

Lagrådsremiss

Blankning

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 7 juni 2012

Peter Norman

Katarina Back
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Europaparlamentet och rådet antog den 14 mars 2012 förordning (EU) nr 236/2012 om blankning och vissa aspekter av kreditswappar (blankningsförordningen). Förordningen ska börja tillämpas den 1 november 2012.

Blankning innebär försäljning av ett värdepapper som man inte äger vid tidpunkten för försäljningen. Värdepappret lånas i stället av en långivare och köps tillbaka vid en senare tidpunkt för återlämning till långivaren. Blankning, liksom andra typer av korta positioner, innebär att man kan tjäna pengar på en nedåtgående marknad men används även för andra ändamål.

Blankningsförordningen syftar till att minska riskerna för att blankning eller blankningsliknande transaktioner avseende aktier eller statspapper bidrar till att skapa instabilitet på de finansiella marknaderna. Förordningen innehåller bl.a. bestämmelser om anmälningsplikt avseende vissa korta positioner i finansiella instrument, skyldighet att offentliggöra vissa korta positioner och begränsningar av s.k. naken blankning. Vidare ges den behöriga myndigheten och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esmå) befogenheter att vidta vissa åtgärder när exceptionella omständigheter råder.

I denna lagrådsremiss föreslås en ny lag med kompletterande bestämmelser till blankningsförordningen. Lagförslaget syftar till att anpassa svensk lagstiftning till förordningen. I den nya lagen anges att Finansinspektionen är behörig myndighet enligt förordningen. Det införs dessutom bestämmelser om Finansinspektionens övervaknings- och utredningsbefogenheter, samt möjligheter att besluta om sanktionsavgifter vid överträdelser av förordningen. Huvuddelen av

bestämmelserna i blankningsförordningen har ingen motsvarighet i den föreslagna lagen, eftersom förordningen är bindande i sin helhet och direkt tillämplig i Sverige.

Vidare föreslås en ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för att sekretesskydda uppgifter om enskilda ekonomiska eller personliga förhållanden som Finansinspektionen får i sin övervakning och kontroll enligt den nya lagen.

Den nya lagen och ändringen i offentlighets- och sekretesslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning	6
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	9
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Blankningsförordningen.....	11
4.1	Bakgrund	11
4.2	Blankningsförordningens innehåll.....	12
4.3	Det fortsatta arbetet inom EU	16
5	En ny lag	17
5.1	Behörig myndighet	17
5.2	Finansinspektionens befogenheter.....	18
5.2.1	Blankningsförordningens krav.....	18
5.2.2	Överväganden.....	18
5.3	Särskild avgift.....	22
5.4	Avgifter till Finansinspektionen	27
5.5	Överklagande och handläggning i domstol	28
6	Samarbete med andra behöriga myndigheter	29
6.1	Förordningens innehåll.....	29
6.2	Överväganden.....	31
6.2.1	Utbyte av information.....	31
6.2.2	Samarbete vid särskild begäran	32
6.2.3	Samarbete i övrigt med tillsynsmyndigheter i tredjeland	33
7	Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen	34
8	Ikraftträdandebestämmelser	36
9	Förslagets konsekvenser.....	37
9.1	Inledning.....	37
9.2	Förslagets syfte och alternativa lösningar	37
9.3	Kostnader och andra konsekvenser	38
10	Författningskommentar	39
10.1	Förslaget till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning	39
10.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	43
	Bilaga 1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 236/2012 av den 14 mars 2012 om blankning och vissa aspekter av creditswappar.....	44
	Bilaga 2 Sammanfattning av promemorian Blankning	45
	Bilaga 3 Promemorians lagförslag	46

Bilaga 4 Remissinstanser som har haft möjlighet att yttra sig över
promemorian Blankning50

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförfordning,

2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 236/2012 om blankning och vissa aspekter av kreditswappar (blankningsförordningen)¹.

Termer och uttryck i blankningsförordningen har samma betydelse i denna lag.

Behörig myndighet

2 § Finansinspektionen är behörig myndighet enligt blankningsförordningen.

Tillsyn

3 § För tillsynen över att bestämmelserna i blankningsförordningen följs får Finansinspektionen förelägga

1. ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter, handlingar eller annat, och

2. den som förväntas kunna lämna upplysningar i saken att inställa sig till förhör på tid och plats som inspektionen bestämmer.

Första stycket gäller inte i den utsträckning uppgiftslämnandet skulle strida mot den i lag reglerade tystnadsplikten för advokater.

4 § Finansinspektionen får också förelägga den som har åsidosatt sina skyldigheter enligt blankningsförordningen att inom viss tid vidta en viss åtgärd för att komma till rätta med situationen eller upphöra med ett visst agerande.

5 § Ett beslut om föreläggande enligt denna lag får förenas med vite.

Särskild avgift

6 § Finansinspektionen ska besluta att en särskild avgift ska tas ut av den som åsidosätter sina skyldigheter enligt blankningsförordningen genom att

¹ EUT L 86, 24.3.2012, s. 1 (Celex 32012R0236).

1. inte anmäla att en kort nettoposition i aktier har uppnått eller sjunkit under relevant tröskelvärde i enlighet med artikel 5,

2. inte offentliggöra uppgifter om en betydande kort nettoposition i aktier i enlighet med artikel 6,

3. inte anmäla att en kort nettoposition i emitterade statspapper har uppnått eller sjunkit under de relevanta tröskelvärdena i enlighet med artikel 7,

4. inte anmäla att en position utan täckning i en statskreditswapp har uppnått eller sjunkit under de relevanta tröskelvärdena i enlighet med artikel 8,

5. inte iaktta det som föreskrivs i artikel 9 vid anmälan eller offentliggörande enligt artikel 5, 6, 7 eller 8,

6. inte föra register över bruttopositioner som skapar en betydande kort nettoposition i enlighet med artikel 9,

7. utföra en blankning av en aktie som är upptagen till handel på en handelsplats trots att villkoren i artikel 12 inte är uppfyllda,

8. utföra en blankning av ett statspapper trots att villkoren i artikel 13 inte är uppfyllda,

9. utföra en statskreditswapptransaktion trots att villkoren i artikel 14 inte är uppfyllda,

10. inte se till att det finns sådana rutiner som anges i artikel 15,

11. inte underrätta den behöriga myndigheten om förändringar i enlighet med artikel 17.9 och 17.10,

12. inte anmäla eller offentliggöra information om korta nettopositioner i ett visst finansiellt instrument eller en klass av finansiella instrument när en sådan position uppnår eller sjunker under relevant tröskelvärde och en anmälan eller ett offentliggörande av sådana positioner har krävts av Finansinspektionen med stöd av artikel 18,

13. inte anmäla en betydande ökning av avgifter som begärs för utlåning av specifika finansiella instrument eller klasser av finansiella instrument när en anmälan av sådana ökningarna har krävts av Finansinspektionen med stöd av artikel 19,

14. utföra en sådan transaktion som avses i artiklarna 20, 21 och 23 i strid med ett förbud mot eller ett villkor eller en begränsning för transaktionen som har beslutats av Finansinspektionen med stöd av någon av artiklarna,

15. inte anmäla eller offentliggöra en kort nettoposition i ett visst finansiellt instrument eller en klass av finansiella instrument när en anmälan eller ett offentliggörande har krävts av Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten med stöd av artikel 28.1 a, eller

16. utföra en sådan transaktion som avses i artikel 28.1 b i strid med ett förbud mot eller ett villkor för transaktionen som har beslutats av Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten med stöd av den artikeln.

7 § Särskild avgift ska

1. i fall som avses i 6 § 1–6, 10–13 och 15 vara lägst 5 000 kronor och högst 5 miljoner kronor, och

2. i fall som avses i 6 § 7–9, 14 och 16 vara lägst 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor.

Särskild avgift tillfaller staten.

8 § En särskild avgift får bara tas ut om den som avgiften gäller, inom två år från det att överträdelsen ägde rum, har delgetts en upplysning om att frågan om särskild avgift har tagits upp av Finansinspektionen.

9 § Om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller det annars finns särskilda skäl, får en särskild avgift efterges helt eller delvis.

10 § En särskild avgift ska betalas till Finansinspektionen inom trettio dagar efter det att beslutet om att ta ut avgiften har vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet.

11 § Om den särskilda avgiften inte har betalats inom den tid som anges i 10 §, ska Finansinspektionen lämna den obetalda avgiften för indrivning.

Bestämmelser om indrivning av statliga fordringar finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

12 § Ett beslut om särskild avgift får verkställas enligt utsökningsbalken, om avgiften inte har betalats inom den tid som anges i 10 §.

13 § En särskild avgift som har beslutats faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

Avgifter till Finansinspektionen

14 § Finansinspektionen får ta ut avgifter för prövning av anmälningar enligt blankningsförordningen.

För att bekosta Finansinspektionens övervakning enligt denna lag ska de institut som står under inspektionens tillsyn betala årliga avgifter.

Regeringen får meddela föreskrifter om avgifter enligt första och andra styckena.

Överklagande m.m.

15 § Finansinspektionens beslut enligt denna lag och enligt artikel 17.7 i blankningsförordningen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

16 § Finansinspektionen får bestämma att ett beslut ska gälla omedelbart, om annat inte följer av blankningsförordningen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

2. Särskild avgift får tas ut endast för överträdelser som har skett efter ikraftträdandet.

2.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 30 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 kap.

6 §

Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i övervakning eller kontroll för sådan uppgift om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden som på begäran har lämnats av någon som är skyldig att lämna uppgifter till myndigheten, om övervakningen eller kontrollen sker enligt

1. lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument,
2. lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet,
3. lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument,
4. lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,
5. lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument, *eller*
6. lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbudanden på aktiemarknaden.

5. lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument,
6. lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbudanden på aktiemarknaden, *eller*
7. lagen (2012:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning.

Om en uppgift som avses i första stycket rör den uppgiftsskyldige, gäller sekretessen endast om denne kan antas lida skada eller men om uppgiften röjs och sekretessen inte motverkar syftet med uppgiftsskyldigheten.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

3 Ärendet och dess beredning

Europaparlamentet och rådet antog den 14 mars 2012 förordning (EU) nr 236/2012 om blankning och vissa aspekter av creditswappar (nedan kallad blankningsförordningen). Blankningsförordningen bifogas denna lagrådsremiss som *bilaga 1*. Den rättsliga grunden för förordningen är artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Förslaget har behandlats i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, som anges i artikel 294 i EUF-fördraget. Blankningsförordningen ska tillämpas från och med den 1 november 2012. I mars 2012 remitterade Finansdepartementet en promemoria med förslag på vilka nationella lagstiftningsåtgärder som bör vidtas med anledning av blankningsförordningen (Ds 2012:10). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 2*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 3*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2012/1254).

4 Blankningsförordningen

4.1 Bakgrund

Blankning innebär att ett värdepapper – företrädesvis en aktie eller ett statspapper – säljs av någon som vid försäljningen inte äger värdepappret. Blankning kan ske med eller utan täckning – ”äkta” eller ”naken” blankning. Vid naken blankning har det värdepapper som säljs inte lånats in före försäljningen. Säljarens syfte är då att köpa eller låna in värdepappret efter försäljningen men före det att leverans ska ske. Vid äkta blankning har de värdepapper som säljs lånats av en annan part före försäljningen. Den som blankar får normalt betala en avgift för lånet av värdepappren.

Blankning ger en möjlighet att tjäna pengar på en nedåtgående marknad. Samma effekt kan uppnås genom andra typer av korta positioner som tas genom derivattransaktioner, t.ex. att sälja ett terminskontrakt. Korta positioner används för att skydda sig mot värdefall i finansiella instrument beträffande vilka man har en lång position (hedging). Möjligheten att ta korta positioner underlättar också tillhandahållandet av likviditet – t.ex. kan marknadsgaranter snabbt tillmötesgå kunders önskemål om att få köpa ett visst värdepapper om de inte vid försäljningstillfället måste ha värdepappret tillgängligt. Vidare underlättar blankning för emissionsinstitut som åtagit sig att garantera en emission. Korta positioner innebär även möjligheter att utnyttja felprijsättningar.

Blankning och tagandet av andra korta positioner spelar alltså en viktig roll på finansmarknaden då det bidrar till en effektiv prisbildning och ökad likviditet. I vissa situationer kan dock blankning förstärka en prisnedgång på ett omotiverat sätt. Så kan t.ex. ske om blankning används i samband med spridandet av vilseledande information om en emittent. Ett sådant beteende utgör marknadsmissbruk (i Sverige otillbörlig marknadspåverkan). Det finns en oro för att blankning även på andra sätt och i samband med turbulens på de finansiella marknaderna kan förstärka en nedåtgående prisspiral och bidra till systemrisk. Det var sådan oro som gjorde att flera medlemsstater i EU under finanskrisen 2008 införde åtgärder som i varierande grad begränsade blankning eller innehav av korta nettopositioner i aktier i finansiella företag. Vissa medlemsstater införde även anmälningskrav beträffande innehav av korta nettopositioner av viss storlek. Under våren 2010 uttryckte vissa medlemsstater även oro över att handeln med statskreditswappar bidrog till en omotiverad nedgång i priserna på grekiska statspapper. Mot den bakgrunden beslöt kommissionen att en reglering avseende blankning och kreditswappar skulle ingå i dess arbetsprogram för 2010.

