



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Avdelning 30

DOM
2021-02-26
Meddelad i Stockholm

Mål nr
6060-20

KLAGANDE

Försäkrings AB Agria, 516401-8003

Ombud: Olle Törnell

MOTPART

Finansinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Finansinspektionens beslut 2020-02-17, se bilaga 1

SAKEN

Kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och undanröjer

Finansinspektionens beslut den 17 februari 2020.

Dok.Id 1320349

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: avd30.fst@dom.se www.domstol.se/forvaltningsratten-i-stockholm/	-	måndag–fredag 08:00–16:00

YRKANDEN M.M.

Finansinspektionen beslutade den 17 februari 2020 att Försäkrings AB Agria (bolaget) skulle betala en sanktionsavgift på 250 000 kr för underlåtenhet att inom föreskriven tid till Finansinspektionen anmäla en transaktion med obligationer i Humlegården Fastigheter AB (Humlegården). Skälen för beslutet framgår av bilaga 1.

Bolaget yrkar i första hand att Finansinspektionens beslut ska upphävas. I andra hand yrkas att förvaltningsrätten återförvisar målet till Finansinspektionen för fortsatt handläggning. Till stöd för sin talan anförs i huvudsak följande. Bolaget anser att aktuell anmälan är felaktig och att den aldrig skulle ha gjorts eftersom anmälningsskyldigheten enligt artikel 19.1 i marknadsmissbruksförordningen¹ (MAR) förutsätter att bolaget var närstående till styrelseordförande AA vilket inte var fallet. Eftersom anmälan ska ske brådskande genomfördes ingen grundlig analys av frågan om huruvida AA verkligen var en person som utför ledningsuppgifter i bolaget. Vid tidpunkten för förvärvets genomförande var AA, i egenskap av styrelseledamot i Humlegården, en person i ledande ställning. För att anmälningsskyldighet enligt artikel 19.1 i MAR ska inträda för bolaget, krävs dock att bolaget vid tidpunkten för förvärvets genomförande var närstående till AA. För detta krävs i sin tur att AA i bolaget utförde ledningsuppgifter. Med ledningsuppgifter avses, uppgifter som utförs i ett aktiebolag t.ex. av verkställande direktör, vice verkställande direktör eller enskilda styrelseledamöter som av styrelsen har fått behörighet att företräda bolaget inom ramen för den löpande verksamheten. AA har i egenskap av styrelseordförande inte haft något sådant uppdrag.

¹ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk.

Vid tidpunkten för förvärvets genomförande hade dessutom bolaget genom avtal uppdragit åt en funktion för kapitalförvaltning i moderbolaget att inom vissa ramar utföra förvaltningen av bolagets tillgångar. Funktionen för kapitalförvaltning inom moderbolaget hade i sin tur uppdragit tredje man i form av en extern kapitalförvaltare att utföra vissa räntebärande investeringar. Enskilda transaktioner var således inte annat än i undantagsfall föremål för behandling i styrelsen för bolaget. AA kunde således inte vid tidpunkten för förvärvets genomförande påverka en transaktion med finansiella instrument i bolaget eftersom sådana transaktioner inte var föremål för behandling i styrelsen för bolaget. Sammantaget saknas alltså skyldighet för bolaget att enligt 19.1 MAR anmäla förvärvet varför Finansinspektionen har saknat grund för att meddela sanktionsavgift.

Finansinspektionen bestrider bifall till överklagandet och gör följande tillägg. Bolaget har invänt att någon anmälningsskyldighet inte förelegat för förvärvet eftersom bolaget inte är att betrakta som närstående till

AA . AA är styrelseledamot i bolaget och bolaget är därför, enligt definitionen i artikel 3.1.26 d) i MAR, närstående till henne.

