



VERDIPAPIRSENTRALEN ASA
Kristine Bastøe
Postboks 1174 Sentrum
0107 OSLO

Kopi: Styrets leder

VÅR REFERANSE
22/7274

DERES REFERANSE

DATO
16.05.2023

Pålegg om retting og vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr

1. Innledning

Finanstilsynet ble 24. juni 2022 informert av Verdipapirsentralen ASA (heretter omtalt som Euronext Securities Oslo (ES-OSL)) om at det var skjedd en feil ved innføringen av to utenlandske aksjer i VPS-registeret. Danske Bank nuf (Danske Bank) var kontofører utsteder for begge de utenlandske selskapene, og hadde ikke sørget for at beholdningene som ble ført inn i VPS-registeret ble sikret i de underliggende nasjonale aksjeeierregistrene. Feilene ble oppdaget høsten 2021 i forbindelse med at ES-OSL arbeidet med å tilpasse seg kravene som følger av CSDR, som er det nye felleseuropeiske regelverket for verdipapirsentraler.

Finanstilsynet har gjennomført møter med ES-OSL og kontoføreren for å få belyst saken. Begge partene har kommet med skriftlige redegjørelser, samt detaljerte tidslinjer over sakenes hendelsesforløp. Finanstilsynet har også mottatt kopi av korrespondanse mellom partene. Finanstilsynet varslet ES-OSL om pålegg om retting og overtredelsesgebyr i brev av 16. februar 2023, og mottok ES-OSLs tilsvarende 20. mars 2023.

Finanstilsynet har vurdert forholdet og konkludert med at det foreligger brudd på bestemmelsene om kontroll med kontoførere og informasjonsplikt til Finanstilsynet. For overtredelsene vil Finanstilsynet ilegge ES-OSL pålegg om retting i forbindelse med kontrollen med kontoførerne, samt overtredelsesgebyr på kr 1.000.000 for bruddet på informasjonsplikten.

2. Bakgrunn

ES-OSL åpner for innføring av utenlandske selskaper i sitt register. For innføring av utenlandske selskaper skiller ES-OSL mellom modeller for primær- og sekundærinnføring:

- Med *primærinnføring* menes en førstegangsinnføring av et finansielt instrument i en verdipapirsentral, der verdipapirsentralens register blir selskapets aksjeeierregister. Aksjene innføres da på samme måte som instrumenter utstedt av norske foretak.
- En *sekundærinnføring* er registrering av finansielle instrumenter i en verdipapirsentral som allerede er innført i et utenlandsk aksjeeierregister, for eksempel i et lokalt eierregister eller en utenlandsk verdipapirsentral. Det kan både være en hel- eller delmengde av instrumentet

som sekundærinnføres. For å sikre registrenes integritet, herunder at det ikke oppstår uklarheter om eierforhold, rettsvern o.l., må den sekundærinnførte andelen "låses" i primærregisteret. Dette gjøres typisk ved at andelen holdes på en forvalterkonto i navnet til sekundærregisteret (ES-OSL) eller dens mellommann (kontofører for utsteder).

For begge registreringsformer vil det ved innføringen være viktig å avdekke eventuelle krav i hjemlandets lovgivning som må hensyntas. Dette kan være krav til nasjonale registreringer, eierform og legal status mellom registrene, krav til merking o.l. Siden hjemlandets lovgivning kan påvirke registreringsmodellen og investorenes rettigheter, er kartlegging og håndtering av slike forhold viktig for å ivareta registerets integritet. Etter ES-OSLs eget regelverk er det kontofører utsteder som har plikt til å gjennomføre denne kontrollen.

Fram til CSDR trådte i kraft for ES-OSLs virksomhet den 1. mars 2022, tillot ES-OSL tre modeller for innføring av utenlandske aksjer; (i) primærinnføring, (ii) sekundærinnføring av instrumenter som var registrert i annen verdipapirsentral, og (iii) sekundærinnføring via "Single Security link" (SSL) for utenlandske aksjer som var registrert i et lokalt aksjeeierregister. I SSL-modellen skulle enten Verdipapirsentralen eller kontofører utsteder oppføres som eier i det lokale registeret for den andelen finansielle instrumenter som ble innført i VPS-registeret.

Etter at CSDR trådte i kraft har ES-OSL videreført de to førstnevnte modellene med noen justeringer for å oppfylle krav som følger av det nye regelverket. SSL-modellen var planlagt avvirket fra ES-OSLs side før den fikk CSDR-tillatelse. Grunnet manglende framdrift i avviklingen besluttet ES-OSL å søke om en overgangsordning for instrumentene som var innført gjennom SSL. ES-OSL supplerte derfor CSDR-søknaden med søknaden om overgangsordning, og Finanstilsynet innvilget CSDR-søknaden den 28. januar 2022. Tillatelsen ble gitt med noen vilkår, blant annet med krav om at overgangsordningen for instrumentene som var innført gjennom SSL måtte oppfylle visse krav påpekt av Finanstilsynet.

3. Faktum

3.1 Innføringen av [REDACTED] og [REDACTED] i VPS-registeret

Da det [REDACTED] selskapet [REDACTED] og det [REDACTED] selskapet [REDACTED] [REDACTED] skulle tas opp til handel på Merkur Market (nå Euronext Growth) i henholdsvis 2016 og 2017, ble Danske Bank kontaktet i forbindelse med at aksjene skulle innføres i VPS-registeret. Kontoføreren hadde noe erfaring med innføring av norske instrumenter i VPS-registeret, men hadde ingen erfaring med innføring av utenlandske instrumenter. Kontoføreren påtok seg likevel oppdraget og innførte instrumentene i VPS-registeret uten å hensynta særkravene for innføring av utenlandske instrumenter.

I regelverket til ES-OSL og i Standardvilkårene for Registerførere for VPS, som gjaldt på tidspunktet for innføringene, var det fastsatt detaljerte krav til hvordan kontofører utsteder skulle innføre utenlandske instrumenter i VPS-registeret. Kravene omfattet blant annet hvordan aksjene innført i VPS-registeret skulle sikres ved sekundærinnføringer for å hindre avvik mellom de to registrene, krav til innhenting av juridisk betenkning vedrørende retten i hjemlandet til det finansielle instrumentet, samt krav til rutiner som sikrer at instrumentene er korrekt innført. ES-OSL kunne fastsette nærmere krav til hvilken informasjon slik dokumentasjon skulle inneholde, samt be kontoførere om dokumentasjon som viser hvordan instrumentene som er sekundærinnført i VPS-registeret er sikret i det lokale registeret. Dette ble ikke gjort. Finanstilsynet forstår at

kontoføreren ikke gjorde noen vurderinger av eventuelle lovkonflikter og nasjonale krav i hjemlandets lovgivning. Det ble heller ikke gjort noen undersøkelser om det forelå noe underliggende register i selskapenes hjemland, og følgelig ble det ikke avdekket om det var behov for å sikre rettighetene til aksjene som ble innført i VPS-registeret ved å merke disse i hjemlandets register.

