



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Avdelning 32

**DOM**  
2021-05-26  
Meddelad i Stockholm

Mål nr  
6065-21

**KLAGANDE**

Gormac AB, 556546-1380

**MOTPART**

Finansinspektionen

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Finansinspektionens beslut 2020-06-12, se bilaga 1

**SAKEN**

Sanktionsavgift enligt lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet delvis och fastställer sanktionsavgiften till 900 000 kr.

Dok.Id 1359023

---

| Postadress       | Besöksadress     | Telefon                                                                                                                                                                                               | Telefax | Expeditionstid               |
|------------------|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|------------------------------|
| 115 76 Stockholm | Tegeluddsvägen 1 | 08-561 680 00<br>E-post: <a href="mailto:avd32.fst@dom.se">avd32.fst@dom.se</a><br><a href="http://www.domstol.se/forvaltningsratten-i-stockholm/">www.domstol.se/forvaltningsratten-i-stockholm/</a> | -       | måndag–fredag<br>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 att förvaltningsrätten i första hand undanröjer Finansinspektionens beslut och i andra hand att sanktionsavgiften, med ändring av Finansinspektionens beslut, sätts ned till noll eller annat lägre belopp. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande. Om förvaltningsrätten finner att en överträdelse skett bör denna inte anses som 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. Det borde ses som en transaktion då det rör sig om ett händelseförlopp, återgången av aktierna bör därför inte ses separat från utlåningen. Bolaget har hela tiden varit av uppfattningen att anmälningsplikt inte har förelegat för transaktionerna. **AA** var vid tidpunkten för transaktionen inte upptagen på någon förteckning över personer i ledande ställning i DevPort AB. Bolaget anmälde transaktionen så fort det fått veta att aktierna hade återlämnats och borde inte straffas för att det varit tillmötesgående.

Finansinspektionen har inte beaktat omständigheterna för storleken på sanktionerna. Det rör sig enbart om en rent administrativ åtgärd inför en kommande börsnotering. Den har inte haft några faktiska effekter på marknaden. Vidare har Finansinspektionen inte haft fog för att beräkna värdet på transaktionen på det sätt som har gjorts. Det finns flera andra sätt att beräkna värdet och rimligast vore att det beräknades till noll eftersom

bolaget inte fått någon ersättning alls. Det är även tydligt att Finansinspektionens användande av schablonmodellen för beräkning av sanktionsavgiften slår helt fel i detta fall. Myndigheten ska beakta alla omständigheter men det har man inte gjort. 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. De oproportionerliga sanktionsavgifterna får helt förödande konsekvenser för bolaget och kommer tvinga det till omedelbar konkurs. AA och hans hustru kommer att bli tvungna att tillskjuta egna medel för att täcka detta. Man kan inte bortse från att fysiska personer kommer lida stor ekonomisk skada. Att det har gjorts planerliga utdelningar från bolaget visar enbart att AA och hans hustru tvingats ta ut pengar ur bolaget för att klara sin pension. Sanktionsavgifterna framstår i sin helhet som fullständigt oproportionerliga.

Vidare har Finansinspektionens handläggning av ärendet brustit i alla avseenden. 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 istället under långa perioder mött bolaget med tystnad och hållit bolaget oinformerat om utredningens fortskridande. Finansinspektionens handläggning uppfyller varken kraven i förvaltningslagen (2017:900) eller enligt officialprincipen. Finansinspektionens beslut har fattats på bristande underlag då myndigheten i flera avseenden inte har fullföljt sin utredningsskyldighet. Handläggningen har pågått sedan 2018 och sträcker sig nu över flera år. Den bristfälliga handläggningen har, förutom att leda till felaktiga beslut, orsakat stora skador vilket i sig är

grund för att undanröja besluten. Att Finansinspektionen valt att komplettera sin utredning i förvaltningsrätten visar att de inte har fullgjort sina skyldigheter att utreda ärendet på ett tillfredsställande vis.

