

## הצעה לתיקוני חוק ותקנות לעניין הוכחת בעלות בנייר ערך – אישור המליאה לאחר פרסום להערות ציבור

### דברי הסבר

בנובמבר 2022 פורסמה טיוטת ההצעה שבנדון להערות הציבור, ולא התקבלו הערות ציבור לטייטה. מליאת רשות ניירות ערך (להלן – המליאה) אישרה את טיוטת ההצעה בישיבתה ביום 28 בפברואר 2023. יצוין כי בתקופה זו נכנס לתוקף חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 (להלן: "חוק עקרונות האסדרה") ומשך החל מחדש ינואר 2023, חלה על רשות ניירות ערך (להלן: "הרשות") חובה לערוך דוח הערכת רגולציה (RIA) בהתאם לחוק זה. עם זאת, בחוק עקרונות האסדרה מנויים מספר חריגים, אשר בהתקייםם חל פטור מעריכת דוח כאמור. אחד הפטורים עוסק במקרה בו בוצעו פעולות משמעותיות לקידום האסדרה טרם מועד התחילה של החוק, כפי שקבע העומד בראש התאגיד הציבורי (סעיף 2)44 לחוק עקרונות האסדרה). בהתאם להנחיות הרשות לפי חוק עקרונות האסדרה, במקרה שלפנינו החליטה המליאה כי מתקיים הפטור האמור. במקרה דנן, גיבוש ההצעה, לרבות שיח עם הבורסה ומשרד המשפטים, וכן עדכון מליאת הרשות על אודות התיקון המוצע ופרסום ההצעה להערות ציבור נעשו טרם כניסת חוק עקרונות האסדרה לתוקף. לאור האמור, קבעה המליאה כי הצעה זו חוסה תחת הפטור האמור נוכח הפעולות המשמעותיות שנעשו בקשר עם ההצעה טרם כניסתו לתוקף של חוק עקרונות האסדרה.

בנוסף, מדובר בהצעה שהיא טכנית בעיקרה, שמטרתה להתאים את האסדרה למצב בשוק בהתאם להתפתחויות שהתרחשו במהלך השנים ועל מנת לאפשר התפתחויות נוספות בעתיד, ובאופן דומה לפרקטיקות הנהוגות בשווקים השונים. בהינתן האופי הטכני של התיקון המוצע, חל גם סעיף 34(ג)2 לחוק עקרונות האסדרה, הקובע פטור מפרסום דוח הערכת רגולציה כאשר ההשפעות הישירות והעקיפות שצפויות להיות לאסדרה על הגורמים שהיא נועדה לחול עליהם או על אינטרסים מוגנים אחרים, לרבות עלות הציות לה, אינן מהותיות.

### רקע – בעלות בנייר ערך

סוגיית הבעלות בניירות ערך והוכחת הבעלות בהם, מוסדרת היום במסגרת מספר חוקים ותקנות. כך למשל, סעיף 177 לחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן: "חוק החברות"), קובע כי בעל מניה בחברה ציבורית הוא מי שלזכותו רשומה אצל חבר בורסה מניה ואותה מניה נכללת במרשם בעלי המניות על שם חברה לרישומים או מי שרשום באופן ישיר כבעל מניה במרשם בעלי המניות. כלומר, כאשר מניה רשומה על שם חברה לרישומים הבעלים האמיתיים, הוא מי שלזכותו רשומה המניה אצל חבר בורסה. ההסדר האמור משקף את חלוקת התפקידים המסורתית בכל הנוגע לרישום הבעלות בנייר ערך שהייתה נהוגה במועד חקיקתו, כאשר ההנחה הייתה כי מרשם בעלי המניות, ינוהל תמיד על ידי חברי בורסה.

