

2011-01-19



B E S L U T

Svenska Handelsbanken AB (publ)
Att. Styrelseordföranden
106 70 Stockholm

FI Dnr 11-564
Delgivning nr 1

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 787 80 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Beslut om anmärkning och straffavgift

Finansinspektionens beslut (att meddelas den 20 januari 2011 kl. 08.00)

1. Finansinspektionen meddelar Svenska Handelsbanken AB (publ) (502007-7862) en anmärkning.
(15 kap. 1 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse)
2. Svenska Handelsbanken AB (publ) ska betala en straffavgift på tremiljonerfemhundra tusen (3 500 000) kronor.
(15 kap. 7–9 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse)

Beslutet kan överklagas, se [bilaga 1](#).

Sammanfattning

Svenska Handelsbanken AB (publ) (nedan banken) är förvaringsinstitut för ett stort antal investeringsfonder enligt 3 kap. lagen (2004:46) om investeringsfonder (LIF). Finansinspektionen har genomfört en undersökning av hur banken har fullgjort sina skyldigheter som förvaringsinstitut. Finansinspektionen har funnit att banken har åsidosatt sina skyldigheter som förvaringsinstitut under perioden 2007–mars 2010. Bristerna består i dels att banken inte har genomfört tillräckliga och oberoende kontroller av de fonder som har förvarats för ett av bankens egna fondbolag, dels att banken har åsidosatt sin skyldighet att ta emot och förvara vissa av tillgångarna i fonder som har förvarats för ett annat av bankens egna fondbolag. Finansinspektionen har också funnit att banken har brustit i sitt oberoende gentemot koncernens egna fondbolag. Dessa brister har medfört att den viktiga skyddsfunktion som förvaringsinstitutet ska utgöra gentemot fondandelsägarna delvis har satts ur spel.

Banken har vidtagit olika åtgärder för att komma till rätta med bristerna. Även med beaktande av dessa åtgärder meddelas banken en anmärkning som, med hänsyn framför allt till att förvaringsinstitutet har åsidosatt kravet på oberoende i förhållande till bankens egna fondbolag, förenas med en straffavgift.

1 Ärendet

Banken har tillstånd att driva bankrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF). Som en del i den verksamheten är banken förvaringsinstitut för ett stort antal investeringsfonder (nedan fonder) enligt bestämmelserna i 3 kap. LIF.

I mars 2010 inledde Finansinspektionen en undersökning av bankens verksamhet som förvaringsinstitut under perioden 2005–mars 2010. Finansinspektionen valde att avgränsa undersökningen till förvaringsinstitutets kontrollerande funktion. Det innebär att varken förvaringsinstitutets administrativa hantering av exempelvis avveckling av affärer (settlement), likvider, fondbolags köp av andelar i andra fonder eller bankens interna styrning och kontroll avseende förvaringsinstitutsverksamheten har undersökts i detta ärende.

När undersökningen inleddes var banken förvaringsinstitut åt Handelsbanken Fonder AB (Handelsbanken Fonder), som förvaltade 33 fonder och som är ett dotterdotterbolag till banken. Därutöver var banken förvaringsinstitut åt två andra fondbolag som tillsammans förvaltade 15 fonder (nedan ”externa fondbolag” respektive ”externa fonder”). Mellan den 1 november 2009 och den 1 april 2010 var banken också förvaringsinstitut för fyra nystartade fonder som förvaltades av ett annat fondbolag inom koncernen, Xact Fonder AB (Xact Fonder).

Under åren 2005 och 2006 hanterades hela förvaringsinstitutsfunktionen inom affärsområdet Handelsbanken Kapitalförvaltning (HK). Inom detta affärsområde sorterade även koncernens egna fondverksamhet, däribland Handelsbanken Fonder. Från och med år 2007 förde banken över förvaringen och kontrollen av de fonder som förvaltades av Handelsbanken Fonder från HK till en annan enhet, Capital Markets Operations, som ligger inom affärsområdet Handelsbanken Capital Markets (HC). Under perioden 2007–2010 fanns det således två förvaringsinstitutsfunktioner inom banken; en inom HC som ansvarade för de fonder som förvaltades av fondbolag inom koncernen (Handelsbanken Fonder och Xact Fonder) och en inom HK som ansvarade för de externa fonderna.

Under åren 2007–2010 hade Handelsbanken Fonder gett riskavdelningen inom HK (HKR) uppdrag att sköta funktionen för riskhantering inklusive restriktionskontroll för fondbolagets räkning. En annan enhet inom HK (HKO) skötte administrationen av fonderna och värderingen av fondernas egendom för fondbolagets räkning.

Inom HC:s förvaringsinstitutsfunktion för de koncerninterna fondbolagen byggde kontrollstrukturen på en uppdelning mellan å ena sidan stickprovskontroller som genomfördes fyra gånger per år och fond, och å andra sidan löpande rimlighetskontroller. Stickprovskontrollerna skulle omfatta kontroll av kassa, avstämning av värdepapper, kontroll av placeringsrestriktioner samt – när det gäller värdering av fonderna – kursavvikelse och om kurser saknas. De

löpande rimlighetskontrollerna skulle omfatta dels värdepapperstransaktioner, dels betalningsinstruktioner.

Förvaringsinstitutet inom HK, som hade hand om de externa fonderna, hade en kontrollstruktur enligt vilken det skulle utföras kvalitetskontroller fyra gånger per år. Därutöver skulle förvaringsinstitutet genomföra löpande kontroller av de förvarade fonderna.

I detta beslut behandlas förvaringsinstitutsfunktionen för de fonder som förvaltades av Handelsbanken Fonder och Xact Fonder, dvs. den förvaringsinstitutsverksamhet som bedrevs inom ramen för affärsområdet HC under perioden 2007–mars 2010. Det handlar dels om huruvida förvaringsinstitutet har genomfört tillräckliga kontroller av de fonder som förvaltades av Handelsbanken Fonder, dels om förvaringsinstitutet har hanterat förvaringen av fondegendom för Xact Fonder på ett korrekt sätt. Det som har framkommit i undersökningen har därutöver gett anledning att ifrågasätta om förvaringsinstitutet har agerat oberoende i förhållande till Handelsbanken Fonder och Xact Fonder.

