigt som den finansiella stabiliteten värnas.

Enligt förslaget ska det bl.a. göras förenklingar av bestämmelserna om gränsöverskridande värdepappersavveckling och ändringar i bestämmelser som syftar till att minska antalet uteblivna avvecklingar. Det ska även införas bestämmelser om nya samarbetsformer mellan berörda myndigheter.

Regeringen välkomnar förslaget och ser positivt på de ändringar som föreslås för att förbättra effektiviteten i regelverket och främja gränsöverskridande handel. Samtidigt är det viktigt att ändringar är tydligt motiverade och att de

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

En värdepapperscentral är ett företag som – efter att en värdepappersaffär gjorts upp – ser till att säljaren får sina pengar och att köparen får sina värdepapper. Värdepapper överförs mellan (avstämnings)konton för säljare respektive köpare hos värdepapperscentralen. Överföringen benämns värdepappersavveckling. Värdepapperscentraler för också register över aktier och andra finansiella instrument som getts ut av börsbolag och över ägarna av sådana värdepapper. I Sverige finns en värdepapperscentral, Euroclear Sweden AB.

Under 2014 antogs EU:s förordning om värdepapperscentraler (eng. the Central Securities Depository Regulation, CSDR). Förordningen syftar till att definiera vad en värdepapperscentral är och att ställa gemensamma krav på europeiska värdepapperscentraler för att underlätta gränsöverskridande verksamhet inom EU. Förordningen bedömdes också vara en förutsättning för den paneuropeiska plattformen för värdepappersavveckling som lanserades 2015 av Europeiska centralbanken, Target2-Securities (T2S) (jfr faktapromemoria 2011/12:FPM127). Värdepappersavveckling i Sverige är i dagsläget inte ansluten till T2S.

Enligt förordningen om värdepapperscentraler ska regelverket ses över efter en viss tid. Kommissionen konstaterar i sin uppföljning att förordningen i stora drag uppnår sina ursprungliga mål men identifierar vissa områden som kunde ses över för att se till att målen för förordningen uppfylls på ett bättre sätt.

I sammanhanget kan nämnas att det sedan 2015 pågår arbete med att skapa en kapitalmarknadsunion inom EU. I kommissionens handlingsplan om kapitalmarknadsunionen 2020 (se faktapromemoria 2020/21:FPM12) nämns en översyn av förordningen om värdepapperscentraler som en åtgärd för att uppnå målet om mer gränsöverskridande handel.

Kommissionen presenterade förslaget den 16 mars 2022.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Syfte

EU:s förordning om värdepapperscentraler innehåller harmoniserade regler för värdepapperscentraler och regler om gränsöverskridande värdepappersavveckling. Förslaget syftar till att ytterligare främja gränsöverskridande avveckling. Det syftar också till att göra avvecklingen av

värdepapper i EU säkrare och effektivare, samt stärka insynen, både för Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) och för nationella myndigheter, av värdepapperscentraler i tredjeland.

2021/22:FPM75

1.2.2 Avvecklingsdisciplin

Bestämmelserna om avvecklingsdisciplin behandlar konsekvenser vid utebliven avveckling. Utebliven avveckling inträffar när ett värdepapper eller en betalning inte levererats på avvecklingsdagen, som normalt är två bankdagar efter handelsdagen. Konsekvenserna består huvudsakligen av två delar: bestämmelser om sanktionsavgifter och bestämmelser om obligatoriska ersättningsköp.

Förslaget innebär att en tvåstegsmetod införs där obligatoriska ersättningsköp först kan bli tillämpliga om sanktionsavgifter – i ett första steg – inte minskar andelen utebliven värdepappersavveckling i EU. Det lämnas till kommissionen att i ett andra steg göra en bedömning om bestämmelserna om obligatoriska ersättningsköp ska börja tillämpas, och i så fall för vilka värdepapper.

Den tidpunkt när nuvarande bestämmelser i förordningen om obligatoriska ersättningsköp ska börja tillämpas har redan skjutits upp flera gånger. Skälet för detta har varit att medlemsstaterna och den europeiska branschen ansett att bestämmelserna varit otydliga och i vissa delar omöjliga att tillämpa.