**Finansinspektionen** anser att överklagandet ska avslås och vidhåller de bedömningar och ställningstaganden som har gjorts i det överklagade beslutet. Till stöd för talan anförs bl.a. följande. Utlåning respektive återgång av aktier utgör två olika transaktioner som båda är anmälningsskyldiga. 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 ifrågasätts inte att det rör sig om ett administrativt förfarande som har skett utan vederlag. Detta har dock inte varit skäl nog för att sätta ned sanktionsavgifterna. Vidare har Finansinspektionens beräkning av transaktionernas värde stöd i praxis. Även med beaktande av det som bolaget har fört fram om sin finansiella ställning kan den beslutade avgiften inte anses oproportionerligt hög. Vad bolaget har fört fram om att det är två fysiska personer som lider ekonomisk skada är inte heller skäl att sätta ned avgiften då avgiften riktar sig mot bolaget som juridisk person. Att bolaget inte känt till sin anmälningsskyldighet kan inte leda till en rabatterad sanktionsavgift. Anmälningsskyldigheten ligger på bolaget och det är bolaget som bär ansvaret för överträdelser av densamma. Det är vidare inte visat att bolagets uppdrag har minskat till följd av initierandet av själva sanktionsärendet eller påförandet av den aktuella sanktionsavgiften. Inte heller det som bolaget anfört 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.

Det är riktigt att anmälan skedde för länge sedan, men handläggningstiden räknas från den underrättelse som Finansinspektionen skickade till bolaget i januari 2019. Det är också riktigt att Finansinspektionen bedömde att namnet på företrädaren för Nasdaq omfattades av sekretess och att bolaget därför tog del av det aktuella e-postmeddelandet i maskerat skick. **AA**

upplystes dock om att han kunde begära ett formellt och överklagbart beslut, vilket han inte gjort. Genom förvaltningsrättens försorg har han nu tagit del av hela den aktuella handlingen i omaskerat skick. Frågan är därmed utagerad och saknar för övrigt helt samband med frågan i målet, dvs. om bolaget har överträtt sina skyldigheter enligt MAR. Finansinspektionen har inte brustit i sin utrednings- eller serviceskyldighet.

Förvaltningsrätten har den 7 maj 2021 hållit muntlig förhandling i målet.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### **Finansinspektionens handläggning**

Bolaget har framfört kritik mot Finansinspektionens handläggning av ärendet och anført att myndigheten har brustit i flera avseenden bl.a. avseende den service- och utredningsskyldighet som åligger Finansinspektionen enligt förvaltningslagen samt att bolaget förnekats fullständig insyn i det underlag som tillförts ärendet.

Det kan inledningsvis konstateras att förvaltningsrätten inte utövar tillsyn över Finansinspektionen. Förvaltningsrätten noterar att handläggningstiden hos Finansinspektionen har varit lång och att det förekommit perioder där det inte tycks ha varit någon kontakt mellan bolaget och Finansinspektionen. Förvaltningsrätten bedömer dock att detta inte innebär att Finansinspektionen kan anses ha brustit i sin serviceskyldighet. Förvaltningsrätten bedömer inte heller att det genom vad bolaget anført har kommit fram

tillräckliga skäl att anse att Finansinspektionen har brustit i sin utredningsskyldighet. Förvaltningsrätten konstaterar att Finansinspektionen delvis maskerat ett e-postmeddelande mellan myndigheten och Nasdaq när bolaget begärt ut handlingen. Bolaget har haft möjlighet att överklaga beslutet om att inte lämna ut handlingen i dess helhet och det saknas skäl att ifrågasätta Finansinspektionens uppgifter om att bolaget informerats om möjligheten att överklaga detta beslut. Vidare kan konstateras att bolaget fått handlingen och samtliga uppgifter i den från förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten anser därmed sammantaget att det bolaget fört fram om Finansinspektionens handläggning av ärendet inte innebär att Finansinspektionen har brustit i service- och utredningsskyldigheten enligt förvaltningslagen och inte heller att bolaget nekats partsinsyn.

#### **Anmälningsskyldighet**

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 marknadsmissbruksförordningen<sup>1</sup> (MAR).

