

2017-06-19

B E S L U T



Skandinaviska Enskilda Banken AB
genom styrelsens ordförande
106 40 STOCKHOLM

FI Dnr 16-4646
Delgivning nr 1

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Anmärkning och sanktionsavgift

Finansinspektionens beslut (att meddelas den 20 juni 2017 kl. 08.00)

1. Finansinspektionen ger Skandinaviska Enskilda Banken AB (502032-9081) en anmärkning.

(25 kap. 1 § lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden)

2. Skandinaviska Enskilda Banken AB ska betala en sanktionsavgift på 12 miljoner kronor.

(25 kap. 8, 9 och 10 §§ lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden)

Hur man överklagar, *se bilaga 1.*

Sammanfattning

Skandinaviska Enskilda Banken AB (SEB eller banken) har tillstånd att driva bankrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Banken har även tillstånd att driva värdepappersrörelse enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (LV).

Finansinspektionen har undersökt hur SEB har följt reglerna om transaktionsrapportering samt om intern styrning och kontroll. Undersökningen omfattar perioden 15 september 2011–24 mars 2016.

Finansinspektionens undersökning visar att SEB under hela den tid som undersökningen pågick rapporterade transaktioner felaktigt till Finansinspektionen och därigenom överträdde reglerna i LV om transaktionsrapportering. De aktuella transaktionerna gäller obligationer utgivna i svenska kronor och vissa andra typer av finansiella instrument. Under den undersökta perioden uppgick antalet felrapporterade transaktioner till knappt 400 000.

Finansinspektionen har funnit att de kontroller som banken vidtagit inte har varit ändamålsenliga och tillräckliga. För den del av verksamheten som den aktuella transaktionsrapporteringen avser har banken således inte levt upp till de krav på en tillfredsställande intern kontroll som ställs i lag och Finansinspektionens föreskrifter.

Finansinspektionen ger SEB en anmärkning med anledning av överträdelserna. Anmärkningen förenas med en sanktionsavgift på 12 miljoner kronor.

1 Bakgrund

1.1 Banken och dess verksamhet

Skandinaviska Enskilda Banken AB (SEB eller banken) har tillstånd att driva bankrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Banken har även tillstånd att driva värdepappersrörelse enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (LV).

SEB är moderbolag i en koncern som genom dotterbolag och filialer driver bankverksamhet och andra slag av finansiell verksamhet. Verksamheten drivs, förutom i Sverige, huvudsakligen i Estland, Lettland, Litauen, Danmark, Norge, Finland och Tyskland.

Av bankens årsredovisning för 2016 framgår att koncernen (banken och dess dotterbolag) per den 31 december 2016 hade en balansomslutning på omkring 2 600 miljarder kronor. Bankens omsättning 2016 var cirka 40 miljarder kronor och resultatet efter skatt uppgick till omkring 14 miljarder kronor.

Med ett börsvärde vid utgången av 2016 på drygt 210 miljarder kronor och cirka 16 000 anställda är SEB-koncernen en av norra Europas största finanskoncerner.

1.2 Ärendet

SEB kontaktade Finansinspektionen den 22 mars 2016 och informerade om att banken sedan år 2007 hade rapporterat in vissa transaktioner i obligationer utgivna i svenska kronor med felaktiga köp- och säljindikationer, dvs. transaktioner som skulle ha rapporterats som köp hade i stället rapporterats som försäljningar och tvärtom. Detta ledde till att Finansinspektionen inledde en undersökning för att granska omfattningen av den felaktiga rapporteringen. Finansinspektionen har även undersökt om banken har haft effektiva rutiner för intern kontroll av den aktuella delen av transaktionsrapporteringen.

Finansinspektionens undersökning omfattar perioden 15 september 2011–24 mars 2016.

Finansinspektionen skickade den 11 november 2016 en avstämningsskrivelse till SEB, där myndigheten närmare redogjorde för sina iakttagelser i undersökningen. SEB lämnade den 5 december 2016 svar på avstämningsskrivelsen.

