



KLAGANDE

Brax Investments SA

Ombud: Advokat Daniel Waerme och Jur.kand. Sebastian Sandén

MOTPART

Finansinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Finansinspektionens beslut 2020-04-17, bilaga 1

SAKEN

Sanktionsavgift enligt lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s
marknadsmissbruksförordning

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet och visar målet åter
till Finansinspektionen för förnyad handläggning.

YRKANDEN M.M.

Brax Investments SA (bolaget) yrkar i första hand att förvaltningsrätten upphäver Finansinspektionens beslut om att ålägga bolaget sanktionsavgift. I andra hand yrkas att förvaltningsrätten med ändring av Finansinspektionens beslut ska meddela bolaget anmärkning. I tredje rummet yrkar bolaget att sanktionsavgiften helt eller delvis ska sättas ned eller efterges. Bolaget för fram bl.a. följande. Finansinspektionen har åsidosatt sin motiveringsskyldighet och beslutet ska därför upphävas. Bolagets överträdelse var ursäktlig och Finansinspektionen borde avstått från att ingripa och beslutet ska därför upphävas. Bolagets överträdelse var mindre allvarlig. Finansinspektionens beslut ska därför ändras på så sätt att bolaget meddelas anmärkning istället för sanktionsavgift. Sanktionsavgiften står inte i proportion till den överträdelse som föranledde ingripandet och ska därför sättas ned eller efterges. Bolaget var av orsaker hänförliga till Finansinspektionen förhindrade att anmäla transaktionen den 1 mars 2018. Sanktionsavgiften som har fastställts ska därför sättas ned även med tillämpning av schablonmodellen i myndighetens egna riktlinjer för sanktionsavgifter för vissa överträdelser av artikel 19 i EU:s marknadsmissbruksförordning (dnr 18-3401).

Finansinspektionens förklaringar till den bristfälliga motiveringen i besluten gör att det inte kan råda någon tvekan om att myndigheten har åsidosatt sin motiveringsskyldighet enligt 32 § förvaltningslagen (2017:900), FL. Bolaget vill härvid framhålla att Finansinspektionens underlåtenhet att efterkomma sina skyldigheter enligt 32 § FL är särskilt allvarliga i detta fall eftersom beslutet är av straffrättslig karaktär, riktat mot enskild och dessutom har medfört att enskild har drabbats av mycket kännbara ekonomiska konsekvenser. Eftersom Finansinspektionen vidhåller att förseningen ska anses ha varat i tre affärsdagar åberopar bolaget mejl från bolaget till dess

svenska ombud den 1 mars 2018, där det framgår att bolaget försökte anmäla transaktionen till Finansinspektionen den 1 mars 2018.

Oavsett vad förvaltningsrätten kommer fram till om beslutet ska upphävas eller sanktionsavgiften sätts ned eller efterges, har den transaktion som föranledde Finansinspektionens ingripande mot dels bolaget och dels Bees Invest SA SPF, endast utgjort en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen¹, MAR. Bees Invest SA SPF är dotterbolag till bolaget och bolagen har gemensamt anmält transaktionen till Finansinspektionen samt har gemensamt fört sin talan i sanktionsärendet. Det är inte rimligt att betrakta händelseförloppet som två överträdelser av MAR. Genom att påföra dubbla sanktionsavgifter har Finansinspektionen sanktionerat bolagen två gånger för en överträdelse.

Finansinspektionen bestrider bifall till överklagandet, vidhåller de bedömningar och ställningstaganden som har gjorts i det överklagade beslutet och tillägger bl.a. följande. Köp och försäljning av aktier utgör två olika transaktioner som båda är anmälningspliktiga (jfr artikel 10 i kommissionens delegerade förordning [EU] 2016/522). Det saknar betydelse om den aktuella förmögenhetsöverföringen har ägt rum mellan två bolag inom en och samma koncern. Både säljare och köpare ska göra en anmälan till insynsregistret. Varje sen anmälan utgör således en separat överträdelse. Det har därmed varit fråga om två överträdelser.