Bolaget har fört fram 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 det inte framgår av MAR att en sådan transaktion medför anmälningsskyldighet. Om ingripande alls är aktuellt anser bolaget att Finansinspektionen ska ingripa genom en sanktionsavgift och inte två. Bolaget anser att utdömande

---

<sup>1</sup> 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.

av två sanktionsavgifter utgör dubbelbestraffning vilket inte är god myndighetsutövning och 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. Med stöd av artikel 19.14 MAR har kommissionen i artikel 10 i förordning 2016/522<sup>2</sup> specificerat vilka transaktioner som utlöser anmälningsplikt. I artikel 10.1 andra stycket anges generellt att alla transaktioner som utförts av personer i ledande ställning för egen räkning som rör bl.a. emittentens aktier är anmälningspliktiga. Av skäl 28 och 29 till samma förordning framgår att den vittomfattande förteckning över särskilda typer av transaktioner som bör anmälas är icke-uttömmande.

Förvaltningsrätten anser att kommissionen inte har överskridit sin befogenhet genom att reglera anmälningsplikten i artikel 19.1 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 (jfr EU-domstolens dom den 28 mars 2017 i mål C-72/15, p. 162-168). Mot bakgrund av det ovan anförda bedömer förvaltningsrätten att bolaget omfattats av anmälningsskyldigheten enligt artikel 19.1 i MAR för de transaktioner med aktier som bolaget har genomfört i form av utlån av aktier och återgången av samma lån. Det rör sig således om två olika transaktioner som båda är anmälningspliktiga.

---

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

### Skäl för ingripande

Bolaget är närstående till AA, som vid tidpunkten för den i målet 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 anfört att AA inte var upptagen på någon förteckning över personer i ledande ställning i DevPort AB. Förvaltningsrätten konstaterar dock att det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om att anmälningsskyldigheten för närstående enligt 19.1 MAR förutsätter att en närstående har erhållit en underrättelse enligt 19.5 andra stycket samma förordning.

Bolaget fick den 15 december 2017 tillbaka 184 400 aktier i DevPort AB. Återgången av detta lån utgör en anmälningsskyldig transaktion enligt artikel 19.1 MAR. Enligt samma artikel skulle anmälan ha gjorts till Finansinspektionen utan dröjsmål och senast tre affärsdagar efter datum för transaktionen, dvs. den 20 december 2017.

Det är bolagets ansvar att känna till och följa de regler som gäller enligt MAR. Överträdelser enligt MAR ställer inte något krav på subjektiva rekvisit, utan bestämmelserna är huvudsakligen konstruerade utifrån strikt ansvar (jfr prop. 2016/17:22 s. 101). 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.



Enligt 5 kap. 17 § lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning (kompletteringslagen) får Finansinspektionen avstå från att ingripa om överträdelsen är ringa eller ursäktlig, personen i fråga gör rättelse, något annat organ har vidtagit åtgärder mot personen och dessa åtgärder bedöms tillräckliga eller det annars finns särskilda skäl.

Av förarbetena till kompletteringslagen framgår att med ringa överträdelse bör förstås överträdelser som framstår som bagatellartade. En överträdelse bör vidare kunna vara ursäktlig om det t.ex. är uppenbart att överträdelsen begåtts av förbiseende. Möjligheten att avstå från ingripande på grund av att det annars finns särskilda skäl kan användas t.ex. om det är fråga om att en underårig har överträtt MAR (se prop. 2016:17:22 s. 391 f.). Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att undantagsbestämmelserna ska tillämpas restriktivt (HFD 2019 ref. 72).

Finansinspektionen har 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 och anser att en eventuell överträdelse bör anses vara ringa och ursäktlig. Bolaget anser att värdet av den aktuella transaktionen kan beräknas på flera olika sätt. Värdet kan anges som noll i och med att inget vederlag utgick för transaktionen, alternativt kan värdet beräknas efter aktiens nominella värde eller genom att ta substansvärdet av bolaget fördelat på aktier. Värdet kan även beräknas i enlighet med aktieägaravtal som reglerar detta.