Efter förfrågan från Europeiska kommissionen publicerade ESME (European Securities Markets Expert Group) i mars 2009 en rapport om blankning². Medlemsstaternas finansiella tillsynsmyndigheter föreslog

² Rapporten finns tillgänglig på:

http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/esme/report_20090319_en.pdf.

genom CESR (Committee of European Securities Regulators, som 2011 ersattes av Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten [Esma]) en modell med två nivåer för anmälan av korta positioner i aktier till behöriga myndigheter och offentliggörande. Kommissionen genomförde under tiden den 14 juni–10 juli 2010 en öppen konsultation om blankning där synpunkter kunde lämnas beträffande problem som blankning kan innebära och olika sätt att ta itu med dem.

Ett förslag till en förordning om blankning presenterades av kommissionen den 15 september 2010³. Förslaget var sedan föremål för behandling i rådet och i Europaparlamentet och ändrades delvis i förhållande till kommissionens ursprungliga förslag. Det kompromissförslag som förhandlats fram antogs formellt av Europaparlamentet respektive rådet i mars 2012.

4.2 Blankningsförordningens innehåll

Förordningens syfte

Blankningsförordningen syftar till att öka transparensen beträffande korta positioner i finansiella instrument. Den syftar även till att begränsa potentiella avvecklingsproblem och andra risker förknippade med s.k. naken blankning. Genom att ge de finansiella tillsynsmyndigheterna (behöriga myndigheter) befogenheter att, vid ogynnsamma händelser eller en utveckling som utgör ett allvarligt hot mot den finansiella stabiliteten eller marknadsförtroendet, förbjuda eller begränsa blankning eller korta nettopositioner i aktier eller statspapper ska förordningen kunna bidra till att minska stabilitetsrisker och upprätthålla tilliten till marknaden. I sådana situationer ska blankningsförordningen också säkerställa samarbetet, dels mellan behöriga nationella myndigheter, dels mellan de nationella behöriga myndigheterna och Esma.

Tillämpningsområde

Förordningen omfattar finansiella instrument som är upptagna till handel på en handelsplats inom EU. Den gäller även när sådana finansiella instrument handlas utanför en handelsplats samt derivatkontrakt som avser sådana instrument. Den omfattar också skuldinstrument som har utfärdats av en medlemsstat eller av EU (statspapper) samt derivatkontrakt som avser eller relaterar till sådana instrument. De artiklar som rör tillfälliga ingripandebefogenheter gäller alla typer av finansiella instrument.

³ KOM(2010) 482.

Anmälningsskrav

Anmälningsskraven gäller för betydande s.k. korta nettopositioner i aktier och statspapper. Korta positioner beskrivs som ett resultat av blankning i en aktie eller ett statspapper. Även en transaktion som skapar eller avser ett annat finansiellt instrument kan resultera i att en person har en kort position, om en effekt av transaktionen är att personen ges en ekonomisk fördel om värdet på en aktie eller ett statspapper sjunker (dvs. vissa derivattransaktioner). En kort nettoposition är en kort position minus den långa position som innehas avseende samma aktie eller statspapper. Vid beräkningen av en position i statspapper ska även eventuella statskredit-swappar ingå.

Den som innehar en kort nettoposition i en aktie ska anmäla positionen till relevant behörig myndighet när innehavet motsvarar ett värde på minst 0,2 procent av det emitterande aktiekapitalet i berört bolag och därefter för varje ytterligare 0,1 procent. När värdet överstiger 0,5 procent av det emitterade aktiekapitalet och vid varje ytterligare 0,1 procent ska positionen offentliggöras. Kommissionen får modifiera trösklarna genom delegerade akter. Den som intar betydande korta nettopositioner ska föra register i fem år över de bruttopositioner som skapar betydande korta nettopositioner.

Korta positioner i statspapper ska enbart anmälas till de behöriga myndigheterna. Kommissionen ges befogenhet att i delegerade akter bestämma trösklarna för anmälan.

En anmälan ska bl.a. innehålla uppgifter om innehavarens identitet och storleken på positionen. Beräkningen ska ske vid midnatt den handelsdag då positionen innehas och den ska anmälas eller offentliggöras senast kl. 15.30 nästföljande handelsdag. Information ska offentliggöras på ett sätt som säkerställer snabb tillgång till informationen på ett icke-diskriminerande sätt. Informationen ska läggas ut på en central webbplats som drivs eller övervakas av den relevanta behöriga myndigheten. Kommissionen ges befogenheter att anta s.k. tekniska standarder för tillsyn för att specificera vilka uppgifter anmälningar ska innehålla samt på vilket sätt informationen ska offentliggöras. Sådana tekniska standarder utarbetas av Esma i enlighet med förfarandet i förordning (EU) nr 1095/2010 (Esmaförordningen)⁴.

De behöriga myndigheterna ska varje kvartal tillhandahålla Esma information i sammanfattad form om anmälda korta nettopositioner i aktier, statspapper och creditswappar. Esma får begära ytterligare information av de behöriga myndigheterna.

Naken blankning

Förordningen innebär att naken blankning av aktier förbjuds genom att den som säljer aktier måste 1) ha lånat aktierna, eller 2) ha avtalat om att låna aktierna eller ha en annan definitivt verkställbar fordran om överföring av äganderätt till ett motsvarande antal aktier, eller 3) ha en

⁴ EUT L 331, 15.12.2010, s. 84 (Celex 32010R1095).

överenskommelse med en tredje part enligt vilken den tredje parten har bekräftat att aktierna har lokaliserats och ha vidtagit sådana åtgärder gentemot tredje parter så att den som säljer har en rimlig anledning att tro att avveckling ska kunna ske på rätt dag ("locate-regeln"). Motsvarande bestämmelser finns beträffande blankning i statspapper, men där är locate-regeln något mindre restriktiv i det att det räcker att en tredje part har bekräftat att statspappret har lokaliserats eller man annars har en rimlig anledning att tro att avvecklingen kan genomföras på rätt dag. Restriktionerna gäller över huvud taget inte om blankningen av ett statspapper är ägnad att skydda en lång position i ett skuldinstrument vars prissättning har en hög korrelation med prissättningen på statspappret i fråga.

Esma ska utarbeta tekniska standarder för genomförande för att specificera kravens innebörd. När det gäller statspapper finns en möjlighet för behöriga myndigheter att tillfälligt upphäva restriktionerna om likviditeten beträffande ett statspapper understiger vissa tröskelvärden. Tröskelvärdena ska bestämmas av kommissionen i delegerade akter.

Nakna positioner i statskreditswappar

Vidare förbjuds kreditswapptransaktioner som leder till en position utan täckning ("naken" position) i en statskreditswapp. En naken position i en statskreditswapp beskrivs som ett innehav av en statskreditswapp där ändamålet med innehavet inte är att skydda mot den kreditrisk som är förknippad med emittenten av det statspapper som statskreditswappen avser, eller mot risken för värdefall på statspappret när personen innehar tillgångar eller har ekonomiska förpliktelser vars värde korrelerar med värdet på statspappret. Kommissionen ska genom delegerade akter specificera när en kreditswapptransaktion anses vara ett skydd mot en kreditrisk eller en risk för minskning av värdet på statspappret.

Buy-in-förfaranden och avgifter vid utebliven leverans

Centrala motparter (central counterparty, CCP) som tillhandahåller avvecklingstjänster ska se till att det finns buy-in-förfaranden som uppfyller vissa krav. De innebär att om en person som sålt aktier inte har levererat dem senast fyra dagar efter den dag då avvecklingen skulle ha ägt rum, ska aktierna köpas in. Om aktierna inte kan köpas in ska i stället köparen ersättas för skador som den uteblivna leveransen orsakat. CCP:n ska även se till att den som inte fullgjort sin leveransskyldighet ersätter alla belopp som betalats för buy-in eller kompensation till köparen samt är skyldig att göra dagliga betalningar för varje dag som avvecklingen uteblir.

Undantag

Kraven på anmälan och offentliggörande, begränsningar av naken blankning samt kraven på buy-in-förfaranden gäller inte för aktier vars huvudsakliga handelsplats finns utanför EU. Den behöriga myndigheten för aktien i fråga ska i vart fall vartannat år fastställa om aktiens huvudsakliga handelsplats finns utanför EU. Esmas ska publicera listor över sådana aktier.

Undantag från kraven på anmälan och offentliggörande, begränsningar av naken blankning samt nakna positioner i statskreditswappar ges även för marknadsгарanter och primärmarknadsoperationer. Undantaget beträffande marknadsгарanter gäller för värdepappersföretag och kreditinstitut när de agerar till följd av att de lägger bindande och samtida köp- och säljbud av jämförbar storlek till konkurrenskraftiga priser och därigenom regelbundet och löpande tillhandahåller likviditet till marknaden. Det gäller även när dessa företag agerar inom ramen för sin ordinarie verksamhet för att fullgöra order som initierats av kunder eller som svar på kunders önskemål om att handla samt när de säkrar positioner som uppkommer när de uppfyller dessa och de nyss nämnda uppgifterna. Undantaget beträffande primärmarknadsoperationer gäller den som enligt ett avtal med en emittent av statspapper är godkänd återförsäljare, när denne handlar i eget namn i ett finansiellt instrument avseende primär- eller sekundärmarknadsoperationer i statspappret.

Den som avser att använda sig av ett undantag måste anmäla detta till behörig myndighet. Myndigheten i fråga får förbjuda en person att använda sig av undantaget, om den anser att personen inte uppfyller villkoren för undantaget.

Exceptionella omständigheter

Behöriga myndigheter får i en krisliknande situation – när ogynnsamma händelser eller en ogynnsam utveckling inträffat som utgör ett allvarligt hot mot den finansiella stabiliteten eller marknadsförtroendet – dels bestämma lägre trösklar för anmälan, dels införa förbud eller begränsningar beträffande korta positioner eller kreditswappstransaktioner. Vidare ges de behöriga myndigheterna rätt att begära in uppgifter om ökade kostnader för lån av finansiella instrument. Restriktioner ska gälla i tre månader i taget.

När en behörig myndighet överväger att införa begränsningar enligt ovan ska övriga behöriga myndigheter och Esmas informeras. De behöriga myndigheterna kan då välja att införa samma begränsningar i syfte att hjälpa den initiativtagande myndigheten. Esmas ska inom 24 timmar avge ett utlåtande om huruvida myndigheten anser att den föreslagna åtgärden är nödvändig för att hantera de exceptionella omständigheterna. En behörig myndighet som väljer att införa begränsningar i strid med Esmas ställningstagande ska motivera varför.

Vidare finns en bestämmelse som innebär att de behöriga myndigheterna vid avsevärda prisfall under en dag får begränsa eller förbjuda blankning eller begränsa transaktionerna i det berörda

finansiella instrumentet (s.k. circuit breaker) för att hindra okontrollerade prisfall. Begränsningen ska som huvudregel gälla i högst en dag. För likvida aktier är ett ”avsevärt prisfall” 10 procent. Beträffande andra finansiella instrument ska kommissionen i delegerade akter ange vad som är ett avsevärt prisfall. Även Esma får i krisliknande situationer kräva att anmälan och offentliggörande ska ske vid lägre trösklar samt förbjuda eller begränsa korta nettopositioner i finansiella instrument. En förutsättning är att behöriga myndigheter inte har vidtagit åtgärder eller att vidtagna åtgärder inte är tillräckliga. När det gäller statspapper får dock Esma inte göra något mer än vad som redan följer av Esma-förordningen. Det innebär bl.a. att Esma får agera först när rådet har beslutat om att det föreligger en krissituation enligt Esmaförordningen.

Kommissionen ges befogenhet att i delegerade akter specificera vilka kriterier och faktorer som ska beaktas när behöriga myndigheter och Esma avgör om situationen är sådan att tillfälliga åtgärder får vidtas.

Samarbete med tredjeland

Behöriga myndigheter ska när det är möjligt komma överens med tillsynsmyndigheter i tredjeländer om samarbetsformer avseende utbyte av information, fullgörandet av förpliktelser enligt förordningen i tredjeländer och om att myndigheter i tredjeländer ska vidta liknande åtgärder som de som vidtas av behöriga myndigheter i en krisliknande situation. Esma ska samordna utarbetandet av samarbetsformerna.

Sanktioner m.m.

Förordningen ställer som krav att behöriga myndigheter ska ha vissa befogenheter för att kunna fullgöra sina funktioner enligt förordningen. Bland annat ska myndigheterna kunna genomföra platsundersökningar och kräva in uppgifter som avser telefon- eller datatrafikloggar. Vidare ska medlemsstaterna införa sanktioner och administrativa åtgärder som kan vidtas mot dem som bryter mot förordningen.

4.3 Det fortsatta arbetet inom EU

Som framgår ovan ankommer det på kommissionen att anta delegerade akter på en rad områden. I enlighet med förordningens krav presenterade Esma den 31 mars 2012 förslag till tekniska standarder för genomförande⁵. Den 20 april presenterade Esma också råd beträffande

⁵ Förslagen finns tillgängliga på: <http://www.esma.europa.eu/content/Draft-technical-standards-Regulation-EU-No-2362012-European-Parliament-and-Council-short-sel>.

övriga delegerade akter⁶. Kommissionen har ännu inte beslutat om de delegerade akterna.