For [REDACTED] har det i ettertid vist seg at selskapet førte et lokalt aksjeeierregister i tråd med [REDACTED] rett. De manglende undersøkelsene fra kontoføreren medførte at dette ikke ble avdekket, og kontoføreren sørget ikke for å bli innført som eier i det lokale registeret av de aksjene som ble innført i VPS-registeret. Konsekvensen ble at det for [REDACTED] eksisterte to aksjeeierregistre. Over tid har eierregistrene innholdsmessig blitt ulike, blant annet ved at kapitalutvidelser kun er gjennomført i det lokale registeret og at det er skjedd overføringer mellom aksjonærer i det lokale registeret som ikke hadde VPS-konto.

Heller ikke for innføringen av [REDACTED] gjennomførte kontoføreren de nødvendige undersøkelsene. Finanstilsynet har fått opplyst at [REDACTED] rett tillater at selskaper kan primærinnføres i andre land dersom visse kriterier er oppfylt, blant annet at foretaket skal være notert på en handelsplass og at det skal merkes i [REDACTED] registre at selskapets aksjeeierregister føres i utlandet. Disse kravene var ikke korrekt oppfylt, og registreringen i VPS-registeret var dermed ikke et gyldig aksjeeierregister etter [REDACTED] rett. [REDACTED] førte også et eget register i selskapets hjemland uten at dette var kjent for kontoføreren.

Både [REDACTED] og [REDACTED] var dermed på tidspunktet for innføringen i VPS-registeret allerede innført i et utenlandsk register i henholdsvis [REDACTED] og [REDACTED] hvor registreringene hadde rettsvirkninger som kunne komme i strid med rettsvirkningene etter verdipapirregisterloven som gjaldt på innføringstidspunktet. Etter verdipapirregisterloven § 2-2 tredje ledd vil slike innføringer ikke ha rettsvirkninger etter verdipapirregisterlovens kapittel 7. Det er Finanstilsynets vurdering at verdipapirregisterlovens rettsvernsregler dermed ikke var gjeldende for aksjene i [REDACTED] og [REDACTED] som var registrert i VPS-registeret.

Feilene ved innføringene ble oppdaget i forbindelse med at SSL-modellen skulle avvikles og det måtte avklares hvilken av innføringsmodellene som skulle benyttes, evt. om aksjene skulle avregistreres i VPS-registeret. Det var således en utenforliggende hendelse som medførte at både Danske Bank og ES-OSL måtte se nærmere på hvordan aksjene som Danske Bank var kontofører utsteder for, var innført i VPS-registeret.

Finanstilsynet er ikke kjent med at feilinnføringene har hatt negative konsekvenser for selskapene eller deres aksjeeiere. Det er Finanstilsynets forståelse at de berørte aksjeeierne i perioden ikke har hatt det rettsvern som følger av lovverket. Feilene kunne derfor ha medført alvorlige konsekvenser ved gjennomføring av selskapshendelser, generalforsamlinger og andre utøvelser av aksjonærrettigheter og -plikter. Finanstilsynet har ikke gått nærmere inn i disse vurderingene. Begge selskapene er nå avregistrert i VPS-registeret, og aksjonærregistrene føres i selskapenes hjemland.

3.2 Tidspunkt for avdekking av feil og varsling til Finanstilsynet

Gjennom 2021 hadde ES-OSL jevnlig kontakt med kontoførerne for utenlandske instrumenter for å kartlegge og sikre at nødvendige endringer ved innføringen av utenlandske instrumenter ble gjennomført.

Basert på dokumentasjonen mottatt fra Danske Bank og ES-OSL er det Finanstilsynets oppfatning at ES-OSL forstod, eller burde ha forstått, sakens faktum, omfang og konsekvens i forbindelse med innføringen av [REDACTED] senest i løpet av september 2021. ES-OSL var på dette tidspunktet informert om at [REDACTED] førte et eget aksjeeierregister i hjemlandet som avvek fra det som var registrert i VPS-registeret. ES-OSL anfører i sitt tilsvaret at de ikke hadde slik kunnskap som Finanstilsynet legger til grunn på det aktuelle tidspunktet. ES-OSL kommenterer imidlertid ikke hvilket tidspunkt de selv mener de fikk slik kunnskap. Finanstilsynet viser i denne sammenheng til e-post fra Danske Bank til ES-OSL av 9. september 2021 der informasjon fra det lokale aksjeeierregisteret fremkommer, og [REDACTED] bekrefter at det er uoverensstemmelser mellom de to registrene. Denne informasjonen viste at aksjene i [REDACTED] ikke var innført i VPS-registeret i tråd med ES-OSLs regelverk Del C punkt 7, og at Danske Bank således hadde overtrådt bestemmelser i ES-OSLs regelverk.

Utover høsten 2021 var det regelmessig kontakt mellom ES-OSL og Danske Bank. Finanstilsynet oppfatter at fokuset til aktørene frem til februar 2022 var hvordan aksjene i [REDACTED] og [REDACTED] skulle være registrert etter at ES-OSL fikk CSDR-tillatelse, og i liten grad på å rette opp i de eksisterende feilene. ES-OSL bekrefter dette i sitt tilsvaret, og skriver at aktiviteten høsten 2021 var konsentrert rundt hvilke instrumenter som måtte endre innføringsform eller bli avregistrert.

Finanstilsynet og ES-OSL hadde tett dialog om innføring av utenlandske instrumenter høsten 2021 og frem til CSDR-tillatelsen ble gitt. Den 30. september 2021 informerte ES-OSL at de ikke ville komme i mål med å endre innføringsmåten til alle utenlandske instrumenter som var innført etter SSL-modellen. Den 28. oktober 2021 supplerte ES-OSL sin CSDR-søknad med en modell for overgangsordning for instrumentene som var innført gjennom SSL. Vedlagt søknaden var en vurdering der det ble uttrykt flere ganger at SSL-ordningen hadde eksistert lenge og at det ikke hadde oppstått vesentlige problemer ved ordningen. Det ble ikke nevnt at det var utenlandske instrumenter som var feilaktig innført i registeret selv om ES-OSL var kjent med dette. I CSDR-tillatelsen ble det satt som vilkår at Finanstilsynets merknader til overgangsordningen for innførte utenlandske finansielle instrumenter, sendt per e-post 26. november 2021, måtte gjennomføres før ordningen ble tatt i bruk. Tillatelsen kunne ikke tas i bruk før vilkåret var oppfylt. ES-OSL valgte selv å ta i bruk tillatelsen 1. mars 2022, og Finanstilsynet var på det tidspunktet ikke informert om at det var to utenlandske instrumenter som var innført i strid med overgangsordningen.

Finanstilsynet ble først gjort kjent med regelbruddet 24. juni 2022 gjennom en redegjørelse fra ES-OSL.

4. ES-OSLs ansvar for oppfølging og kontroll av kontoførerne

4.1 Rettslig bakgrunn

Kontoførernes plikter var i liten grad regulert i verdipapirregisterloven som gjaldt frem til 1. mars 2022, og oppfølgingen av kontoførerne var ikke spesifikt regulert. Verdipapirregisterlovens forutsetning var at den nærmere reguleringen av kontoførere skulle inntas i verdipapirregisterets egne regler. ES-OSLs "Regelverk for Registrering av finansielle instrumenter" inneholdt derfor detaljerte regler for kontoførernes virksomhet, og det var ES-OSL som kunne gi foretak autorisasjon til å være kontofører, i tillegg til å trekke tillatelsen tilbake eller suspendere den, hvis kontofører ikke utøvde registerførervirksomheten på en forsvarlig måte.