1.2.3 Anknutna banktjänster

Enligt nuvarande regler i förordningen om värdepapperscentraler ska kontantavvecklingen – för att minska riskerna förknippade med avveckling – i första hand ske genom konton hos en centralbank. Regelverket försvårar gränsöverskridande handel med värdepapper eftersom värdepapperscentraler främst har konton hos centralbanken i hemmedlemsstaten. En värdepapperscentral kan också genomföra kontantavveckling i andra valutor via konton hos ett kreditinstitut eller via egna konton (s.k. anknutna banktjänster).

Enligt förslaget ska det göras ett antal lättnader i regelverket så att värdepapperscentraler enklare ska kunna avveckla i andra valutor än den som används på hemmamarknaden. Bland annat ska värdepapperscentraler som har auktorisation för anknutna banktjänster få erbjuda de tjänsterna till värdepapperscentraler som inte har auktorisation för sådana tjänster. Det ska också göras lättnader i bestämmelserna om avveckling genom kreditinstitut.

1.2.4 Möjligheten att tillhandahålla tjänster i andra medlemsstater

En värdepapperscentral som i sin hemmedlemsstat är auktoriserad för att tillhandahålla vissa tjänster behöver uppfylla ytterligare krav för att få tillhandahålla tjänsterna även i en annan medlemsstat (i det följande benämnt

EU-pass). Värdepapperscentralen behöver bl.a. godkännande från behöriga myndigheter i både hem- och värdmedlemsstaten för att tillhandahålla tjänster gränsöverskridande.

För att förenkla processen ska den behöriga myndigheten i värdmedlemsstaten inte längre få vägra EU-pass. Den ska endast informeras om passet av den behöriga myndigheten i hemmedlemsstaten. Vidare ska ansökningsprocessen förkortas och företag samtidigt kunna ansöka både om auktorisation som värdepapperscentral och om tillstånd att tillhandahålla tjänster i andra medlemsstater.

1.2.5 Samarbete mellan berörda myndigheter

Enligt förslaget ska tillsynskollegier (samarbetsarrangemang för tillsyn av värdepapperscentraler) inrättas om en värdepapperscentral ansöker om tillstånd att tillhandahålla tjänster gränsöverskridande eller när värdepapperscentralen tillhör en företagsgrupp som omfattar två värdepapperscentraler eller fler som har tillstånd att tillhandahålla tjänster i minst två medlemsstater. Syftet är att förbättra samarbetet mellan tillsynsmyndigheter när det gäller värdepapperscentraler som bedriver verksamhet i flera medlemsstater för att öka likvärdigheten i tillsynen.

Det ska även göras andra ändringar i bestämmelserna om samarbete mellan nationella myndigheter i olika medlemsstater. Bland annat ska relevanta myndigheter inom ramen för ett samrådsförfarande, både vid auktorisation samt vid översyn och utvärdering av en värdepapperscentral, få rätt att till den behöriga myndigheten i hemmedlemsstaten inkomma med ett motiverat yttrande inom viss tid. Förslaget innehåller bestämmelser för den process som följer ett motiverat yttrande, bl.a. införs en möjlighet att hänskjuta frågan till Esma för icke-bindande medling.

1.2.6 Förslaget i övrigt

I övrigt innehåller förslaget vissa ändringar när det gäller värdepapperscentraler i tredjeland som tillhandahåller tjänster inom EU. Syftet är att ge både Esma och nationella tillsynsmyndigheter bättre insyn i dessa värdepapperscentralers verksamhet.

Förslaget innehåller också en rad förenklingar i olika delar i förordningen för att minska den administrativa bördan för företag och myndigheter. Exempelvis ska det inte längre gälla något krav på att den behöriga myndigheten i hemmedlemsstaten ska säkerställa att det upprättas en resolutionsplan för varje värdepapperscentral i den medlemsstaten. Istället införs ett krav på att det ska finnas en plan för återhämtning och ordnad avveckling.