הסדר הבעלות שעוגן בסעיף 177 לחוק החברות הוחל במהלך השנים על אגרות חוב וכתבי אופציה ועוגן בחוק

ניירות ערך, התשכ"ח – 1968 (להלן: "חוק ניירות ערך"), וכן הוחל על יחידות השתתפות בשותפויות בפקודת השותפויות [נוסח חדש], התשל"ה–1975 ועל יחידות בקרנות נאמנות בחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד–1994. בנוסף, קיימות תקנות שונות שהותקנו מכוח חוקים אלה, העוסקות בהצבעה בכתב והוכחת בעלות לצורך הצבעה, ואשר משקפות גם הן את הסדר הבעלות האמור.

## הצורך בתיקון החקיקה לעניין החזקה בניירות ערך

לאור התפתחות שוק ההון הישראלי והרחבת החשיפה לשווקים בינלאומיים, כמו גם גידול בהיקפי המסחר המתנהל במספר שווקים במקביל, והיכרות עם הפרקטיקות הנהוגות בשווקים השונים, עלה הצורך להכיר בגופים שעיסוקם הוא בהחזקת ניירות ערך בלבד בלא מסחר בהם. כך למשל, בכל הנוגע לפעילות הבורסה לניירות ערך בתל אביב (להלן: "הבורסה") גיבשה מסלקת הבורסה הגדרות, מאפיינים, ותנאי כשירות לחבר מסלקה מסוג משתתף CSD (חבר משמורן) שאינו פועל כחבר בורסה. בספטמבר 2019 קיבלה מסלקת הבורסה לראשונה חבר מסלקה שאינו חבר בורסה. מאז מגמה זו הולכת ומתרחבת עם התפתחות שוק ההון בישראל.

עם זאת, חוק החברות, חוק ניירות ערך והחוקים הנוספים שצוינו, אינם מתייחסים למצב בו החזקה בניירות ערך נעשית באמצעות חבר מסלקה שאינו חבר בורסה. מצב זה מעורר בעייתיות באותם סעיפים העוסקים בהוכחת בעלות בניירות ערך המוחזקים על ידי חבר מסלקה, בהן יש התייחסות לחבר בורסה בלבד.

בדוח מינואר 2020 של הוועדה לקידום ומיסודם של שווקים דיגיטאליים בישראל שהוקמה על ידי הרשות, והתמקדה בטכנולוגיית רישום מבוזר (DLT) (להלן: "הוועדה לשווקים דיגיטליים"),<sup>1</sup> צוין כי הטמעת הטכנולוגיה עשויה להביא לצמצום עלויות מסחר ללקוחות הקצה, להפחתת סיכונים סיסטמיים למשק, לסביבה טכנולוגית אשר תעודד חדשנות פיננסית ולהנגשת שוק ההון לסוגי חברות שנמנעו מלעשות שימוש בשוק ההון הציבורי. בדוח הומלץ לנקוט עמדה ניטרלית לגבי סוג הטכנולוגיה בה הגופים המפוקחים בוחרים לעשות שימוש בתנאי שהיא עומדת בסטנדרטים הנדרשים, ובתנאי שהשימוש בטכנולוגיה אינו נוגד תכליות רגולטוריות (כגון: איסור הלבנת הון, הגנה על לקוחות, סיכונים יציבותיים). עוד הומלץ, לפעול להסרת חסמים רגולטוריים לשימוש בטכנולוגיה, שטמון בה ערך מוסף משמעותי.

שימוש בטכנולוגיית ה-DLT יאפשר, בין היתר, שינוי בחלוקת התפקידים המסורתית בין הגופים השונים המשתתפים בשרשרת הרישום, הסליקה והמשמורת של ניירות הערך. בשווקים דיגיטליים המבוססים על טכנולוגיית ה-DLT עשוי הרישום של הבעלים הסופי בנייר הערך להיות מנוהל, לאו דווקא בספריו של חבר בורסה או חבר מסלקה, אלא על ידי המסלקה עצמה ואולי על ידי גוף אחר.