När det gäller de externa fonderna har Finansinspektionen funnit att banken hanterat sina skyldigheter som förvaringsinstitut utan anmärkning. Finansinspektionen har inte heller funnit skäl att rikta någon anmärkning mot hanteringen av de interna fonderna under åren 2005–2006.

2 Allmänt om förvaringsinstitut

2.1 Tillämpliga bestämmelser och rättsliga förutsättningar

Ett förvaringsinstitut är enligt 1 kap. 1 § första stycket 14 LIF en bank eller ett annat kreditinstitut som förvarar tillgångarna i en investeringsfond och som sköter in- och utbetalningar avseende fonden. Av 3 kap. 1 § LIF framgår att det för varje investeringsfond ska finnas ett förvaringsinstitut, och att förvaringsinstitutet ska handla oberoende av fondbolaget och uteslutande i andelsägarnas gemensamma intresse.

Förvaringsinstitutets närmare uppgifter framgår av 3 kap. 2 § LIF. Enligt första stycket i denna bestämmelse ska förvaringsinstitutet verkställa fondbolagets beslut avseende investeringsfonden om de inte strider mot bestämmelserna i LIF eller fondbestämmelserna. Enligt bestämmelsens andra stycke ska förvaringsinstitutet ta emot och förvara den egendom som ingår i fonden samt se till att

1. försäljning och inlösen av fondandelar sker i enlighet med bestämmelserna i LIF och fondbestämmelserna,
2. fondandelarnas värde beräknas enligt bestämmelserna i LIF och fondbestämmelserna,
3. tillgångarna i fonden utan dröjsmål kommer institutet till handa, och att

4. medlen i fonden används enligt bestämmelserna i LIF och fondbestämmelserna.

Rollen som förvaringsinstitut regleras som en del av bankens tillstånd att bedriva bankrörelse. Det krävs alltså inte ett särskilt tillstånd, utöver tillståndet att driva bankrörelse, för att en bank ska kunna vara förvaringsinstitut. En banks lämplighet för sådan verksamhet prövas i stället i samband med Finansinspektionens godkännande av fondbestämmelser för enskilda investeringsfonder, eftersom fondbestämmelserna ska innehålla en uppgift om fondens förvaringsinstitut.

2.2 Förvaringsinstitutens syfte och roll

Ett fondbolag som förvaltar en investeringsfond företräder andelsägarna i alla frågor som rör fonden, vilket bland annat innebär att fondbolaget beslutar om den egendom som ingår i fonden och utövar de rättigheter som härrör ur egendomen. Det är mot den bakgrunden ett centralt inslag i fondbolagstiftningen att fondens tillgångar inte får sammanblandas med fondbolagets egna medel. I stället ska fondens tillgångar förvaras av ett särskilt förvaringsinstitut. Ett syfte med denna uppdelning är att fondandelsägarna – som ofta är konsumenter – inte ska riskera att drabbas av förluster om fondbolaget skulle hamna på obestånd och försättas i konkurs.

Förvaringsinstitutet har också ålagts vissa kontrolluppgifter, exempelvis av att fondförmögenheten används i enlighet med de placeringsregler som finns i LIF och i fondbestämmelserna. Förvaringsinstitutets kontrollskyldighet regleras i 3 kap. 2 § LIF.

3 Finansinspektionens bedömning av bankens kontroller

3.1 Inledning

Som ett led i undersökningen genomförde Finansinspektionen platsbesök hos banken i april och maj 2010. Vid dessa besök deltog från bankens sida bland annat den person som ansvarade för förvaringsinstitutsfunktionen inom HC, som hade hand om Handelsbanken Fonder och Xact Fonder. Vid platsbesöken upprättade Finansinspektionen minnesanteckningar utifrån de uppgifter som personalen på förvaringsinstitutet lämnade och den dokumentation som de presenterade. Minnesanteckningarna skickades därefter till den ansvarige för förvaringsinstitutsfunktionen som uppmanades att lämna eventuella synpunkter och förtydliganden till anteckningarna, vilket skedde i form av några kortfattade kommentarer och förtydliganden. Banken har senare, den 29 oktober 2010, lämnat mer omfattande kommentarer till innehållet i minnesanteckningarna. Finansinspektionen har därefter upprättat en skrivelse i ärendet som banken yttrade sig över den 3 december 2010.

De uppgifter som banken har lämnat i de senare yttrandena stämmer på ett flertal punkter inte överens med de uppgifter som personalen på förvaringsinstitutet lämnade vid platsbesöket. Banken har gjort gällande att det har förekommit mer omfattande kontroller än vad som framgick vid platsbesöket. Det faktum att det har lämnats delvis motstridiga uppgifter i ärendet tyder på att det har rått en viss oklarhet inom banken rörande omfattningen och inriktningen på de kontroller som skulle utföras av förvaringsinstitutet. Vid bedömningen av vilka kontroller som faktiskt har utförts, anser dock Finansinspektionen att det inte går att bortse från de uppgifter som personalen på förvaringsinstitutet – som var de som arbetade med frågorna dagligen – har lämnat.

I avsnitt 3.2 nedan behandlas på vilket sätt ett förvaringsinstituts kontroller ska genomföras. Avsnitt 3.3 behandlar de kontroller som förvaringsinstitutet har genomfört under perioden 2007–mars 2010. Avsnitt 3.4 innehåller en sammanfattande bedömning av förvaringsinstitutets kontrollarbete. Avsnitt 3.5 behandlar frågan om förvaringsinstitutsfunktionens oberoende i förhållande till koncernens fondbolag.

3.2 På vilket sätt ska kontroller utföras?

Av 3 kap. 2 § andra stycket LIF framgår att ett förvaringsinstitut ska ”se till” vissa saker avseende fonden, bland annat att medlen i fonden används enligt bestämmelserna i LIF och fondbestämmelserna. Av lagtexten framgår inte vad uttrycket ”se till” närmare avser. Inte heller förarbetena ger vägledning. Uttrycket skulle kunna betyda att förvaringsinstitutet ska ha system för att förhindra att överträdelser uppkommer. Ett förvaringsinstitut för en räntefond skulle till exempel behöva ha system som förhindrade inköp av aktier. Finansinspektionen har emellertid inte tolkat uttrycket på det sättet, utan som att förvaringsinstitutet löpande, åtminstone flera gånger om året, ska göra egna och självständiga kontroller av att bestämmelserna för fonden efterlevs.