EU:s förordning om värdepapperscentraler är direkt tillämplig i Sverige. Förordningen kompletteras i svensk rätt genom bestämmelser i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument och aktiebolagslagen (2005:551). Förslaget bedöms i nuläget inte medföra några omfattande behov av ändringar i dessa lagar.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys av förslaget (SWD (2022) 75 final) där den konstaterar att en översyn av EU:s förordning om värdepapperscentraler är nödvändig för att främja gränsöverskridande handel och avveckling av värdepapper. Kommissionen anser att förslaget kommer att förbättra möjligheterna att tillhandahålla tjänster i andra medlemsstater bl.a. genom ett förenklat förfarande för EU-pass, förbättrat samarbetet mellan tillsynsmyndigheter och mer proportionerliga regler om avvecklingsdisciplin. Samtliga ändringar bidrar enligt kommissionen till en mer integrerad marknad för värdepappersavveckling och förbättrar det fria flödet av kapital.

Regeringen instämmer till viss del i kommissionens bedömning att förslaget kan leda till ett mer effektivt regelverk som minskar den administrativa bördan för företag. Regeringen instämmer i att ändringarna också kan underlätta gränsöverskridande avveckling. Regeringen anser dock att det behöver utredas vidare huruvida förslaget i den del som gäller samarbetsformer mellan berörda myndigheter är proportionerligt. Kommissionen bedömer att de budgetära konsekvenserna av förslaget blir begränsade. Enligt kommissionen påverkas Esma främst genom att myndigheten ska delta i tillsynskollegierna, som enligt förslaget blir obligatoriska, och ska omhänderta notifieringar av värdepapperscentraler i tredjeländer. Förslaget om att värdepapperscentraler med auktorisation för anknutna banktjänster ska kunna erbjuda tjänsterna till andra värdepapperscentraler kan enligt kommissionen bli kostnadsdrivande för nationella tillsynsmyndigheter. Även deltagandet i obligatoriska tillsynskollegier beräknas få organisatoriska effekter som kan ta nya resurser i anspråk. Enligt kommissionen får nationella tillsynsmyndigheter å andra sidan möjligheter till besparingar genom att bl.a. förfarandet för EU-pass förenklas.

Regeringens bedömning är att förslaget inte bör ta medel från EU-budgeten i anspråk. Flera av de ändringar som föreslås bedöms leda till effektivare resursanvändande inom Esma, som bedöms kunna finansiera de nya uppgifterna inom befintlig ram.

Regeringen delar kommissionens bedömning om att förslaget kan komma att innebära ökade kostnader för Finansinspektionen. Särskilt kravet att det ska vara obligatoriskt att inrätta tillsynskollegier för alla utfärdade EU-pass riskerar att bli utgiftsdrivande eller ta andra befintliga resurser i anspråk. Eftersom Finansinspektionens huvudsakliga verksamhet är

avgiftsfinansierad, kan förslaget komma att innebära ökade avgifter för de företag som omfattas av ändringarna.

2021/22:FPM75

Eventuella kostnader som förslaget kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67). Utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten behöver finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen (MFF).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget och målet att främja gränsöverskridande investeringar. Regeringen är positiv till riktade justeringar för att förbättra effektiviteten i regelverket och minska onödig administrativ börda för företag och myndigheter. Samtidigt är det viktigt att detta inte sker på bekostnad av den finansiella stabiliteten, välfungerande marknader och ett högt investerarskydd.

Regeringen instämmer med kommissionen om att det är viktigt att relevant information delas mellan berörda myndigheter och välkomnar tillsynskonvergens. Nya uppgifter som åläggs myndigheterna bör dock ha ett tydligt mervärde, inte skapa onödig administrativ börda eller leda till en otydlighet i ansvaret för tillsyn. Regeringen avser att agera för att de eventuella ekonomiska konsekvenserna av förslaget begränsas för både statens budget och för EU-budgeten.

Regeringen är positiv till de ändringar som föreslås i bestämmelserna om avvecklingsdisciplin mot bakgrund av de otydligheter som finns i de nuvarande bestämmelserna i EU-förordningen. Regeringen stödjer åtgärder för att förbättra avvecklingsgraden och välkomnar att detta i första hand sker genom sanktionsavgifter. Det är också viktigt att de mandat som ges till kommissionen att anta detaljerade regler i form av genomförandeakter och delegerade akter är tydligt avgränsade.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Övriga medlemsstaters ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

Flera myndigheter, organisationer och företag har inbjudits att lämna synpunkter på förslaget och en referensgrupp har bildats. Referensgruppen har hunnit göra ett par preliminära bedömningar.