SEB har fått möjlighet att yttra sig över Finansinspektionens preliminära bedömningar om att banken har åsidosatt sina skyldigheter. Den 15 mars 2017 kom SEB in med ett yttrande till Finansinspektionen. Företrädare för SEB besökte därefter Finansinspektionen den 7 april 2017 och lämnade uppgifter muntligen.

1.3 Tidigare ingripande mot SEB med anledning av bristande transaktionsrapportering

Finansinspektionen ingrep 2010 mot SEB för brister i transaktionsrapporteringen och brister i den interna styrningen och kontrollen av transaktionsrapporteringen (se Finansinspektionens beslut den 24 maj 2010 i ärende FI dnr 10-4313).

Banken hade då, under två delvis överlappande perioder på tio respektive fyra månader, brustit i sin skyldighet att rapportera sammanlagt 93 893 transaktioner med finansiella instrument till Finansinspektionen. Banken hade inte genomfört några regelbundna kontroller för att säkerställa att antalet rapporterade transaktioner motsvarade antalet genomförda transaktioner. Den hade inte heller vidtagit några andra ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att systemförändringar inte påverkade bankens transaktionsrapportering. För denna del av verksamheten hade banken alltså inte uppfyllt kraven i lag och föreskrifter på intern styrning och kontroll. För överträdelsena i fråga om bristande transaktionsrapportering och bristande intern styrning och kontroll fick banken en anmärkning i kombination med en straffavgift på 2,5 miljoner kronor.

2 Tillämpliga bestämmelser

2.1 Transaktionsrapportering

Ett värdepappersinstitut är enligt 10 kap. 3 § första stycket LV ansvarigt för att uppgifter om de transaktioner som institutet har utfört, så snart som möjligt och senast vid slutet av följande arbetsdag, rapporteras till Finansinspektionen om transaktionerna avser finansiella instrument som är upptagna till handel på en reglerad marknad. Rapporten ska bland annat innehålla namn och beteckning på de instrument som har köpts eller sålts, kvantitet, dag och tidpunkt för genomförandet av transaktionen, transaktionspriset samt uppgifter varigenom det rapporterade värdepappersinstitutet kan identifieras. Detta enligt 10 kap. 3 § andra stycket LV och bilaga I till kommissionens förordning (EG) nr 1287/2006 av den 10 augusti 2006 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG vad gäller dokumenteringsskyldigheter för värdepappersföretag, transaktionsrapportering, överblickbarhet på marknaden, upptagande av finansiella instrument till handel samt definitioner för tillämpning av det direktivet (genomförandeförordningen).

2.2 Intern styrning och kontroll

Enligt 8 kap. 4 § första stycket LV ska ett värdepappersbolag identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. Bolaget ska enligt samma bestämmelse se till att det har en tillfredsställande intern kontroll.

Enligt 8 kap. 11 § LV ska ett värdepappersinstitut tillämpa sunda rutiner för förvaltning av verksamheten och redovisningen, ha rutiner för intern kontroll, ha effektiva metoder för riskbedömning, och ha effektiv drift och förvaltning av sina informationssystem.

Ett värdepappersinstitut ska vidare, enligt 6 kap. 8 § första stycket Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2007:16) om värdepappersrörelse (värdepappersföreskrifterna), ha aktuella och lämpliga riktlinjer och rutiner för att kunna upptäcka vilka risker som finns för att värdepappersinstitutet inte fullgör sina förpliktelser enligt LV och andra författningar som reglerar värdepappersinstitutets tillståndspliktiga verksamhet. Riktlinjerna ska fastställas av styrelsen. Värdepappersinstitutet ska, enligt 6 kap. 8 § andra stycket värdepappersföreskrifterna, införa lämpliga åtgärder och rutiner för att minimera dessa risker och göra det möjligt för Finansinspektionen att utöva en effektiv tillsyn. När värdepappersinstitutet utformar rutiner och riktlinjer ska det, enligt tredje stycket i den nyss nämnda paragrafen, ta hänsyn till verksamhetens art, omfattning och komplexitet, samt arten på och omfattningen av dess investeringstjänster och investeringsverksamhet.