Finansinspektionen har i de överklagade besluten konstaterat att bolaget är närstående till en person i ledande ställning i emittenten och att bolaget därmed är anmälningskyldigt för sina transaktioner i emittenten i enlighet med artikel 19.1 MAR. Påståendet om att inspektionen inte skulle ha

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG.

motiverat beslutet i den delen är därmed felaktigt. Beträffande beslutet i övrigt kan de poängteras att en beslutsmotivering kan variera i detaljrikedom och omfattning beroende på ärendets vikt och komplexitet. Bestämmelsen i 32 § FL innebär inte ett krav på att en myndighet ingående ska redogöra för sakförhållandena i ärendet eller hur dessa har bedömts. En myndighet behöver inte heller motivera ett beslut i den del det är uppenbart obehövligt. Av det överklagade beslutet framgår vilka bestämmelser som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för Finansinspektionens ställningstaganden. Motiveringsskyldigheten har således fullgjorts och de saknas därmed skäl för att upphäva beslutet på denna grund.

Finansinspektionen vidgår att SMS-aviseringen för inloggning på rapporteringsportalen inte fungerade fullt ut vid den aktuella tidpunkten. Av det skälet gavs personer som saknade tillgång till svenskt Bank-Id möjlighet att rapportera transaktioner genom att fylla i och, via e-post, skicka in ett rapporteringsformulär till Finansinspektionen. Det aktuella rapporteringsformuläret kom in till Finansinspektionen den 2 mars 2018. Anmälan har därför gjorts först vid detta datum, dvs. tre handelsdagar för sent.

Det saknas skäl att avstå från ingripande. Syfte med anmälnings-skyldigheten är inte bara att förhindra marknadsmissbruk vid handel på marknadsplatserna. Det kan i detta sammanhang poängteras att även sen kortvarig överträdelse kan medföra potentiella effekter på det finansiella systemet om den till exempel avser ett stort belopp (se HFD 2019 ref. 72). I aktuellt mål medför transaktionens värde att överträdelsen inte kan betraktas som bagatellartad. Trots att förseningen varit relativt kortvarig kan överträdelsen därför inte anses som ringa. Det åligger den anmälnings-skyldige att hålla sig informerad om de regler som gäller för rapportering till Finansinspektionens insynsregister och se till att en anmälan sker i rätt tid. Ansvaret är långtgående och innebär bl.a. att åtgärder med anledning av

rapporteringen ska vidtas i så god tid att stöd kan ges från Finansinspektionen inom den föreskrivna tidsfristen på tre handelsdagar.

Finansinspektionen har tagit hänsyn till alla relevanta omständigheter och bedömt att det inte finns skäl att sätta en annan sanktionsavgift än grundavgiften enligt Finansinspektionens riktlinjer. Att transaktionen har varit koncernintern, att förseningen inte lett till någon vinst eller utebliven förlust för bolaget samt att bolaget har samarbetat med Finansinspektionen under utredningens gång utgör inte tillräckliga skäl för att sätta ned avgiften. Finansinspektionen anser att den beslutade sanktionsavgiften är väl avvägd. Den högsta tillåtna sanktionsavgiften för överträdelse av ifrågavarande slag är för en juridisk person ett belopp som 2014 motsvarade 1 miljon euro per överträdelse. Värdet på den aktuella transaktionen har uppgått till högt belopp vilket ökar allvarligheten i överträdelsen. Mot denna bakgrund, och med beaktande av övriga omständigheter i ärendet, kan den beslutade avgiften inte anses vara oproportionerligt hög. Vad bolaget anfört i sitt överklagande utgör således inte skäl för att besluta om en lägre avgift.

Förvaltningsrätten har den 21 oktober 2020 hållit muntlig förhandling i målet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Bevisbörda m.m.

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett par avgöranden slagit fast att ett mål om avgift för underlåtenhet att anmäla aktieinnehav innefattar en anklagelse för brott i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen² (se RÅ 2004 ref. 17 och RÅ 2006 ref. 89 samt prop. 2004/05:142 s. 155).

² Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Förvaltningsrätten konstaterar att föreliggande mål avser ett ingripande från det allmänna mot en enskild i form av sanktionsavgift. Eftersom det är fråga om ett ingripande från det allmännas sida är det Finansinspektionen som har bevisbördan för att förutsättningarna att påföra sanktionsavgiften är uppfyllda (jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 9 november 2016 i mål nr 315-16). Vidare har Högsta förvaltningsdomstolen i några refererade avgöranden där det har varit fråga om mycket ingripande åtgärder från det allmänna mot enskild kommit fram till att endast omständigheter som en part åberopat kan läggas till grund för en förvaltningsdomstols prövning (jfr RÅ 1989 ref. 67, RÅ 1990 ref. 64, RÅ 1990 ref. 108 och RÅ 1991 ref. 67)

Av rättspraxis följer också att beviskravet av rättssäkerhetsskäl bör ställas högt när det gäller denna typ av ingripande, men att beviskravet inte kan ställas lika högt som för en fällande i ett brottmål eftersom det även måste beaktas att syftet med sanktionsavgiften är att bevaka allmänna intressen (jfr RÅ 2006 ref. 7 och RÅ 1994 ref. 88).

Har det funnits grund för Finansinspektionen att ingripa?

Det är ostridigt i målet att bolaget är närstående till AA som är en person i ledande ställning i Nordic Flanges Group AB (publ). Det är vidare ostridigt att bolaget den 22 februari 2018 köpte 12 414 686 aktier i Nordic Flanges Group AB (publ) och att transaktionens värde var 20 856 672 kr.

Förvaltningsrätten konstaterar att en anmälan avseende transaktionen skulle ha kommit in senast den 27 februari 2018. Bolagets anmälan kom dock in den 2 mars 2018, dvs. tre affärsdagar för sent. Bolaget har gjort gällande att det den 1 mars 2018 försökt rapportera transaktionen i Finansinspektionens rapporteringsportal, men att det på grund av ett tekniskt fel hänförligt till Finansinspektionen inte var möjligt. Bolaget mejlade därför till sitt ombud och bad ombudet kontakta Finansinspektionen och informera om att bolaget

hade för avsikt att genomföra rapporteringen manuellt. Av artikel 2 i genomförandeförordningen³ framgår att personer i ledande ställning ska säkerställa att rätt mall och elektroniska medel används vid anmälningar av transaktioner. Förvaltningsrätten noterar också att överträdelser enligt MAR inte ställer något krav på subjektiva rekvisit, utan att bestämmelserna huvudsakligen är konstruerade utifrån strikt ansvar (jfr prop. 2016/17:22 s. 101). Det är därför bolagets ansvar att känna till, och följa, de regler som gäller enligt MAR. Förvaltningsrätten anser att det inte har kommit fram skäl att göra en annan bedömning än den som Finansinspektionen har gjort och bedömer därmed att anmälan för den aktuella transaktionen har kommit in först den 2 mars 2018, dvs. tre affärsdagar för sent. Finansinspektionen har således haft grund för sitt beslut att påföra bolaget en sanktionsavgift.

Val av ingripande och beräkning av sanktionsavgift

Tillämpliga bestämmelser och rättsliga utgångspunkter

Finansinspektionen har alltså haft grund för sitt beslut att ingripa mot bolaget. Ingripande kan enligt 5 kap. 3 § KompL ske genom beslut om föreläggande, anmärkning, förbud, återföring eller sanktionsavgift. Finansinspektionen får utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall avgöra vilket eller vilka ingripanden som bör komma i fråga. I 5 kap. 15 och 16 §§ KompL anges omständigheter som ska beaktas vid valet av sanktion.

