



Finansdepartementet

Deres ref:

Vår ref: MMS

Dato: 3. april 2020

Høringsuttalelse – forslag til endringer i hvitvaskingsloven og -forskriften

Verdipapirsentralen ASA (Euronext VPS) viser til Finansdepartementets høringsbrev av 17. desember 2019, med forslag til endringer i hvitvaskingsloven og -forskriften. Høringsfristen er 23. mars 2020. Vi takker for at vi har fått utsatt frist med å levere høringssvar.

1. Innledning og oppsummering

VPS og VPS' kontoførere har over tid sett at det er enkelte utfordringer med hensyn til hvitvaskingsloven og -forskriftens anvendelse på verdipapirområdet og i relasjon til finansielle instrumenter registrert i en verdipapirsentral. Dette er knyttet til regulering og forhold som for så vidt ikke er nye, men som har fått økt oppmerksomhet og betydning pga det økte fokus på hvitvaskingsreguleringen og risiko knyttet til hvitvasking en har sett over flere år.

Euronext VPS er positive til at det er foreslått regler om delvis avviking av kundeforhold ved å sperre konkrete produkter og tjenester. Som fremgår nedenfor i punkt 2 mener vi at det på verdipapirområdet er behov for en avklaring mht når en kontotilbyder skal benytte løsningen i § 4-18 annet ledd og når en skal benytte løsningen i § 4-17. Vi ber også om at skatteforvaltningsforskriften endres i samsvar med de endringer som fastsettes i hvitvaskingsforskriften.

I tillegg til våre merknader til høringsforslagene har vi i det følgende satt fokus på to problemstillinger i relasjon til finansielle instrumenter registrert i en verdipapirsentral. Dette gjelder:

1. en problemstilling knyttet til innføring i et norsk verdipapirregister av finansielle instrumenter som allerede har et eierregister og det ikke er mulig å gjennomføre kundetiltak på alle eksisterende eiere, og
2. en problemstilling knyttet til konti hvor innehaver ikke lenger eksisterer og hvor nye regler om delvis avviking bare er en delvis løsning. Det er behov for en løsning som bidrar til at ikke antallet sperrede konti vil vokse uten utsikter til en senere reduksjon. Verdipapirsentralloven har i motsetning til banklovgivningen ikke regler om foreldelse/avslutning av konti hvor innehaver ikke lenger eksisterer.

Vi gjør oppmerksom på at VPS også tidligere har tidligere tatt opp disse forholdene i et brev av 07.03.2016 til hvitvaskingslovutvalget.¹

Ved innføring av et eksisterende finansielt instrument i VPS Registeret må samtlige beholdninger tilordnes en VPS-konto. Tilgjengelig informasjon og dokumentasjon vil ofte være mangelfull for en

¹ Brevet var stilet til Finanstilsynet.

andel av innehaverne slik at kundetiltak ikke kan gjennomføres. Hvitvaskingsloven tillater dermed ikke at det etableres kundeforhold for disse innehaverne. Samtidig krever verdipapirregisterloven (og ny verdipapirsentrallov), samt for norske aksjer aksjelovgivningen, at samtlige utstedte instrumenter i ISIN-et innføres i VPS-registeret og plasseres på konto i innehaverens navn. En nektelse av registrering på dette grunnlag kan imidlertid være uheldig for selskapet og de øvrige investorene. For Euronext VPS og kontoførerne blir det dermed et valg mellom å bryte hvitvaskingsloven eller ikke innføre det finansielle instrumentet. Vi foreslår at hvitvaskingsloven endres slik at konti kan opprettes for disse innehaverne, dog med sperring slik som for konti hvor delvis avvikling er gjennomført.

Vi bidrar gjerne med ytterligere informasjon og vurderinger dersom det er ønskelig.

2. Avvikling av kundeforhold

En typisk situasjon som gjør at kundetiltak ikke kan gjennomføres er at det ikke oppnås kontakt med kunden. Det oppstår da en plikt til å avvikle kundeforholdet, jf. hvitvaskingsloven § 24. En verdipapirkonto kan ikke avsluttes før alle finansielle instrumenter er solgt eller flyttet til andre verdipapirkonti. Dersom avviklingen ikke skjer i samarbeid med kunden, må ev. finansielle instrumenter tvangsselges eller tvangsflyttes til en annen konto som disponeres av kontotilbyder før verdipapirkontoen kan avsluttes. Tvangssalg og tvangsflytting må ha et rettslig grunnlag. Rettslig grunnlag finnes ikke i hvitvaskingsloven eller annen lovgivning, og begge alternativer reiser en rekke problemstillinger som ikke er løst. I praksis innebærer dette at avvikling av verdipapirkonto ikke er et reelt alternativ. Dersom det ikke oppnås kontakt med innehaver av en verdipapirkonto fremstår således sperring av kontoen som den eneste tilgjengelige løsning.