Den 1 april 2014 ändrades värdepappersföreskrifterna bland annat på så sätt att 6 kap. inte ska tillämpas på kreditinstitut i deras värdepappersrörelse (se Finansinspektionens föreskrifter [FFFS 2014:2] om ändring i Finansinspektionens föreskrifter [FFFS 2007:16] om värdepappersrörelse). I samband därmed trädde Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:1) om styrning, riskhantering och kontroll i kreditinstitut (FFFS 2014:1) i kraft.

Av 8 kap. 1 § första stycket FFFS 2014:1 framgår att ett företag ska ha aktuella och lämpliga interna regler och rutiner för att kunna identifiera vilka risker som finns för att företaget inte fullgör sina förpliktelser enligt dels lagar, förordningar och andra regler som gäller för den tillståndspliktiga verksamheten, dels interna regler. Enligt andra stycket ska styrelsen besluta om de interna reglerna för regelefterlevnad. I tredje stycket föreskrivs att företaget ska ha lämpliga rutiner och vidta lämpliga åtgärder för att minimera risken för att lagar, förordningar och andra regler som gäller för den tillståndspliktiga verksamheten inte följs. Av fjärde stycket framgår att företaget när det utformar interna regler och rutiner enligt första stycket ska ta hänsyn till verksamhetens art, omfattning och komplexitet, och arten på och omfattningen av dess tjänster och verksamhet.

3 Finansinspektionens bedömning

I detta avsnitt redogör Finansinspektionen för sina iakttagelser och bedömningar när det gäller hur SEB har följt bestämmelsen om transaktionsrapportering samt bestämmelserna om intern styrning och kontroll knutet till den transaktionsrapportering som är aktuell i undersökningen.

3.1 Brister i transaktionsrapporteringen

Finansinspektionens undersökning visar att totalt 392 376 transaktioner rapporterades med fel köp- och säljindikation under perioden 15 september 2011–24 mars 2016. Det betyder att köp felaktigt har angetts vara försäljningar och att försäljningar felaktigt har angetts vara köp. De felaktiga transaktionerna gäller till största delen obligationer utgivna i svenska kronor. Cirka 25 000 transaktioner har dock konstaterats avse terminskontrakt och cirka 21 000 transaktioner har avsett olika typer av finansiella instrument.

Av den information som SEB har lämnat till Finansinspektionen framgår det att den aktuella transaktionsrapporteringen blev felaktig på grund av ett programmeringsfel som påverkade leveransen av transaktionsfiler från ett av bankens handelssystem till det system hos banken som levererar rapporterna till Finansinspektionen.

SEB har medgett att rapporteringen var felaktig i den utsträckning som framkommit i undersökningen. Genom att lämna en felaktig transaktionsrapportering har banken brutit mot 10 kap. 3 § LV under hela den tid som undersökningen avser.

SEB har uppgett att det aktuella programmeringsfelet åtgärdades den 29 mars 2016.

3.2 Brister i intern styrning och kontroll

Mot bakgrund av att banken under en lång period inte uppmärksammade att transaktionsrapporteringen varit felaktig har Finansinspektionen i undersökningen ifrågasatt om banken har haft tillräckliga rutiner för att säkerställa en god intern styrning och kontroll av den transaktionsrapportering som är aktuell i undersökningen.