Bolaget har därefter till förvaltningsrätten inkommit med instruktionen för bolagets styrelse, instruktionen för den verkställande direktören, bolagets kapitalplaceringsriktlinjer, uppdragsavtalet mellan bolaget och dess moderbolag avseende kapitalplacering samt bolagets investeringsriktlinjer. Till detta anför bolaget bl.a. följande. Till styrelsens allmänna uppgifter hör att ansvara för bolagets organisation och förvaltning och att behandla och fatta beslut i frågor av väsentlig betydelse och av övergripande natur rörande bolagets verksamhet. Styrelsen ska bland annat fastställa övergripande mål för verksamheten och strategier för att nå målen. Huvudregeln är att ledningsuppgifter utförs av den verkställande direktören. Den verkställande direktörens uppgifter, till skillnad från styrelsens, är av operativ karaktär och avser den löpande förvaltningen, inklusive att se till att

medelsförvaltningen sköts på ett betryggande sätt, vilket tydligt framgår av de bifogade handlingarna. Vidare omfattas obligationerna i Humlegården, som transaktionen i det aktuella målet avser, av uppdraget att utföra vissa räntebärande investeringar som moderbolaget i enlighet med sitt uppdragsavtal lämnat till extern förvaltare. Den aktuella transaktionen har således inte utförts inom ramen för någon persons "utförande av ledningsuppgifter" och i vart fall inte av styrelseordföranden som inte deltar i den löpande förvaltningen av bolaget eller dess tillgångar. Till detta har **AA** har inte givits något särskilt mandat att utföra ledningsuppgifter. Således är bolaget inte att betrakta som närstående.

Finansinspektionen vidhåller de bedömningar och ställningstaganden som har gjorts i det överklagade beslutet och yttrandet den 31 mars 2020, men vill dock särskilt tillägga följande. Eftersom associationsrätten inte är harmoniserad på EU-nivå måste tolkningen av MAR anpassas efter de nationella reglerna som gäller på associationsrättens område. I flera avgöranden, som bl.a. handlar om marknadsmissbruksregelverket, har EU-domstolen konstaterat att ett bolag som bildats enligt en nationell rättsordning endast existerar i kraft av de olika nationella lagstiftningarna som reglerar bildandet av dem och deras funktion. Inom svensk associationsrätt anses alla personer som sitter i en styrelse utföra ledningsuppgifter, se 8 kap. 4 och 29 §§ aktiebolagslagen (2005:551), ABL.

Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) anser vidare att begreppet ledningsuppgifter är avsett att täcka personer som deltar i eller påverkar ett företags beslut om transaktioner i en emittents instrument. ESMA:s uttalande tyder enligt Finansinspektionens uppfattning på att en person inte behöver ha ensam beslutanderätt eller kontroll i sådana frågor, för att det ska anses vara fråga om ledningsuppgifter. Det räcker med att personen kan påverka det aktuella beslutet.

Bolaget har därefter i yttrande anfört bl.a. följande. Av de av bolaget tidigare ingivna handlingarna framgår att styrelsen har dels fastställt den yttre ramen för hur bolagets placeringstillgångar får placeras, dels uppdragit åt verkställande direktören att ansvara för placeringarna, dels godkänt att förvaltningen av bolagets placeringstillgångar läggs ut till moderbolaget. Denna ansvarsfördelning är baserad på ABL:s grund för fördelningen av ansvar mellan de olika befattningshavarna i ett aktiebolag och har anpassats till de särskilda förhållanden och förutsättningar som gäller för bolaget. Att styrelsen i ett företag med bolagets omfattning och komplexitet ska delta i eller påverka enskilda beslut om finansiella investeringar, är enligt bolagets uppfattning inte i enlighet med grunderna i ABL.

Finansinspektionens anvisningar ger enligt bolagets uppfattning inte utrymme för synsättet att alla personer som sitter i en styrelse anses utföra "ledningsuppgifter". Om så varit fallet hade anvisningarna inte behövts. Vad gäller uttalande från ESMA så överensstämmer det enligt bolagets uppfattning med den ovan beskrivna ansvarsfördelningen mellan styrelse och verkställande direktör och att en person i ledande ställning som inte deltar i eller påverkar beslut avseende transaktioner i finansiella instrument, inte ska anses utföra ledningsuppgifter. För att utföra ledningsuppgifter krävs att personen deltar i eller påverkar beslut. Som framgår av Agrias yttrande daterat den 17 april 2020 har **AA** inte deltagit i eller påverkat det beslut om placeringar i finansiella instrument som det aktuella målet handlar om.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

Av artikel 3.1 25 a) MAR framgår att en person i ledande ställning bl.a. är en person hos en emittent som är medlem av den företags administrations-, lednings- eller kontrollorgan.