בימים אלו מקדמת הרשות את הצעת חוק ניירות ערך (תיקון מס' 70) (תיקוני חקיקה), התשפ"א–2021,<sup>2</sup> שאחת ממטרותיו היא יצירת תשתית משפטית להקמת בורסה ייעודית בישראל, בין היתר, בעקבות דוח הוועדה לשווקים דיגיטליים. בדברי ההסבר להצעת החוק צויין כי אחת ממטרותיה של הרשות היא לקדם את שוק ההון בישראל באמצעות קידום פעילות מסחר בניירות ערך גם בפלטפורמות מסחר שאינן בסדר גודל של בורסה ראשית כמו הבורסה בתל אביב. הכוונה היא לקידום של פלטפורמות בעלות ייעוד או מאפיינים מיוחדים,

<sup>1</sup> [https://www.isa.gov.il/%D7%94%D7%95%D7%93%D7%A2%D7%95%D7%AA%20%D7%95%D7%A4%D7%A8%D7%A1%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%9D/Reports/177/Documents/digital\\_markets.pdf](https://www.isa.gov.il/%D7%94%D7%95%D7%93%D7%A2%D7%95%D7%AA%20%D7%95%D7%A4%D7%A8%D7%A1%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%9D/Reports/177/Documents/digital_markets.pdf)

<sup>2</sup> פורסם ברשומות ביום 2.8.2021, חוברת 1439, עמ' 624.

ובניהם מאפייני פעילות חדשניים, לרבות טכנולוגיית המסחר או תשתיות המסחר הכוללת אפשרות להסדרי סליקה ומשמורת חדשים, התורמים לחדשנות ולפיתוח תשתיות מתקדמות.

### **התיקונים המוצעים**

לאור האמור לעיל, על מנת לאפשר גמישות בהתאמת הדין הנוגע לבעלות בנייר ערך למציאות המשתנה וליזמות החקיקה של הרשות, מוצע להחליף את המונח "חבר בורסה" במונח "משמורן" אשר יוגדר כחבר בורסה וחבר מסלקה. בנוסף מוצע להסמיך את שר האוצר בהתייעצות עם רשות ניירות ערך לקבוע בעתיד גופים נוספים שיכללו בהגדרה זו.

לצד התיקונים בדיני ניירות ערך ידרשו תיקונים גם בחוק החברות ובתקנות מכוחו והם יקודמו ביחד, בתיאום עם משרד המשפטים.

### **פרסום להערות ציבור**

כאמור, ביום 9.11.2022 פורסמה טיוטת ההצעה להערות ציבור. לא התקבלו הערות ציבור לטיוטה.

### **החלטה:**

המליאה אישרה את נוסח התיקונים הנדרשים בחוקים והתקנות השונים לעניין החלפת המושג "חבר בורסה" במושג "משמורן" הכולל גם חבר מסלקה וגוף נוסף שיקבע שר האוצר, לשם המשך קידום הליך החקיקה, וכן אישרה כי חל במקרה זה פטור מעריכת דוח הערכת השפעת רגולציה נוכח פעולות משמעותיות שנעשו לקידום האסדרה קודם לכניסת חוק עקרונות האסדרה לתוקף.

להלן נוסח התיקונים המוצעים בחוקים והתקנות השונים שבסמכות הרשות:

**טיטת חוק ניירות ערך (תיקון מס'...)(הוכחת בעלות בניירות ערך באמצעות משמורן), התשפ"ג-**

**2023**

תיקון סעיף 1 .1 בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן – החוק העיקרי) בסעיף 1 –

(1) אחרי ההגדרה "חבר בורסה" יבוא:

"משמורן" – חבר בורסה, חבר מסלקה כהגדרתו בסעיף 50א וכל גורם אחר שיקבע שר האוצר לפי הצעת הרשות או בהתייעצות עמה;"

(2) בהגדרה "גורם מפוקח", אחרי פסקה (7) יבוא:

"(7א) משמורן";