Om ett förvaringsinstitut däremot förlitar sig på fondbolagets egen interna kontroll och begränsar sina kontroller till att verifiera att fondbolaget har kontrollerat vissa moment, innebär det att förvaringsinstitutet endast har förutsättningar att iaktta och uppmärksamma sådana brister och felaktigheter som fondbolaget självt har upptäckt. En sådan kontroll kan inte anses uppfylla lagens krav och åstadkomma det avsedda skyddet för fondernas andelsägare.

3.3 Förvaringsinstitutets kontroller

Kontroll av försäljning och inlösen av fondandelar

Ett förvaringsinstitut ska kontrollera försäljning och inlösen av fondandelar, vilket syftar till att säkerställa att fondbolaget genomför transaktioner enligt de tidsfrister och övriga villkor som ska tillämpas i förhållande till fondens andelsägare. Personalen på förvaringsinstitutet inom HC har uppgett att de inte ansåg sig kunna kontrollera andelsägartransaktioner för de fonder som förvaltades av Handelsbanken Fonder. Skälet till det var att förvaringsinstitutet inte hade tillgång till fondbolagets andelsägarregister. Förvaringsinstitutet genomförde därför inte någon kontroll av att försäljning och inlösen av fondandelar skedde i enlighet med bestämmelserna i LIF och fondbestämmelserna.

När det gäller förvaringsinstitutsfunktionen för de externa fonderna utförde däremot förvaringsinstitutet inom HK kvalitetskontroller fyra gånger per år. Vid dessa kontroller behandlades bland annat fondbolagens rutiner för inlösen och försäljning. Vid sidan av dessa kvartalsvisa kvalitetskontroller genomförde förvaringsinstitutet även löpande stickprovskontroller. Förvaringsinstitutet valde ut en betalning och begärde in kopior på kundunderlag som styrkte inbetalningen, antal andelar/teckningsbelopp, när uppdraget inkom till fondbolaget samt vilken NAV-kurs (med NAV avses Net Asset Value, dvs. andelsvärde) som köpet hade genomförts till. Kontrollen omfattade bland annat att fondbolaget hade följt bryttiden för fonden och att kunden hade fått teckna eller lösa in andelar till en korrekt NAV-kurs.

Finansinspektionen konstaterar att förvaringsinstitutsfunktionen inom HK har genomfört kontroller av försäljning och inlösen av fondandelar avseende de externa fonderna, och att dessa kontroller förefaller genomtänkta och ändamålsenliga. Det framstår mot den bakgrunden som anmärkningsvärt att förvaringsinstitutsfunktionen inom HC inte har ansett sig kunna genomföra några kontroller av att försäljning och inlösen av fondandelar i de fonder som förvaltades av Handelsbanken Fonder skedde i enlighet med bestämmelserna i LIF och fondbestämmelserna. Avsaknaden av sådana kontroller utgör en uppenbar brist i förhållande till de krav som ställs på ett förvaringsinstitut enligt 3 kap. 2 § andra stycket 1 LIF.

Kontroll av värderingen av fondandelar

Enligt 4 kap. 10 § LIF ska egendom som ingår i en fond alltid värderas med ledning av gällande marknadsvärde. Värdet av en fondandel utgörs enligt samma bestämmelse av fondens värde delat med antalet andelar i fonden.

Kravet på värdering till marknadsvärde utgör en grundläggande princip inom fondlagstiftningen. Värderingen av en fond ligger till grund för beräkningen av de kurser som tillämpas vid teckning och inlösen av andelar samt för beräkningen av de förvaltningsavgifter som andelsägarna ska betala. En korrekt

värdering av en fond utgör också en del i – och en förutsättning för – en fungerande riskhantering. Ett fondbolag måste därför göra löpande beräkningar av de förvaltade fondernas andelsvärde (NAV). Av 4 kap. 10 § LIF framgår vidare att alla andelsägare i en fond ska behandlas lika. Om tecknings- och inlösenkurser inte återspeglar fondens marknadsvärde kan andelsägarnas lika rätt till egendomen i fonden inte säkerställas.

Det är mot denna bakgrund av stor betydelse att ett förvaringsinstitut genomför godtagbara kontroller av att fondbolagen värderar fondernas tillgångar och skulder på ett korrekt sätt. Sådana kontroller måste bland annat omfatta stickprovskontroller av fondens beräknade NAV. En kontroll av NAV kräver dels en avstämning av fondens innehav mot de likvida medel och värdepapper som finns registrerade för fondens räkning på konto och i depå hos förvaringsinstitutet, dels en kontroll av hur fondbolaget har värderat enskilda innehav. Vidare påverkas en fonds NAV av vilka avgifter som tas ut ur fonden, varför det bör vara svårt för ett förvaringsinstitut att kontrollera fondens värde utan att kontrollera att de avgifter som tas ut ur fonden är korrekta.

När det gäller de kontroller av fondandelarnas värdering som HC genomförde för de fonder som förvaltades av Handelsbanken Fonder, har det lämnats delvis motstridiga uppgifter vid platsbesöken och i bankens yttranden. Gemensamt för de uppgifter som banken har lämnat är dock att förvaringsinstitutet har begränsat sin kontroll av värderingen till en uppföljning av fondbolagets egna kontroller.

Nedan redogörs för det som banken har anfört rörande förvaringsinstitutets kontroll av NAV. Vidare redogörs för de uppgifter som banken har lämnat rörande dels avstämning av fondernas innehav, dels Handelsbanken Fonders eget värderingsarbete och förvaringsinstitutets uppföljning av detta. Förvaringsinstitutets kontroll av fondernas avgifter behandlas i korthet. Slutligen behandlas det kontrollarbete som har utförts inom HK:s förvaringsinstitut avseende de externa fonderna.

Vid platsbesöken våren 2010 uppgav personalen vid förvaringsinstitutet att de inte gjorde någon kontroll av NAV för de fonder som förvaltades av Handelsbanken Fonder. Personalen ställde sig frågande till hur en sådan kontroll skulle kunna genomföras med hänsyn till att NAV-kursberäkningarna skedde i ett datasystem.