Kommissionen ska även senast den 30 juni 2013 rapportera till rådet och Europaparlamentet om hur förordningen tillämpas, om lämplighet och konsekvenser av vissa av förordningens krav, liksom om lämpligheten att införa andra restriktioner eller krav samt av att införa centraliserad rapportering till Esma.

5 En ny lag

En EU-förordning är direkt tillämplig i varje medlemsstat. En sådan rättsakt varken ska eller får genomföras i eller omvandlas till nationell rätt. Några särskilda åtgärder för att införliva blankningsförordningens materiella bestämmelser med nationell rätt får Sverige därför inte vidta. Förordningen förutsätter dock att vissa nationella åtgärder vidtas, t.ex. ska en behörig myndighet utses. Vidare kräver blankningsförordningen att medlemsstaterna ska se till att den behöriga myndigheten har vissa angivna befogenheter för att kunna utföra de uppgifter den anförtros i förordningen. Det åligger också medlemsstaterna att införa bestämmelser om lämpliga sanktioner för överträdelse av blankningsförordningens bestämmelser.

I denna lagrådsremiss föreslås att de bestämmelser som är nödvändiga till följd av blankningsförordningen i huvudsak samlas i en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning. Utgångspunkten är att de nya bestämmelserna ska utformas på liknande sätt som motsvarande bestämmelser i den befintliga lagstiftningen på finansmarknadsområdet, om inte särskilda skäl talar emot det.

5.1 Behörig myndighet

Regeringens förslag: Finansinspektionen ska vara behörig myndighet enligt blankningsförordningen.
--

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har ingen erinran mot det.

Skälen för regeringens förslag: I artikel 32 i blankningsförordningen anges att varje medlemsstat ska utse en eller flera behöriga myndigheter för tillämpningen av förordningen. I Sverige svarar Finansinspektionen för tillsynen över företagen på finansmarknaden och ska enligt sin instruktion arbeta bl.a. för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system samt följa och analysera utvecklingen inom sitt ansvarsområde. Finansinspektionen har kunnig personal med god insyn i finansmarknaden. Finansinspektionen har också ett internationellt kontaktnät med andra tillsynsmyndigheter. Nämnas kan också att Finansinspek-

⁶ Råden finns tillgängliga på: <http://www.esma.europa.eu/content/ESMAs-Technical-Advice-possible-delegated-acts-short-selling-and-certain-aspects-CDS>.

tionen redan har utsetts till behörig myndighet enligt tidigare EU-rättsakter på det finansiella området.

Finansinspektionen bedöms vara den lämpligaste myndigheten att också hantera tillämpning och tillsyn avseende blankningsförordningens bestämmelser. Inspektionen bör därför utses till behörig myndighet. Det nya ansvarsområdet för inspektionen bör framgå av den nya lagen.

Genom att Finansinspektionen utses till behörig myndighet får inspektionen de befogenheter som den behöriga myndigheten har direkt på grund av förordningen, t.ex. rätt att under exceptionella omständigheter kräva offentliggörande av korta positioner i finansiella instrument och rätt att införa restriktioner för blankning m.m. (artiklarna 18–21 och 23). Detta följer av att förordningen är direkt tillämplig i alla medlemsstater. Eftersom Finansinspektionen får dessa befogenheter med stöd av blankningsförordningen, fordras inga lagstiftningsåtgärder i dessa delar. Däremot krävs enligt förordningen att den behöriga myndigheten genom nationella lagstiftningsåtgärder ges vissa befogenheter för att sköta övervakningen av efterlevnaden av blankningsförordningens bestämmelser. Dessa lagstiftningsåtgärder behandlas i avsnitt 5.2.

5.2 Finansinspektionens befogenheter

5.2.1 Blankningsförordningens krav

I artikel 33 i blankningsförordningen anges att de behöriga myndigheterna ska ha alla de övervaknings- och utredningsbefogenheter som krävs för utförandet av sina uppgifter. Befogenheterna ska, enligt artikel 33.1, utövas antingen direkt, i samarbete med andra myndigheter eller genom ansökan hos de behöriga rättsliga myndigheterna. Befogenheterna ska omfatta vissa uppräknade övervaknings- och utredningsbefogenheter. Dessa befogenheter innefattar rätt att få tillgång till varje slag av handling, begära upplysning från fysiska och juridiska personer och vid behov kalla till förhör, utföra inspektioner på plats, begära in befintliga uppgifter om tele- och datatrafik, kräva att ett agerande som strider mot förordningens bestämmelser ska upphöra samt begära att tillgångar fryses och/eller beläggs med kvarstad.

Blankningsförordningen innehåller inte någon begränsning i fråga om den personkrets som nämnda åtgärder får riktas mot. Den behöriga myndighetens befogenheter gäller således som utgångspunkt i förhållande till alla och envar.

5.2.2 Överväganden

Regeringens förslag: För tillsynen över att bestämmelserna i blankningsförordningen följs får Finansinspektionen förelägga ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter, handlingar eller annat, och att den som förväntas kunna lämna upplysningar i saken ska inställa sig till förhör. Föreläggandet får dock inte strida mot den i lag reglerade tystnadsplikten för advokater.

Vidare får inspektionen meddela de förelägganden i övrigt som behövs för att se till att förordningen följs.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Regeringens bedömning: Blankningsförordningens övriga övervaknings- och utredningsbefogenheter för den behöriga myndigheten föranleder inga lagstiftningsåtgärder.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget och bedömningen eller har ingen erinran mot dessa.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Regleringen av Finansinspektionens befogenheter

De befogenheter Finansinspektionen ska ha enligt blankningsförordningen bör regleras i den nya lagen. Härigenom klargörs vilka uppgifter Finansinspektionen har enligt förordningen, vilka befogenheter som står till inspektionens förfogande, samt hur de nya bestämmelserna förhåller sig till viss annan svensk lagstiftning, t.ex. blankningsförordningens förhållande till nationella regler om tystnadsplikt för advokater. Dessutom kan blankningsförordningens bestämmelser om den behöriga myndighetens befogenheter kompletteras, t.ex. genom att Finansinspektionen ges rätt att utfärda vitesförelägganden.

Utgångspunkten för de nya befogenheter som föranleds av blankningsförordningen bör vara att de ska ligga i linje med vad som sedan tidigare gäller enligt lagstiftningen på finansmarknadsområdet, under förutsättning att detta är förenligt med förordningen och särskilda skäl inte talar emot det.

Rätt att få tillgång till dokument och begära upplysningar

Enligt artikel 33.2 a i blankningsförordningen ska den behöriga myndigheten ha rätt att få tillgång till varje slag av handling och infordra kopior av eller själva kopiera dem. Vidare ska den behöriga myndigheten enligt artikel 33.2 b ha rätt att begära upplysningar från fysiska eller juridiska personer och vid behov kalla och höra fysiska eller juridiska personer för att inhämta upplysningar.

Enligt artikel 33.3 i blankningsförordningen ska den behöriga myndigheten ha befogenhet att i enskilda fall begära att en fysisk eller juridisk person som utför en creditswappstransaktion ska lämna dels en förklaring av ändamålet med transaktionen och om den är avsedd som säkring mot en risk eller något annat, dels information som bekräftar den underliggande risken om transaktionen är avsedd för risksäkring.

Den behöriga myndighetens befogenheter avgränsas av att de endast får utövas för fullgörandet av de uppgifter som den behöriga myndig-

heten har enligt blankningsförordningen. En ytterligare avgränsning följer av att befogenheterna enligt artikel 33.2 ska utövas i överensstämmelse med nationell rätt. I och med den sistnämnda begränsningen finns – vilket också anförts i det lagstiftningsärende som föranleddes av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1060/2009 av den 16 september 2009 om kreditvärderingsinstitut⁷ – ett stort utrymme att beakta nationella regler om t.ex. anonymitetsskydd och efterforskningsförbud (prop. 2009/10:217 s. 17 f.). Skyldigheten att tillhandahålla Finansinspektionen information begränsas således av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Eftersom det följer redan av principen att grundlag har företräde framför vanlig lag, behöver detta inte anges särskilt.

Finansinspektionens befogenheter enligt artikel 33.2 a och 33.2 b samt 33.3 bör framgå direkt av den nya lagen. I likhet med vad som gäller enligt bl.a. 23 kap. 3 § andra stycket lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden bör upplysningsskyldigheten begränsas i den mån en sådan skyldighet skulle strida mot den i lag reglerade tystnadsplikten för advokater. Advokater som avkrävs uppgifter kan därmed underlåta att lämna sådana om det skulle kunna medföra straffrättsligt ansvar för brott mot tystnadsplikt.

Det bör också i detta sammanhang påpekas att skyldigheten att inställa sig till förhör inte innebär någon skyldighet att yttra sig vid förhöret, oavsett tystnadsplikt (prop. 2004/05:142 s. 117 f.).

Rätt att utföra inspektioner på plats

Enligt artikel 33.2 c i blankningsförordningen ska den behöriga myndigheten ha rätt att utföra inspektioner på plats med eller utan föranmälan.

Texten överensstämmer i huvudsak med artikel 12.2 c i marknadsmissbruksdirektivet⁸. Vid införlivandet av det direktivet gjorde regeringen bedömningen att endast inspektioner i företags kontorslokaler och liknande avsågs, och inte inspektioner i privatbostäder (prop. 2004/05:142 s. 118 f.). Något skäl att frånga den bedömningen har inte framkommit inom ramen för detta lagstiftningsärende, och inte heller skäl att utsträcka Finansinspektionens befogenhet att utföra platsundersökningar till att även omfatta andra juridiska personer än finansiella företag eller fysiska personer.

I de lagar som innehåller näringsrättslig reglering av finansiell verksamhet – t.ex. försäkringsrörelselagen (2010:2043), lagen om värdepappersmarknaden samt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse – anges att Finansinspektionens tillsyn inte endast avser de tillståndspliktiga företagens efterlevnad av dessa lagar, utan även efterlevnaden av övriga författningar som styr deras verksamhet (t.ex. 23 kap. 1 § andra stycket lagen om värdepappersmarknaden). Bland

⁷ EUT L 302, 17.11.2009, s. 1 (Celex 32009R1060).

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG av den 28 januari 2003 om insiderhandel och otilbörlig marknadspåverkan (EUT L 96, 12.4.2003, s. 16, Celex 32003L0006), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/78/EU (EUT L 331, 15.12.2010, s. 120, Celex 32010L9978).

de författningar som styr de finansiella företagens verksamheter kommer blankningsförordningen att ingå, varför Finansinspektionens rätt enligt dessa lagar att genomföra platsundersökningar även kommer gälla vid inspektionens tillsyn avseende blankningsförordningens bestämmelser (prop. 2004/05:158 s. 134 f.). Av detta skäl krävs inte att Finansinspektionens rätt att utföra platsundersökningar enligt blankningsförordningen tas in i den nya lagen.

Rätt att begära in uppgifter om tele- och datatrafik

Enligt artikel 33.2 d i blankningsförordningen ska den behöriga myndigheten ha rätt att begära uppgifter om tele- och datatrafik. Finansinspektionens rätt att anmoda ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter, handlingar eller något annat har ansetts innefatta en rätt att begära in uppgifter om befintlig tele- och datatrafik (prop. 2004/05:142 s. 120, prop. 2006/07:115 s. 494 f. och prop. 2009/10:217 s. 19 f.). Finansinspektionen har alltså i vissa fall rätt att begära in uppgifter om befintlig tele- och datatrafik. Vidare har inspektionen meddelat föreskrifter om att vissa telefonsamtal ska spelas in och arkiveras, t.ex. 21 kap. 1 och 3 §§ Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2007:16) om värdepappersrörelse.

I förarbetena till lagen om värdepappersmarknaden (prop. 2006/07:115 s. 494 f.) diskuterades hur den tystnadsplikt som gäller enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation förhåller sig till Finansinspektionens rätt att begära in uppgifter om tele- och datatrafik. Kammarrätten i Stockholm hade slagit fast att Finansinspektionen, på grund av tystnadsplikten enligt nämnda lag, inte hade rätt att begära upplysningar från en teleoperatör (Kammarrättens i Stockholm dom den 28 september 2006 i mål nr 4514-06). Regeringen ansåg att det bakomliggande direktivets krav på att den behöriga myndigheten ska kunna begära in uppgifter om tele- och datatrafik var uppfyllt i och med den rätt Finansinspektionen har att begära sådana uppgifter från de tillståndspliktiga företagen (a. prop. s. 495). Det saknas skäl att i detta lagstiftningsärendet göra en annan bedömning vad gäller kravet i blankningsförordningen på att den behöriga myndigheten ska kunna infordra uppgifter om tele- och datatrafik. Artikel 33.2 d i blankningsförordningen bör således inte föranleda någon ändring i svensk rätt.

Rätt att kräva att agerande i strid med förordningen upphör

Enligt artikel 33.2 e i blankningsförordningen ska den behöriga myndigheten ha rätt att kräva att varje form av agerande som strider mot bestämmelserna i förordningen ska upphöra. Detta krav i blankningsförordningen bör tillgodoses genom att Finansinspektionen ges möjlighet att förelägga den som överträder blankningsförordningens bestämmelser att vidta rättelse och att förena ett beslut om föreläggande med vite.