Ifølge forskrift om risikostyring og internkontroll som gjaldt for ES-OSL frem til 1. mars 2022, skulle verdipapirregisteret ha en forsvarlig internkontroll og risikostyring. Etersom kontoførerne utfører registreringer i det sentrale registeret og på kontohavernes konti, er det Finanstilsynets vurdering at kravet til forsvarlig internkontroll og risikostyring i forskrift om risikostyring og internkontroll innebar at ES-OSL foretok en viss oppfølging av kontoførerne. Hensynet til registerets integritet og betydning for det norske kapitalmarkedet tilsa også en slik oppfølging.

Verdipapirsentralers plikt til å følge opp kontoførerne ble klargjort i den nye verdipapirsentralloven § 6-5, som fikk virkning for ES-OSL fra 1. mars 2022. Det følger eksplisitt av bestemmelsen at verdipapirsentraler skal føre betryggende kontroll med at kontoførernes virksomhet skjer i henhold til lover, forskrifter og verdipapirsentralens eget regelverk.

4.2 Finanstilsynets vurderinger i forhåndsvarselet vedrørende ansvar for oppfølging og kontroll av kontoførerne

Finanstilsynet påpekte i forhåndsvarselet at aksjene i [REDACTED] og [REDACTED] ble innført i VPS-registeret på feil måte. Det var Finanstilsynets forståelse at feilene oppsto som følge av manglende forståelse og kunnskap hos Danske Bank som kontofører utsteder. Finanstilsynet mente imidlertid at sakene også hadde avdekket manglende oppfølging av kontoførere fra ES-OSL.

Ifølge ES-OSLs "Standardvilkår for registerførere" kan ES-OSL fastsette nærmere krav til dokumentasjonen som viser hvordan rettighetene til instrumentene som er sekundærinnført i VPS-registeret er sikret i det lokale registeret, samt be om å få denne utlevert. ES-OSL har opplyst at de aldri har stilt krav til denne dokumentasjonen eller bedt om å få dette utlevert, verken overfor Danske Bank eller andre foretak som er kontofører for utstedere. ES-OSL har videre opplyst at de aldri har gjennomført kontroll av "kontofører utsteder" sin oppfyllelse av det forholdsvis detaljerte regelverket. For Finanstilsynet fremsto det som underlig at ES-OSL hadde nokså detaljerte krav i sitt regelverk til slike innføringer, uten at det ble fulgt opp at kravene ble overholdt. Det faktum at Danske Bank ikke hadde erfaring som "kontofører utsteder" for utenlandske aksjer, forsterket etter Finanstilsynets vurdering behovet for oppfølging fra ES-OSL. Finanstilsynets vurdering i forhåndsvarselet var derfor at ES-OSL over lang tid hadde hatt en for passiv rolle når det gjaldt oppfølgingen av kontoførerne. Det var Finanstilsynets vurdering at dette kunne tyde på manglende risikoforståelse og -oppmerksomhet, noe Finanstilsynet fant bekymringsverdigg.

Videre var Finanstilsynets vurdering at ES-OSL var, eller burde vært, kjent med manglene ved innføringen av aksjene i [REDACTED] senest i september 2021, og iverksatt tiltak fra dette tidspunktet. Basert på den fremlagte dokumentasjonen fra foretakene syntes det som om det var først i februar 2022, fem måneder senere, at saken ble eskalert og fikk den oppmerksomhet som alvorlighetsgraden tilsa. ES-OSL har forklart at de høsten 2021 hadde mye å gjøre, blant annet med forberedelser for å sikre oppfyllelse av krav etter CSDR innen årsskiftet 2021-2022. Finanstilsynet påpekte at alvorlighetsgraden i feilene i seg selv tilsa at oppfølging burde ha blitt prioritert. Det var Finanstilsynets vurdering at ES-OSL ikke reagerte på en adekvat måte da det kom tydelige signaler i september 2021 om at innføringene ikke var i henhold til dagjeldende regelverk og hadde alvorlige mangler.

Finanstilsynet påpekte i forhåndsvarselet at ES-OSL i sin CSDR-søknad hadde beskrevet den planlagte utførelsen av kontrollen med kontoførere. Ved behandlingen av søknaden mente Finanstilsynet at nivået og omfanget i beskrivelsen ikke var tilstrekkelig i forhold til kravet som følger av loven. Finanstilsynet sendte derfor 1. februar 2022 et brev til ES-OSL som uttrykte

forventninger om en mer omfattende kontroll med kontoførerne enn beskrevet. Etter et initielt passivt svar fra ES-OSL, som medførte en påminnelse fra Finanstilsynet om lovens krav, uttrykte ES-OSL i et brev datert 18. mars 2022 at *"Vi vil presisere at ES-OSL allerede gjennomfører oppfølging og kontroll av kontoførere"*. ES-OSL beskrev deretter hvilke eksisterende kontroller som var på plass, og blant annet at det ble gjennomført kontroll basert på hendelser: *"Informasjon om alle slike forhold blir lagret av ES-OSL og gir ES-OSL informasjon om hvordan kontoførere utfører sin virksomhet, og om eventuelle feil eller misforståelser av regelverket. Informasjonen blir løpende analysert av ES-OSL og brukt som grunnlag for å følge opp aktuelle kontoførere. ES-OSL undersøker også om samme feil kan forekomme hos andre kontoførere."* I dialogen mellom Finanstilsynet og ES-OSL om ████████ og ████████-sakene mente likevel ES-OSL at det ikke var nødvendig med ytterligere kontroller for å avdekke feil og mangler i kontoførerfunksjonen. Finanstilsynet ga i forhåndsvarselet uttrykk for at denne holdningen fremsto som underlig basert på feilene som var avdekket, og at dette ikke var i tråd med hva ES-OSL selv hadde uttalt i brevet fra 18. mars 2022. Finanstilsynet vurderte i forhåndsvarselet at dette kunne være tegn på at styret og ledelsen i ES-OSL ikke hadde den nødvendige kontroll og risikoforståelse som burde forventes av en slik aktør.

Det var dermed Finanstilsynets vurdering at ES-OSLs kontroll med Danske Bank heller ikke etter 1. mars 2022 hadde vært betryggende og at ES-OSL således ikke hadde overholdt kravet i verdipapirsentralloven § 6-5 første ledd. Finanstilsynet varslet derfor at det vurderte å ilegge ES-OSL et pålegg om retting for å sikre at ES-OSL førte en betryggende kontroll med kontoførerne i tråd med verdipapirsentralloven § 6-5 første ledd.