I sitt yttrande från den 29 oktober 2010 gjorde banken däremot gällande att förvaringsinstitutets stickprovskontroller hade omfattat fondernas NAV. Banken lämnade inte några närmare uppgifter om vilken omfattning eller inriktning dessa kontroller ska ha haft. Banken har därefter i yttrandet den 3 december 2010 tillagt att förvaringsinstitutet gjorde stickprovskontroller avseende värderingen vid ett par tillfällen, där det tog del av HKO:s dokumentation rörande validering av priser.

De interna instruktioner och den övriga dokumentation som Finansinspektionen fick del av i samband med platsbesöket omfattade inte någon kontroll av fondernas NAV. Finansinspektionen har senare, i samband med att förvaringsinstitutet i augusti 2010 yttrade sig över Finansinspektionens minnesanteckningar från platsbesöken, fått del av en kopia av en bilaga till förvaringsinstitutsavtalet mellan banken och Handelsbanken Fonder, benämnd ”rapportplan 100503”. Detta dokument innehåller en sammanställning över kontrollmoment som förvaringsinstitutet skulle genomföra, däribland stickprovskontroller avseende NAV-kurser. Den version av bilagan som Finansinspektionen fick del av i samband med platsbesöken innehöll däremot inte detta kontrollmoment. Banken har i sitt yttrande från den 3 december 2010 uppgett att den version av bilagan som gavs in i augusti 2010 hade tillämpats sedan år 2006, och att den version som Finansinspektionen fick del av vid platsbesöket enbart var ett utkast till ny bilaga. Finansinspektionen konstaterar att det uppenbarligen har förekommit olika versioner av bilagan inom banken. Den version som Finansinspektionen fick del av vid platsbesöket – som inte innehåller några uppgifter om NAV-kontroller – var dock den version som personalen på förvaringsinstitutet överlämnade och uppgav sig tillämpa vid sina kontroller.

När det gäller avstämning av fondernas innehav, kontrollerade förvaringsinstitutet inom HC att fondbolagets administration – som alltså hanterades inom enheten HKO – hade genomfört avstämningar av fondens innehav mot de likvida medel och värdepapper som fanns registrerade för fondens räkning på konto och i depå hos förvaringsinstitutet. Förvaringsinstitutet har uppgett att det krävde in avstämningsrapporterna för att verifiera att avstämning hade genomförts, att varje avvikelse var kommenterad och att korrekta underlag hade bilagts. Personalen har framhållit att HKO gör avstämningen och att förvaringsinstitutet ”ser flödet”.

Handelsbanken Fonder hade lagt ut värderingen av sina fonder till den enhet inom HK som hanterade fondbolagets administration, HKO. HKO uppdaterade regelbundet priser på alla finansiella instrument genom systeminläsning av priser från ett antal olika priskällor till fondernas portföljhanteringssystem. HKO kontrollerade prisuppdateringen genom att följa upp och kommentera en avvikelserapport som utgick från priserna i portföljhanteringssystemet. Avvikelserapporten signalerade avvikelser från bestämda procentuella gränser samt innehöll information om saknade priser. Förvaringsinstitutets kontroll i denna del begränsade sig till en avstämning av att fondbolaget hade kommenterat eventuella noterade avvikelser. Dessa kontroller var i enlighet med förvaringsinstitutets interna instruktioner. I instruktionerna angavs att förvaringsinstitutets kontroller skulle bestå i att kontrollera att en ansvarig person hade signerat vissa underlag. Banken har i ett av sina senare yttranden framhållit att förvaringsinstitutet inom HC har tagit del av Handelsbanken Fonders interna rutiner för NAV-beräkning och bedömt dessa som robusta.

När det gäller kontrollen av fondernas avgifter har banken uppgett att förvaringsinstitutet inom HC stämde av att de procentsatser som angavs i Handels-

banken Fonders underlag överensstämde med fondbestämmelserna. Av fondbolagets underlag framgick vilka procentsatser som användes i beräkningarna. Däremot gjorde förvaringsinstitutet ingen kontrollberäkning av att det uttagna beloppet motsvarade rätt procentsats. Förvaringsinstitutet kontrollerade inte heller eventuella prestationsbaserade avgifter.

Finansinspektionen konstaterar att det framgår av bankens egna uppgifter att förvaringsinstitutet inte har genomfört någon självständig kontrollberäkning av att det hade tagits ut rätt avgifter ur de fonder som förvaltades av Handelsbanken Fonder.

Som en jämförelse kan nämnas att när det gäller de kontroller som förvaringsinstitutsfunktionen inom HK har genomfört avseende de externa fonderna, ingick det i förvaringsinstitutets kvartalsvisa kvalitetskontroller att säkerställa att fondandelarnas värde, dvs. fondernas NAV, beräknades enligt bestämmelser i LIF och fondbestämmelser. Detta gjordes genom att förvaringsinstitutet tog in uppgifter om den totala fondförmögenheten vid tidpunkten för NAV-beräkningen, samt utfärdade fondandelar och andelskurs. Dessa uppgifter skulle styrkas av fondbolaget med underlag direkt från andelssystemet. Vidare omfattade kvalitetskontrollerna sammanställningar av fondernas av fondförmögenhet samt vilka värderingsprinciper som tillämpades. När det gäller fondernas avgifter genomförde förvaringsinstitutet en månadsvis kontrollberäkning av förvaltningsavgifterna. Därutöver rimlighetsbedömdes de dagliga uttagen. Det skedde vidare kontroller av hur fonderna värderade onoterade innehav.

Finansinspektionen konstaterar att förvaringsinstitutet inom HK har genomfört kontroller av de externa fondbolagens värdering av fondandelarna, framför allt genom kontroller av fondernas NAV. Förvaringsinstitutsfunktionen inom HC har genomfört avsevärt mer begränsade kontroller av de fonder som förvaltades av Handelsbanken Fonder. Vid bedömningen av HC:s kontroller konstaterar Finansinspektionen följande.

Bankens allmänt hållna uppgifter om utförda stickprovskontroller av fondernas NAV-beräkningar stämmer inte överens vare sig med de uppgifter som Finansinspektionen fick från förvaringsinstitutets personal i samband med platsbesöket eller med de interna instruktioner och den övriga dokumentation som Finansinspektionen fick del av. Mot den bakgrunden finner Finansinspektionen att det är visat att NAV-beräkningarna för de fonder som förvaltades av Handelsbanken Fonder inte har blivit föremål för löpande och ändamålsenliga kontroller från förvaringsinstitutets sida.