2. תיקון סעיף 35א בסעיף 35 לחוק העיקרי, בהגדרה "מחזיק", "מחזיק בתעודת התחייבות", במקום "חבר בורסה" יבוא "משמורן".
3. תיקון סעיף 35י בסעיף 35 לחוק העיקרי –
- (1) בכותרת השוליים, במקום "חבר בורסה" יבוא "משמורן";
- (2) בסעיף קטן (ג), במקום "חבר בורסה" יבוא "משמורן".
4. תיקון סעיף 35יב9 בסעיף 35 לחוק העיקרי, במקום "חבר בורסה" יבוא "משמורן".
5. תיקון סעיף 35יב20 בסעיף 35 לחוק העיקרי, בסעיף קטן (ד), במקום "חבר הבורסה" יבוא "המשמורן".
6. תיקון סעיף 35יב21 בסעיף 35 לחוק העיקרי, בסעיף קטן (1), במקום "חברי בורסה" יבוא "משמורנים".
7. תיקון סעיף 35ט4 בסעיף 35 לחוק העיקרי, בסעיף קטן (1), במקום "חבר בורסה" יבוא "משמורן";
8. תיקון סעיף 35ט7 בסעיף 35 לחוק העיקרי, במקום "חבר בורסה", יבוא "משמורן".
9. תיקון סעיף 35ט8 בסעיף 35 לחוק העיקרי, בסעיף קטן (ה), במקום "חבר הבורסה" יבוא "המשמורן".
10. תיקון סעיף 35ט9 בסעיף 35 לחוק העיקרי, בסעיף קטן (1), במקום "חברי בורסה" יבוא "משמורנים".
11. תיקון סעיף 44יא2 בסעיף 44 לחוק העיקרי, בסעיף קטן (א), במקום "שחבר בורסה" יבוא "שמשמורן".
12. תיקון סעיף 44יא4 בסעיף 44 לחוק העיקרי, בסעיף קטן (א) –
- (1) בפסקה (3) במקום "שחברי הבורסה" יבוא "שהמשמורנים";
- (2) בפסקה (4) במקום "חברי הבורסה" יבוא "המשמורנים".
13. תיקון חוק השקעות משותפות בנאמנות התשנ"ד-1994 - משותפות בנאמנות
- (1) בסעיף 1, אחרי ההגדרה "מפיץ" יבוא -

”משמורן” – כהגדרתו בחוק ניירות ערך;”

(2) בסעיף 111(ה) -

(א) ברישא במקום ”חבר בורסה” יבוא ”משמורן”;

(ב) בפסקה (2) במקום ”חבר הבורסה” יבוא ”המשמורן”;

(3) בתוספת הראשונה, בחלק א', בפרט (13), במקום ”חבר בורסה” יבוא ”משמורן”;

(4) בתוספת השלישית, בחלק ב', בפרט (15) במקום ”חבר בורסה” יבוא ”משמורן”.

**טיטת תקנות ניירות ערך (הצבעה בכתב והוכחת בעלות בכתבי אופציה לצורך הצבעה באסיפת מחזיקים בכתבי אופציה) (תיקון מס') (הוכחת בעלות בניירות ערך באמצעות משמורן), התשפ"ג-**

**2023**

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 7, 35 ו-55 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן – החוק), לפי הצעת הרשות, בהתייעצות עם שר המשפטים לעניין פרק ג' ובאישור ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת, אני מתקין תקנות אלה:

1. תיקון תקנה 1 בתקנות ניירות ערך (הצבעה בכתב והוכחת בעלות בכתבי אופציה לצורך הצבעה באסיפת מחזיקים בכתבי אופציה), התשע"ה-2014 (להלן – התקנות העיקריות), בתקנה 1 -

(1) במקום ההגדרה "חבר בורסה", "כתב אופציה", "מרשם המחזיקים בכתבי אופציה" – כהגדרתם בסעיף 35 לחוק; "יבוא" "כתב אופציה", "מרשם המחזיקים בכתבי אופציה" – כהגדרתם בסעיף 35 לחוק; "

(2) בהגדרה "רשימת הזכאים להצביע במערכת" – במקום "חבר בורסה" יבוא "משמורן".