Enligt artikel 33.2 f i blankningsförordningen ska den behöriga myndigheten ha rätt att begära att tillgångar fryses eller beläggs med kvarstad. Några allmänna regler om frysning av tillgångar finns inte i Sverige. Däremot finns bestämmelser om kvarstad i tvistemål och brottmål. I likhet med motsvarande artikel i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG om marknader för finansiella instrument⁹ – artikel 50.2 f – måste förevarande artikel uppfattas på så sätt att den endast kräver att nationella regler om antingen frysning eller kvarstad ska finnas (prop. 2006/07:115 s. 495). Reglerna om kvarstad och beslag i brottmål och tvistemål har i tidigare lagstiftningsärenden vidare ansetts tillgodose syftena bakom frysningsinstitutet (se a. prop. samt prop. 2004/05:142 s. 122). För Sveriges del är kraven i artikel 33.2 f därför redan tillgodosedda.

5.3 Särskild avgift

Regeringens förslag: Finansinspektionen ska besluta om att ta ut en särskild avgift av den som åsidosätter sina skyldigheter enligt blankningsförordningen.

Den särskilda avgiften ska i fråga om överträdelser som har karaktär av åsidosatt anmälningsskyldighet eller åsidosatt plikt att offentliggöra uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 5 miljoner kronor. I fråga om överträdelser som avser ett förbud enligt blankningsförordningen att genomföra en viss transaktion ska den särskilda avgiften uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor. Avgiften ska tillfalla staten. Om överträdelserna är ringa eller ursäktlig eller om det annars finns särskilda skäl, får avgiften efterges helt eller delvis. En särskild avgift får bara tas ut om den som avgiften gäller, inom två år från det att överträdelserna ägde rum, har delgetts en upplysning om att frågan om särskild avgift har tagits upp av Finansinspektionen.

En särskild avgift ska betalas inom trettio dagar efter det att beslutet vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet. Om särskild avgift inte betalas inom denna tid ska Finansinspektionen lämna den obetalda avgiften för indrivning. Verkställighet får ske enligt utskönningsbalkens bestämmelser. Särskild avgift ska falla bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens utom såvitt avser storleken på den högsta möjliga särskilda avgiften för en

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG (EUT L 145, 30.4.2004, s. 1, Celex 32004L0039), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/78/EU (EUT L 331, 15.12.2010, s. 120, Celex 32010L0078).

överträdelse av ett förbud att genomföra en viss transaktion, som i promemorian föreslås till 50 miljoner kronor.

Remissinstanserna, förutom *Finansinspektionen* och *Kronofogdemyndigheten*, tillstyrker förslaget eller har ingen erinran mot det. *Sveriges advokatsamfund* påpekar dock att förslaget ger Finansinspektionen vidsträckt möjligheter att diskretionärt fastställa avgiftsnivåerna och förordar att de närmare förutsättningarna för bestämmande av avgiftens storlek i det enskilda fallet anges i den nya lagen. Advokatsamfundet anser även att lagen bör innehålla skälighets- och proportionalitetsrekvisit. Även *Finansinspektionen* önskar större vägledning beträffande hur avgifter ska bestämmas i det enskilda fallet, men menar att sådan vägledning kan ges i förslagets motivering. Finansinspektionen anser vidare att den högsta särskilda avgiften bör bestämmas till 10 miljoner kronor i stället för 50 miljoner kronor som föreslagits i promemorian. *Kronofogdemyndigheten* anser att det tydligt bör framgå att ett beslut om särskild avgift är en exekutionsurkund samt huruvida det är preskription som avses i den föreslagna 12 §. *Svenska Fondhandlareföreningen* påpekar att det är önskvärt med en precisering i lagtexten med en närmare beskrivning av vilka skyldigheter som gäller enligt de delegerade akter som kommissionen antagit. *Näringslivets Regelnämnd* och *Svenska Bankföreningen* har anslutit sig till Svenska Fondhandlareföreningens synpunkter.

Skälen för regeringens förslag: Medlemsstaterna är enligt artikel 41 i blankningsförordningen skyldiga att fastställa regler om sanktioner och administrativa åtgärder (eng. administrative measures, sanctions and pecuniary penalties) för överträdelser av förordningen. Sanktionerna och de administrativa åtgärderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Esma får anta riktlinjer för att säkerställa att medlemsstaterna väljer ett samstämmigt angreppssätt avseende de sanktioner och administrativa åtgärder som ska införas. Några sådana riktlinjer har Esma ännu inte antagit.

Blankningsförordningens materiella bestämmelser riktar sig, som redan nämnts, till alla fysiska och juridiska personer. Överträdelser av förordningens bestämmelser kan därför ske inom en vid personkrets. Finansinspektionen kan komma att rikta sina ingripanden mot finansiella företag, mot andra slag av företag och mot fysiska personer.

En administrativ sanktion som blivit allt vanligare på finansmarknadsområdet är sanktionsavgifter som beslutas av Finansinspektionen (se t.ex. 6 kap. 3 a § lagen [1991:980] om handel med finansiella instrument, 20–24 §§ lagen [2000:1087] om anmälnings-skyldighet för vissa innehav av finansiella instrument och 7 kap. 2 § lagen [2006:451] om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden). Regleringen med en särskild avgift som tas ut av regelöverträdare har ansetts tillgodose EU-rättsliga krav på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner (prop. 2004/05:158 s. 142 f. och prop. 2005/06:140 s. 77).

Det framstår som lämpligt att ta de befintliga sanktionsbestämmelserna på området som utgångspunkt vid utformningen av bestämmelserna om sanktioner för överträdelser av blankningsförordningen. Finansinspektionen bör ges lika goda möjligheter att ingripa mot överträdelser av blankningsförordningen som enligt övrig lagstiftning som gäller på de

finansiella marknaderna. Finansinspektionen bör därför ges befogenhet att ta ut en särskild avgift av dem som bryter mot blankningsförordningens bestämmelser.

Det högsta beloppet för den särskilda avgiften bör bestämmas så att det framstår som avskräckande även vid transaktioner som rör mycket stora värden. Finansinspektionen bör därför ha möjlighet att besluta om mycket kraftfulla sanktionsavgifter. En åtskillnad bör dock göras när det gäller det högsta beloppet för en särskild avgift. De överträdelse som har karaktär av åsidosatt anmälningsskyldighet eller åsidosatt plikt att offentliggöra bör inte kunna föranleda en högre särskild avgift än vad som i dag gäller för utebliven anmälan eller uteblivet offentliggörande av vissa innehav av aktier enligt lagen om handel med finansiella instrument (se 6 kap. 3 a § andra stycket). I de fallen bör en särskild avgift kunna tas ut med högst 5 miljoner kronor.

När det gäller överträdelse av ett förbud enligt blankningsförordningen att utföra en viss transaktion bör mer kännbara avgifter kunna beslutas. I flera av de lagar som rör Finansinspektionens tillsyn på finansmarknadsområdet är den högsta sanktionsavgiften 50 miljoner kronor (se t.ex. 25 kap. 9 § lagen om värdepappersmarknaden samt 15 kap. 8 § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Dessa gäller dock, som *Finansinspektionen* påpekat, finansiella företag och överträdelse av centrala näringsrättsliga regler. Regeringen instämmer därför i Finansinspektionens bedömning att en lägre högsta avgift är lämplig för överträdelse av blankningsförordningens bestämmelser. En högsta avgift på 10 miljoner kronor framstår som mer proportionell. Ett intervall om 5 000 kronor till 10 miljoner kronor bör ge tillräckligt utrymme för en nyanserad gradering av de överträdelse som kan bli aktuella.

Olika modeller är möjliga för fastställande av den särskilda avgiftens storlek i det enskilda fallet. En av dessa modeller är att avgiften fastställs med utgångspunkt i marknadsvärdet på de finansiella instrument som ingår i en viss transaktion, t.ex. en blankning i aktier. Modellen används t.ex. i 20–24 §§ lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument. Den särskilda avgiften ska enligt 21 § första stycket 1 nämnda lag bestämmas till 10 procent av vederlaget för aktierna dock lägst 15 000 kronor och högst 350 000 kr.

En alternativ modell för fastställande av avgiften är att i lagen ange ett intervall i fasta belopp inom vilket Finansinspektionen får bestämma avgiften med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Det är en enkel och robust modell som tillämpas i flera andra sammanhang, t.ex. i 7 kap. 2 § lagen om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden.

Den sistnämnda modellen lämpar sig, enligt regeringens bedömning, bättre än den förstnämnda med hänsyn till de olika typer av överträdelse som kan förekomma enligt blankningsförordningen. De överträdelse som det kan bli fråga om är nämligen skiftande till sin karaktär. Det kan röra sig om alltifrån åsidosättanden av anmälningsplikt enligt artikel 5 och brister i fråga om sättet för anmälningspliktens fullgörande enligt artikel 9, till genomförande av blankningstransaktioner i strid med bestämmelserna i artikel 12 eller i strid med åtgärder under exceptionella omständigheter som beslutats av Finansinspektionen eller Esma med stöd av artiklarna 18–21 och 23 respektive artikel 28.

Genom att lägga fast en vid ram för den särskilda avgiftens storlek ges även utrymme för nyanserade bedömningar rörande den särskilda avgiftens storlek i det enskilda fallet. Med tanke på att många fall av överträdelse kan vara av mindre allvarlig karaktär bör det lägsta beloppet bestämmas till 5 000 kronor, vilket också är det lägsta beloppet för straffavgift enligt 25 kap. 9 § lagen om värdepappersmarknaden samt enligt 15 kap. 8 § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

I promemorian gavs, i vart fall indirekt, viss vägledning kring omständigheter som kan ha betydelse vid fastställandet av avgiften i det enskilda fallet. Med anledning av *Advokatsamfundets* önskemål om skälighets- och proportionalitetsrekvisit konstaterar regeringen att det följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer att en sanktionsavgift måste vara proportionell i förhållande till överträdelsen. En proportionalitetsbedömning torde även innefatta en skälighetsprövning.

Samtliga relevanta omständigheter bör vägas in vid bestämmandet av en särskild avgift. Omständigheter som kan ha betydelse är t.ex. transaktionens storlek, hur lång tid en anmälan är försenad och det resultat (t.ex. uppkommen vinst) som en förbjuden transaktion lett till. Enligt regeringens mening bör såvitt avser offentliggörande av betydande positioner beaktas blankningsförordningens syfte att åstadkomma transparens på marknaden. Vidare kan det finnas anledning att se allvarigare på en överträdelse av ett tillfälligt förbud meddelat under exceptionella omständigheter. För att en särskild avgift ska kunna anses avskräckande bör naturligtvis också beaktas den ekonomiska styrkan hos den som begått överträdelsen. Det torde innebära att det vanligtvis blir fråga om lägre avgifter för fysiska personer än för juridiska personer. Det är även rimligt att i mildrande riktning beakta om den som överträtt en bestämmelse själv anmält detta och visat beslutsamhet att komma till rätta med t.ex. bristande rutiner som leder till överträdelser.

Om överträdelsen har skett inom ramen för en juridisk persons verksamhet ska avgiften, enligt de allmänna principer som gäller för Finansinspektionens uttag av särskild avgift eller straffavgift, tas ut av den juridiska personen. Beträffande investeringsfonder innebär bestämmelserna att en särskild avgift tas ut av det fondbolag eller det värdepappersbolag eller kreditinstitut som förvaltar fonden, eftersom det är fondförvaltaren som har att följa blankningsförordningens bestämmelser. Detta följer av att fondbolaget företräder andelsägarna i alla frågor som rör en investeringsfond (4 kap. 2 § första stycket lagen om investeringsfonder och 1 kap. 5 § andra stycket såvitt avser värdepappersbolag och kreditinstitut). Det bör också innebära att det är den ekonomiska styrkan hos den juridiska person – dvs. fondbolaget, värdepappersbolaget eller kreditinstitutet – som förvaltar investeringsfonden som ska beaktas vid fastställande av avgiftens storlek, inte storleken på tillgångarna i investeringsfonden.

För att skapa tydlighet bör det anges att en särskild avgift ska tas ut vid vissa preciserade överträdelser av blankningsförordningens bestämmelser. På så sätt står det klart för både den enskilde och Finansinspektionen vad en överträdelse kan bestå i och dess följd kan bli. Regeringen instämmer dock inte i *Svenska Fondhandlareföreningens* synpunkt att det bör preciseras ytterligare vilka skyldigheter som

föreligger, då detta ger intryck av att det är den svenska lagen – och inte blankningsförordningen – som lägger fast de skyldigheter som gäller.

För att tillgodose blankningsförordningens krav på införande av sanktionsbestämmelser bör en särskild avgift kunna tas ut såväl vid överträdelse av de regler som finns angivna direkt i förordningen som vid överträdelse av Finansinspektionens och Esmas åtgärder under exceptionella omständigheter enligt artiklarna 18–21 och 23 respektive artikel 28.

I ett sanktionssystem som bygger på ett mer eller mindre strikt ansvar för den enskilde bör det finnas möjlighet till eftergift. Om en överträdelse i ett enskilt fall bedöms som ringa eller ursäktlig eller om det annars finns särskilda skäl, bör avgiften därför kunna efterges (prop. 2004/05:158 s. 142 och där gjorda hänvisningar).