Förvaringsinstitutets uppföljning av Handelsbanken Fonders interna rutiner och kontroller utgör inte en sådan självständig kontroll som ett förvaringsinstitut ska utföra enligt LIF. Finansinspektionen noterar också att den uppföljning som har skett framstår som mycket begränsad till sin omfattning och inriktning. När det gäller värdering av enskilda instrument har förvaringsinstitutet till exempel endast stämt av att fondbolaget har lämnat kommentarer till eventuella noterade avvikelser. Av bankens uppgifter framgår vidare att förvarings-

institutet inte har genomfört några egna och självständiga avstämningar av fondernas innehav, och inte heller några självständiga kontrollberäkningar av att det hade tagits ut rätt avgifter ur fonderna.

Sammanfattningsvis finner Finansinspektionen att de kontroller som har skett av Handelsbanken Fonders värdering av andelarna i sina fonder i huvudsak bestått i att förvaringsinstitutet tog del av underlag från de kontroller som Handelsbanken Fonders hade genomfört som ett led i sitt interna arbete. Förvaringsinstitutet har således inte genomfört några egna och självständiga kontroller av fondandelarnas värdering. Medan förvaringsinstitutets kontroller av värderingen av fondandelarna för de fonder som förvaltades av externa fondbolag enligt Finansinspektionens uppfattning har varit fullgod, har de när det gäller de fonder som förvaltades av Handelsbanken Fonder sammantaget varit så begränsade och så avhängiga av fondbolagets egna iakttagelser att de inte kan anses uppfylla de krav på kontroller av värdering av fondandelar som framgår av 3 kap. 2 § andra stycket 2 LIF.

Kontroll av om fondernas medel används enligt LIF och placeringsbestämmelserna

LIF innehåller ett stort antal placeringsbegränsningar som exempelvis rör hur stora exponeringar fonder får ha mot enskilda emittenter och i vilken utsträckning fonder får investera i andra fonder. Utöver de placeringsbegränsningar som följer av lag kan det framgå ytterligare placeringsbegränsningar av enskilda fonders fondbestämmelser, till exempel att fonden endast får investera inom vissa geografiska områden. Det ingår i ett förvaringsinstituts uppgifter att kontrollera att medlen i de förvarade fonderna används i enlighet med dessa olika placeringsbegränsningar.

Personalen på förvaringsinstitutsfunktionen inom HC har framhållit att fondernas förvaltare ansvarade för att fondernas placeringar var korrekta, att Handelsbanken Fonders funktion för riskhantering, som alltså hanterades av HK:s riskavdelning HKR, kontrollerade detta via sina restriktionskontroller och att förvaringsinstitutet i sin tur kontrollerade funktionen för riskhantering. Det framgår av bankens uppgifter att de kontroller som förvaringsinstitutet genomförde baserades på rapporter rörande avvikelser från fondernas placeringsbegränsningar, som HKR hade upprättat för fondbolagets räkning. Personalen på förvaringsinstitutet har därutöver framhållit att HKR meddelade förvaringsinstitutet om det förekom avvikelser från fondernas placeringsbegränsningar.

Banken har uppgett att förvaringsinstitutsfunktionen inom HC var uppdelad mellan två olika enheter under perioden 2007–april 2009, förvaringsinstitutet och riskenheten, där riskenheten bland annat ansvarade för att genomföra kontroller av fondernas placeringsbegränsningar. Denna organisation förändrades i maj 2009, då ansvaret för kontrollerna fördes över från riskenheten till förvaringsinstitutet. De manuella kontroller som riskenheten hade genomfört motsvarade de kontroller som HKR genomförde för Handelsbanken Fonders

räkning. Från och med maj 2009 började därför förvaringsinstitutet ta del av fondbolagets restriktionsrapporter i stället för att – som riskenheten hade gjort – genomföra egna restriktionskontroller. Förvaringsinstitutet genomförde därefter stickprovskontroller fyra gånger per fond och år, och tog då del av restriktionsavvikelse rapporterna och kontrollerade att HKR – för fondbolagets räkning – hade genomfört, följt upp och rapporterat på ett korrekt sätt från sin restriktionskontroll. Förvaringsinstitutets kontroll bestod i att följa upp av att eventuella avvikelser hade åtgärdats genom att kontrollera om samma avvikelse även nämndes i efterföljande rapporter. Förvaringsinstitutet kontrollerade dock inte vad som hade orsakat avvikelserna eller på vilket sätt dessa har åtgärdats.

När det gäller det datasystem som genererade avvikelserrapporterna, har banken uppgett att Handelsbanken Fonder genom HKR ansvarade för att rätt placeringsbegränsningar fanns inlagda i systemet, utifrån LIF och fondbestämmelserna. Av bankens uppgifter framgår att förvaringsinstitutet inte granskade närmare hur HKR hade tolkat LIF och fondbestämmelserna när placeringsbestämmelserna lades in i systemet. Förvaringsinstitutet kontrollerade inte heller om HKR hade klassificerat fondernas instrument på ett korrekt sätt och lagt in korrekta parametrar i datasystemet. Vid Finansinspektionens platsbesök ställde sig personalen på förvaringsinstitutet frågande till hur förvaringsinstitutet skulle kunna utföra en närmare kontroll av HKR:s restriktionskontroll.

Vid sidan av stickprovskontrollerna har förvaringsinstitutet inom HC genomfört löpande rimlighetskontroller i samband med settlement. Det finns inte några interna instruktioner eller någon annan dokumentation rörande dessa rimlighetskontroller. Enligt de uppgifter som personalen lämnade vid platsbesöket genomfördes det inte någon löpande kontroll av fondernas värdepapperstransaktioner som direkt syftade till att upptäcka fel i förvaltningen av fonden, exempelvis om en svensk aktiefond skulle investera i utländska värdepapper. Förvaringsinstitutet bedömde risken för fel i denna del som liten eftersom sådana avvikelser ditills aldrig hade noterats i den efterhandskontroll som genomfördes av Handelsbanken Fonders funktion för riskhantering, HKR. I yttrandet från den 29 oktober har dock banken framhållit att de löpande rimlighetskontrollerna möjliggjorde för förvaringsinstitutet att upptäcka ”uppenbara fel” såsom att en fond placerade på en annan geografisk marknad än den som angavs i fondbestämmelserna.