Av artikel 3.1.26 d) MAR framgår att en närstående person bl.a. en juridisk person vilkas ledningsuppgifter utförs av en person i ledande ställning.

Enligt 19.1 a) MAR ska personer i ledande ställning, samt dem närstående personer, ska underrätta emittenten eller deltagaren på marknaden för utsläppsrätter och den behöriga myndigheten när det gäller emittenter, om varje transaktion som genomförts för deras egen räkning avseende aktier eller skuldinstrument som emitteras av den emittenten eller derivat eller andra finansiella instrument som är kopplade till dem.

Enligt 8 kap. 4 § aktiebolagslagen (2005:551), ABL, svarar styrelsen för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter.

Enligt 8 kap 29 § ABL ska den verkställande direktören sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar.

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 Europakonventionen (se RÅ 2004 ref. 17 och RÅ 2006 ref. 89 samt prop. 2004/05:142 s. 155).

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).

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 dom 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).

Förvaltningsrättens bedömning

Det är ostridigt i målet att **AA** är en person i ledande ställning i Humlegården. Det är vidare ostridigt att bolaget den 12 juli 2017 genomförde ett förvärv av 1 000 000 obligationer i Humlegården och att en anmälan om denna transaktion gjordes 13 december 2017. Frågan i målet är dock huruvida bolaget var närstående till **AA** med anledning av hennes roll som styrelseordförande i bolaget och ifall Finansinspektionen mot den bakgrunden har haft fog sitt beslut att bolaget ska betala en sanktionsavgift pga. av en försent inkommen anmälan.

Är bolaget närstående?

Bolaget har anfört att anmälan den 13 december 2017 aldrig hade behövt göras då bolaget i själva verket inte var närstående till **AA** eftersom hon i egenskap styrelseordförande inte utförde ledningsuppgifter i bolaget. Till stöd för sin talan har bolaget inkommit med handlingar som bl.a. visar styrelsens arbetsordning, den av styrelsen fastställda instruktionen

för den verkställande direktören samt de avtal och interna regelverk som styr hur bolaget placerar sina kapitaltillgångar.

Finansinspektionen har redogjort för grunden till dess inställning och menar att AA utifrån sin roll som styrelseordförande i bolaget, oaktat vad bolaget har anfört, ska ses som en person som utför ledningsuppgifter i bolaget eftersom hon kan påverka ledningsbeslut, och att bolaget därför är närstående till henne.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. Någon utförlig ledning av vad begreppet ”ledningsuppgifter” enligt artikel 3.1.26 d) MAR innebär går inte att få av MAR eller av unionsrätten i övrigt. Av EU-domstolens praxis² följer dock att ett bolag som bildats enligt en nationell rättsordning endast existerar i kraft av den nationella lagstiftning som innehåller bestämmelser om bolagets bildande och drift. I förevarande fall ska därför ledning tas av det svenska associationsrättsliga regelverket, dvs. ABL med tillhörande förarbeten.

Enligt 8 kap. 4 § ABL ska styrelsen svara för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Styrelsen skall även fortlöpande bedöma bolagets ekonomiska situation. Därtill ska styrelsen se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt. Styrelsens ansvarsområde kan dock påverkas av förekomsten av en verkställande direktör i bolaget. Denne ansvarar för den löpande förvaltningen och detaljer i organisationen kan höra till den löpande förvaltningen och därmed falla inom den verkställande direktörens ansvarsområde. Generellt kan dock sägas att styrelsen skall se till att bolagets organisation är ändamålsenlig. Denna styrelsens planerande roll är en av styrelsens

² Se EU-domstolens avgöranden i bl.a. C-378/10 VALE Építési, EU:C:2012:440, C-210/06 Cartesio, EU:C:2008:723 samt C-81/87 Daily Mail and General Trust, EU:C:1988:456.

viktigast uppgifter. Det handlar bl.a. om att få till stånd kloka handläggningsrutiner, riktlinjer för bl.a. förvaltningen och placeringen av bolagets medel (prop. 1997/98:99 s. 205 f.).

