



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Avdelning 30

DOM
2020-12-18
Meddelad i Stockholm

Mål nr
14500-20

KLAGANDE

Gormac AB, 556546-1380

MOTPART

Finansinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Finansinspektionens beslut 2020-06-12, bilaga 1

SAKEN

Sanktionsavgift enligt lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s
marknadsmisbruksförordning

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Dok.Id 1288355

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

YRKANDEN M.M.

Finansinspektionen beslutade den 12 juni 2020 att Gormac AB (bolaget) ska betala sanktionsavgift med 1 200 000 kr för underlåtenhet att inom föreskriven tid anmäla transaktion med aktier i DevPort AB till Finansinspektionen. Skälen för beslutet framgår av bilaga 1.

Bolaget yrkar i första hand att förvaltningsrätten undanröjer Finansinspektionens beslut och i andra hand att sanktionsavgiften, med ändring av Finansinspektionens beslut, sätts ned till noll eller annat lägre belopp. Bolaget anför i huvudsak följande. Om förvaltningsrätten finner att en överträdelse skett bör denna inte anses allvarlig utan ringa och ursäktlig. Att Finansinspektionen har ingripit mot bolaget med två sanktionsavgifter leder dessutom till ”dubbla sanktioner” för samma överträdelse, på ett sätt som strider mot grundläggande rättssäkerhetsprinciper. Kunskaperna om insynsrapportering har varit bristfälliga och eventuella överträdelser är rena misstag från bolagets sida, vilket bolaget i så fall uppriktigt beklagar. Sedan Finansinspektionens tidsmässigt utdragna utredning mot bolaget inleddes har bolaget och dess företrädares anseende skadats och verksamheten har i princip helt tvingats avslutas, då det varit mycket svårt för bolaget att vinna uppdrag under pågående utredning. Detta förklarar den påtagliga nedgången i omsättning under de senaste åren. De oproportionerliga sanktionsavgifterna får helt förödande konsekvenser för bolaget och kommer tvinga det till omedelbar konkurs. AA och hans hustru kommer att bli av med sina anställningar och alla möjligheter till fortsatt verksamhet samt förlora en väsentlig del av sina personliga tillgångar. Bolaget har aldrig tidigare varit inblandat i någon liknande överträdelse och det har inte funnits något uppsåt eller vinning för bolaget i samband med det inträffade. Bolagets rutiner har setts över för att förhindra att liknande situationer inträffar i framtiden. Bolaget har under hela utredningen varit tillmötesgående och utan dröjsmål lämnat den information som

Finansinspektionen efterfrågat för att i väsentlig mån underlätta myndighetens utredning och i all välmening genomgående försökt att rätta eventuella felaktigheter och undvika missförstånd. Finansinspektionen har under handläggningen inte bemött bolagets inställning på ett tydligt sätt och inte gett bolaget någon ledsagning, utan under långa perioder mött bolaget med tystnad och hållit bolaget oinformerat om utredningens fortskridande. Finansinspektionens handläggning uppfyller inte kraven i 6 och 9 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL. Den bristfälliga handläggningen har, förutom att leda till felaktiga beslut, orsakat stora skador vilket i sig är grund för att undanröja besluten. Dessutom borde värdet av transaktionen sättas till noll eftersom bolaget inte fått någon ersättning alls.

Finansinspektionen anser att överklagandet ska avslås och anför i huvudsak följande. Utlåning, respektive återgång, av aktier utgör två olika transaktioner som båda är anmälningspliktiga. Varje sen anmälan utgör således en separat överträdelse. Det ankommer på den anmälningsskyldige att hålla sig informerad om transaktioner som sker på dennes depå. Den anmälningsskyldige har ett långtgående ansvar att hålla sig informerad om de regler som gäller för rapportering till Finansinspektionens insynsregister och se till att en anmälan sker i rätt tid. Det som bolaget anført om omständigheterna kring rapporteringen medför därför inte att avgiften ska sättas ned till någon del. Inte heller det som bolaget anført om att överträdelsen inte lett till någon vinst eller utebliven förlust för bolaget eller synpunkterna på Finansinspektionens handläggning av ärendet utgör skäl att sänka avgiften. Värdet på den aktuella transaktionen har uppgått till ett högt belopp vilket ökar allvarligheten i överträdelsen. Dessutom har överträdelsen varit långvarig. Det är riktigt att anmälan skedde för länge sedan, men handläggningstiden räknas från den underrättelse som Finansinspektionen skickade till bolaget i september 2019.