Enligt 6 kap. 3 b § lagen om handel med finansiella instrument får beslut om att ta ut en särskild avgift bara meddelas om den berörda personen har delgetts en upplysning om detta inom viss tid efter det att överträdelserna skett. På samma sätt bör en tidsfrist bestämmas i fråga om överträdelse av blankningsförordningens bestämmelser. Den tid som anges för vissa fall av överträdelse enligt 6 kap. 3 a § lagen om handel med finansiella instrument – två år – framstår som väl avvägd. Beslut om att ta ut en särskild avgift för en överträdelse av blankningsförordningens bestämmelser bör således få meddelas endast om Finansinspektionen inom två år från det att överträdelserna ägde rum har delgett den berörda personen en upplysning om att frågan om särskild avgift tagits upp av inspektionen.

Beträffande verkställighet av särskild avgift bör motsvarande regler gälla som för verkställighet av särskild avgift enligt lagen om värdepappersmarknaden. Särskild avgift ska således betalas till Finansinspektionen inom trettio dagar efter det att beslutet om den vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet. Om betalning inte sker inom föreskriven tid, ska Finansinspektionen lämna den obetalda avgiften för indrivning. Finansinspektionens beslut att ta ut särskild avgift får då verkställas utan föregående dom eller utslag om avgiften inte har betalats inom denna tid. Särskild avgift som tagits ut faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet vann laga kraft. Med anledning av *Kronofogdemyndighetens* påpekande beträffande sistnämnda bestämmelse hänvisar regeringen till att bestämmelsen ska förstås som att det är fråga om preskription. Eftersom bestämmelsen är utformad på samma sätt som i lagen om värdepappersmarknaden och lagen om handel med finansiella instrument bör, för att undvika missförstånd beträffande övriga bestämmelser, någon annan formulering av lagtexten inte användas här. När det gäller beslutets karaktär av exekutionsurkund är avsikten att den föreslagna bestämmelsen, om att verkställighet får ske enligt utsökningsbalken om avgiften inte betalas i tid, ska klargöra just detta (jfr prop. 2006/07:115 s. 645).

5.4 Avgifter till Finansinspektionen

Regeringens förslag: Finansinspektionen får ta ut avgifter för prövning av anmälningar enligt blankningsförordningen.

De institut som står under tillsyn av Finansinspektionen ska betala årliga avgifter för att bekosta inspektionens övervakning enligt blankningsförordningen.

Regeringen får meddela föreskrifter om avgifterna.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna, förutom *Finansbolagens Förening*, *Näringslivets Regelnämnd*, *Svenska Bankföreningen*, *Svenska Fondhandlareföreningen* och *Svensk Försäkring*, tillstyrker förslaget eller har ingen erinran mot det. Föreningarna och nämnden ifrågasätter att kostnaderna för övervakningen enbart ska betalas av de finansiella företagen.

Skälen för regeringens förslag: Finansinspektionen kommer att få utökade arbetsuppgifter i och med att inspektionen utses som behörig myndighet enligt blankningsförordningen. Med nya arbetsuppgifter följer ökade kostnader som kräver finansiering.

Finansinspektionens verksamhet finansieras dels via anslag på statsbudgeten, dels via avgifter för prövning av ansökningar och anmälningar. De företag som står under tillsyn betalar avgifter till inspektionen enligt förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet. Sistnämnda avgifter ska vara proportionella mot de kostnader som inspektionen haft för tillsynen över respektive företagskategori. Dessa avgifter får inspektionen inte behålla utan de ska redovisas mot inkomstitel på statsbudgeten. Avgifter som tas ut med stöd av förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen får inspektionen behålla.

Den verksamhet som Finansinspektionen kommer att bedriva till följd av blankningsförordningen kommer att bestå dels i prövning av anmälningar, dels i övervakning och kontroll över att blankningsförordningens bestämmelser efterlevs. Anmälningar som ska prövas är sådana som rör tillämpligheten av undantagsbestämmelserna i artikel 17. Dessa nya arbetsuppgifter är därför av det slaget att de kan finansieras genom uttag av avgifter för prövning av anmälningar, delvis av sådant slag att finansieringen bör ske via statsbudgeten.

Som flera remissinstanser har påpekat kommer Finansinspektionens övervakning inte enbart avse institut som står under inspektionens tillsyn, eftersom blankningsförordningen riktar sig till alla fysiska och juridiska personer. Bestämmelser om att de institut som står under inspektionens tillsyn ska betala årliga avgifter för att bekosta inspektionens övervakning finns i exempelvis 6 kap. 4 § lagen om handel med finansiella instrument, 26 § lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument, 7 kap. 13 § lagen om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden och i 20 § lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument. Alla dessa lagar innehåller skyldigheter som riktar sig även till andra än de institut som står under inspektionens tillsyn. Detta är alltså den finansieringsmodell som sedan många år används beträffande

Finansinspektionens övervakning. Det finns enligt regeringens mening inte anledning att göra en annan bedömning avseende finansiering av övervakningen enligt blankningsförordningen. En bestämmelse med motsvarande innehåll som i nämnda lagar bör därför införas även i den föreslagna lagen. I lagen bör det även anges att Finansinspektionen har rätt att ta ut avgifter för prövning av anmälningar enligt blankningsförordningen.

Regeringen bör få meddela föreskrifter om bäge slagen av avgifter.

5.5 Överklagande och handläggning i domstol

Regeringens förslag: Finansinspektionens beslut enligt den nya lagen och enligt artikel 17.7 i blankningsförordningen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Finansinspektionen får bestämma att ett beslut ska gälla omedelbart, om annat inte följer av blankningsförordningen.

Promemorians förslag: I promemorian föreslås att överklaganderätten enbart ska gälla beslut enligt den föreslagna lagen.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har ingen erinran mot det. *Svenska Fondhandlareföreningen* påpekar dock, med anledning av att det i promemorian uttalas att beslut fattade med stöd av blankningsförordningen inte kan överklagas, att det inte kan uteslutas att även Finansinspektionens beslut enligt artiklarna 18–21 och 23 i blankningsförordningen i vissa fall kan överklagas och att frågan om sådan överklagandemöjlighet bör överlämnas till domstol. Även *Fondbolagens förening* anser att det inte kan uteslutas att ett beslut som fattas av Finansinspektionen enligt nämnda artiklar – bl.a. avseende förbud mot blankning – skulle kunna anses vara förenat med sådan verkan mot berörda parter att det bör kunna överklagas. Föreningen anser även att de rekvisit som gäller för att Finansinspektionen ska få fatta beslut enligt nämnda artiklar kan lämpa sig för domstolsprövning. Enligt föreningen bör det därför inte göras några uttalanden i förarbetena om att besluten inte skulle vara överklagbara. *Näringslivets Regelnämnd* och *Svenska Bankföreningen* har anslutit sig till Svenska Fondhandlareföreningens synpunkter.

Skälen för regeringens förslag: Enligt blankningsförordningen ska de behöriga myndigheterna, i enlighet med nationell rätt, kunna fatta beslut om sanktioner för överträdelse av förordningen. De förvaltningsbeslut som främst aktualiseras enligt den föreslagna lagen är beslut om att ta ut en särskild avgift av den som överträtt en bestämmelse i blankningsförordningen. Sådana beslut bör få överklagas.

Finansinspektionen kommer även att kunna fatta beslut med stöd direkt av blankningsförordningen. Beslut fattade med stöd av artiklarna 18–21 och 23 i blankningsförordningen har karaktär av normbeslut som riktar sig till en vidare krets av mottagare. Sådana beslut får normalt sett inte överklagas. Även om ett sådant beslut skulle få stora verkningar för t.ex. ett fondbolag som använder sig av blankning i förvaltningen av en

investeringsfond gäller beslutet på samma sätt för alla. Finansinspektionen kan besluta om åtgärder bl.a. när det föreligger ett ”allvarligt hot mot den finansiella stabiliteten”. Enligt regeringens mening lämpar sig dessa rekvisit inte för domstolsprövning. Finansinspektionens beslut enligt artiklarna 18–21 och 23 i blankningsförordningen bör mot denna bakgrund inte få överklagas.

Finansinspektionen kommer dock att kunna fatta beslut i enskilda fall med stöd av artikel 17 i blankningsförordningen. Enligt artikel 17.7 kan den behöriga myndigheten förbjuda en person från att använda sig av undantaget avseende marknadsgaranter och primärmarknadsoperationer, om myndigheten anser att personen inte uppfyller villkoren för undantaget. Den nya lagen bör därför innehålla en bestämmelse om att beslut enligt artikel 17.7 i blankningsförordningen får överklagas. Motsatsvis innebär den föreslagna bestämmelsen att det föreligger överklagandeförbud beträffande andra typer av beslut som fattas med stöd av blankningsförordningen. Med anledning av *Svenska Fondhandlareföreningens* och *Fondbolagens förenings* påpekande att det bör överlämnas till rättstillämpningen att avgöra om överklagande kan ske noterar regeringen att en rätt att överklaga även andra typer av beslut enligt blankningsförordningen endast kan komma i fråga om en sådan möjlighet behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (jfr 3 § andra stycket förvaltningslagen [1986:223] och det överklagandeförbud i fråga om övriga beslut enligt blankningsförordningen som regeringen föreslår).

Allmänt inom finansmarknadsområdet gäller att de beslut som Finansinspektionen meddelar får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, med krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt. Det har inte framkommit skäl att frånga den allmänna principen i detta lagstiftningsärende. De förvaltningsbeslut som Finansinspektionen meddelar med stöd av den föreslagna lagen bör därför få överklagas till allmän förvaltningsdomstol, med krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Vidare bör Finansinspektionen få bestämma att ett beslut ska gälla omedelbart, om inte annat följer av blankningsförordningen.

6 Samarbete med andra behöriga myndigheter

6.1 Förordningens innehåll

I artiklarna 34–36 och 38–40 i blankningsförordningen finns bestämmelser om utbyte av information mellan behöriga myndigheter inom EU samt mellan behöriga myndigheter och tillsynsmyndigheter i länder utanför EU.

De behöriga myndigheterna ska, enligt artikel 35, samarbeta med varandra när det är nödvändigt eller lämpligt för tillämpningen av förordningen. De är framför allt skyldiga att förse varandra med

information av betydelse för fullgörandet av deras uppgifter enligt förordningen. Vidare är de behöriga myndigheterna enligt artikel 36 skyldiga att samarbeta med Esma vid fullgörandet av sina uppgifter enligt förordningen. Samarbetet med Esma ska ske i enlighet med Esmaförordningen.

Enligt artikel 34.1 i blankningsförordningen gäller tystnadsplikt för alla personer som arbetar eller har arbetat för den behöriga myndigheten, eller för någon myndighet eller fysisk eller juridisk person till vilken den behöriga myndigheten har delegerat uppgifter, inklusive av myndigheten anlidade revisorer och sakkunniga. Konfidentiell information som omfattas av tystnadsplikt får dock lämnas ut när så krävs i samband med rättsliga förfaranden.

Som huvudregel gäller tystnadsplikt avseende information som utbyts mellan behöriga myndigheter som rör affärs- eller driftförhållanden och ekonomiska eller personliga förhållanden (artikel 34.2). Informationen får dock lämnas ut om det finns ett uttryckligt medgivande eller om så krävs i samband med rättsliga förfaranden.

Vidare krävs i artikel 38 att de behöriga myndigheterna, när det är möjligt, ska upprätta samarbetsformer med tillsynsmyndigheter i tredjeland om bl.a. utbyte av information. En förutsättning är därvidlag att den information som ska överföras inom ramen för ett sådant samarbete omfattas av garantier om tystnadsplikt som åtminstone motsvarar dem som anges i artikel 34 i förordningen.

Förordningen innehåller vidare i artiklarna 39 och 40 bestämmelser om skydd för personuppgifter. Vid överföring av personuppgifter mellan medlemsstaterna eller mellan medlemsstaterna och ett tredjeland ska medlemsstaterna tillämpa direktiv 95/46/EG¹⁰, som ligger till grund för personuppgiftslagen (1998:204). Detta innebär i huvudsak att överföring får ske endast om tredjeland säkerställer en adekvat skyddsnivå för personuppgifterna i fråga (artikel 25 eller 26 i direktiv 95/46/EG).

Enligt artikel 37 i blankningsförordningen får en behörig myndighet i en medlemsstat begära bistånd av en behörig myndighet i en annan medlemsstat när det gäller inspektioner på plats eller utredningar. En behörig myndighet som tar emot en sådan begäran ska enligt förordningen antingen själv utföra inspektionen på plats eller utredningen, låta den behöriga myndighet som lämnat begäran delta i kontrollen på plats eller utredningen, låta den behöriga myndigheten som lämnat begäran själv utföra kontrollen på plats eller utredningen, utse revisorer eller sakkunniga för att utföra kontrollen på plats eller utredningen eller dela vissa övervakningsuppgifter med de andra behöriga myndigheterna. Vidare föreskrivs i artikel 37 att Esma får begära att medlemsstaternas behöriga myndigheter ska utföra specifika utredningsuppgifter och inspektioner på plats när Esma har skäl att begära information för att kunna utöva en befogenhet som Esma har enligt blankningsförordningen.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 23.11.1995, s. 31, Celex 31995L0046).

6.2 Överväganden

6.2.1 Utbyte av information

Regeringens bedömning: Det informationsutbyte som blankningsförordningen föreskriver kan komma till stånd inom ramen för gällande svensk rätt.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har ingen erinran mot den.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 2 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) gäller ett förbud mot att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift både för myndigheten där uppgiften är sekretessbelagd och för personer som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i myndighetens verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, tjänsteplikt eller annan liknande grund.