2. תיקון תקנה 2 בתקנה 2 לתקנות העיקריות, במקום "חבר הבורסה" יבוא "המשמורן".

3. תיקון תקנה 3 בתקנה 3 לתקנות העיקריות -

(1) ברישא במקום "חבר בורסה" יבוא "משמורן";

(2) בתקנת משנה (3), במקום "חבר הבורסה" יבוא "המשמורן".

4. תיקון תקנה 5 בתקנה 5 לתקנות העיקריות -

(1) בתקנת משנה (א), במקום "חבר בורסה" ייתן למחזיק בכתב האופציה בלא תמורה אישור בעלות אחד לגבי החזקותיו בכתב האופציה, שהוא נכון לרישומי חבר הבורסה בתום המועד הקובע. "יבוא" "משמורן" ייתן למחזיק בכתב האופציה בלא תמורה אישור בעלות אחד לגבי החזקותיו בכתב האופציה, שהוא נכון לרישומי המשמורן בתום המועד הקובע. "

(2) בתקנת משנה (ב), במקום "וחבר הבורסה" יבוא "והמשמורן".

- תיקון תקנה 9 .5 בתקנה 9 לתקנות העיקריות -
- (1) בכותרת השוליים, במקום "חובות חבר בורסה" יבוא "חובות משמורן";
- (2) בתקנת משנה (א) -
- (א) ברישא במקום "חבר הבורסה" יבוא "המשמורן";
- (ב) בפסקה (3), במקום "ושמקבלים מחבר הבורסה הודעות באמצעים אלקטרוניים או באמצעות מערכות התקשורת המקושרות למחשב חבר הבורסה את הפרטים הנדרשים לשם הצבעה במערכת"; יבוא "ושמקבלים מהמשמורן הודעות באמצעים אלקטרוניים או באמצעות מערכות התקשורת המקושרות למחשב המשמורן את הפרטים הנדרשים לשם הצבעה במערכת";
- (3) בתקנת משנה (ב), במקום "חבר הבורסה" יבוא "המשמורן".
- תיקון תקנה 11 .6 בתקנה 11(13) לתקנות העיקריות, במקום "חבר הבורסה" יבוא "המשמורן".
- תיקון תקנה 14 .7 בתקנה 14 לתקנות העיקריות -
- (1) בתקנת משנה (א), במקום "מחזיק לא רשום רשאי, בכל עת, להודיע בכתב לחבר הבורסה שבאמצעותו הוא מחזיק בכתבי אופציה, כי הוא אינו מעוניין להיכלל ברשימת הזכאים להצביע במערכת; עשה כן, לא יעביר חבר הבורסה מידע לגביו לפי תקנות אלה, כל עוד לא קיבל ממנו הודעה אחרת"; יבוא "מחזיק לא רשום רשאי, בכל עת, להודיע בכתב למשמורן שבאמצעותו הוא מחזיק בכתבי אופציה, כי הוא אינו מעוניין להיכלל ברשימת הזכאים להצביע במערכת; עשה כן, לא יעביר המשמורן מידע לגביו לפי תקנות אלה, כל עוד לא קיבל ממנו הודעה אחרת";
- (2) בתקנת משנה (ב), במקום "חבר בורסה" יבוא "משמורן".
- תיקון התוספת הראשונה .8 בתוספת הראשונה לתקנות העיקריות, במקום "שם חבר הבורסה" יבוא "שם המשמורן".