SEB nekar till att dess styrning och kontroll skulle ha varit bristfällig. I sitt yttrande uppger banken i huvudsak följande. SEB anser att banken inte nödvändigtvis har brustit i intern styrning och kontroll bara för att den inte inom kortare tid än vad som skedde identifierade felet i transaktionsrapporteringen. Banken tillämpar ett riskbaserat förhållningssätt och gör därför riskbedömningar anpassade till verksamhetens art, omfattning och komplexitet. Banken anser därför att det finns och har funnits effektiva metoder för riskbedömning och sunda rutiner för internkontroll, och att dessa rutiner och metoder uppfyller de krav som uppställs i LV. Felet beror alltså inte på bristfälliga instruktioner,

rutiner eller kompetens för att uppfylla rapporteringskraven. Banken har följt principen om de tre försvarslinjerna. Den kritik som skulle kunna riktas mot banken i detta avseende är i så fall att banken inte tillräckligt frekvent har genomfört kontroller som har lett till att kvalitetsbristen i rapporteringen har upptäckts. Det får anses ligga i sakens natur att ett riskbaserat förhållningssätt innebär att banken inför kontroller på de områden där det av en eller annan anledning har identifierats höga risker. När det som i detta fall rör sig om en uppgift i rapporteringen där risken för fel är låg, och där de negativa effekterna av ett fel är blygsamma sett i ljuset av instrumenttyp och motpart, kan enbart bristen på kontroller av det enskilda fältet i rapporterna inte leda till slutsatsen att banken har brutit i sin internkontroll. Om slutsatsen blir den motsatta innebär det i praktiken ett underkännande av ett riskbaserat förhållningssätt.

Finansinspektionen kan konstatera att felrapporteringen pågick under en lång period utan att upptäckas av banken. Det aktuella felet hade till exempel kunnat upptäckas genom ett stickprov av transaktioner som sedan kunde ha jämförts med faktiskt rapporterad data. Även om ett riskbaserat förhållningssätt tillämpats och banken har bedömt att effekterna av fel i transaktionsrapporteringen skulle bli blygsamma, är det inte godtagbart med en felrapportering av den omfattning som nu är aktuell. SEB borde, särskilt i ljuset av att Finansinspektionen ingrep mot banken 2010 med anledning av just brister i transaktionsrapporteringen, ha säkerställt att rapporteringen sköttes enligt bestämmelserna i LV.

Finansinspektionen finner mot denna bakgrund att de kontroller som banken genomfört inte varit ändamålsenliga och tillräckliga.

För den del av verksamheten som haft till uppdrag att sköta och kontrollera den aktuella transaktionsrapporteringen har banken således inte levt upp till det krav på en tillfredsställande intern kontroll som ställs i 8 kap. 4 § LV eller kravet på rutiner för intern kontroll i 8 kap. 11 § LV. Vidare har banken för denna del av verksamheten överträtt 6 kap. 8 § värdepappersföreskrifterna under perioden 15 september 2011–31 mars 2014 genom att inte ha aktuella och lämpliga rutiner för att kunna upptäcka vilka risker som funnits för att banken inte fullgjorde sina förpliktelser enligt LV. Under perioden den 1 april 2014–den 24 mars 2016 har SEB överträtt 8 kap. 1 § FFFS 2014:1 genom att inte ha lämpliga rutiner för att kunna identifiera vilka risker som funnits för att banken inte skulle fullgöra sina förpliktelser enligt dels lagar, förordningar och andra regler som gäller för den tillståndspliktiga verksamheten, dels interna regler.

4 Övervägande om ingripande

4.1 Tillämpliga bestämmelser

Den 2 augusti 2014 trädde lagändringar i kraft varigenom bestämmelserna om ingripanden i 25 kap. LV fick ny lydelse (se lagen [2014:985] om ändring i lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden). Ytterligare ändringar av LV har gjorts därefter som trädde i kraft den 1 maj 2015 (se lagen [2015:186] om ändring i lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden).