Även med beaktande av de som bolaget har fört fram om sin finansiella ställning kan den beslutade avgiften inte anses oproportionerligt hög. Det är bolaget som begått och bär ansvar för överträdelsen. Vad bolaget fört fram om att det är ett privat bolag som förvaltar de två ägarnas investeringar är inte heller en omständighet som medför att bolaget kan behandlas som en fysisk person eller att det på grund av detta finns skäl att sätta ned avgiften.

Det är inte utrett att bolagets uppdrag har minskat till följd av vare sig initierandet av själva sanktionsärendet eller påförandet av den aktuella sanktionsavgiften. Utredningen ger inte heller stöd för att pensionsavgången har skett till följd av bolagets överträdelse eller påförandet av sanktionsavgiften gentemot bolaget. Vissa av de kostnader som bolaget har gjort gällande ska beaktas vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek avser t.ex. utgifter för juridiskt biträde och utlåtande från revisor. Dessa kostnader har bolaget självmant valt att ådra sig och kan inte ersättas inom ramen för detta mål. De ska inte heller föranleda en sänkning av sanktionsavgiften.

Förvaltningsrätten har den 10 november 2020 hållit muntlig förhandling i målet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Finansinspektionens handläggning m.m.

Bolaget har bl.a. fört fram att Finansinspektionen brustit i effektivitet och den serviceskyldighet som åligger inspektionen enligt FL.

Det kan inledningsvis konstateras att förvaltningsrätten inte utövar tillsyn över Finansinspektionen. Angående serviceskyldigheten noterar förvaltningsrätten att det förekommit kommunikering mellan inspektionen

och bolaget men att det under längre perioder inte verkar ha funnits någon kontakt dem emellan. Finansinspektionens utredning av AA första anmälan ledde till att ärendet mot AA skrevs av. Det var först därefter som Finansinspektionen inledde utredningen mot bolaget och bolaget underrättades om det i september 2019. Den sammanlagda handläggningstiden sedan den första anmälan har således varit lång, men handläggningstiden hos Finansinspektionen av det aktuella ärendet har varit cirka 9 månader. Mot bakgrund av vad som kommit fram i målet anser förvaltningsrätten att Finansinspektionen inte har brustit i sin serviceskyldighet eller effektivitet på ett sådant sätt att det ger anledning att ingripa mot beslutet (jfr 6 och 9 §§ FL).

Det är ostridigt i målet att bolaget den 9 november 2017 har lånat ut 184 400 aktier i DevPort AB och att aktierna har återgått till bolagets aktiedepå den 15 december 2017. Finansinspektionen har ingripit mot bolaget i två beslut mot bakgrund av att bolaget borde ha anmält de två transaktionerna i enlighet med artikel 19 i marknadsmissbruksförordningen¹. Bolaget anser att utlåning av aktier och det därmed sammanhängande återlämnandet måste ses som en vederlagsfri transaktion som genomförs vid ingåendet av det bindande låneavtal som reglerar lånet och att Finansinspektionen, om ingripande alls är aktuellt, ska ingripa genom en sanktionsavgift och inte två. Bolaget anser att utdömande av två sanktionsavgifter utgör ”dubbla sanktioner” vilket strider mot grundläggande rättssäkerhetsprinciper.

Av artikel 19.1 a i MAR framgår bl.a. att personer i ledande ställning, och dem närstående, hos en emittent är skyldiga att anmäla varje transaktion med aktier som har genomförts för deras räkning till Finansinspektionen.

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.

Med stöd av artikel 19.14 i MAR har kommissionen i artikel 10 i förordning 2016/522² specificerat vilka transaktioner som utlöser anmälningsplikt. I artikel 10.1 andra stycket i samma förordning anges att alla transaktioner som utförts av personer i ledande ställning, eller dem närstående, för egen räkning som rör bl.a. emittentens aktier är anmälningspliktiga. Av skäl 28 och 29 till förordningen framgår att den vittomfattande förteckning över särskilda typer av transaktioner som bör anmälas är icke-uttömmande.