4.3 ES-OSLs anførsler vedrørende sitt ansvar for oppfølging og kontroll av kontoførerne

Etter en gjennomgang av den historiske reguleringen av kontoførerrollen, argumenterer ES-OSL i sitt tilsvarende for at kontoførerrollen ikke var en del av verdipapirsentralens kontrollsfære før innføringen av CSDR. Foretaket mener at forskrift om risikostyring og internkontroll gjaldt kontroll med de forhold som lå innenfor det enkelte foretaks kontrollsfære, og følgelig at den ikke gjaldt for kontoførevirksomheten. ES-OSL mener at forskrift om risikostyring og internkontroll ikke kunne brukes som rettslig grunnlag for å pålegge ES-OSL en kontroll med kontoførerne, og kan derfor ikke se at det er grunnlag for kritikk eller sanksjoner mot ES-OSL for manglende oppfølging av kontoførerne før 1. mars 2022. ES-OSL anfører videre at de uansett ikke hadde rettslig grunnlag eller rett til å gjennomføre kontrollhandlinger hos kontoførerne.

Når det gjelder kravet om betryggende kontroll i verdipapirsentrallovens § 6-5 som fikk virkning for ES-OSL fra 1. mars 2022, anfører ES-OSL at det av arbeidsgrupperapporten¹ implisitt fremgår at forventningen om tilsyn fra ES-OSL knytter seg til reaktiv, ikke proaktiv oppfølging, gjennom den eksemplifisering av oppfølging og kontroll som er beskrevet.

ES-OSL uttaler videre i sitt tilsvarende at de vurderer feilene ved innføringen av ████████ og ████████ som "compliancehendelser" hos kontoføreren. Videre argumenterer ES-OSL for at ████████ var et direkteinnført instrument, og at feilen knyttet til innføringen av dette instrumentet besto i kontoførers manglende avklaring av hjemlandsretten. ES-OSL argumenterer derfor for at det bare er tale om én feil i forbindelse med sekundærinnføring av utenlandske instrumenter.

¹ Rapport av 3. november 2016 om gjennomføring av CSDR fra arbeidsgruppe nedsatt av Finanstilsynet (Arbeidsgrupperapporten).

I sitt tilsvaer skriver ES-OSL at de i deres brev av 18. mars 2022 som Finanstilsynet henviste til, ga en beskrivelse av kontrollregimet slik dette var *etter* at CSDR-tillatelsen ble tatt i bruk, og at beskrivelsen maatte ses i lys av Finanstilsynets merknader til CSDR-soknaden.

Det er ES-OSLs vurdering at oppfolgingen av feilinnforingene hoosten 2021 var adekvat. Det anfoeres at det var kontoforer som sto i forstelinjen, og som maatte ta primaransvaret for a avklare hvordan feilene skulle korrigeres. ES-OSL skriver videre at det a bringe [REDACTED] i traad med SSL-kravene fremsto som lite hensiktsmessig, da SSL-modellen uansett var under avvikling.

I forbindelse med Finanstilsynets spaersmaal om hendelsene hadde medfoert undersokelser og kontroller for a avdekke andre feil innen kontoforerfunksjonen, kommenterer ES-OSL at de ikke ansa at det var noedvendig. Bakgrunnen for dette var at ES-OSL ansa at forholdene rundt SSL-innforinger og overgang til CSDR allerede var tilstrekkelig opplyst som folge av kartleggingen av hvilke instrumenter og kontoforer som ville bli omfattet av overgangsordningen.

ES-OSL har i sitt tilsvaer bemerket at paleggene om retting ikke synes a vaere tilstrekkelig forankret i verdipapirsentralloven § 11-5 foerste ledd da ES-OSL mener de ikke har overtraadt verdipapirsentralloven § 6-5 i forbindelse med oppfolgingen av kontoforerne.

Naer det gjelder det foerste palegget anfoerer ES-OSL at en eventuell overtredelse av bestemmelsen om betryggende kontroll med kontoforerne er avsluttet ettersom begge de aktuelle instrumentene er avregistrert. ES-OSL argumenterer for at Danske Bank pa naavaerende tidspunkt ikke bryter gjeldende lover, forskrifter, eget regelverk eller egne forretningsvikaar, og at ES-OSL derfor ikke kan gis et palegg om retting. I tillegg viser ES-OSL til at en full gjennomgang og kontroll av hele kontoforeraktiviteten til Danske Bank fremstaar som en lite proporsjonal reaksjon.

Naer det gjelder palegget vedroerende kontrollhandlinger overfor andre kontoforer utstedere, mener ES-OSL at det varslede palegget ikke oppfyller kravene til et enkeltvedtak siden plikten som beskrives allerede folger av lov.

4.4 Finanstilsynets vurdering

4.4.1 Frem til 1. mars 2022

Finanstilsynet deler ikke ES-OSL sitt syn pa virkeomraadet til forskrift om risikostyring og internkontroll som gjaldt for ES-OSL frem til 1. mars 2022. Bruk av kontoforer for registrering av data i VPS-registeret medfoerer en risiko for ES-OSL. Denne risikoen ma foretaket haandtere i traad med forskriften. Feil i registeret vil kunne redusere tilliten til verdipapirregisterets virksomhet og i ytterste konsekvens fore til at registeret blir ansvarlig for feil. Det var pa denne bakgrunn at Finanstilsynet i foreloepig rapport la til grunn at kravet til forsvarlig internkontroll og risikostyring i forskrift om risikostyring og internkontroll innebar at ES-OSL frem til 1. mars 2022 hadde en plikt til a foreta en viss oppfolging av kontoforerne. Saerlig ma dette gjelde der ES-OSL kommer over feil hos kontoforer som kan ha alvorlige konsekvenser.

ES-OSL anfoerer i sitt tilsvaer at de ikke hadde rettslig grunnlag eller rett til a gjennomfoere kontrollhandlinger hos kontoforerne etter tidligere regelverk. Finanstilsynet kan ikke se at dette er riktig og viser til ES-OSLs eget regelverk² hvor det fremkommer at ES-OSL kan be kontoforer om

² ES-OSLs "Standardvikaar for registerfoerer" Del C punkt 7.7

dokumentasjonen som viser hvordan instrumentene som er sekundærinnført i VPS-registeret er sikret i det lokale registeret.

Finanstilsynet er enig med ES-OSL i at feilene oppsto fordi Danske Bank ikke oppfylte kravene til innføring av utenlandske instrumenter. Finanstilsynet er imidlertid ikke enig i at feilene kun skal kategoriseres som en "compliancehendelse" hos Danske Bank. Hendelsene medførte at instrumenter innført i VPS-registeret ikke hadde rettsvern. Det at ES-OSL ikke har hatt oppfølging av kontoførere, tilsier etter Finanstilsynets vurdering at tilsvarende feil kan ha forekommet for andre innføringer enn for de to selskapene som er omtalt i denne saken.

I sitt tilsvarende skriver ES-OSL at deres brev av 18. mars 2022 knytter seg til kontrollregimet av kontoførerne etter at CSDR-tillatelsen ble tatt i bruk, og må ses i lys av Finanstilsynets merknader til CSDR-søknaden. Finanstilsynet viser i denne forbindelse til innledningen til punkt 2 på side 1 i ES-OSL sitt brev der det står: *"Nedenfor følger en beskrivelse av de kontroller og den oppfølging ES-OSL har gjennomført av kontoførere før ES-OSL ble omfattet av den nye verdipapirsentralloven."* Finanstilsynet finner det oppsiktsvekkende at ES-OSL gir Finanstilsynet ulik og selvmotsigende informasjon.