Beträffande Finansinspektionens möjlighet att *lämna ut* uppgifter till utländska myndigheter kan det inledningsvis konstateras att det kan komma att handla om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 30 kap. 4 eller 6 § OSL. En svensk myndighets möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en utländsk myndighet regleras i 8 kap. 3 § OSL. Uppgift som är sekretessbelagd enligt OSL får enligt bestämmelsen inte lämnas ut till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation i andra fall än då utlämnandet sker i enlighet med föreskrift i lag eller förordning eller då uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller mellanfolkliga organisationen. Bestämmelsen ger – som regeringen konstaterat i flera tidigare lagstiftningsärenden på finansmarknadsområdet – Finansinspektionen goda möjligheter att i sitt arbete lämna ut handlingar och uppgifter till utländska behöriga myndigheter (se bl.a. prop. 1992/93:89 s. 135, prop. 2006/07:5 s. 350 och prop. 2011/12:40 s. 20).

Beträffande Finansinspektionens möjligheter att *hämta in* information och bibehålla eventuell sekretess gäller följande. Enligt 30 kap. 7 § första stycket första meningen OSL gäller sekretess hos en statlig myndighet i verksamhet som avser bl.a. tillsyn, övervakning och kontroll på finansmarknadsområdet, i den utsträckning riksdagen har godkänt avtal om detta med en annan stat eller en mellanfolklig organisation, för sådan uppgift om affärs- eller driftförhållanden och ekonomiska eller personliga förhållanden som myndigheten har fått enligt avtalet. I begreppet avtal anses ingå bl.a. rättsakter som gäller till följd av Sveriges medlemskap i EU, dvs. anslutningsfördragen, förordningar och direktiv som utfärdas av EU:s institutioner (se bl.a. prop. 2006/07:110 s. 38 och 41 samt RÅ 2007 ref. 45). Sekretess gäller därmed för information som

Finansinspektionen tar emot och som inte får lämnas ut enligt blankningsförordningen.

Med begreppet samarbetsformer i artikel 38 i blankningsförordningen torde bl.a. avses samförståndsavtal (eng. Memorandum of Understanding), som innehåller allmänt hållna förpliktelser för parterna. Det förefaller rimligt att anta att Finansinspektionen, för att bl.a. kunna säkerställa de nämnda garantierna om tystnadsplikt, kommer att behöva ingå internationella överenskommelser för att tillgodose blankningsförordningens krav på samarbetsformer.

Om Finansinspektionen i framtiden ingår ett avtal med tredjeländ om informationsutbyte – inom ramen för sådana samarbetsformer som avses i artikel 38 i blankningsförordningen – kan det diskuteras om riksdagen verkligen i enlighet med vad som krävs i 30 kap. 7 § första stycket första meningen OSL godkänt detta avtal. Enligt 30 kap. 7 § första stycket andra meningen OSL gäller dock sekretess även för sådana uppgifter som Finansinspektionen har fått från en utländsk myndighet eller ett utländskt organ enligt något annat avtal, om regeringen meddelar föreskrifter om det. I 8 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) anges de myndigheter och organ som Finansinspektionen träffat avtal med och vars uppgifter omfattas av sekretess. Om Finansinspektionen avser att ingå ett avtal om informationsutbyte med en tillsynsmyndighet i tredjeländ, bör Finansinspektionen därför anmäla detta till Finansdepartementet för att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om att sekretess ska gälla för de uppgifter som inspektionen får enligt avtalet.

Sammantaget görs bedömningen att det informationsutbyte mellan behöriga myndigheter och den därmed förenade tystnadsplikt som blankningsförordningen föreskriver inte strider mot den gällande regleringen på finansmarknadsområdet. Det bör i det sammanhanget särskilt noteras att sekretessen enligt blankningsförordningen beträffande information som utbyts mellan behöriga myndigheter gäller för affärs- eller driftförhållanden eller för ekonomiska eller personliga förhållanden (artikel 34.2). Samma avgränsning görs i 30 kap. 4, 6 och 7 §§ OSL.

Vidare görs bedömningen att det inte behövs någon bestämmelse i den nya lagen som reglerar informationsutbytet med andra behöriga myndigheter och med Esmå. Att Finansinspektionen har en förpliktelse att samarbeta med dem följer redan av blankningsförordningen.

För att Finansinspektionens övervakning enligt den nya lagen ska få samma sekretesskydd som annan övervakning på finansmarknadsområdet krävs dock en ändring i 30 kap. 6 § OSL. Denna fråga behandlas i avsnitt 7.

6.2.2 Samarbete vid särskild begäran

<p>Regeringens bedömning: Finansinspektionen får, med stöd av artikel 37 i blankningsförordningen, vidta de åtgärder som anges där. Några svenska lagstiftningsåtgärder krävs inte i denna del.</p>
--

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har ingen erinran mot den.

Skälen för regeringens bedömning: Blankningsförordningen ger Finansinspektionen möjlighet att överlämna en förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning till en annan behörig myndighet eller en sakkunnig person. Av 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen framgår att en förvaltningsuppgift kan överlämnas till juridiska personer och enskilda individer. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning, krävs stöd i lag för överlämnandet. Befogenheten för Finansinspektionen att överlämna åt en annan behörig myndighet eller åt en revisor eller sakkunnig att utföra en kontroll på plats eller en utredning följer redan av blankningsförordningen som gäller direkt i alla medlemsstater. Eftersom blankningsförordningen är att jämställa med svensk lag krävs inte någon ytterligare överlåtelse av myndighetsutövning i den föreslagna lagen. I och med att Sverige har tillträtt Lissabonfördraget har den överlåtelse av beslutanderätt som förordningen förutsätter och som medger att en utländsk myndighet får delta i eller själv utföra kontroller och utredningar i Sverige redan skett (se prop. 2007/08:168 s. 41 ff.). Någon ytterligare överlåtelse krävs därför inte (jfr prop. 2009/10:217 s. 29).

6.2.3 Samarbete i övrigt med tillsynsmyndigheter i tredjeland

Regeringens bedömning: Det krävs inte några lagändringar för att Finansinspektionen ska kunna komma överens om samarbetsformer med tillsynsmyndigheter i tredjeländer.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har ingen erinran mot den. *Datainspektionen* påpekar dock att det bör bedömas om de samarbetsformer som ska inrättas kan innebära att personuppgifter utlämnas till tredjeland utan att landet har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifterna och därmed om det är nödvändigt att göra undantag från förbudet mot detta i personuppgiftslagen.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt artikel 10 i blankningsförordningen gäller kraven på anmälan och offentliggörande för fysiska eller juridiska personer som har sin hemvist eller är etablerade i unionen eller i ett tredjeland. I skäl 39 uttalas att eftersom vissa åtgärder enligt blankningsförordningen kan gälla även för fysiska och juridiska personer utanför EU, krävs ett samarbete mellan de behöriga myndigheterna och tillsynsmyndigheterna i tredjeland. Enligt artikel 38 i blankningsförordningen ska de behöriga myndigheterna, när så är möjligt, komma överens om samarbetsformer med tillsynsmyndigheter i tredjeländer avseende fullgörandet av förpliktelser som uppkommer enligt förordningen i tredjeländer samt om att dessa myndigheter ska vidta liknande åtgärder för att komplettera de åtgärder som ska vidtas enligt kapitel V, dvs. de åtgärder som har beskrivits i avsnitt 4.2. Det har redan berörts i avsnitt 6.2.1 att artikel 38 i blankningsförordningen kan komma att kräva att de behöriga myndigheterna ingår avtal om informationsutbyte med tillsynsmyndigheter i tredjeländer.

Blankningsförordningens bestämmelser ger de behöriga myndigheterna i uppgift att komma överens med tillsynsmyndigheter i tredjeland om samarbetsformer som skapar skyldigheter för tillsynsmyndigheterna i tredjeland att agera i förhållande till företag och enskilda som befinner sig under deras jurisdiktion. Som angetts i avsnitt 6.2.1 torde med begreppet samarbetsformer avses bl.a. samförståndsavtal, dvs. det är fråga om internationella överenskommelser med tillsynsmyndigheter i länder utanför EU. De överenskommelser som kan bli aktuella enligt artikel 38 är endast avsedda att utsträcka räckvidden för blankningsförordningens bestämmelser utanför EU. Därför görs bedömningen att artikel 38 i blankningsförordningen inte aktualiserar frågor om överlåtelse av rättsskipnings- eller förvaltningsuppgifter till annan stat eller utländskt organ enligt 10 kap. 8 § regeringsformen.

Ett avtal som Finansinspektionen ingår i syfte att upprätta samarbetsformer enligt artikel 38 i blankningsförordningen är emellertid en sådan internationell överenskommelse som enligt regeringsformens bestämmelser som huvudregel ska ingås av regeringen. Av 10 kap. 2 § regeringsformen följer dock att regeringen får uppdra åt en förvaltningsmyndighet att ingå sådana internationella överenskommelser som inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Regeringen avser därför att genom en ändring i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen ge Finansinspektionen ett sådant uppdrag. Finansinspektionen behöver vidare anmäla till Finansdepartementet när en internationell överenskommelse ingås så att information som erhålls från en utländsk myndighet enligt överenskommelsen kan bli föremål för föreskrifter om sekretess (se avsnitt 6.2.1). I det sammanhanget kan regeringen också, som *Datainspektionen* påpekat, om nödvändigt föreskriva om undantag från förbudet mot överföring av personuppgifter enligt 33 § personuppgiftslagen.

7 Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla för uppgifter om enskilda ekonomiska eller personliga förhållanden i Finansinspektionens övervakning och kontroll enligt den nya lagen med kompletterande bestämmelser till blankningsförordningen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna, förutom *Sveriges advokatsamfund*, tillstyrker förslaget eller har ingen erinran mot det. Advokatsamfundet anför att det kan ifrågasättas om det skydd som erhålls genom den föreslagna ändringen i 30 kap. 6 § OSL är tillräckligt för att motsvara det skydd som följer av blankningsförordningen.

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 34.1 i blankningsförordningen ska tystnadsplikt gälla för alla fysiska eller juridiska personer som arbetar eller har arbetat för den behöriga myndigheten. Konfidentiell information som omfattas av tystnadsplikt får enligt

artikeln inte lämnas ut till annan fysisk eller juridisk person eller myndighet, utom när så krävs i samband med rättsliga förfaranden.

Bestämmelser om sekretess för Finansinspektionens verksamhet finns bl.a. i 30 kap. 4 och 6 §§ OSL. I 30 kap. 4 § regleras den sekretess som gäller i Finansinspektionens verksamhet som avser tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet. I 30 kap. 6 § OSL regleras den sekretess som gäller för Finansinspektionens övervakning eller kontroll över finansmarknaderna enligt viss angiven lagstiftning, vilket har ansetts vara en från tillståndsgivningen och tillsynen skild verksamhet (se prop. 1984/85:157 s. 73). Bland den lagstiftning som anges i sistnämnda lagrum kan nämnas lagen om handel med finansiella instrument och lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument.

I likhet med bestämmelserna i de lagar som finns angivna i 30 kap. 6 § OSL riktar sig blankningsförordningens bestämmelser mot vissa beteenden på de finansiella marknaderna. Den verksamhet som med stöd av blankningsförordningen ska bedrivas av den behöriga myndigheten har karaktär av övervakning och kontroll, t.ex. när det gäller anmälningsskyldigheten avseende vissa korta nettopositioner i aktier enligt artikel 5 och kraven för inledande av blankningstransaktioner enligt artikel 12.

I avsnitt 5.2.2 föreslås att Finansinspektionen ska ha rätt att förelägga ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter, handlingar eller annat. Finansinspektionen ska även ha befogenhet att hålla förhör med den som förväntas kunna lämna uppgifter.

Den information som lämnas till Finansinspektionen kan innehålla känsliga uppgifter om t.ex. affärsmässiga förhållanden, vars offentliggörande kan leda till avsevärd ekonomisk skada för en enskild. Med hänsyn härtill och till blankningsförordningens krav på tystnadsplikt bör sekretess därför gälla för Finansinspektionens övervakande verksamhet. OSL bör kompletteras med en bestämmelse om detta. I likhet med vad som gäller enligt de lagar som anges i 30 kap. 6 § första stycket OSL bör uppgifter som har lämnats till Finansinspektionen och som rör den uppgiftsskyldige själv omfattas av sekretess endast om denne kan antas lida skada eller men om uppgiften röjs och sekretess inte motverkar syftet med uppgiftsskyldigheten. En hänvisning till den föreslagna nya lagen med kompletterande bestämmelser till blankningsförordningen bör tas in i 30 kap. 6 § första stycket OSL.

När det gäller förhållandet mellan sekretess enligt 30 kap. 6 § första stycket OSL och skyddet för meddelarfriheten görs följande överväganden. I 30 kap. 30 § OSL finns de tystnadsplikter som enligt det aktuella kapitlet har företräde framför principen om meddelarfrihet, dvs. rätten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar. Denna frihet är inte begränsad när det gäller uppgifter i ett ärende enligt t.ex. lagen om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden (se prop. 2005/06:140 s. 87 f.). Det saknas anledning att behandla uppgifter i ärenden enligt den föreslagna nya lagen på annat sätt. Den föreslagna sekretessbestämmelsen bör således inte inskränka meddelarfriheten.