Förvaltningsrätten anser inte att kommissionen har överskridit sin befogenhet genom att reglera anmälningsplikten i artikel 19.1 i MAR på det sätt som framgår i förordning 2016/522 (jfr Kammarrätten i Stockholms avgörande i mål nr 2368-19). Att definitionen av anmälningspliktiga transaktioner är allmänt hållen och vittomfattande innebär inte att regleringen är för oprecis för att det ska vara möjligt för en enskild att utläsa när anmälningsplikt gäller. En sådan reglering strider därför inte heller mot legalitetsprincipen (jfr EU-domstolens dom den 28 mars 2017 i Rosneft, C-72/15, p. 162–168). Med beaktande av detta bedömer förvaltningsrätten att bolaget omfattats av anmälningsskyldigheten enligt artikel 19.1 a i MAR för de transaktioner med aktier som bolaget har genomfört i form av utlån av aktier och återgången av samma lån.

Finns det skäl för ingripande?

Bolaget är närstående till **AA** som vid tidpunkten för den aktuella transaktionen var en person i ledande ställning i DevPort AB vars aktier togs upp till handel vid Nasdaq den 7 december 2017. Bolaget har den 15 december 2017 fått tillbaka 184 400 aktier i DevPort AB som bolaget den 9 november 2017 har lånat ut. Återgången av detta lån utgör en anmälningspliktig transaktion. Enligt artikel 19.1 i MAR skulle anmälan

² Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/522 av den 17 december 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014.

gjorts till Finansinspektionen utan dröjsmål och senast tre affärsdagar efter transaktionen, dvs. senast 20 december 2017. Bolaget anmälde dock transaktionen först den 7 februari 2018. Det kan här uppmärksammas 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. Informationen om att aktierna bokats in på bolagets aktiedepå har varit tillgänglig på depån från den 15 december 2017 och det har ålegat bolaget att som anmälningsskyldig bevaka händelser på aktiedepån. Förvaltningsrätten anser därmed att det är utrett i målet att den anmälan som har kommit in den 7 februari 2018 har kommit in för sent. Finansinspektionen har således haft grund för sitt beslut att påföra bolaget en sanktionsavgift.

Finansinspektionen har beslutat om en sanktionsavgift på 1 200 000 kr. Frågan som förvaltningsrätten då har att ta ställning till är om det finns skäl att avstå från ingripande, eller om så inte är fallet, om det finns skäl att sätta ned sanktionsavgiften helt eller delvis.

Enligt 5 kap. 17 § lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning, KompL, får Finansinspektionen avstå från att ingripa om överträdelserna är ringa eller ursäktliga, om personen gör rättelse, något annat organ har vidtagit åtgärder och dessa åtgärder bedöms vara tillräckliga, eller om det annars finns särskilda skäl. Omständigheter som ska beaktas vid valet av ingripande och vid fastställande av storleken på sanktionsavgiften anges i 5 kap. 15, 16 och 18 §§ KompL.

Av förarbetena till KompL framgår att med ringa överträdelse bör förstås överträdelser som framstår som bagatellartade. Vidare bör en överträdelse kunna vara ursäktlig om det t.ex. är uppenbart att överträdelserna begåtts av förbiseende. Möjligheten att avstå från ingripande på grund av att det annars

finns särskilda skäl kan användas exempelvis om det är fråga om att en underårig har överträtt MAR och det förefaller orimligt att besluta om en sanktion mot denne (prop. 2016:17:22 s. 391 f.).

Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att det finns skäl för en restriktiv tillämpning av de aktuella undantagsbestämmelserna i 5 kap. 17 § KompL (jfr HFD 2019 ref. 72).

Bolaget har invänt mot Finansinspektionens beräkning av värdet av transaktionen och framhållit att värdet borde anges som noll, i och med att inget vederlag utgick för transaktionen och att en eventuell överträdelse bör anses ringa och ursäktlig.

Kammarrätten i Stockholm har i ett avgörande den 28 september 2020 i mål nr 5611-19 uttalat att en rimlig utgångspunkt vid vederlagsfria transaktioner är att fastställa ett värde utifrån aktiens marknadsvärde på transaktionsdagen. Kammarrätten ansåg därför att Finansinspektionen hade fog för att utgå från det värde som framgår av depåutdrag och att det värdet kan användas även om det inte skulle ha varit möjligt att avyttra aktierna till det värdet vid en eventuell försäljning.

I nu föreliggande mål har Finansinspektionen beräknat värdet av transaktionen till 3 448 280 kr mot bakgrund av att aktien i DevPort AB handlades för 18,70 kr den 15 december 2017. Bolaget har ifrågasatt Finansinspektionens beräkning av transaktionsvärdet men har inte lämnat in något underlag för att visa att transaktionen ska beräknas till ett annat värde. Mot denna bakgrund gör förvaltningsrätten bedömningen att Finansinspektionen har haft grund för att utgå från den kurs som aktien handlades för den 15 december 2017.