Vad gäller styrelseordföranden så framgår det att denne inte får ge några order till den verkställande direktören eller på annat sätt lägga sig i den operativa ledningen. Detta kan endast en beslutför styrelse göra. Det bör betonas även att en utökning av styrelseordförandens uppgifter utöver de i lagen angivna kan ske endast i den mån det inte inkräktar på den verkställande direktörens ansvar för den löpande förvaltningen av bolagets verksamhet (prop. 1997/98:99 s 88 f.).

Enligt 8 kap. 29 § ABL ska den verkställande direktören sköta den löpande förvaltningen av bolaget. Av förarbeten framgår att med detta avses alla åtgärder som inte med hänsyn till omfattningen och arten av bolagets verksamhet är av osedvanlig beskaffenhet eller stor betydelse. Den verkställande direktören skall alltså svara för driften av rörelsen, utöva tillsyn över personalen samt sörja för en lagenlig och lämplig bokföring och medelsförvaltning. Den löpande förvaltningen ska ske i enlighet med de riktlinjer och anvisningar som styrelsen meddelar (prop. 1997/98:99 s. 91 f., jfr. prop. 1975:103 s. 374.).

Finansinspektionen har anfört att en styrelseordförande utför ledningsuppgifter efter som denne t.ex. kan påverka bolagets kapitalplaceringsbeslut. Mot bakgrund av vad som uttalas i förarbetena till ABL, är det enligt förvaltningsrättens mening möjligt att så skulle kunna vara fallet, under förutsättning att styrelseordförande har ett särskilt mandat. Bolaget har inkommit med handlingar av vilka det framgår att bolagets moderbolag genom särskilt avtal svarar för bolagets kapitalplaceringsfrågor och att moderbolaget därefter har uppdragit en extern kapitalförvaltare att löpande hantera placeringen av bolagets tillgångar. Det framgår vidare att den

verkställande direktören bl.a. har fått i uppdrag att se till att bolagets medelsförvaltning sköts på ett betryggande sätt samt att bolagets placeringsriktlinjer införs och kommuniceras ut i bolagets verksamhet.

Förvaltningsrätten anser att det varken av ordalydelsen i ABL eller av dess förarbeten går att utläsa att styrelseledamot eller ordförande alltid ska anses utföra ledningsuppgifter. Det är vidare domstolens uppfattning att en sammantagen bedömning av omständigheterna i det enskilda fallen alltid måste göras. Mot den bakgrunden, och med beaktande av Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden om beviskravet och dess placering i mål rörande sanktionsavgift, anser domstolen att Finansinspektionen inte har visat att **AA** haft ledningsuppgifter. Inte heller har Finansinspektionen visat att **AA** har, eller har kunnat, påverkat bolagets kapitalplaceringsbeslut. Överklagandet ska därför bifallas och Finansinspektionens beslut ska således undanröjas. Av den anledningen saknas det även skäl för domstolen att ta ställning till bolagets yrkande om återförvisning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Minnaliisa Lundblad

Rådman

Nämndemännen Naomi Andersson (skiljaktig), Anton Granath och Kajsa Runefelt Netterberg har också deltagit i avgörandet.

Förvaltningsrättsnotarien Peter Siljendal har föredragit målet.

Skiljaktig mening

Naomi Andersson är skiljaktig och anför följande. Jag instämmer i Finansinspektionens beslut på sätt jag anser att myndigheten har visat att **AA** har utfört ledningsuppgifter i bolaget, och att bolaget därmed är närstående henne. Finansinspektionen har således haft fog för sitt och överklagandet ska därmed avslås.