Lagändringarna 2014 innebar bland annat att det som tidigare kallades straffavgift i stället benämns sanktionsavgift och att Finansinspektionen får besluta om betydligt högre avgifter än vad som tidigare var möjligt. Enligt övergångsbestämmelserna till de nya lagreglerna ska emellertid äldre föreskrifter gälla för överträdelser som har inträffat före ikraftträdandet (se punkt 2 i övergångsbestämmelserna till lagen [2014:985] om ändring i lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden).

De överträdelser av regelverket som Finansinspektionen har konstaterat hos SEB påbörjades alltså innan de nya reglerna om ingripande trädde i kraft, men pågick också under en tid efter ikraftträdandet den 2 augusti 2014.

I det följande redogör Finansinspektionen för den nu gällande lydelsen av relevanta bestämmelser i 25 kap. LV. I förekommande fall anges i vilka avseenden bestämmelserna tidigare – det vill säga före den 2 augusti 2014 respektive den 1 maj 2015 – hade ett annat innehåll.

Av 25 kap. 1 § första stycket LV framgår bland annat att Finansinspektionen ska ingripa om ett svenskt värdepappersinstitut har åsidosatt sina skyldigheter enligt den lagen, andra författningar som reglerar företagets verksamhet, företagets bolagsordning, stadgar, reglemente eller interna instruktioner som har sin grund i en författning som reglerar företagets verksamhet. Enligt paragrafens andra stycke kan Finansinspektionen då göra en anmärkning. Om överträdelserna är allvarliga, ska företagets tillstånd enligt samma bestämmelse återkallas eller, om det är tillräckligt, en varning meddelas.

Av 25 kap. 1 b § LV framgår det att Finansinspektionen vid valet av sanktion ska ta hänsyn till hur allvarlig överträdelserna är och hur länge den har pågått. Särskild hänsyn ska tas till överträdelsernas art, överträdelsernas konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som uppstått och graden av ansvar. Någon liknande bestämmelse fanns inte före den 2 augusti 2014 (se lagen [2014:985] om ändring i lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden). De nämnda omständigheterna skulle dock före den 2 augusti 2014 i stället beaktas när straffavgiftens storlek fastställdes (se 25 kap. 10 § LV i dess lydelse före den 2 augusti 2014).

I 25 kap. 1 b § LV föreskrivs också att Finansinspektionen får avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om företaget gör rättelse, om den fysiska personen verkat för att företaget gör rättelse, eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot företaget eller den fysiska personen och dessa åtgärder bedöms tillräckliga. En motsvarande bestämmelse fanns tidigare, före den 1 maj 2015, i 25 kap. 1 a § andra stycket LV och före den 2 augusti 2014 i 25 kap. 2 § LV.

Enligt 25 kap. 1 c § andra stycket LV ska det beaktas i förmildrande riktning om företaget eller den fysiska personen i väsentlig mån genom ett aktivt samarbete har underlättat Finansinspektionens utredning och om företaget snabbt har

upphört med överträdelsen eller om den fysiska personen snabbt har verkat för att överträdelsen ska upphöra, sedan den anmäls eller påtalats av Finansinspektionen. Före den 1 maj 2015 fanns motsvarande bestämmelse i 25 kap. 1 b § andra stycket LV. Någon liknande bestämmelse fanns dock inte före den 2 augusti 2014.

Av 25 kap. 1 c § första stycket LV framgår att det ska beaktas i försvårande riktning om företaget tidigare har begått en överträdelse. Vid denna bedömning bör särskild vikt fästas vid om överträdelserna är likartade och den tid som har förflutit mellan de olika överträdelserna. Mellan den 2 augusti 2014 och den 1 maj 2015 framgick motsvarande av 25 kap. 1 b § första stycket LV. Dessförinnan saknades en liknande bestämmelse. Som anges nedan så framgick det dock av 25 kap. 10 § LV i dess lydelse före den 2 augusti 2014 att försvårande omständigheter skulle beaktas när straffavgiften bestämdes. Även före den 2 augusti 2014 var det Finansinspektionens praxis att i försvårande riktning beakta om företaget tidigare hade begått en överträdelse (se t.ex. Finansinspektionens beslut den 9 november 2011 i ärende FI Dnr 10-8891).