När storleken på sanktionsavgiften fastställs ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och varaktighet. Särskild hänsyn ska vidare tas till överträdelsens konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som uppstått och graden av ansvar. Utöver detta ska även försvårande och förmildrande omständigheter i det enskilda fallet beaktas samt den berörda personens finansiella ställning och, om det går att

³ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/523 av den 10 mars 2016.

fastställa, den vinst som personen, eller någon annan, gjort till följd av regelöverträdelsen. Av förarbetena framgår att uppräkningsarna i 5 kap. 15, 16 och 18 §§ KompL är exemplifierande och inte utgör hinder för att ta hänsyn till andra omständigheter än de som anges särskilt (jfr prop. 2016/17:22 s. 390).

Angående bedömningen av sanktionsavgiftens storlek har Högsta förvaltningsdomstolen uttalat att det ska göras en sammanvägd bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet och att Finansinspektionens riktlinjer för sanktionsavgifter bör kunna tjäna som utgångspunkt vid denna bedömning (jfr HFD 2019 ref. 72 och prop. 2016/17:22 s. 223 och 390).

Av 32 § FL framgår att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. Av förarbetena framgår att ett beslut inte enbart bör innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet, utan skälen ska också presenteras på ett sådant sätt att de blir begripliga för den enskilde. Ett beslut bör vidare alltid ange det författningsmässiga stödet för beslutet och redovisning av de omständigheter som varit avgörande för utgången av ärendet. I kravet på redovisning av omständigheterna i ärendet ligger också att myndigheten normalt förklarar hur myndigheten har bedömt eventuella invändningar som den enskilde har gjort i ärendet (jfr prop. 2016/17:180 s. 193-195 och s. 321 samt JO 2015/16 s. 601, JO 2014/15 s. 501 och JO 1994/95 s. 390).

Förvaltningsrättens bedömning

Bolaget har genom beslutet ålagts att betala en sanktionsavgift på 2 400 000 kr och domstolen drar slutsatsen att beslutet om sanktionsavgift påverkar bolaget på ett inte obetydligt sätt. Finansinspektionen har bevisbördan för att förutsättningarna att påföra bolaget sanktionsavgift är uppfyllda. Som en del

av detta ska Finansinspektionen även visa att de särskilda hänsyn som ska tas vid bedömning av sanktionsavgiftens storlek har beaktats samt att sanktionsavgiften är proportionerlig sett till omständigheterna i det enskilda fallet. Av ovan anförda rättssäkerhetsskäl ska beviskravet ställas högt. Med hänsyn till att det är fråga om en mycket ingripande åtgärd från det allmänna mot en enskild får enbart omständigheter som Finansinspektionen åberopat läggas till grund för förvaltningsrättens prövning.

Förvaltningsrätten konstaterar att det överklagade beslutet med bilaga innehåller en redogörelse för de huvudsakliga bestämmelser som har tillämpats och de omständigheter som bolaget har fört fram i yttrande inför Finansinspektionens beslut. Finansinspektionen anger i beslutet att ingripande bör ske genom sanktionsavgift och avgiften beräknas till 2 400 000 kr efter tillämpning av Finansinspektionens riktlinjer för sanktionsavgifter. Beräkningen anges vara i enlighet med schablonmodellen. Vidare anges att det inte finns några försvårande eller förmildrande omständigheter som påverkar storleken av avgiften. Det överklagade beslutet innehåller således en motivering. Förvaltningsrätten anser dock att det överklagade beslutet saknar en tillräckligt klagande motivering av vad som har legat till grund för Finansinspektionens ställningstaganden om val av ingripande, beräkningen av sanktionsavgiftens storlek och dess proportionalitet i det enskilda fallet. Det framgår inte heller hur omständigheterna som särskilt ska beaktas har värderats i förhållande till bolagets invändningar.