Selv om Finanstilsynet er enig med ES-OSL i at det var kontofører som måtte ta hovedansvaret for å rette opp feilinnføringene, er vi ikke enig med ES-OSL i at deres oppfølging av feilene var adekvat. Så lenge selskapene var registrert i aksjonærregistre i sine hjemland, hadde ikke aksjonærene som hadde sine aksjer i VPS-registeret rettsvern for sine aksjer. Dette er alvorlig og noe ES-OSL derfor burde ha søkt rettet så fort som mulig. Den manglende kompetansen og forståelsen til kontofører forsterker dette.

På denne bakgrunn er Finanstilsynet kritiske til at ES-OSL ikke hadde noen oppfølging av Danske Bank frem til høsten 2021, og at ES-OSLs reaksjoner da feilinnføringene ble kjent ikke var adekvate. Som et ledd i ES-OSLs risikohåndtering skulle ES-OSL hatt en betraktelig nærmere oppfølging av Danske Bank i perioden frem til 1. mars 2022. Finanstilsynet fastholder derfor sin vurdering om at ES-OSL ikke har hatt en tilstrekkelig oppfølging av kontoførere i perioden frem til 1. mars 2022. Selv om det ikke var et eksplisitt lovkrav etter verdipapirregisterloven, mener Finanstilsynet at det følger av kravet til forsvarlig internkontroll og risikostyring at ES-OSL skulle hatt en viss oppfølging av sine kontoførere.

4.4.2 Perioden fra 1. mars 2022

Finanstilsynet forstår ES-OSLs tilsvarende slik at de legger til grunn at kravet om betryggende kontroll i verdipapirsentralloven § 6-5 første ledd som fikk anvendelse for ES-OSL fra 1. mars 2022 knytter seg til reaktiv og ikke proaktiv oppfølging, og at dette følger implisitt gjennom den eksemplifisering av oppfølging og kontroll som er beskrevet i Arbeidsgrupperapporten. Finanstilsynet vil imidlertid påpeke at det blant annet er eksemplene fra Arbeidsgrupperapporten som ligger til grunn for Finanstilsynets tolkning av omfanget til ES-OSLs kontrollforpliktelse etter verdipapirregisterlovens § 6-5 første ledd. Fra Arbeidsgrupperapporten side 143 hitsettes: *"Etter arbeidsgruppens vurdering må et verdipapirregister forventes å reagere dersom det blir kjent med eller får indikasjoner på at en kontofører ikke oppfyller sine plikter etter lov og regelverk eller dersom kontofører ikke lenger oppfyller vilkårene for å være kontoførere. Dette samsvarer med at verdipapirregisteret kan si opp kontoførere som ikke oppfyller slike krav. Arbeidsgruppen mener også at dersom verdipapirregisteret blir kjent med feil eller mangler hos en kontofører som det har grunn til å tro*

at også foreligger hos andre kontoførere, så bør registeret ta opp spørsmålet med andre kontoførere og eventuelt også foreta nærmere undersøkelser for å avdekke om feilen eller mangelen foreligger hos flere. Det samme gjelder dersom verdipapirregisteret blir kjent med forhold hos en kontofører som er av en slik art at en risikobetraktning tilsier at det bør undersøkes om andre kontoførere gjør samme feil eller har samme mangel." Det er kontroll i tråd med dette, samt i tråd med beskrivelsen av kontrollvirksomheten angitt i ES-OSLs brev av 18. mars 2022, som Finanstilsynet mener har vært mangelfull i perioden etter 1. mars 2022. Finanstilsynet vil legge til at dersom man skulle legge til grunn at verdipapirsentralloven § 6-5 knytter seg til en reaktiv oppfølging ville det kunne medført at feilen hadde fått stor skadevirkning før det ble oppdaget. Som det fremgår, kan Finanstilsynet uansett ikke se at ES-OSL har hatt en adekvat reaktiv oppfølging av forholdet etter at det nye regelverket trådte i kraft.

Finanstilsynets opprettholder derfor sin vurdering om at ES-OSL ikke har oppfylt den nye verdipapirsentrallovens krav til betryggende kontroll av kontoførere etter 1. mars 2022, og mener at ES-OSL ikke gjorde tilstrekkelige tiltak for å rette opp i feilene som var identifisert. Ved avdekking av en så alvorlig feil er det Finanstilsynets vurdering at ES-OSL skulle iverksatt ytterligere kontroller med Danske Banks virksomhet knyttet til kontoførerrollen, samt gjennomført kontroller av de resterende "kontofører utsteder" for å utelukke tilsvarende feil og mangler hos disse. Dette ville vært i tråd med ES-OSLs egen beskrivelse av deres kontrollfunksjon i brev av 18. mars 2022.

Bakgrunnen for Finanstilsynets pålegg om ytterligere kontroller med Danske Bank som ble varslet i vårt brev av 16. februar 2023 er basert på avdekking av feil og mangler ved rollen som kontofører utsteder, og herunder den manglende kompetansen om system og kontrollfunksjoner for rollen. Finanstilsynet mener at ES-OSL bør gjennomføre en særskilt kontroll av hvordan banken har utført andre deler av kontofører-rollen. ES-OSLs antagelse om at en så stor og profesjonell aktør som Danske Bank ikke kunne utføre slike feil som er avdekket i denne saken, viste seg å ikke stemme. ES-OSL mener at en ytterligere kontroll ikke er nødvendig da det ikke er indikasjoner på mangler ved andre deler av kontofører-rollen. Finanstilsynet finner denne argumentasjonen noe underlig, siden ES-OSL har oppgitt at de heller ikke hadde noen indikasjoner på feil og mangler ved innføringen av ████████ og ████████ før september 2021, og at saken ikke ble avdekket som følge av kontrollfunksjoner, men som følge av forberedelser til CSDR tillatelsen. Finanstilsynet vil også påpeke at ES-OSL selv uttrykker i brev av 18. mars at deres kontrollregime innebærer at hendelser hos en kontofører benyttes som signal til ytterligere kontroller, både hos den berørte aktøren og for tilsvarende funksjoner hos andre. Finanstilsynet opprettholder derfor sitt syn om at ytterligere undersøkelser er nødvendig for at ES-OSL skal oppfylle kravene til betryggende kontroll i verdipapirsentralloven § 6-5.

Finanstilsynet er enig med ES-OSL i at et pålegg om retting er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Finanstilsynet kan imidlertid ikke se at et pålegg må gi en annen plikt enn det som følger av loven. Formålet med pålegget er nettopp at ES-OSL skal opptre i samsvar med loven. Finanstilsynet viser videre til uttalelsen om pålegg om retting i prop. 62 L (2015-16) s. 172 der det står at "Pålegg som beskrevet over, er enkeltvedtak dersom de utgjør et nytt og selvstendig grunnlag for personens rettigheter og plikter (...). Det vil være tilfellet dersom pålegget endrer eller utfyller personens rettigheter og plikter sammenlignet med hva som følger av den underliggende plikten, eller dersom et brudd på pålegget kan lede til ytterligere reaksjoner eller sanksjoner". Et brudd på pålegget om retting etter verdipapirsentralloven § 11-5 kan medføre overtredelsesgebyr etter

verdipapirsentralloven § 11-9, og pålegget er derfor å anse som et enkeltvedtak. Slike pålegg er ikke reaksjoner mot lovbruddet som sådant, men skal bidra til å rette opp brudd på gjeldende regler.