Forslaget til ny §§ 4-17 og 4-18 i hvitvaskingsforskriften lyder slik:

§ 4-17 Avvikling av kundeforhold – delvis avvikling

- (1) Rapporteringspliktige kan gjennomføre en delvis avvikling av kundeforholdet, ved å sperre konkrete produkter og tjenester relatert til de kundetiltak som ikke lar seg gjennomføre.*
- (2) Avvikling av grunnleggende tjenester for å ivareta finansiell inkludering skal vurderes særskilt.*
- (3) Vurderinger etter første ledd skal dokumenteres og lagres i henhold til hvitvaskingsloven § 30.*

§ 4-18 Tilbakeføring av kundemidler ved avvikling av kundeforholdet

- (1) Ved avvikling av kundeforhold skal kundemidler som hovedregel tilbakeføres til kunden.*
- (2) Der kundeforholdet er besluttet avviklet etter § 242, kan rapporteringspliktige sperre kundemidler frem til kunden gir tilstrekkelig informasjon til å utføre kundetiltak eller anvisning på hvordan kundemidlene skal tilbakeføres.*
- (3) Der kundeforholdet er besluttet avviklet etter § 24, og kundens anvisninger om utbetaling av tilgodehavende ved kundeavvikling sannsynligvis utgjør en hvitvaskings- eller terrorfinansieringshandling, skal den rapporteringspliktige ikke gjennomføre utbetalingen. Kundemidlene kan sperres av den rapporteringspliktige frem til kunden anviser en utbetalingsform som ikke strider mot første punktum. Når kundemidler sperres anses ikke kundeforholdet å være avsluttet*

² Hvitvaskingsloven § 24 (4) Dersom kundetiltak som ledd i løpende oppfølging ikke kan gjennomføres, skal rapporteringspliktige avvikle kundeforholdet.

Som departementet kanskje er kjent med er det bare mulig å sperre en verdipapirkonto for *utgående* transaksjoner. Sperringen er således ikke fullstendig. Det vil fortsatt kunne skje transaksjoner på kontoen *som ikke er initiert av kontohaver*, f.eks. tildeling av utbytteaksjer, splitt/spleis og andre corporate actions. Når det skjer selskapshendelser i finansielle instrumenter må de nødvendigvis også gjennomføres på instrumenter holdt på sperrede konti.

Vi er noe i tvil om dette at kontiene ikke er sperret for transaksjoner ved selskapshendelser innebærer at sperringen skal anses som en delvis avvikling av kundeforholdet som reguleres av høringsforslaget § 4-17, eller om det skal anses som å sperre kundemidler frem til kundetiltak eller anvisning på hvordan kundemidlene skal tilbakeføres etter forslaget til ny § 4-18 annet ledd.

Vi legger til grunn at løsningen i § 4-17 som skal anvendes, men ber departementet klargjøre dette. En sperring etter § 4-17 vil medføre at kontoen sperres, men ikke avsluttes. Vi mener det er behov for regler som også gjør at kontoen kan avsluttes etter en viss tid for å unngå et stadig økende antall slike konti, vi viser her til pkt. 4 nedenfor. Vi mener også at det er behov for at det presiseres i forskriften at den rapporteringspliktiges plikt til å foreta løpende kundetiltak ikke gjelder så lenge kontoen er sperret.

Finanstilsynet viser for øvrig i høringsnotatet til at Finanstilsynet har foretatt nødvendige avklaringer med Skattedirektoratet. Det følger av skatteforvaltningsforskriften § 7-3-17 og § 7-3-24 at opplysningspliktige plikter å avslutte en konto dersom kontohaver har gitt feilaktige eller utilstrekkelige opplysninger ved kontoopprettelsen, og dette ikke rettes innen 90 dager. Vi kan ikke se at Skattedirektoratet har gitt utfyllende veiledning om gjennomføringen av avslutning av verdipapirkonti eller andre konti. Vi ber om at skatteforvaltningsforskriften endres i samsvar med de endringer som fastsettes i hvitvaskingsforskriften, slik at det åpnes for å sperre en konto inntil kontohaver har gitt korrekte og tilstrekkelige opplysninger eller kundemidler kan tilbakeføres.