I artikel 34.1 i blankningsförordningen preciseras inte vad som avses med ”konfidentiell information”. Detta måste därför anses vara något som har lämnats till medlemsstaterna att definiera. Regeringen anser därför, till skillnad från *Advokatsamfundet*, att bestämmelserna i OSL bör anses tillräckliga för att uppfylla blankningsförordningens krav.

8 Ikraftträdandebestämmelser

Regeringens förslag: Den nya lagen med kompletterande bestämmelser till blankningsförordningen ska träda i kraft den 1 januari 2013. Särskild avgift får tas ut endast för överträdelse som har skett efter ikraftträdandet.

Promemorians förslag: I promemorian föreslås att den nya lagen ska träda i kraft den 1 november 2012.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har ingen erinran mot det.

Skälen för regeringens förslag: I artikel 48 i blankningsförordningen anges att förordningen ska tillämpas från och med den 1 november 2012. Den dagen inträder skyldigheter för enskilda i Sverige i enlighet med förordningens materiella bestämmelser, bl.a. anmälningsskyldighet för vissa korta nettopositioner. På grund av den korta tid som medgetts för vidtagande av nödvändiga lagstiftningsåtgärder är det dock inte möjligt att låta lagändringarna träda i kraft den 1 november 2012. De nya lagbestämmelser som föreslås i denna lagrådsremiss bör därför träda i kraft den 1 januari 2013.

Av 2 kap. 10 § regeringsformen följer ett förbud mot retroaktiv strafflagstiftning. Förbudet omfattar formellt inte administrativa sanktioner. Enligt förarbetena skulle det emellertid innebära ett kringgående av förbudet att ge retroaktiv verkan åt administrativa sanktioner av uppenbart repressiv, straffliknande karaktär (prop. 1975/76:209 s. 125). Regeringen anser därför att bestämmelsen om särskild avgift inte bör ges retroaktiv verkan. Särskild avgift bör således få tas ut endast för överträdelse som har skett efter den nya lagens ikraftträdande, vilket bör framgå av en särskild bestämmelse.

För att möjliggöra för marknadsgaranter och primärmarknadsoperationer att före det att den nya lagen träder i kraft få undantag från vissa av blankningsförordningens bestämmelser i enlighet med artikel 17, avser regeringen att i föreskrifter utse Finansinspektionen till behörig myndighet och ge inspektionen möjlighet att ta ut avgifter för behandling av anmälningar enligt artikel 17 i blankningsförordningen.

9 Förslagets konsekvenser

9.1 Inledning

Blankningsförordningen ska tillämpas från och med den 1 november 2012 och medför i sig olika konsekvenser för handeln med finansiella instrument. Europeiska kommissionen har gjort en konsekvensanalys beträffande sitt förslag till blankningsförordning¹¹. *Näringslivets Regelnämnd* efterfrågar i sitt remissvar en närmare analys av konsekvenserna för företag som använder sig av blankning i sin verksamhet. Eftersom konsekvenserna för dessa företag följer direkt av blankningsförordningen hänvisas i den delen till kommissionens konsekvensanalys. I detta avsnitt redogörs för de konsekvenser som förslagen i lagrådsremissen bedöms medföra.

9.2 Förslagets syfte och alternativa lösningar

Syftet med de förslag som lämnas i denna lagrådsremiss är att göra nödvändiga anpassningar i svensk lagstiftning med anledning av blankningsförordningen. Förslagen innebär att en ny lag med kompletterande bestämmelser till blankningsförordningen införs och att en ändring görs i OSL. Syftet är också att de kostnader för Finansinspektionens övervakning som blankningsförordningen innebär ska finansieras av de företag som i huvudsak berörs av bestämmelserna samt inte belasta statsfinanserna.

Blankningsförordningen förutsätter att vissa nationella regler införs t.ex. om utseende av behörig myndighet och sanktioner. Vidare förutsätter blankningsförordningen att medlemsstaterna kompletterar förordningen genom att ge den behöriga myndigheten erforderliga utrednings- och tillsynsbefogenheter. För att ge blankningsförordningen genomslag i svensk rätt krävs därför att Sverige inför regler i de relevanta avseendena. Eftersom den nya reglering som krävs har inslag av skyldigheter för enskilda och av ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden behövs lagstöd för sådana föreskrifter (jfr 8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 § första stycket regeringsformen). Genom den föreslagna lagen tillgodoses blankningsförordningens krav avseende kompletterande reglering i nationell rätt. För att samma sekretesskydd ska gälla på det område som omfattas av blankningsförordningen och den föreslagna nya lagen som gäller beträffande Finansinspektionens övervakning av de finansiella marknaderna i dag, behöver en ändring göras i OSL.

Regelrådet avstyrker förslaget i avsaknad av en närmare analys av administrativa kostnader för berörda företag och alternativa lösningar. När det gäller alternativa lösningar anser regeringen att förslaget i

¹¹ Commission Staff Working Document; Impact Assessment, Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Short Selling and certain aspects of Credit Default Swaps (SEC[2010] 1056).

huvudsak begränsar sig till det som är nödvändigt med hänsyn till blankningsförordningen. Enligt regeringens bedömning finns det inte några alternativa lösningar som skulle vara lämpliga när det gäller de åtgärder som är nödvändiga för att anpassa den svenska lagstiftningen till blankningsförordningen. Om Sverige inte gör nödvändiga anpassningar av svensk lagstiftning till blankningsförordningen är det sannolikt att Europeiska kommissionen inleder ett förfarande om fördragsbrott. När det gäller kostnader för övervakning är förslaget i enlighet med de principer som sedan länge gäller för finansiering av Finansinspektionens verksamhet och eventuella alternativa finansieringsmodeller bör enligt regeringens mening inte övervägas i detta sammanhang.

9.3 Kostnader och andra konsekvenser

Förslagen i denna lagrådsremiss bedöms inte ge några omedelbara effekter på samhällsekonomin. Förslagen innebär dock att Finansinspektionens tillsyn av finansmarknaderna breddas till att omfatta även efterlevnaden av blankningsförordningens bestämmelser om bl.a. anmälnings- och offentliggörandeplikt avseende vissa korta positioner i finansiella instrument och förbud mot s.k. naken blankning. Detta kommer att innebära en ökad arbetsbörda för Finansinspektionen och ett därtill kopplat behov av ökade resurser. I sin tur innebär detta budgetära konsekvenser för Finansinspektionen. Hur stora resurser som Finansinspektionens verksamhet enligt den föreslagna nya lagen kommer att kräva är svårt att bedöma i nuläget, och detta hänger bl.a. samman med hur stort informationsflödet till Finansinspektionen kommer att bli med anledning av blankningsförordningens bestämmelser om anmälningsplikt. Finansinspektionen uppskattar dock att tillsynen kommer ta i anspråk två till tre heltidsanställda personer.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2012 föreslagit och beräknat att Finansinspektionen under åren 2012 t.o.m. 2014 successivt ska tillföras ökade resurser via statens budget (prop. 2010/11:1 utg.omr. 02). Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 2010/11:FiU2, rskr. 2010/11:139).

För sin övervakning enligt den nya lagen föreslås att Finansinspektionen ska ta ut en årlig avgift av företag under tillsyn. Avgiften redovisas mot inkomsttitel på statens budget. Finansinspektionens kostnader för denna verksamhet ska täckas av beslutade och beräknade resurstillskott. För att täcka kostnader som uppkommer för Finansinspektionens prövning av anmälningar enligt blankningsförordningen föreslås också att inspektionen, enligt de föreskrifter som regeringen meddelar, ska ges rätt att ta ut och disponera avgifter för prövningen av de anmälningarna.

Regelrådet har efterlyst en uppskattning av storleken av årliga avgifter för tillsyn och prövning. Som ovan nämnts uppskattar Finansinspektionen att avgifterna för tillsyn kommer motsvara kostnaden för två till tre heltidsanställda personer. Avgifterna för prövningar av undantag för marknadsgaranter och primärmarknadsoperationer (artikel 17 i blankningsförordningen) uppskattar Finansinspektionen initialt kommer uppgå till ca 1,3 miljoner kronor, utspritt på ca 20 företag, för

att därefter stanna vid ca 200 000 kronor per år. Den föreslagna lagen innebär inte några administrativa kostnader för företagen utöver kostnader för avgifter för tillsyn och prövning.

Av blankningsförordningen följer att Finansinspektionen ska samarbeta med andra behöriga myndigheter och även med Esma. Eventuella ökade kostnader för Finansinspektionen med anledning härav ska rymmas inom befintliga budgetramar.

Eftersom Finansinspektionens olika beslut kan komma att överklagas och det även kan bli aktuellt för inspektionen att ansöka om utdömande av vite kan de nya lagregler som föreslås medföra en ökning av antalet mål till allmän förvaltningsdomstol. Det bedöms dock endast bli fråga om ett fåtal beslut som kommer under prövning i domstol. De budgetära konsekvenserna för Sveriges Domstolar hanteras därför inom de befintliga budgetramarna. *Kronofogdemyndigheten* har påpekat att myndigheten inte nämns i promemorians konsekvensanalys. Med anledning härav kan konstateras att Finansinspektionen varje år överlämnar för indrivning mellan fem och tio ärenden avseende överträdelse av bestämmelserna om anmälningsskyldighet enligt lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument och flaggningsplikt enligt lagen om handel med finansiella instrument. Ärenden enligt den föreslagna nya lagen kan förväntas bli färre än så.

I nuläget kan det inte förutses att de förslag som lämnas i lagrådsremissen medför några ytterligare konsekvenser för stat, kommuner, landsting, företag eller enskilda.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning

Inledande bestämmelser

1 §

I paragrafen anges den EU-rättsakt som lagen kompletterar. Bestämmelsen klargör att termer och uttryck i lagen har samma betydelse som i blankningsförordningen.

Behörig myndighet

2 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.

Paragrafen innebär att Finansinspektionen, för svenskt vidkommande, är den behöriga myndighet som avses i blankningsförordningen.

Tillsyn

3 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.

Genom paragrafen får Finansinspektionen de befogenheter som den behöriga myndigheten ska ha enligt artikel 33.2 a, 2 b och 2 d samt artikel 33.3 i blankningsförordningen. Finansinspektionen får härmed möjlighet att förelägga såväl finansiella företag som andra företag och fysiska personer att tillhandahålla t.ex. olika handlingar.

Med uttrycket ”uppgiftslämnandet” i *andra stycket* avses samtliga upplysningar som Finansinspektionen får begära att någon lämnar, dvs. såväl uppgifter och handlingar som annat.

4 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.

Av paragrafen framgår att Finansinspektionen, utöver vad som följer av 3 §, har möjlighet att meddela de förelägganden som behövs för att se till att blankningsförordningen följs. Detta innebär att inspektionen kan ingripa genom att förelägga den som brutit mot blankningsförordningens bestämmelser att inom viss tid göra rättelse, antingen genom att vidta vissa åtgärder eller genom att upphöra med visst agerande. Genom paragrafen ges Finansinspektionen den befogenhet som den behöriga myndigheten ska ha enligt artikel 33.2 e i blankningsförordningen.

5 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.

Av paragrafen följer att Finansinspektionen får förena ett föreläggande med vite. Finansinspektionen har dock inte rätt att besluta om utdömande av vite, utan får enligt allmänna bestämmelser ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att vitet ska dömas ut. Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten.

Särskild avgift

6 och 7 §§

Förslaget behandlas i avsnitt 5.3.

Genom paragrafen införs regler om särskild avgift. Härigenom tillgodoses det krav som ställs i artikel 41 i blankningsförordningen på att medlemsstaterna ska fastställa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för överträdelser av förordningens bestämmelser. I syfte att skapa tydlighet anges i paragrafen de olika situationer där uttag av särskild avgift kan aktualiseras. Avsikten är att alla typer av överträdelser som kan komma i fråga ska omfattas av uppräknningen. Paragrafen har utformats med förebild i bl.a. 20 och 21 §§ lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument.

För att den särskilda avgiften ska kunna vara en effektiv, proportionell och avskräckande sanktion anges en vid ram inom vilken

Finansinspektionen efter omständigheterna i det enskilda fallet kan göra en nyanserad bedömning i fråga om den särskilda avgiftens storlek. Vissa överträdelse kan vara av mindre allvarlig art, varför den lägsta avgiften som får tas ut inte är högre än 5 000 kronor. De överträdelse som har karaktär av åsidosatt anmälningsskyldighet eller åsidosatt plikt att offentliggöra en kort nettoposition bör inte kunna föranleda en högre särskild avgift än vad som i dag gäller för utebliven anmälan eller uteblivet offentliggörande av vissa innehav av aktier enligt lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument (se 6 kap. 3 a § andra stycket nämnda lag). I de fallen får en särskild avgift tas ut med högst fem miljoner kronor. För överträdelse av ett förbud enligt blankningsförordningen att genomföra en viss transaktion får avgiften högst bestämmas till 10 miljoner kronor.

8 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.3.

I paragrafen anges en tidsfrist inom vilken den som Finansinspektionen överväger att ta ut en särskild avgift av måste få en upplysning om att inspektionen har tagit upp frågan. Om någon sådan upplysning inte delges, får särskild avgift inte tas ut. Genom denna bestämmelse ges den enskilde samma möjligheter att ta tillvara sin rätt innan ett beslut meddelas om att ta ut en särskild avgift som enligt 6 kap. 3 b § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument och enligt 22 § lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument.