När det gäller de externa fonderna har förvaringsinstitutsfunktionen inom HK uppgett att de kvartalsvisa kvalitetskontrollerna omfattade att respektive fond hade iakttagit de restriktioner som följer av LIF och fondbestämmelserna. Vid denna kontroll användes mallar som förvaringsinstitutet hade utvecklat och som innehöll uppgifter om de restriktioner som gällde för de olika fonderna. Vidare kontrollerades varje vecka att de fonder som kurssattes dagligen förvaltades inom de restriktioner som angavs i lagen och fondbestämmelserna. Det genomfördes också kontroller varje månad av de fonder som kurssattes månatligen. Vid kontrollerna inhämtade förvaringsinstitutet uppgifterna om innehaven som fanns registrerade för fondens räkning på bankkonto och i depå.

Vid bedömningen av förvaringsinstitutets kontroller av att medlen i de fonder som förvaltades av Handelsbanken Fonder användes i enlighet med gällande placeringsbegränsningar, konstaterar Finansinspektionen följande.

De kontroller som förvaringsinstitutsfunktionen inom HK har genomfört för de externa fonderna är systematiska och ändamålsenliga. Det kontrollarbete som utfördes inom HC:s förvaringsinstitutsfunktion efter organisationsförändringen i maj 2009, för de fonder som förvaltades av Handelsbanken Fonder, var vid en jämförelse mycket begränsat. Kontrollerna bestod i huvudsak i att förvaringsinstitutet tog del av fondbolagets rapporter från dess interna avvikelsekontroll. I de fall där det förekom avvikelser kontrollerade förvaringsinstitutet endast om samma avvikelser återkom i flera på varandra följande rapporter. Däremot kontrollerades inte vad som hade orsakat avvikelserna eller på vilket sätt dessa hade åtgärdats. Mot bakgrund av personalens uppgifter och det faktum att det saknas instruktioner och annan dokumentation rörande förvaringsinstitutets rimlighetskontroller, anser Finansinspektionen vidare att det är visat att de löpande rimlighetskontroller som har skett inte har utgjort en löpande och ändamålsenlig uppföljning av fondernas transaktioner i syfte att upptäcka felaktigheter i förhållande till placeringsbegränsningarna.

Sammanfattningsvis kan det därför konstateras att förvaringsinstitutet inte gjorde några egna och självständiga kontroller av att fondernas placeringsbegränsningar följdes för de fonder som förvaltades av Handelsbanken Fonder till skillnad från för de fonder som förvaltades av externa fondbolag. De kontrollåtgärder som har vidtagits under perioden maj 2009 till mars 2010 har således varit så begränsade att de inte lever upp till kraven på kontroll av hur fonders medel används som framgår av 3 kap. 2 § andra stycket 4 LIF.

3.4 Sammanfattande bedömning av bankens kontroller avseende Handelsbanken Fonder

Banken har invänt och åberopat att det i förarbetena till bestämmelserna om förvaringsinstitut i den tidigare gällande lagen (1990:1114) om värdepappersfonder finns uttalanden om att förvaringsinstitutens roll inte ska överbetonas och att det inte är meningen att förvaringsinstituten ska ta över Finansinspektionens tillsyn i något avseende. Det nämns också att det får anses tillräckligt att institutet förvissar sig om att det finns tillfredställande rutiner och tillräckliga resurser för de aktuella uppgifterna.¹

Dessa uttalanden måste dock läsas mot bakgrund av såväl syftet med reglerna som de krav som uttryckligen ställs på ett förvaringsinstitut i lagen. Lagtexten är tydlig när den beskriver vilka uppgifter ett förvaringsinstitut ska ha. Ett förarbetsuttalande kan inte användas som argument för att urholka förvaringsinstitutets kontrollansvar. Uttalandet markerar endast att förvaringsinstitutet

¹ Prop. 1989/90:153 om värdepappersfonder, s. 60 f.

inte ska ersätta tillsynsmyndigheten. Vad banken har anfört påverkar således inte hur Finansinspektionen ser på bankens kontroller.

Finansinspektionen finner inte skäl att rikta någon kritik mot det kontrollarbete som har utförts inom HK:s förvaringsinstitutsverksamhet för de externa fonderna. Undersökningen visar att banken beträffande dessa fonder har utfört de uppgifter som ligger på förvaringsinstitutet på korrekt sätt.

När det däremot gäller kontrollerna av de egna fondbolagen som har utförts inom HC:s förvaringsinstitut, konstaterar Finansinspektionen att dessa har stora brister. När det här talas om förvaringsinstitut är det bankens uppdrag för Handelsbanken Fonder som avses, om det inte framgår något annat. Förvaringsinstitutet har inte genomfört några kontroller av försäljning och inlösen av andelar, vilket är ett krav enligt LIF. Förvaringsinstitutet har genomfört begränsade kontroller av fondandelarnas värdering och efterlevnaden av fondernas placeringsbegränsningar. Gemensamt för de kontroller som förvaringsinstitutet har genomfört och som har beskrivits i avsnitt 3.3, är att förvaringsinstitutet har utgått från material från fondbolagets egna kontroller, och i praktiken enbart kontrollerat att fondbolaget självt har genomfört kontroller. Detta är inte tillräckligt för att uppfylla lagens krav och syfte, nämligen att förvaringsinstitutet självt ska genomföra kontroller och att kontrollerna ska utföras av någon som är oberoende av fondbolaget till skydd för fondandelsägarna. Som Finansinspektionen har framhållit i avsnitt 3.2 innebär sådana begränsade kontroller att förvaringsinstitutet endast har haft möjlighet att upptäcka sådana fel och brister som fondbolaget själv har uppmärksammat. Det har således inte rört sig om några självständiga kontroller från förvaringsinstitutets sida. Med hänsyn till detta finner Finansinspektionen att banken inte har vidtagit tillräckliga kontrollåtgärder enligt bestämmelserna i 3 kap. 2 § andra stycket 1, 2 och 4 LIF, under perioden 2007–mars 2010. Under denna period har banken således brutit i sina skyldigheter som förvaringsinstitut enligt LIF.