3. Tvangsopprettning av konti ved innføring av finansielle instrumenter i VPS Registeret

Ved innføring av et eksisterende finansielt instrument i en verdipapirsentral må eksisterende eierregistre overføres til VPS Registeret. Dette er vanlig ved innføring av aksjer, enten fordi selskapet frivillig registrerer aksjene eller selskapet er omdannet til et allmennaksjeselskap, jf. asl./asal. § 4-4. Allmennaksjeselskaper plikter etter allmennaksjeselskapsloven å være innført i en verdipapirsentral (eller et verdipapirregister i overgangsordningen) og kommer i konflikt med disse bestemmelsene dersom innføring ikke kan skje. Dersom innføringen i VPS Registeret skjer samtidig med at instrumentet etableres finnes ikke tidligere eierregistre som må overføres. Dette gjelder typisk obligasjoner. Tilsvarende utfordringer kan også oppstå etter tegning av instrumenter, men dette er nok mindre praktisk.

VPS benytter i dag kontoførere som forestår innføringen av instrumentene i VPS Registeret. Kontofører Utsteder skal i forbindelse med innføringen innhente registre over eiere, forvaltere og innehavere av begrensede rettigheter i instrumentene («innføringsregister»), jf. VPS' Regelverk for registrering av finansielle instrumenter. Utsteder av det finansielle instrumentet plikter etter samme regelverk å gi et register over innehaverne av instrumentene til kontofører. Dette registeret skal være bekreftet av det organ som i henhold til lov er kompetent å gi slik bekreftelse. Alle beholdningene i instrumentene må overføres til en VPS-konto. Innehavere som allerede har en VPS-konto kan få instrumentene overført dit og ofte har utsteder innhentet slike kontoopplysninger for sine innehavere. Innehavere som ikke har en VPS-konto må velge en Kontofører Investor og opprette en ny VPS-konto som instrumentene kan overføres til. Kontofører investor skal gjøre kundetiltak etter hvitvaskingsloven av alle som denne åpner konto for.

Ofte vil tilgjengelig informasjon være mangelfull for en liten andel av innehaverne i «innføringsregisteret», og det oppnås ikke kontakt med dem. Dette kan være foretak som er opphørt, avdøde personer, personer som har flyttet i inn- eller utland eller med «vanlige» navn hvor ytterligere opplysninger som kan benyttes til å identifisere vedkommende ikke er skrevet inn i den dokumentasjon som kontofører har tilgang til. Noen kommer kontofører også i kontakt med, men de bidrar likevel ikke til å få gjennomført kundetiltak. Årsaken til dette kan være ulike, kanskje har arvinger ikke lenger tilgang til skifteattesten eller det oppleves at verdiene beholdningen utgjør er lave i forhold til arbeid og kostnader ved å bidra til de nødvendige kundetiltak.

Beholdninger av et finansielt instrument kan ikke registreres i VPS Registeret før samtlige instrumenter kan tilordnes en konto. Kontofører Utsteder må derfor sørge for at alle innehaverne i «innføringsregisteret» har en VPS-konto instrumentene kan overføres til.

I praksis blir dette løst ved at Kontofører Utsteder tvangsoppretter det som kalles en «konverteringskonto» i VPS Registeret i navnet til hver av disse mer eller mindre ukjente innehaverne. En konverteringskonto er sperret for utgående transaksjoner, dvs. at kontofører må godkjenne flytting av instrumenter ut av kontoen. Det kan imidlertid skje transaksjoner av grunner som er nevnt ovenfor under punkt 1 på kontoen som ikke er initiert av kontohaver, som f.eks. tildeling av utbytteaksjer, splitt/spleis og andre corporate actions.

Kontofører Utsteder blir ved dette Kontofører Investor for disse innehaverne. Dette innebærer i henhold til Finanstilsynets fortolkning av hvitvaskingsloven at det opprettes et kundeforhold mellom Kontofører Investor og de enkelte innehaverne som kontofører altså ikke får kontakt med. Som følge av dette plikter Kontofører Investor å gjennomføre kundetiltak etter hvitvaskingsloven. De nevnte kontoførerne bruker i dag betydelige ressurser på å søke opp og gjennomføre kundetiltak for slike innehavere, men selv hvor kontofører gjør sitt ytterste er det ofte ikke mulig å gjennomføre kundetiltak i samsvar med hvitvaskingsloven.

Som påpekt ovenfor kan ikke et finansielt instrument registreres i VPS Registeret før samtlige innehavere har en VPS-konto instrumentene kan overføres til. Dersom Kontofører Utsteder ikke skal etablere kundeforhold for dette mindretallet av innehaverne, jf. hvitvaskingsloven § 21, kan det finansielle instrumentet ikke registreres i VPS Registeret.

Euronext VPS mener dette ikke er en ønsket løsning. For det første er det som nevnt ovenfor for noen instrumenter en plikt til innføring i en verdipapirsentral. Dette gjelder for aksjer og tegningsrettigheter i norske allmennaksjeselskaper, samt norske ihendehaverobligasjoner, jf. asal. § 4-4 og verdipapirsentralloven § 3-1. I tillegg kommer at CSDR³ art 3 stiller krav om registrering i en verdipapirsentral for en rekke finansielle instrumenter. For det andre så vil det også for andre instrumenter som omsettes hyppig, være en stor ulempe for selskapet og innehavere i selskapet dersom de ikke kan registreres i en verdipapirsentral og gjøres opp gjennom registerets oppgjørssystem. Dette kan begrense selskapets kapitaltilgang⁴.