Finansinspektionen får enligt 25 kap. 8 § LV förena en anmärkning eller varning som meddelats enligt 1 § med en sanktionsavgift.

Enligt 25 kap. 9 § första stycket LV ska sanktionsavgiften för ett svenskt värdepappersinstitut, en börs eller en svensk clearingorganisation fastställas till högst tio procent av företagets omsättning närmast föregående räkenskapsår, två gånger den vinst som företaget har erhållit till följd av regelöverträdelsen – om beloppet går att fastställa – eller två gånger de kostnader som företaget har undvikit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa.

Enligt 25 kap. 9 § tredje stycket LV får avgiften för ett värdepappersinstitut inte vara så stor att institutet därefter inte uppfyller kraven i 8 kap. 3 § LV eller 6 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse på soliditet och likviditet.

Fram till den 2 augusti 2014 föreskrevs i 25 kap. 9 § LV att straffavgiften fick vara högst 50 miljoner kronor, dock högst tio procent av företagets omsättning närmast föregående räkenskapsår.

När sanktionsavgiftens storlek fastställs, ska enligt 25 kap. 10 § LV särskild hänsyn tas till sådana omständigheter som anges i 1 b och 1 c §§, samt till företagets finansiella ställning och – om det går att fastställa – den vinst som företaget erhållit till följd av regelöverträdelsen eller de kostnader som har undvikits. Före den 2 augusti 2014 föreskrevs i den paragrafen att när straffavgiftens storlek beslutades skulle särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelse var som hade föranlett anmärkningen eller varningen och hur länge överträdelsen hade pågått.

4.2 Företagets svar

I sitt yttrande anför SEB bland annat följande i fråga om ett eventuellt ingripande från Finansinspektionen.

Rapporteringen har varit oriktig i ett enda avseende och endast omfattat en bråkdel av det totala antalet rapporterade transaktioner. Vidare bör det beaktas att den oriktiga rapporteringen har gällt instrument där risken för insiderhandel och marknadsmissbruk typiskt sett är lägre. Handeln har skett med motparter där det typiskt sett inte föreligger konsumentskyddsaspekter. Banken anser därför inte att det är befogat för Finansinspektionen att ingripa med anledning av överträdelsen av 10 kap. 3 § LV.

Överträdelsen bör enbart bedömas enligt de regler som gällde fram till den 2 augusti 2014. Detta eftersom grundorsaken till felaktigheten inträffade 2007, dvs. långt före den 2 augusti 2014, och den felaktiga rapporteringen i allt väsentligt hänför sig till tiden före augusti 2014.

I detta fall har samtliga transaktioner rapporterats men i ett av rapporteringsfälten har dock en felaktighet uppstått. När felet upptäcktes åtgärdades det skyndsamt och nya rutiner för att undvika liknande fel infördes. Banken har självmant rapporterat bristen till Finansinspektionen. Felet kan vidare inte anses vara av allvarlig art. Det har exempelvis inte påverkat det finansiella systemet eller orsakat skada och Finansinspektionens tillsyn borde inte heller ha försvärats på grund av felrapporteringen. Tvärtom har följderna av bankens fel varit synnerligen begränsade. SEB har inte gjort någon vinst eller undvikit några kostnader till följd av felet.

Den eventuella bristen i intern styrning och kontroll ska under alla förhållanden anses ha legat i tiden före augusti 2014. När ett implementeringsfel inte har upptäckts under den närmaste tiden efter ett införande kan det knappast anses rimligt att genomföra specifika kontroller flera år senare.