Förvaltningsrätten bedömer med beaktande av transaktionens värde och att bolaget anmälde transaktionen mer än fyra veckor för sent att överträdelsen inte kan anses som ringa. Vad bolaget har fört fram medför inte att det är uppenbart att överträdelsen har begåtts av förbiseende och den kan därför inte heller ses som ursäktlig. Det har inte heller i övrigt kommit fram några särskilda skäl eller andra omständigheter som ger anledning att avstå från ingripande.

Sanktionsavgiftens storlek

Förvaltningsrätten har då att ta ställning till om sanktionsavgiften är proportionerlig och fastställd i enlighet med KompL eller om det finns skäl att bestämma sanktionsavgiften till ett annat belopp än 1 200 000 kr.

Av 5 kap. 8 § KompL framgår att sanktionsavgiften för en juridisk person för varje överträdelse av bl.a. artikel 19.1 i MAR som högst ska fastställas till det högsta av ett belopp som per den 2 juli 2014 i svenska kronor motsvarade 1 miljon euro, två procent av den juridiska personens omsättning närmast föregående räkenskapsår eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå, eller tre gången den vinst som den juridiska personen, eller någon annan, gjort till följd av regelöverträdelsen om beloppet går att fastställa.

När storleken på sanktionsavgiften fastställs ska särskild hänsyn tas till överträdelsens allvar och varaktighet, dess konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som uppstått och graden av ansvar. Vidare ska särskild hänsyn även tas till försvårande och förmildrande omständigheter i det enskilda fallet, den berörda personens finansiella ställning och, om det går att fastställa, den vinst som personen, eller någon annan, gjort till följd av regelöverträdelsen. En sammanvägd bedömning ska

göras av omständigheterna i det enskilda fallet (prop. 2016/17:22 s. 223 och 390).

Utifrån de kriterier som framgår av KompL har Finansinspektionen tagit fram riktlinjer (FI dnr 18-3401) för bestämmande av sanktionsavgiftens storlek. Riktlinjerna har sin utgångspunkt i en schablonmodell som utgår från transaktionens storlek och förseningens längd i antal handelsdagar. Finansinspektionen har i riktlinjerna exemplifierat omständigheter som bedöms kunna leda till en sänkning eller höjning av sanktionsavgiften. Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att en sammanvägd bedömning av samtliga omständigheter ska göras i det enskilda fallet och att Finansinspektionens riktlinjer bör kunna tjäna som utgångspunkt för bedömningen av sanktionsavgiftens storlek (jfr HFD 2019 ref. 72).

Finansinspektionen har bedömt att sanktionsavgiften enligt schablonmodellen kan beräknas till 1 200 000 kr.

Bolaget har som förmildrande omständigheter fört fram följande. Sanktionsavgiften är oproportionerligt hög. Utlåningen varade under en begränsad tid och var helt vederlagsfri. Bolaget var inte underrättade om anmälningsskyldigheten enligt MAR och har inte haft något eget syfte bakom utlåningen eller gjort någon som helst vinst eller besparing till följd därav. Priset på de aktuella aktierna har inte påverkats, haft någon faktisk effekt på det finansiella systemet och någon skada för tredje man eller marknaden har inte heller uppstått. Bolaget har i god tro trott sig följa det tillämpliga regelverket och när bolaget förstått att Finansinspektionen kan ha haft en annan syn har man omedelbart anmält på så sätt som man trott var riktigt. De sanktionsavgifter som Finansinspektionen har beslutat får helt förödande konsekvenser för bolaget och kommer tvinga bolaget till omedelbar konkurs. **AA** och hans hustru kommer att båda bli av med sina anställningar och alla möjligheter till fortsatt verksamhet samt