For å ivareta hensynet til selskapene og de øvrige investorene i slike situasjoner bør det inntas en bestemmelse i hvitvaskingsloven eller -forskriften som medfører at en verdipapirsentral eller en

³ Forordning (EU) nr. 909/2014 om forbedring av verdipapiroppjøret og om verdipapirsentraler.

⁴ Vi nevner også at for norske aksjonærer i allmennaksjeselskap gjelder en plikt til å oppbevare aksjene på en konto i eget navn i verdipapirsentral, dvs at de ikke kan ligge på en forvalterkonto. Plassering av instrumentene på en forvalterkonto hvor det er mulig løser heller ikke problemet, det forskyves da bare fra bankens kontofører-virksomhet til dens forvalter-virksomhet.

kontofører lovlig kan opprette konti for innehaverne før kundetiltak er gjennomført. Hvitvaskingsloven åpner i enkelte tilfeller for at bekreftelse av kundens og reelle rettighetshavers identitet kan skje etter etablering av kundeforholdet, jf. hvitvaskingsloven § 11 annet ledd. Denne unntaksbestemmelsen kan suppleres slik at bekreftelse av kundens og reelle rettighetshavers identitet kan gjennomføres etter åpning av en verdipapirkonto hos en verdipapirsentral og en tilknyttet bankkonto, forutsatt at det sikres at transaksjoner knyttet til kontoene ikke kan initieres av kunden før bekreftelse av identitetene er gjennomført.

4. Mulighet for avslutning av konti hvor innehaver ikke lenger eksisterer

I verdipapirregisteret i dag finnes det en rekke konti som står i navnet til juridiske personer som ikke lenger eksisterer, avdøde personer og fysiske personer som i realiteten ikke lenger har et aktivt kundeforhold, f.eks. fordi de er flyttet til utlandet.

For banker følger det av finansavtaleloven § 22 at dersom det ikke er satt inn eller tatt ut noe på en innskuddskonto i løpet av ti år, skal institusjonen gi melding om kontoen i rekommandert brev til kontohaverens eller arvingenes sist kjente adresse. Meldingen skal opplyse om når foreldelsesfristen etter foreldelsesloven § 4 begynner å løpe, når fristen vil løpe ut, og hva som kreves for å avbryte fristen.

En tilsvarende regel finnes ikke for verdipapirsentraler og dette er en utfordring ved å oppbevare finansielle instrumenter for andre. Euronext VPS har sammen med våre kontoførere tidligere drøftet en løsning hvor instrumentene på kontiene selges etter et visst antall år og pengene enten overføres til staten eller gjøres om til et pengekrav mot den som fører kontoen som så forfaller etter for eksempel ytterligere 10 år. Dette var omtalt i vårt brev til hvitvaskingslovutvalget av 07.03.2016.

En løsning som nevnt ovenfor ville gi mulighet for avslutning av konti og kundeforhold etter en viss tid.

I og med at foreldelsesfristene nødvendigvis må være lange har en så langt ikke sett at en slik løsning er tilstrekkelig. Dette fordi kontotilbyder har hatt hvitvaskingsrisiko knyttet kontiene i denne lange perioden. Dette stiller seg annerledes hvis kontotilbyder med de løsninger som inngår i høringsforslaget kan sperre kontoene og ved dette unngå risiko for å være i brudd med lovgivningen ved å ha kontoen i sin portefølje. Vi mener som nevnt over i pkt. 2 at det er behov for at det presiseres i forskriften at den rapporteringspliktiges plikt til å foreta løpende kundetiltak ikke gjelder så lenge kontoen er sperret.

Vi ser det likevel som ønskelig med en lovregel om at instrumentene på konti hos en verdipapirsentral kan selges etter et visst antall år slik at kontoene kan avsluttes. Salgsprovenyet kan enten overføres til staten eller gjøres om til et pengekrav mot den som fører kontoen som så forfaller etter for eksempel ytterligere 10 år. Et annet alternativ er at instrumentene kan deponeres hos Norges Bank i tråd med lov av 17. februar 1939 nr. 2 om deponering i gjeldshøve (deponeringslova) etter f.eks. tre eller fem år. Dette vil kunne bidra til at antallet sperrede konti ikke fortsetter å vokse uten utsikter til en senere reduksjon.

Med vennlig hilsen
Verdipapirsentralen ASA

Marius M. Sagen
Juridisk seniorrådgiver

Kopi: Finanstilsynet
Skattedirektoratet