3.5 Förvaring av egendom för fonder som förvaltades av Xact Fonder

När det gäller Xact Fonder, som också ingår i samma koncern som banken, har det framkommit att det har förekommit att fondbolaget har haft förfoganderätt över fondmedel som har varit insatta på konton i andra institut. Det framgår också av uppgifterna i ärendet att fondbolaget vid några tillfällen har förfogat över medlen på dessa konton, efter, som det uttrycks av banken, samråd med förvaringsinstitutet. Banken har i sammanhanget framhållit att uppdraget som förvaringsinstitut för Xact Fonders fonder endast pågick mellan den 1 november 2009 och den 1 april 2010.

Finansinspektionen konstaterar att förvaringsinstitutet för de fonder som förvaltades av Xact Fonder har åsidosatt sin skyldighet att ta emot och förvara den egendom som ingår i fonderna enligt 3 kap. 2 § andra stycket LIF. Detta har möjliggjort för fondbolaget att förfoga över fondernas medel i strid med

bestämmelsen i 4 kap. 3 § LIF. Som har framgått ovan har frågan om hur en fonds tillgångar förvaras stor principiell och praktisk betydelse. Det faktum att förvaringsinstitutsuppdraget endast pågick under en kortare period förändrar därför inte Finansinspektionens bedömning att banken har åsidosatt sina skyldigheter som förvaringsinstitut enligt LIF.

3.6 Förvaringsinstitutets oberoende

Med anledning av det som har framkommit i undersökningen har Finansinspektionen att ta ställning även till om banken har uppfyllt kravet i LIF på oberoende i förhållande till Handelsbanken Fonder och Xact Fonder, som båda ingick i samma koncern som banken.

Som har framgått ovan har bankens förvaringsinstitutsfunktion under den aktuella perioden varit uppdelad på två olika affärsområden inom banken, av vilka det ena har fungerat som förvaringsinstitut för de externa fonderna och det andra för Handelsbanken Fonder samt under en kortare tid även för Xact Fonder.

Banken har organiserat förvaringsinstitutsfunktionen inom HC – för de fonder som förvaltades av Handelsbanken Fonder och Xact Fonder – på ett annat sätt än för de externa fonderna. Medan banken har fullgjort uppgiften som förvaringsinstitut på ett fullgott sätt när det gäller fonder som förvaltades av externa fondbolag, har Finansinspektionen funnit stora brister i förvaringsinstitutets kontroller av de fonder som förvaltades av Handelsbanken Fonder. Dessa brister består i stor utsträckning av att det saknas egna och självständiga kontroller från förvaringsinstitutets sida, inom centrala områden. Vid sidan av de bristfälliga kontrollerna av de fonder som förvaltades av Handelsbanken Fonder, har det framkommit att förvaringsinstitutet inom HC har tillåtit Xact Fonder att i strid med LIF:s bestämmelser förfoga över sina fonders konton.

Det finns således mycket tydliga skillnader mellan hur förvaringsinstitutet har hanterat koncernens fonder respektive de externa fonderna. Både förvaringsinstitutets sätt att organisera och genomföra kontrollarbetet och det faktum att Xact Fonder har fått tillgång till fondernas konton, ger ett intryck av att förvaringsinstitutet har känt ett större förtroende för och gett en större frihet åt de fondbolag som ingick i koncernen. Enligt Finansinspektionens mening visar omständigheterna i ärendet att bankens förvaringsinstitut genomgående har förhållit sig mindre självständigt i förhållande till koncernens fondbolag än till de externa fondbolagen – i själva verket är skillnaden i inställning till uppgiften högst påtaglig. Detta ger inte utrymme för någon annan slutsats än att banken när det gäller de koncerninterna fondbolagen har åsidosatt lagens krav på att ett förvaringsinstitut alltid ska handla oberoende av fondbolaget. Finansinspektionen finner därför att banken även i detta avseende har åsidosatt sina skyldigheter som förvaringsinstitut enligt LIF.

4 Övervägande om ingripande

4.1 Tillämpliga bestämmelser

Enligt 15 kap. 1 § LBF ska Finansinspektionen ingripa om ett kreditinstitut har åsidosatt sina skyldigheter enligt LBF eller enligt andra författningar som reglerar institutets verksamhet. Ingripande sker genom utfärdande av föreläggande att inom viss tid begränsa rörelsen i något avseende, minska riskerna i den eller vidta någon annan åtgärd för att komma till rätta med situationen, förbud att verkställa beslut eller genom anmärkning. Om överträdelsen är allvarlig ska kreditinstitutets tillstånd återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas. Finansinspektionen får avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om institutet gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot institutet och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.

I de fall ett kreditinstitut har meddelats beslut om anmärkning eller varning följer av bestämmelserna i 15 kap. 7–9 §§ LBF att Finansinspektionen får besluta att institutet ska betala en straffavgift.

4.2 Bankens åtgärder

Efter Finansinspektionens platsbesök har banken inlett vad den själv har betecknat som genomgripande organisatoriska förändringar av förvaringsinstitutets funktioner, särskilt avseende Handelsbanken Fonders fonder. Banken har redogjort för ett antal genomförda och planerade förändringar av förvaringsinstitutets funktioner samt uppgett att förvaringsinstitutstjänsten i fortsättningen kommer att utföras på ett enhetligt sätt för alla kundkategorier. Banken har uppgett att bland annat följande åtgärder vidtagits.

Under hösten 2010 har banken introducerat förbättringsåtgärder och reviderade rutiner. Från och med november 2010 har banken tagit fram en ny övergripande verksamhetsbeskrivning som omfattar bland annat manuella stickprovskontroller, kvartalsvisa kvalitetskontroller och årliga platskontroller. Verksamhetsbeskrivningen innehåller även rutiner för nya fondbolag och nya fonder, rutiner för nedläggning och övertagande av fonder samt krav och rutiner rörande dokumentation. Den nya verksamhetsbeskrivningen klargör hur ofta kontroller ska genomföras och kommer också att innehålla exempel på en ”årskalender” för kontroller. Verksamhetsbeskrivningen kommer att tydliggöra krav på utbildning och uppdatering av regelverk. En arbetsledare ansvarar för att detta utförs.