4.5 Vedtak om pålegg om retting

På bakgrunn av de forhold som er omtalt i punkt 4.4.2 pålegger Finanstilsynet Verdipapirsentralen ASA å:

- Forsikre seg om, gjennom nødvendige kontrollhandlinger, at Danske Bank opptrer i tråd med verdipapirsentralloven og ES-OSLs regelverk. ES-OSL kan i dette arbeidet benytte en rapport som Danske Bank skal utarbeide etter sin gjennomgang av kontoførerrollen, som skal oversendes ES-OSL innen 30. juni 2023. Rapport fra arbeidet skal bekreftes av ES-OSLs internrevisor og forelegges styret. Rapporten skal oversendes Finanstilsynet innen 31. august 2023.
- Forsikre seg om, gjennom nødvendige kontrollhandlinger, at andre "kontofører utsteder" for utenlandske papirer opptrer i tråd med verdipapirsentralloven og ES-OSLs regelverk. Rapport fra arbeidet skal bekreftes av ES-OSLs internrevisor og forelegges styret. Rapporten skal oversendes Finanstilsynet innen 31. august 2023.

Dette vedtaket kan påklages innen 3 uker etter at vedtaket er mottatt. Klage sendes til Finanstilsynet.

Klageinstans er Finansdepartementet. Forvaltningsloven §§ 18 og 19, om partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, gjelder. Det kan søkes om utsatt iverksetting av vedtaket, jf. forvaltningsloven § 42.

5. ES-OSLs informasjonsplikt til Finanstilsynet

5.1 Rettslig bakgrunn

I følge CSDR art. 17 nr. 2 skal en søknad om å drive i tråd med CSDR inneholde all den informasjon som gjør det mulig for Finanstilsynet å slå fast at søkeren, på det tidspunktet tillatelsen gis, har etablert alle nødvendige tiltak for å oppfylle kravene i forordningen. Dersom en verdipapirsentral oppnår CSDR-tillatelse på bakgrunn av uriktige opplysninger, kan Finanstilsynet ilegge foretaket et overtredelsesgebyr, jf. verdipapirsentralloven § 11-9 første ledd, jf. CSDR artikkel 63 nr. 1 bokstav b.

Frem til 1. mars 2022 hadde ES-OSL enkelte rapporteringsforpliktelser til Finanstilsynet og var pliktig til å gi informasjon om virksomheten på Finanstilsynets forespørsel, jf. verdipapirregisterlovens § 10-2. ES-OSL hadde også opplysningsplikt etter IKT-forskriften, med krav om å melde fra til Finanstilsynet dersom det inntraff hendelser av alvorlig karakter. Fra 1. mars 2022 ble ES-OSL pålagt nye rapporteringsplikter til Finanstilsynet. ES-OSL skal blant annet informere Finanstilsynet uten ugrunnet opphold dersom en kontofører vesentlig eller gjentatte ganger overtrer bestemmelser i lov, forskrift eller verdipapirsentralens eget regelverk, jf. verdipapirsentralloven § 6-5 annet ledd. Ved brudd på denne bestemmelsen kan Finanstilsynet ilegge overtredelsesgebyr, jf. verdipapirsentralloven § 11-9 første ledd.

5.2 Finanstilsynets vurderinger i forhåndsvarselet

Finanstilsynet påpekte i forhåndsvarselet at innføringen av utenlandske instrumenter var et tema som ofte ble omtalt i dialogen mellom Finanstilsynet og ES-OSL i forbindelse med behandlingen av CSDR-søknaden. 30. september 2021, én måned etter at søknaden var erklært komplett, informerte

ES-OSL at de ikke ville komme i mål med å endre innføringsmåten til alle utenlandske instrumenter som var innført etter SSL-modellen. ES-OSL supplerte CSDR-søknaden den 28. oktober 2021 og søkte om en overgangsordning for innføring av utenlandske instrumenter. I søknaden vurderte ES-OSL at SSL-modellen med noen justeringer ville være CSDR-kompatibel, og det ble både muntlig og skriftlig fremhevet at det aldri hadde vært vesentlige problemer ved SSL-modellen.

Finanstilsynet var i forhåndsvarselet kritisk til at ES-OSL satt med informasjon om at [REDACTED] førte et aksjeeierregister i hjemlandet som kontoføreren ikke hadde kontroll over, samtidig som Finanstilsynet ble betrygget om at løsningen for SSL-instrumenter ble ansett som sikker i forbindelse med søknaden om overgangsordning. Det var således Finanstilsynets vurdering at ES-OSL ga uriktig informasjon til Finanstilsynet i forbindelse med søknaden om overgangsordningen, noe Finanstilsynet så alvorlig på.

I CSDR-tillatelsen til ES-OSL ble det fra Finanstilsynet stilt som et vilkår at Finanstilsynets merknader til overgangsordningen for innførte utenlandske finansielle instrumenter, sendt per e-post 26. november 2021, måtte gjennomføres før ordningen ble tatt i bruk. Tillatelsen kunne ikke tas i bruk før vilkåret var oppfylt. Tillatelsen ble gitt slik at ES-OSL selv besluttet tidspunktet for når den skulle tas i bruk. Finanstilsynet påpekte i forhåndsvarselet at verken [REDACTED] eller [REDACTED] var innført i tråd med overgangsordningen da ES-OSL tok i bruk tillatelsen. Det var derfor Finanstilsynets vurdering at ES-OSL hadde brutt dette vilkåret fra 1. mars 2022 og frem til aksjene ble avregistrert i VPS-registeret. Finanstilsynet fant det kritikkverdig at ES-OSL ikke hadde informert Finanstilsynet om at foretaket ikke oppfylte et av vilkårene for CSDR-tillatelsen.

Finanstilsynet fikk informasjon om feilene ved innføringen av [REDACTED] og [REDACTED] fra ES-OSL den 24. juni 2022. Etter den nye verdipapirsentralloven var ES-OSL pliktig fra og med 1. mars 2022 til å informere Finanstilsynet uten ugrunnet opphold dersom en kontofører vesentlig eller gjentatte ganger overtrådte bestemmelser i lov, forskrifter eller verdipapirsentralens regelverk, jf. verdipapirsentralloven § 6-5 annet ledd. I den ovennevnte dialogen om forventninger til blant annet kontroll med kontoførere, sendte Finanstilsynet et brev til ES-OSL 20. mai 2022, hvor brevet avsluttes med *"Finanstilsynet tar for øvrig ES-OSLs redegjørelse til etterretning, og minner om at ES-OSL uten ugrunnet opphold skal informere Finanstilsynet dersom en kontofører vesentlig eller gjentatte ganger overtrer bestemmelser i lov, forskrift eller verdipapirsentralens regelverk."* Til tross for både lovens klare krav og Finanstilsynet påminnelse, ble ikke Finanstilsynet informert før 24. juni 2022. Finanstilsynet ble således informert nesten fire måneder for sent, og det var Finanstilsynets vurdering at ES-OSL dermed ikke hadde overholdt informasjonsplikten i verdipapirsentralloven § 6-5 annet ledd.