Generellt välkomnas förslagen om att bestämmelser om obligatoriska ersättningsköp inte införs i ett första skede, att kraven på EU-pass förenklas och att frekvensen för översyn och utvärdering av värdepapperscentraler minskas. Detsamma gäller förslaget om att ersätta kravet på resolutionsplaner för varje värdepapperscentral med lämpliga planer för återhämtning och ordnad avveckling.

Flera organisationer och företag är dock kritiska till att möjligheten att införa bestämmelser om obligatoriska ersättningsköp kvarstår. Myndigheterna är kritiska till förslaget om att inrätta obligatoriska tillsynskollegier och om att ändra bestämmelserna om samrådsförfarande.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

För EU:s förordning om värdepapperscentraler är den rättsliga grunden artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294. Europaparlamentet är medbeslutande. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt subsidiaritetsprincipen ska lagstiftningsåtgärder på gemenskapsnivå användas endast om medlemsstaterna själva och i tillräcklig utsträckning inte kan nå de eftersträlvade målen på egen hand. Kommissionen bedömer att de utmaningar som består av betungande och oklara krav i EU:s förordning om värdepapperscentraler och de risker som följer av olikheter i nationella myndigheters tillämpning av regelverket inte kan bemötas av medlemsstaterna på egen hand. Medlemsstaterna kan inte heller på egen hand bemöta gränsöverskridande risker. Kommissionen bedömer att förslaget därför är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Regeringen instämmer i kommissionens bedömning.

Åtgärder ska enligt proportionalitetsprincipen inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen. Kommissionen bedömer att de ändringar som föreslås för att förbättra tillsynen, öka den gränsöverskridande avvecklingen samt förenkla bestämmelserna om avvecklingsdisciplin inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som anges i förordningen. Kommissionen bedömer att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. Regeringen instämmer i huvudsak i

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna i rådet förväntas inledas under våren eller sommaren 2022. Europaparlamentets tidsplan är ännu inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer

Anknutna banktjänster: Enligt EU:s förordning om värdepapperscentraler får en värdepapperscentral inte tillhandahålla anknutna banktjänster enligt avsnitt C i bilagan till förordningen såvida den inte har beviljats en särskild auktorisation för det ändamålet. Det finns särskilda regler om prövningen av en ansökan om sådan auktorisation, om återkallelse av auktorisationen och om stabilitetskrav m.m. (artiklarna 54–60).

Avveckling: Skedet då pengar respektive värdepapper överförs mellan köpare och säljare.

Avvecklingssystem: Ett system som utför överföringsuppdrag av pengar eller värdepapper.

Finansiell infrastruktur: Med finansiell infrastruktur avses de företag som ansvarar för clearing, avveckling och kontoföring och som har stor betydelse för marknadens stabilitet och effektiva funktion, t.ex. centrala motparter och värdepapperscentraler.

Obligatoriska ersättningsköp: Bestämmelserna om avvecklingsdisciplin i EU:s förordning om värdepapperscentraler styr vad som sker vid en utebliven avveckling. Bestämmelserna om obligatoriska ersättningsköp innebär att värdepapper som inte levererats i stället ska levereras till den mottagande deltagaren med hjälp av en neutral agent. Den fallerande parten är skyldig att stå för de kostnader som uppstår vid ersättningsköpet.

Värdepappersavveckling: Värdepappersavveckling är de två parallella flöden som sker när säljaren får betalt och köparen får äganderätt till värdepapper efter en ingången värdepappersaffär.

Värdepapperscentral: Det definieras i EU:s förordning om värdepapperscentraler (artikel 2.1.1) som en juridisk person som driver ett avvecklingssystem för värdepapper och som tillhandahåller minst en ytterligare huvudtjänst enligt bilagan till förordningen. Till huvudtjänster räknas enligt bilagan 1) ursprunglig registrering av värdepapper i ett kontobaserat system (notariatjänst), 2) tillhandahållande och förande av

värdepapperskonton på högsta nivå (central kontoföringstjänst) och 3) drift 2021/22:FPM75
av ett avvecklingssystem för värdepapper (avvecklingstjänst).