Det är ostridigt i målet att Finansinspektionens system för anmälan inte fungerade under tiden för bolagets anmälan och att Finansinspektionen därför erbjöd ett alternativt anmälningssätt. Bolaget har uppgett att den omständigheten försvårade för bolaget att fullgöra anmälan. Tidpunkten för anmälan är av mycket stor betydelse vid Finansinspektionens bedömning. Av Finansinspektionens riktlinjer framgår att skillnaden på grundavgiften

för en försening med tre dagar jämfört med två dagar uppgår till 1 000 000 kr. Enligt förvaltningsrättens mening borde Finansinspektionen mer tydligt redogjort för sina ställningstaganden för fastställandet av den relevanta tidpunkten för anmälan och dess betydelse samt främst hur proportionalitetsbedömningen skett i det aktuella fallet, med hänsyn till den mycket stora höjning av sanktionsavgift som en ytterligare dags försening har medfört för bolaget. Härutöver har Finansinspektionen inte bemött bolagets invändningar att transaktionerna till följd av sin speciella karaktär inte haft några konkreta och potentiella effekter på den finansiella marknaden, att skador inte uppstått eller den omständigheten att transaktionen i fråga varit koncernintern och att det är en omständighet som borde tillmätas betydelse i mildrande riktning vid bedömningen av om sanktionsavgiften helt eller delvis ska sättas ned eller efterges. Även om en beslutsmotivering tillåts att variera i omfattning och detaljrikedom beroende av ärendets vikt och komplexitet talar uttalanden från Högsta förvaltningsdomstolen och Justitieombudsmannen för att invändningar från en enskild inte ska förbises utan att myndigheten ska bemöta de argument och synpunkter som den enskilde har fört fram t.ex. i samband med kommunikering eller vid begäran om omprövning (jfr HFD 2020 not. 34, JO 2014/15 s. 501, JO 6804-2012). Detta gäller särskilt i mål som avser ingripande av straffrättslig karaktär mot enskild med grund i den enskildes eget agerande. Förvaltningsrätten konstaterar även att bolaget i sitt yttrande till Finansinspektionen inför beslutet påpekade att en eventuell sanktionsavgift allvarligt skulle kunna påverka bolagets finansiella ställning och eventuellt leda till konkurs. Finansinspektionen skriver i beslutet att det inte kommit fram något om bolagets finansiella ställning som medför att en sanktionsavgift på 2 400 000 kr kan anses vara oproportionerligt hög. Förvaltningsrätten anser dock att sanktionsavgiften är hög och att det är av stor vikt att bolaget får veta vilka avvägningar Finansinspektionen har gjort avseende den aktuella överträdelsen och skälen för hur avgiften och dess proportionalitet har beräknats för att kunna tillvarata sina intressen. Även

om Finansinspektionens riktlinjer bör kunna användas som utgångspunkt vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek kan detta inte innebära att Finansinspektionen inte behöver motivera sitt beslut i enlighet med vad som föreskrivs i 32 § FL, särskilt då bolaget fört fram invändningar som är sådana som särskilt ska beaktas enligt KompL.

Förvaltningsrätten anser således att Finansinspektionen i flera delar har brustit i att motivera vilka omständigheter som tillmätts betydelse och hur dessa har värderats. Sett till att det rör sig om ett ingripande av straffrättslig karaktär mot enskild är det självklart att en motivering inte har varit uppenbart obehövlig. Motiveringen uppfyller därför inte förvaltningslagens krav på att vara tillräckligt klargörande. Att Finansinspektionen i yttrande till förvaltningsrätten har utvecklat sitt resonemang och förklaringar i vissa delar är inte tillräckligt för att läka dessa brister. Eftersom det kan konstateras att det föreligger grund för att ingripa mot bolaget, men att det inte går att bedöma hur Finansinspektionen har värderat omständigheterna i det enskilda fallet, bolagets invändningar eller vilka övervägningar inspektionen har gjort i sin proportionalitetsbedömning ska det överklagade beslutet därför upphävas och målet visas åter till Finansinspektionen för förnyad handläggning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (FR-03).

Leo Willman
Förvaltningsrättsfiskal

Nämndemännen Antra Johansons-Rantins, Göran Löfgren och Stellan Schultz har också deltagit i avgörandet.
Hanna Axelsson har föredragit målet.