Banken har särskilt framhållit att det kommer att införas en ny process för restriktionskontroller och ett nytt systemstöd, där information från bankens depåsystem och konton kommer att läsas in. I systemet kan förvaringsinstitutet därefter kontrollera informationen mot de definierade regelverken. Parametersättning i systemet genomförs av förvaringsinstitutet. Systemet kommer också att flagga upp överträdelser. Förvaringsinstitutet har börjat genomföra restri-

tionskontroller enligt den nya metoden men utan systemstöd. Detta bedöms vara på plats i början av år 2011.

Det kommer vidare att införas nya rutiner för kontroll av derivataffärer och kassa samt för avstämning av värdepapper och förvaringsinstitutet kommer att inhämta information som underlag för en riskbaserad kontroll vid årliga platsbesök.

4.3 Val av ingripande

Finansinspektionen har funnit att banken i flera avseenden har brustit i sina skyldigheter som förvaringsinstitut enligt LIF under perioden 2007–mars 2010. Finansinspektionen har därmed att ingripa mot banken enligt 15 kap. 1 § LBF.

Banken har gjort gällande att det inte finns grund för ett ingripande, och har i den delen anfört att det i flera avseenden har varit oklart vilka kontroller ett förvaringsinstitut ska utföra samt i vilken omfattning de ska ske och hur ofta, för att leva upp till de krav som följer av LIF. De krav som Finansinspektionen nu ställer tycks, enligt banken, innebära en skärpning av hittills ställda krav på ett förvaringsinstitut när det gäller kontrollernas djup, omfattning och dokumentation.

Banken har vidare uppgett att det är upp till förvaringsinstitutet att utforma system och rutiner för kontroller på det sätt som institutet finner lämpligt, med iakttagande av gällande regelverk. Förvaringsinstitutet har haft full insyn och kontroll avseende Handelsbanken Fonders verksamhet och det har utförts kontrollåtgärder i den omfattning och med den självständighet som ankommer på ett förvaringsinstitut enligt LIF. Banken har härigenom tillvaratagit fondandelsägarnas intressen på det sätt som lagstiftaren har avsett och det har inte förelegat någon risk för att andelsägarna skulle drabbas av skada. Det kan inte krävas att ett förvaringsinstitut dubblerar fondbolagets kontrollfunktioner. Bankens internrevision har inte haft några mer omfattande invändningar mot hur förvaringsinstitutsfunktionen bedrev sitt arbete. Förvaringsinstitutsfunktionen för de fonder som förvaltades av Handelsbanken Fonder flyttades från HK till HC år 2007 efter en dialog mellan banken och Finansinspektionen rörande förvaringsinstitutets oberoende i förhållande till fondbolaget.

Finansinspektionen konstaterar att de grundläggande kraven på ett förvaringsinstituts kontroller framgår direkt av lagtexten, och att det är dessa grundläggande krav som banken inte har levt upp till. De grundläggande kraven på ett förvaringsinstitut är inte oklara på det sätt som banken gör gällande. Finansinspektionens slutsatser i ärendet utgör således inte någon skärpning av de krav som gäller för ett förvaringsinstitut. Finansinspektionen noterar vidare att banken har organiserat och genomfört kontroller av de externa fonderna på ett lämpligt och ändamålsenligt sätt, i enlighet med lagens krav. Bankens invändningar om oklarheter i regelverket kan särskilt mot den bakgrunden inte tillmätas någon betydelse.

När det gäller bankens invändning om att det inte har funnits någon risk för att andelsägarna skulle skadas, konstaterar Finansinspektionen att bankens otillräckliga kontroller har medfört en ökad risk för att felaktigheter i hanteringen av de förvarade fonderna inte skulle upptäckas. Detta innebär i sin tur att det har förelegat en förhöjd risk för att andelsägarna skulle drabbas av skada. Det saknar i det sammanhanget betydelse om det faktiskt har uppstått någon skada eller inte. Finansinspektionen konstaterar också att det inte spelar någon roll för innebörden av förvaringsinstitutets kontrollansvar vilka kontroller som fondbolaget utför; de krav på ett förvaringsinstitut som lagstiftaren ställt upp är ett tillägg och inte ett alternativ till fondbolagets kontroller. Att bankens internrevision inte har haft synpunkter på hur förvaringsinstitutsfunktionen bedrev sitt arbete, påverkar inte Finansinspektionens bedömning av de brister som har framkommit i ärendet. Finansinspektionen har, som banken har påtalat, haft tillgång till information om att delar av förvaringsinstitutsfunktionen överfördes från HK till HC år 2007. Finansinspektionens kritik tar emellertid inte sikte på den organisatoriska lösningen utan på hur förvaringsinstitutets kontrolluppgifter har utförts. Det som banken har anfört utgör således inte skäl att avstå från ett ingripande.

Vid valet av ingripande konstaterar Finansinspektionen inledningsvis att överträdelserna inte är att bedöma som så allvarliga att de kan leda till att bankens tillstånd återkallas eller till att banken meddelas varning. Överträdelserna kan dock inte heller anses vara ringa eller ursäktliga, eftersom de har berört ett stort antal fonder och har pågått under flera års tid.

Banken har efter att undersökningen inleddes vidtagit omfattande åtgärder för att komma till rätta med bristerna i förvaringsinstitutsfunktionen. Åtgärderna framstår som ändamålsenliga. Trots detta anser Finansinspektionen att det inte går att avstå från ett ingripande i detta fall.

Banken ska därför meddelas en anmärkning. Reglerna om förvaringsinstitut och deras kontrollverksamhet utgör en viktig del i skyddet för fondernas andelsägare. Mot den bakgrunden och med hänsyn till vikten av att förvaringsinstitut lever upp till kravet på oberoende i förhållande till fondbolagen, bör anmärkningen förenas med en straffavgift. Finansinspektionen finner att avgiften för denna överträdelse bör bestämmas till 3,5 miljoner kronor.

Straffavgiften tillfaller staten och faktureras genom Finansinspektionens försorg efter att beslutet har vunnit laga kraft.

FINANSINSPEKTIONEN

Bengt Westerberg
Styrelseordförande

Elin Eriksson
Jurist

Beslutet har fattats av Finansinspektionens styrelse efter föredragning av juristen Elin Eriksson. I den slutliga handläggningen har, förutom föredraganden, chefsjuristen Per Håkansson samt enhetscheferna Agneta Blomquist och Åsa Thalén deltagit.

Kopia: Verkställande direktören i Handelsbanken