**טיוטת תקנות ניירות ערך (הצבעה בכתב, הודעות עמדה והוכחת בעלות בתעודות התחייבות לצורך הצבעה באסיפת מחזיקים של תעודות התחייבות) (תיקון מס') (הוכחת בעלות בניירות ערך באמצעות משמורן) התשפ"ג-2023**

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 1ח35(ה), 9יב35, 21יב35, 24יב35(ב) ו-56(א) לחוק ניירות ערך, התשכ"ח – 1968 (להלן – החוק), לפי הצעת הרשות ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, אני מתקין תקנות אלה:

9. תיקון תקנה 1 בתקנות ניירות ערך (הצבעה בכתב, הודעות עמדה והוכחת בעלות בתעודות התחייבות לצורך הצבעה באסיפת מחזיקים של תעודות התחייבות), התשע"ה-2015 (להלן – התקנות העיקריות), בתקנה 1 -

(1) בהגדרה "רשימת הזכאים להצביע", במקום "חבר בורסה" יבוא "משמורן";

(2) ההגדרה "חבר בורסה" תימחק.

10. תיקון תקנה 2 בתקנה 2 לתקנות העיקריות, במקום "חבר הבורסה" יבוא "המשמורן".

11. תיקון תקנה 3 בתקנה 3 לתקנות העיקריות -

(1) ברישא במקום "חבר בורסה" יבוא "משמורן";

(2) בפסקה (3), במקום "חבר הבורסה" יבוא "המשמורן".

12. תיקון תקנה 5 בתקנה 5 לתקנות העיקריות -

(1) בתקנת משנה (א), במקום "חבר הבורסה" יבוא "המשמורן";

(2) בתקנת משנה (ב), במקום "וחבר הבורסה" יבוא "והמשמורן";

13. תיקון תקנה 11 בתקנה 11 לתקנות העיקריות -

(1) בכותרת השוליים במקום "חובות חבר בורסה" יבוא "חובות משמורן";

(2) בתקנת משנה (א) -

(א) ברישא, במקום "חבר הבורסה" יבוא "המשמורן";



(ב) בפסקה (3) במקום "לכל אחד מהמחזיקים המנויים ברשימת הזכאים להצביע במערכת ושמקבלים מחבר הבורסה הודעות באמצעים אלקטרוניים או באמצעות מערכות התקשורת המקושרות למחשב חבר הבורסה את הפרטים הנדרשים לשם הצבעה במערכת" יבוא "לכל אחד מהמחזיקים המנויים ברשימת הזכאים להצביע במערכת ושמקבלים מהמשמורן הודעות באמצעים אלקטרוניים או באמצעות מערכות התקשורת המקושרות למחשב המשמורן את הפרטים הנדרשים לשם הצבעה במערכת";

(3) בתקנת משנה (ב), במקום "חבר הבורסה" יבוא "המשמורן".

תיקון תקנה 14 .14 בתקנה 14 לתקנות העיקריות, בתקנת משנה (1)(ח), במקום "חבר הבורסה" יבוא "המשמורן".

תיקון תקנה 18 .15 בתקנה 18 לתקנות העיקריות -

(1) בתקנת משנה (א), במקום "להודיע בכתב לחבר הבורסה שבאמצעותו הוא מחזיק בתעודות התחייבות, כי הוא אינו מעוניין להיכלל ברשימת הזכאים להצביע במערכת; עשה כן, לא יעביר חבר הבורסה מידע לגביו לפי תקנות אלה, כל עוד לא קיבל ממנו הודעה אחרת" יבוא "להודיע בכתב למשמורן שבאמצעותו הוא מחזיק בתעודות התחייבות, כי הוא אינו מעוניין להיכלל ברשימת הזכאים להצביע במערכת; עשה כן, לא יעביר המשמורן מידע לגביו לפי תקנות אלה, כל עוד לא קיבל ממנו הודעה אחרת";

(2) בתקנת משנה (ב), במקום "חבר בורסה" יבוא "משמורן".

תיקון התוספת .16 בתוספת לתקנות העיקריות, במקום "שם חבר הבורסה" יבוא "שם המשמורן".