Banken har flera automatiska och manuella kontroller för att undvika brister i rapporteringen. I bankens uppdaterade styrdokument framgår att funktionen för regelfterlevnad bland annat ska se till att det kontrolleras att filer levereras korrekt mellan olika system. Funktionen ska även göra verifikationer av enstaka transaktioner och flöden. I bankens styrdokument framgår också att det numera bland annat görs automatiska valideringskontroller när transaktioner överförs från ett system till ett annat. Dessa kontroller syftar till att säkerställa att fält som ska fyllas i faktiskt är ifyllda och att de är korrekt ifyllda enligt vissa givna kriterier.

SEB har uppdaterat sina rutiner för ansvar och styrning av transaktionsrapporteringen samt beslutat att införa ett nytt system för transaktionsrapporteringen. Åtgärderna minskar risken för att liknande fel ska inträffa.

Det aktuella felet inte är likartat med någon tidigare överträdelse.

4.3 Bedömning av överträdelserna och val av ingripande

Kravet på transaktionsrapportering syftar till att göra det möjligt för Finansinspektionen att övervaka att värdepappersinstituten agerar hederligt, rättvist och professionellt samt på ett sätt som gör att värdepappersmarknadens integritet främjas, dvs. följer den grundläggande rörelseregeln i 8 kap. 1 § LV. En fullständig och korrekt transaktionsrapportering bidrar till Finansinspektionens möjligheter att kontrollera hur värdepappersinstituten uppför sig i handeln. Det ökar också Finansinspektionens möjligheter att övervaka marknaden, upptäcka och utreda marknadsmissbruk. Kravet på full insyn i värdepapperstransaktioner syftar även till att skydda investerare, integrera värdepappersmarknaden inom EU och främja prisbildningen för finansiella instrument. (se Finansinspektionens beslut den 25 maj 2010 i ärende FI Dnr 10-4311, den 25 maj 2010 i ärende FI Dnr 10-4313 och den 13 juni 2011 i ärende FI Dnr 10-6357)

Finansinspektionen konstaterar att SEB:s överträdelser har omfattat ett inte obetydligt antal transaktioner och pågått under cirka fem år, det vill säga en förhållandevis lång tid.

Till skillnad från hur fallet är på aktiemarknaden, där det finns en god och omedelbar transparens på transaktionsnivå, publiceras omsättning i obligationer endast på aggregerad nivå per instrument och först efterföljande dag. Den enda information om enskilda transaktioner som finns att tillgå är därför den rapportering som sker till Finansinspektionen. Den felaktiga rapporteringen av transaktioner i obligationer har av det skälet försämrat Finansinspektionens möjligheter att utöva tillsyn och analysera eventuella risker på den del av de finansiella marknaderna som gäller obligationshandel. Finansinspektionen instämmer således inte i bankens uppfattning att överträdelserna inte skulle ha försvårat Finansinspektionens tillsyn.

Det är transaktioner till betydande belopp som har rapporterats felaktigt. Eftersom SEB tillhör en av de största marknadsgaranterna på obligationsmarknaden är det alltså en betydande del av den totala omsättningen på obligationsmarknaden som har rapporterats felaktigt till Finansinspektionen.

Bankens överträdelser kan mot bakgrund av det sagda inte betraktas som vare sig ringa eller ursäktliga. Finansinspektionen ska alltså ingripa mot SEB. Överträdelserna har dock inte varit så allvarliga att det är aktuellt att återkalla bankens tillstånd, vilket innebär att ingripandet inte heller kan ske i form av en varning. Finansinspektionen ger därför SEB en anmärkning, som ska förenas med en sanktionsavgift.

Det finns inte grund för slutsatsen att SEB har gjort någon vinst eller undvikit någon förlust till följd av regelöverträdelserna. Sanktionsavgiften får därför bestämmas som en andel av bankens omsättning, högst tio procent.

Den högsta sanktionsavgiften, bestämd enligt nu gällande regelverk, är således ett belopp som svarar mot tio procent av bankens omsättning 2016. SEB:s årsomsättning 2016 – beräknad på sätt som anges i förarbetena till lagbestämmelserna om ingripanden mot banker (se prop. 2002/03:139 s. 552) – uppgick till cirka 58 miljarder kronor. Finansinspektionen kan därför enligt dessa regler bestämma sanktionsavgiften till högst cirka 5,8 miljarder kronor.