9 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.3.

I paragrafen ges utrymme för Finansinspektionen att i fall som bedöms som ringa eller ursäktliga eller om det annars finns särskilda skäl, efterge en särskild avgift. Bestämmelsen motsvarar 6 kap. 3 c § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument och 23 § lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument. Bedömningen bör utgå från omfattningen av överträdelsen i det enskilda fallet. Om t.ex. en anmälan inte ges in inom rätt tid och detta beror på omständigheter som den anmälningsskyldige inte rimligen kunnat råda över eller förutse kan överträdelsen anses vara ursäktlig. Det bör också beaktas om den som har gjort sig skyldig till en överträdelse har försökt att vidta rättelse och om detta varit möjligt. Med särskilda skäl avses främst förmildrande omständigheter i det enskilda fallet, exempelvis sådana fall där avgiften slår hårt mot enskilda fysiska personer. Den enskildes ekonomiska förhållanden kan således vägas in i bedömningen.

10 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.3.

I paragrafen anges inom vilken tid en särskild avgift ska betalas. Utebliven betalning medför de konsekvenser som följer av 11–13 §§.

11–13 §§

Förslaget behandlas i avsnitt 5.3.

I paragraferna finns bestämmelser som avser verkställighet av särskild avgift. De motsvarar vad som gäller beträffande verkställighet av särskild avgift enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Av 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken följer att en förvaltningsmyndighets beslut får verkställas om det finns en särskild föreskrift om detta. För att Finansinspektionens beslut om särskild avgift ska kunna verkställas utan domstolsförfarande har en bestämmelse om detta införts. En avgift ska betalas inom 30 dagar efter det att beslutet om den vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet. Om avgiften inte betalas i tid ska Finansinspektionen lämna den för indrivning. Om inte verkställighet har skett inom fem år från det att beslutet vunnit laga kraft faller avgiften bort – dvs. fordran på särskild avgift preskriberas.

Avgifter till Finansinspektionen

14 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sådana avgifter som Finansinspektionen får ta ut med anledning av blankningsförordningen. Bestämmelsen omfattar såväl avgifter av engångskaraktär som årliga avgifter.

I *första stycket* ges Finansinspektionen rätt att ta ut avgifter för prövning av sådana anmälningar som ett företag eller någon annan ska göra enligt blankningsförordningen. Det kan exempelvis röra sig om anmälningar enligt artikel 17 rörande tillämpningen av de undantagsbestämmelser som finns i den artikeln. I *andra stycket* regleras skyldigheten att betala årliga avgifter till Finansinspektionen. Den krets av företag som omfattas av avgifterna är de finansiella institut som står under Finansinspektionens tillsyn.

I *tredje stycket* bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om avgifterna enligt första och andra styckena. Föreskrifter om sådant avgiftsuttag kommer att finnas i förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen samt i förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet.

Överklagande m.m.

15 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

Av *första stycket* följer att Finansinspektionens beslut enligt lagen och enligt artikel 17.7 i blankningsförordningen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut om att en person inte uppfyller villkoren för att få undantag från vissa av bestämmelserna i blankningsförordningen kan alltså överklagas. Bestämmelsens uppräknade överklagbara beslut är uttömmande, dvs. det råder överklagandeförbud

beträffande andra typer av beslut fattade med stöd av blankningsförordningen.

Enligt *andra stycket* krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt.

16 §

Av paragrafen följer att Finansinspektionen får, i den mån inte annat följer av blankningsförordningen, bestämma att ett beslut ska gälla omedelbart. Detta kan främst komma i fråga när det är av vikt att ett agerande stoppas eller att rättelse görs med omedelbar verkan.

10.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

30 kap. 6 §

Förslaget behandlas i avsnitt 7.

I paragrafen regleras sekretess för bl.a. Finansinspektionens verksamhet. I *första stycket* har en hänvisning till den nya lagen med kompletterande bestämmelser till blankningsförordningen lagts till. Detta innebär att sekretess gäller i Finansinspektionens övervakande verksamhet enligt den lagen.

Bilaga 1 Europaparlamentets och rådets förordning
(EU) nr 236/2012 av den 14 mars 2012 om blankning
och vissa aspekter av creditswappar

Bilaga 2 Sammanfattning av promemorian Blankning

Den 1 november 2012 ska Europaparlamentets och rådets förordning om blankning och vissa aspekter av creditswappar (blankningsförordningen) börja tillämpas. Förordningen hade vid promemorians remittering antagits av rådet och Europaparlamentet men ännu inte offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. Den finns dock tillgänglig i svensk översättning. Blankning innebär försäljning av ett värdepapper som man inte äger vid tidpunkten för försäljningen. Värdepappret lånas in stället av en långivare och köps tillbaka vid en senare tidpunkt för återlämning till långivaren. Blankning, liksom andra typer av korta positioner innebär att man kan tjäna pengar på en nedåtgående marknad men används för flera ändamål. Blankningsförordningen syftar till att minska riskerna för att blankning eller blankningsliknande transaktioner avseende aktier eller statspapper bidrar till att skapa instabilitet på de finansiella marknaderna. Förordningen innehåller bl.a. bestämmelser om anmälningsplikt avseende vissa korta positioner i finansiella instrument, skyldighet att offentliggöra vissa korta positioner och begränsningar av s.k. naken blankning. Vidare ges den behöriga myndigheten och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) vissa befogenheter att vidta åtgärder när exceptionella omständigheter råder.

I promemorian föreslås en ny lag med kompletterande bestämmelser till blankningsförordningen. Lagförslaget syftar till att anpassa svensk lagstiftning till förordningen. I den nya lagen anges att Finansinspektionen är behörig myndighet enligt förordningen. Det införs dessutom bestämmelser om Finansinspektionens övervaknings- och utredningsbefogenheter och möjligheter att ingripa vid överträdelser av förordningen. Huvuddelen av bestämmelserna i blankningsförordningen får ingen motsvarighet i den föreslagna lagen, eftersom förordningen är bindande i sin helhet och direkt tillämplig i Sverige. Vidare föreslås en ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för att sekretesskydda uppgifter om enskilda ekonomiska eller personliga förhållanden som Finansinspektionen får i sin övervakning och kontroll enligt den nya lagen. Den nya lagen och ändringen i offentlighets- och sekretesslagen föreslås träda i kraft samma dag som blankningsförordningen ska börja tillämpas, dvs. den 1 november 2012.

Bilaga 3 Promemorians lagförslag

Förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om blankning och vissa aspekter av kreditswappar¹ (blankningsförordningen).

Termer och uttryck i denna lag har samma betydelse som i blankningsförordningen.

Behörig myndighet

2 § Finansinspektionen är behörig myndighet enligt blankningsförordningen.

Ingripanden

Övervakning

3 § För att se till att blankningsförordningen följs får Finansinspektionen förelägga

1. ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter, handlingar eller något annat, och
2. den som förväntas kunna lämna upplysningar i saken att inställa sig till förhör på tid och plats som inspektionen bestämmer.

Första stycket gäller inte om uppgiftslämnandet skulle strida mot den i lag reglerade tystnadsplikten för advokater.

4 § Finansinspektionen får, utöver vad som följer av 3 §, förelägga den som har åsidosatt sina skyldigheter enligt blankningsförordningen att, inom viss tid, vidta en viss åtgärd för att komma till rätta med situationen eller upphöra med ett visst agerande.

Vite

5 § Ett föreläggande enligt denna lag får förenas med vite.

¹ Benämningen ska justeras med förordningsnummer och datum, vilka uppgifter blir kända först efter publicering i Europeiska unionens officiella tidning (EUT).

Särskild avgift

6 § Finansinspektionen ska besluta att en särskild avgift ska tas ut av den som åsidosätter sina skyldigheter enligt blankningsförordningen genom att

1. inte anmäla att en kort nettoposition i aktier har uppnått eller sjunkit under relevant tröskelvärde i enlighet med artikel 5,

2. inte offentliggöra uppgifter om en betydande kort nettoposition i aktier i enlighet med artikel 6,

3. inte anmäla att en kort nettoposition i emitterade statspapper har uppnått eller sjunkit under de relevanta tröskelvärdena i enlighet med artikel 7,

4. inte anmäla att en position utan täckning i en statskreditswapp har uppnått eller sjunkit under de relevanta tröskelvärdena i enlighet med artikel 8,

5. inte iaktta det som föreskrivs i artikel 9 vid anmälan eller offentliggörande enligt artikel 5, 6, 7 eller 8,

6. inte föra register över bruttopositioner som skapar en betydande kort nettoposition i enlighet med artikel 9,

7. utföra en blankning av en aktie som är upptagen till handel på en handelsplats trots att villkoren i artikel 12 inte är uppfyllda,

8. utföra en blankning av ett statspapper trots att villkoren i artikel 13 inte är uppfyllda,

9. utföra en statskreditswapptransaktion trots att villkoren i artikel 14 inte är uppfyllda,

10. inte se till att det finns sådana rutiner som anges i artikel 15,

11. inte underrätta om förändringar i enlighet med artikel 17.9 och 17.10,

12. inte anmäla eller offentliggöra information om korta nettopositioner i ett visst finansiellt instrument eller en viss klass av finansiella instrument när en sådan position uppnår eller sjunker under relevant tröskelvärde och en anmälan eller ett offentliggörande av sådana positioner har krävts av Finansinspektionen med stöd av artikel 18,

13. inte anmäla en betydande ökning av avgifter som begärs för utlåning av specifika finansiella instrument eller klasser av finansiella instrument när en anmälan av sådana ökning har krävts av Finansinspektionen med stöd av artikel 19,

14. utföra en sådan transaktion som anges i artiklarna 20, 21 och 23 i strid med ett förbud mot eller ett villkor eller begränsning för transaktionen som har meddelats av Finansinspektionen med stöd av någon av artiklarna,

15. inte anmäla eller offentliggöra en kort nettoposition i ett visst finansiellt instrument eller i en klass av finansiella instrument när en anmälan eller ett offentliggörande har krävts av Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten med stöd av artikel 28.1 a, eller

16. utföra en sådan transaktion som avses i artikel 28.1 b i strid med ett förbud mot eller villkor för transaktionen som har meddelats av Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten med stöd av artikeln.

Den särskilda avgiften ska i de fall som avses i

1. första stycket 1–6, 10–13 och 15 uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 5 miljoner kronor, och

2. första stycket 79, 14 och 16 uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 50 miljoner kronor.

Avgiften tillfaller staten.

7 § Finansinspektionen får besluta om en särskild avgift bara om den som avgiften gäller, inom två år från det att överträdelsen ägde rum, har delgetts en upplysning om att frågan om särskild avgift har tagits upp av inspektionen.

8 § Om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller det annars finns särskilda skäl, får en särskild avgift efterges helt eller delvis.

9 § En särskild avgift ska betalas till Finansinspektionen inom trettio dagar efter det att beslutet om den har vunnit laga kraft eller efter den längre tid som anges i beslutet.

10 § Finansinspektionen ska lämna en särskild avgift för indrivning, om avgiften inte har betalats inom den tid som anges i 9 §.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

11 § Ett beslut om särskild avgift får verkställas enligt utsökningsbalken, om avgiften inte har betalats inom den tid som anges i 9 §.

12 § En särskild avgift som har beslutats faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

Avgifter för anmälningar och övervakning

13 § Finansinspektionen får ta ut avgifter för prövning av anmälningar enligt blankningsförordningen.

För att bekosta Finansinspektionens övervakning enligt denna lag ska de företag som står under inspektionens tillsyn betala årliga avgifter.

Regeringen får meddela föreskrifter om avgifter enligt första och andra styckena.

Överklagande m.m.

14 § Finansinspektionens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

15 § Finansinspektionen får bestämma att ett beslut ska gälla omedelbart, om annat inte följer av blankningsförordningen.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2012.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 30 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 kap.

6 §

Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i övervakning eller kontroll för sådan uppgift om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden som på begäran har lämnats av någon som är skyldig att lämna uppgifter till myndigheten, om övervakningen eller kontrollen sker enligt

- | | |
|--|---|
| 1. lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument, | |
| 2. lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet, | |
| 3. lagen (2000:1087) om anmälningskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument, | |
| 4. lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet, | |
| 5. lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument, <i>eller</i> | 5. lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument, |
| 6. lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbudanden på aktiemarknaden | 6. lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbudanden på aktiemarknaden, <i>eller</i> |
| | 7. lagen (2012:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning. |

Om en uppgift som avses i första stycket rör den uppgiftsskyldige, gäller sekretessen endast om denne kan antas lida skada eller men om uppgiften röjs och sekretessen inte motverkar syftet med uppgiftsskyldigheten.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2012.

Bilaga 4 Remissinstanser som har haft möjlighet att yttra sig över promemorian Blankning

Sveriges riksbank, Göta hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Datainspektionen, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, Regelrådet, Aktietorget AB, Burgundy AB, Euroclear Sweden AB, Far, Finansbolagens förening, Fondbolagens förening, Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden, Handelshögskolan i Stockholm, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Nasdaq OMX Stockholm AB, Nordic Growth Market MGM AB, Näringslivets Regelnämnd, Svensk Försäkring, Svenska Bankföreningen, Svenska Fondhandlareföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Sveriges Aktiesparares Riksförbund, Sveriges Finansanalytikers förening och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).