5.3 ES-OSLs anførsler

ES-OSL skriver i sitt svar at uttalelsen om at SSL-ordningen hadde eksistert lenge og at det ikke hadde oppstått vesentlige problemer ved ordningen er i tråd med foretakets vurdering. ES-OSL argumenterer med at omfanget av hendelsen ikke var avklart på tidspunktet uttalelsen ble gitt, og at ett avvik hos én kontofører ikke utgjorde et vesentlig problem ved ordningen. ES-OSL skriver videre at en enkeltstående compliancehendelse hos én kontofører, knyttet til ett instrument, ikke er tilstrekkelig faktisk grunnlag for å hevde at SSL som system ikke fungerer.

Når det gjelder vilkåret i CSDR-tillatelsen uttaler ES-OSL at vilkåret etter deres forståelse knytter seg til SSL som innføringssystem, og at det også var slik de forsto Finanstilsynets merknader til

overgangsordningen i e-post av 26. november 2021. Det er ES-OSL sitt syn at vurderingen av innføringssystemet må baseres på at ES-OSLs vilkår for innføringsformen etterleves av kontofører. ES-OSL anfører videre at dette kunne stilt seg annerledes dersom ES-OSL hadde erfart over tid at vilkårene var vanskelige å etterleve. ES-OSL mener at ett compliancebrudd hos én kontofører ikke representerer brudd på dette vilkåret. ES-OSL mener følgelig at konsesjonen ble tatt i bruk i samsvar med de konsesjonsvilkår som ble stilt.

ES-OSL skriver i tilsvaret at de er enig med Finanstilsynet i at varslingsfristen i verdipapirsentralloven § 6-5 ikke ble overholdt, og at varsling skulle skjedd ved overgangen til CSDR. ES-OSL forklarer at feilen skyldtes at foretaket ikke umiddelbart innså at forholdet møtte terskelen for varslingsplikt etter CSDR, og at feilen dermed var forårsaket av at ES-OSL la en annen terskel til grunn for rapporteringsplikten. ES-OSL anfører videre at svikten bør sees i sammenheng med at overgangen til CSDR var ressurskrevende og svært kompleks. Videre anføres at retting var i prosess, ingen ble skadelidende som følge av feilen, at feilen ikke var systematisk, og at den var begrenset i både art og omfang. På denne bakgrunn anser foretaket at terskelen for uaktsomhet neppe var møtt.

5.4 Finanstilsynets vurdering av om overtredelsesgebyr skal ilegges og av gebyrets størrelse

Feilene har medført at investorer som har handlet aksjer på en handelsplass og oppbevart sine aksjer i VPS-registeret, ikke har hatt rettsvern til sine aksjer. Finanstilsynet finner det bekymringsverdig at ES-OSL omtaler slike alvorlige feil som en "compliance-hendelse" hos en kontofører.

Som det fremkommer har Finanstilsynet et annet syn på feilens alvorlighetsgrad enn ES-OSL. At to ulike instrumenter er innført i VPS-registeret på en slik måte at aksjeeierne ikke har rettsvern, er etter Finanstilsynets vurdering en alvorlig feil. Når SSL som system ikke klarer å fange opp disse feilene, er det Finanstilsynets vurdering at det foreligger et vesentlig problem ved ordningen. Det er Finanstilsynets vurdering at ES-OSL kjente eller burde kjent til omfanget av hendelsen på tidspunktet ES-OSL søkte om en overgangsordning for SSL-instrumenter. Det er videre Finanstilsynets vurdering at ES-OSL skulle informert Finanstilsynet om denne alvorlige hendelsen i forbindelse med søknaden om overgangsordningen. ES-OSL uttalte derimot at det ikke hadde vært vesentlige problemer ved ordningen. Dette ble gjort samtidig som ES-OSL hadde jevnlig kontakt med Danske Bank om hvordan feilen skulle rettes opp. Finanstilsynet mener på denne bakgrunn at ES-OSL har gitt feil informasjon i forbindelse med at de supplerte CSDR-søknaden 28. oktober 2021. Å oppgi uriktig informasjon i forbindelse med søknad om tillatelse, kan medføre overtredelsesgebyr, jf. verdipapirsentralloven § 11-9 første ledd, jf. CSDR artikkel 63 nr. 1 bokstav b.

I sitt tilsvaret anfører ES-OSL at vilkåret i CSDR-tillatelsen knyttet til innføring av utenlandske instrumenter, stiller krav til at ES-OSL må ha et innføringssystem som oppfyller kravene i Finanstilsynets e-post av 26. november 2021. Finanstilsynet forstår argumentet til ES-OSL slik at så lenge innføringssystemet fulgte disse kravene, var det ikke relevant om instrumentene var innført i tråd med ordningen. Finanstilsynet vil påpeke at det ikke synes som om det er denne forståelsen som er lagt til grunn i ES-OSLs kommunikasjon med kontoførerne. I ES-OSLs e-post av 2. februar 2022 til tre kontoførere for utenlandske instrumenter, angir ES-OSL visse forhold som måtte være på plass til 1. mars 2022 slik at instrumentene de var kontofører for var innført i tråd med overgangsordningen. ES-OSL skriver videre i e-posten til kontoførerne at dette er forhold som er en del av overgangsordningen for SSL-instrumentene eller fremkom som krav fra Finanstilsynets

merknader til ordningen gitt i e-post 26. november 2021. ES-OSL påpeker videre at det for kontoførerne har vært tid til å gjennomføre dette. Finanstilsynet har vurdert denne e-posten slik at det var ES-OSLs forståelse at instrumentene skulle være innført i tråd med overgangsordningen før tillatelsen ble tatt i bruk 1. mars 2022. Ettersom instrumentene ikke var innført i tråd med overgangsordningen på tidspunktet ES-OSL tok CSDR-tillatelsen i bruk, er det Finanstilsynets vurdering at tillatelsen ble tatt i bruk før alle vilkårene for tillatelsen var oppfylt. Selv om instrumentene på tidspunktet var suspendert, burde ES-OSL som et absolutt minimum ha informert Finanstilsynet om dette.

Finanstilsynet vurderer at kontoføreren ved innføringen av [REDACTED] og [REDACTED] i VPS-registeret vesentlig har overtrådt sine forpliktelser etter ES-OSLs regelverk Del C punkt 7, og at varslingsplikten i verdipapirsentralloven § 6-5 annet ledd dermed startet å gjelde for ES-OSL fra tidspunktet verdipapirsentralloven fikk virkning for ES-OSL som var 1. mars 2022. Finanstilsynet har merket seg ES-OSLs anførsel om at de ikke vurderte terskelen for vesentlighet å være nådd, og viser i denne sammenheng til ES-OSLs brev av 24. februar 2022 til Danske Bank der ES-OSL på side 3 skriver: *"ES-OSL understreker at Danske Banks mangelfulle oppfyllelse av sine plikter i forbindelse med innføringen av [REDACTED] utgjør et vesentlig regelbrudd som gir ES-OSL adgang til å iverksette sanksjoner (...)"*. ES-OSL viste så til bestemmelsene om suspensjon og opphør av registerførerautorisasjonen, der det foreligger et vesentlighetskrav. ES-OSL la altså i februar 2022 til grunn at Danske Bank vesentlig hadde overtrådt deres regelverk. Vesentlige regelbrudd skal etter verdipapirsentralloven § 6-5 annet ledd uten ugrunnet opphold sendes til Finanstilsynet. Ettersom plikten fikk virkning for ES-OSL 1. mars 2022 og melding først ble sendt Finanstilsynet 24. juni 2022, er det Finanstilsynets vurdering at meldingen ble sendt for sent.