förlora en väsentlig del av sina personliga tillgångar. Besluten skulle också i praktiken leda till att **AA** – som handlat helt i god tro och utan något som helst uppsåt eller vinning – straffas utomordentligt strängt för en eventuell administrativ överträdelse, när upprepade fall av brottslig marknadsmanipulation som skett medvetet och i vinstsyfte i allmän domstol generellt leder till påföljderna villkorlig dom och böter eller en betydligt lägre sanktionsavgift. Finansinspektionens långa handläggningstid har även berövat bolaget dess rätt till prövning inom skälig tid.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. Det är bolaget som ensamt bär ansvaret för överträdelsen som pågått under en i sammanhanget lång tid. Av skälen till MAR framgår bl.a. att ökad öppenhet i de transaktioner som utförs av personer i ledande ställning hos emittenter är en förebyggande åtgärd mot marknadsmissbruk. Det är därför av väsentlig betydelse att marknadsaktörer utan dröjsmål får information om transaktioner. Dessutom utgör ett offentliggörande av transaktioner en värdefull informationskälla för investerare (jfr Kammarrätten i Stockholms avgörande den 7 mars 2019 i mål nr 7957-18). Bolagets överträdelse har därmed haft potentiella effekter på det finansiella systemet. Vad bolaget anfört om dess syfte med transaktionen samt den omständighet att bolaget inte har gjort någon vinst eller undvikit någon förlust påverkar inte beräkningen av den aktuella sanktionsavgiften, eftersom kraven på öppenhet och transparens inte är tillgodosedda. Vidare anser förvaltningsrätten att bolagets samarbete med Finansinspektionen inte varit av sådan väsentlig betydelse som gör att det kan betraktas som en förmildrande omständighet (jfr 5 kap. 16 § KompL och prop. 2016/17:22 s. 391 samt HFD 2019 ref. 72.). Förvaltningsrätten konstaterar att det framgår av KompL att sanktionsavgifterna för juridiska personer ska vara högre än för fysiska personer. Vad bolaget fört fram om sin finansiella ställning utgör vid en sammanvägd bedömning inte skäl att sätta ned den aktuella sanktionsavgiften. Vad bolaget har fört fram om att bolagets två fysiska företrädare kommer att skadas ekonomiskt av att

bolaget påförs sanktionsavgiften är inte heller relevant för bedömningen eftersom bedömningen görs i förhållande till bolaget som är en juridisk person. Den överträdelse som bolaget nämner, marknadsmanipulation, är kriminaliserad och kan därför leda till både straffrättsliga påföljder och administrativa sanktioner. Sådana överträdelser är av en annan karaktär än den som nu är fråga om som gäller öppenhet och transparens. Det är i denna situation inte fråga om att hitta en lämplig avvägning mellan de olika typerna av sanktioner, eftersom överträdelserna i detta fall inte kan leda till någon straffrättslig påföljd (jfr Kammarrätten i Stockholms avgörande den 30 juni 2020 i mål nr 3984-19). Inte heller har Finansinspektionens handläggningstid, trots perioder av passivitet, varit av sådan omfattning att bolaget har berövats sin rätt till prövning inom skälig tid. Vidare har EU-domstolen uttalat att sanktionernas stränghet ska vara anpassad till hur allvarliga de överträdelser är som beivras, och det ska säkerställas att sanktionerna verkligen har en avskräckande effekt samtidigt som proportionalitetsprincipen iakttas (se bl.a. EU-domstolens dom den 9 november 2016 i mål Home Credit Slovakia a.s. mot Klára Bíróová, C-42/15, p. 63 och skäl 71 i MAR).

Vid en sammanvägning av de omständigheter som har redovisats i målet bedömer förvaltningsrätten att den sanktionsavgift som Finansinspektionen beslutat att påföra bolaget inte är oproportionerligt hög och att det inte heller i övrigt har kommit fram skäl för att bestämma sanktionsavgiften till ett lägre belopp. Överklagandet ska därför avslås.

Hur man överklagar, se nästa sida.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Leo Willman
Förvaltningsrättsfiskal

Nämndemännen Tiina Sarlin (skiljaktig), Emil Svedberg och Marjaana Takala har också deltagit i avgörandet.

Hanna Axelsson har föredragit målet.

Tiina Sarlins skiljaktiga mening

Den av Finansinspektionen beslutade sanktionsavgiften framstår med hänsyn tagen till samtliga omständigheter i målet som oproportionerlig. Av bestämmelsen i 5 kap. 8 § b KompL framgår bl.a. att sanktionsavgiften för en juridisk person ska fastställas som högst till det högsta av en miljon euro eller två procent av den juridiska personens omsättning närmast föregående räkenskapsår. Bolagets omsättning för år 2016 framgår av offentliga uppgifter. Sanktionsavgiften bör mot bakgrund av detta enligt min mening fastställas till två procent av den omsättningen vilket är 30 000 kr. I övrigt är jag ense med majoriteten.