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. Mot denna bakgrund gör förvaltningsrätten bedömningen att

Finansinspektionen har haft grund för att utgå från vad aktien handlades för den 15 december 2017 vid bedömningen av transaktionens värde.

Med beaktande av transaktionens värde och av att bolaget anmälde transaktionen mer än fyra veckor för sent bedömer förvaltningsrätten 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**

Den fråga som domstolen därefter har att ta ställning till är om sanktionsavgiften på 1 200 000 kr är proportionerlig och fastställd i enlighet med vad som föreskrivs i kompletteringslagen eller om det finns skäl att bestämma sanktionsavgiften till ett annat lägre belopp.

Vid bestämmandet av sanktionsavgiftens storlek ska hänsyn tas till bl.a. hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Särskild hänsyn ska tas till överträdelsens konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som uppstått och graden av ansvar. Vidare ska hänsyn tas till försvårande och förmildrande omständigheter samt den berörda personens finansiella ställning och, om det går att fastställa, den vinst som personen, eller någon annan, har gjort till följd av regelöverträdelsen (5 kap. 15, 16 och 18 §§ kompletteringslagen). De omständigheter som anges i lagtexten är exemplifierande och hänsyn kan tas även till andra omständigheter. 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 kompletteringslagen 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.

Enligt EU-domstolen ska sanktionernas stränghet vara anpassad till hur allvarliga de överträdelser är som beivras, och det ska särskilt säkerställas att sanktionerna verkligen har en avskräckande verkan samtidigt som proportionalitetsprincipen iakttas (se t.ex. EU-domstolens dom den 9 november 2016 i mål C-42/15, p. 63).

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

Inledningsvis konstateras att Finansinspektionens riktlinjer och schablonmodell bör kunna tjäna som utgångspunkt för bedömningen av sanktionsavgiftens storlek men att det ska göras en sammanvägd bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet (jfr HFD 2019 ref. 72). Det är bolaget som ensamt bär hela ansvaret för överträdelserna. 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 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. Överträdelserna har även pågått under en i sammanhanget lång tid.

Vad bolaget anfört om syftet med transaktionen samt den omständigheten 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 att det kan betraktas som en förmildrande omständighet (jfr 5 kap. 16 § kompletteringslagen och prop. 2016/17:22 s. 391 samt HFD 2019 ref. 72.). Förvaltningsrätten konstaterar att det framgår av kompletteringslagen 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. Inte heller vad bolaget har fört fram om att bolagets två fysiska företrädare kommer att skadas ekonomiskt är relevant då bedömningen görs i förhållande till bolaget som juridisk person.

Förvaltningsrätten anser dock att Finansinspektionens handläggningstid har varit förhållandevis lång. Av utredningen i målet framgår att en under rättelse om att Finansinspektionen tagit upp frågan om överträdelse skickades till bolaget den 30 januari 2019. Den 4 februari 2019 inkom bolaget med ett yttrande. Efter detta datum tillfördes inget nytt till ärendet. Finansinspektionens beslut fattades den 12 juni 2020. Finansinspektionens handläggningstid har därmed varit drygt 16 månader. Denna uppgift har även bekräftats av Finansinspektionen vid den muntliga förhandlingen. Enligt förvaltningsrättens mening talar den långa handläggningstiden för att det finns skäl att sätta ned sanktionsavgiften.

Vid en sammantagen bedömning anser förvaltningsrätten därför att det finns skäl att fastställa en sanktionsavgift som är lägre än det schablonbelopp som följer av Finansinspektionens riktlinjer. Avgiften bör skäligen fastställas till 75 procent av den avgift som Finansinspektionen beslutat. Överklagandet ska således bifallas delvis och sanktionsavgiften fastställas till 900 000 kr.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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

Annica Hellström  
Rådman

Nämndemännen Ingrid Erneman, Yohannis Gebre Hiwot och Karl Pearsson har deltagit i avgörandet.

Föredragande juristen Magnus Holmgren har föredragit målet.