Finanstilsynets konklusjon er derfor at ES-OSL har brutt verdipapirsentralloven § 6-5 annet ledd om opplysningsplikt, samt at det er gitt uriktig informasjon i forbindelse med CSDR-søknaden.

Ifølge verdipapirsentralloven § 11-9 kan Finanstilsynet ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av bestemmelser i verdipapirsentralloven kapittel 6, herunder brudd på verdipapirsentralens opplysningsplikt etter verdipapirsentralloven § 6-5 annet ledd. Finanstilsynet kan videre ilegge overtredelsesgebyr dersom CSDR-tillatelsen er oppnådd ved at det er gitt uriktig informasjon, jf. verdipapirsentralloven 11-9 første ledd, jf. CSDR artikkel 63 nr. 1 bokstav b. Skyldkravet for å ilegge overtredelsesgebyr mot foretak er uaktsomhet, jf. forvaltningsloven § 46 første ledd. Skyldkravet kan oppfylles ved anonyme og kumulative feil.

Ved vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr, kan det ifølge verdipapirsentralloven § 11-10 blant annet tas hensyn til overtredelsens grovhet og varighet, graden av skyld hos overtrederen, overtrederens økonomiske evne og fordeler som er oppnådd eller tap som er unngått som følge av overtredelsen.

Det er Finanstilsynets vurdering at manglene i etterlevelsen av opplysningsplikten til Finanstilsynet er alvorlige. Dette gjelder både feilaktig informasjon i søknadsprosessen, samt bruddet på verdipapirsentrallovens krav om rapportering uten ugrunnet opphold. I tillegg til at ES-OSL skal overholde norsk lov, er det for utførelsen av tilsynsarbeidet helt nødvendig at Finanstilsynet får nødvendig og kritisk informasjon om hendelser som kan ha alvorlige konsekvenser. Finanstilsynet legger videre vekt på at meldingen om kontoførers regelverksbrudd kom hele 3 måneder og 24 dager for sent. ES-OSLs brudd på opplysningsplikten må anses som vesentlig.

Finanstilsynet påpeker at det etter 1. mars 2022 har vært flere tilfeller hvor ES-OSL har informert Finanstilsynet for sent om alvorlige hendelser. Det vises her til feilene i systemet GF Custody for stemmegivning på generalforsamling og feilsituasjonen i verdipapiroppkjøret 20. mai 2022. Gjentatte situasjoner med brudd på lovens krav om rapportering er ikke tillitsvekkende, og taler i skjerpene retning. ES-OSL er ikke enig i at informasjon om GF Custody-hendelsen ble sendt Finanstilsynet for sent, og anfører videre at forsinkelsen i forbindelse med feilsituasjonen i verdipapiroppkjøret skyldtes en intern feil. Finanstilsynet er enig med ES-OSL at disse sakene var av en annen karakter enn denne saken, men det er fortsatt Finanstilsynets vurdering at ES-OSL meldte fra for sent i begge disse sakene.

Når det gjelder søknadsprosessen, kan det stilles spørsmål ved om tillatelsen ble gitt for tidlig, da informasjon om feilinnføringene kunne medført at tillatelsen ikke ville blitt gitt før forholdet var bragt i orden. Overtredelsene vurderes derfor i sum å være av en art og et omfang som gir grunnlag for å ilegge ES-OSL et overtredelsesgebyr.

Etter dette mener Finanstilsynet at de objektive vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr er til stede. Videre er det Finanstilsynets vurdering at en eller flere personer som handlet på ES-OSLs vegne har opptrådt uaktsomt, eventuelt at det foreligger kumulative feil. Det må forventes at ES-OSL har kjennskap til og innretter sin virksomhet i henhold til gjeldende regelverk, herunder at foretaket på forhånd har etablert nødvendige rutiner.

Med henvisningen til forholdene beskrevet over, mener Finanstilsynet at det er riktig å reagere med et overtredelsesgebyr.

Forholdene som har betydning for om overtredelsesgebyr bør ilegges, har også betydning for utmålingen av gebyret, jf. verdipapirsentralloven § 11-10 annet ledd.

I vurderingen av utmålingen har Finanstilsynet lagt vekt på at overtredelsene anses som grove. ES-OSL har en viktig rolle i kapitalmarkedet. Overtredelsene som gebyrlegges er knyttet til manglende etterlevelse av opplysningsplikten til Finanstilsynet, samt å oppgi uriktig informasjon i søknaden om CSDR tillatelse. Dette gjelder plikter som er avgjørende for foretakets robusthet og alminnelige tillit i markedet. Å gi Finanstilsynet informasjon om en så alvorlig hendelse nesten fire måneder for sent, anses som et grovt brudd. ES-OSL har også tidligere informert Finanstilsynet for sent, uten at disse bruddene har hatt samme varighet som bruddet i denne saken. Videre anser Finanstilsynet det som sannsynlig at ES-OSL ville mottatt CSDR-tillatelsen på et senere tidspunkt dersom de hadde informert om de feilinnførte instrumentene i forbindelse med søknadsbehandlingen, og ES-OSL har dermed oppnådd en fordel ved å holde tilbake informasjonen. Dette taler i skjerpene retning.

I formildende retning taler at regelverket er forholdsvis nytt.

Basert på en vurdering av de nevnte forholdene fastsetter Finanstilsynet overtredelsesgebyret skjønnsmessig til kr 1.000.000.

5.5 Vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr

Verdipapirsentralen ASA ilegges et overtredelsesgebyr på NOK 1.000.000 for overtredelse av verdipapirsentralloven § 6-5 annet ledd og CSDR artikkel 63 nr. 1 bokstav b, jf. verdipapirsentralloven § 11-9 første ledd.

Dette vedtaket kan påklages innen 3 uker etter at vedtaket er mottatt. Klage sendes til Finanstilsynet.

Klageinstans er Finansdepartementet. Forvaltningsloven §§ 18 og 19, om partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, gjelder. Det kan søkes om utsatt iverksetting av vedtaket, jf. forvaltningsloven § 42.

Overtredelsesgebyrer innkreves av Skatteetaten ved Statens innkrevingsentral. I tilfeller der vedtaket ikke påklages vil Statens innkrevingsentral sende krav om betaling umiddelbart etter klagefristens utløp. I tilfeller der vedtaket påklages, sendes kravet etter at klagen er avgjort av Finansdepartementet. Statens innkrevingsentralens frist for betaling er 3 uker etter faktura er sendt.

For Finanstilsynet

Anne Merethe Bellamy
direktør for markedstilsyn

Knut Haugan
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.