Före den 2 augusti 2014 kunde straffavgiften som högst uppgå till 50 miljoner kronor, dock högst 10 procent av föregående års omsättning för banken. Detta innebär att den högsta sanktionsavgiften för SEB, om den bestäms enligt de tidigare gällande bestämmelserna, är 50 miljoner kronor.

Av övergångsbestämmelsen till den lagändring som trädde i kraft den 2 augusti 2014 framgår, som nämns ovan, att äldre föreskrifter ska gälla för överträdelser som inträffat före ikraftträdandet. Om överträdelsen hade upphört före ikraftträdandet skulle alltså högsta möjliga straffavgift ha varit 50 miljoner kronor. När en överträdelse pågår under en längre tid, som i detta fall, och en lagändring som gör det möjligt att besluta om en strängare sanktion än tidigare träder i kraft under den tid som överträdelsen pågår, uppkommer frågan om hur sanktionen ska bestämmas med utgångspunkt i lagändringen.

Om överträdelsen påbörjas strax före, eller avslutas strax efter, ikraftträdandet av lagändringen kan det finnas skäl att bestämma sanktionsavgiftens storlek genom att tillämpa det regelverk som gällt under huvuddelen av den aktuella tiden. När en överträdelse å andra sidan har pågått under en väsentlig tid, både då de äldre bestämmelserna har gällt och efter att de nya bestämmelserna trätt i kraft, bör utgångspunkten vara att ett tänkt tak för sanktionsavgiften bestäms utifrån hur stor del av överträdelsen som har skett före respektive efter lagändringen (se Finansinspektionens beslut den 13 september 2016 i ärende FI Dnr 15-13887).

I det aktuella fallet var den tidigare och mindre stränga lydelsen av 25 kap. 9 § LV tillämplig under ungefär två tredjedelar av den tid som undersökningen avser (15 september 2011–24 mars 2016), dvs. överträdelserna pågick under en väsentlig tid både före den 2 augusti 2014 och därefter. Det ligger då nära till hands att bestämma sanktionsavgiften enligt äldre regler till två tredjedelar och enligt de nya reglerna till en tredjedel.

SEB har uppgett att det programmeringsfel som orsakat felrapporteringen har funnits sedan 2007. Banken har också erbjudit sig att tillhandahålla material som styrker det påståendet. Finansinspektionen har dock valt att avgränsa undersökningen till en femårsperiod, dvs. att inte undersöka förhållanden före den 15 september 2011. Om undersökningen inte hade avgränsats på det sättet, utan i stället hade avsett hela den period som den felaktiga rapporteringen enligt SEB:s påstående pågick, dvs. från 2007 till den 24 mars 2016, hade det legat närmast till hands att bestämma sanktionsavgiften helt enligt den tidigare och mindre stränga lydelsen av 25 kap. 9 § LV.

Det är alltså undersökningens avgränsning i tiden som leder till att det kunde bli aktuellt att delvis bestämma sanktionsavgiften enligt de nya strängare reglerna. Den avgränsningen har Finansinspektionen valt att göra. Av det skälet bör tidsavgränsningen inte tillåtas leda till att SEB åläggs att betala en strängare avgift än vad som skulle ha blivit fallet om Finansinspektionen, enligt SEB:s erbjudande, hade utrett även förhållandena före den 15 september 2011. Finansinspektionen anser därför att sanktionsavgiften bör bestämmas som om de aktuella bristerna, enligt vad banken påstått och Finansinspektionen avstått från att utreda, pågått under tiden 2007–24 mars 2016. Det betyder att de äldre reglerna om högsta belopp för avgiften gällde under huvuddelen av den aktuella tiden och därför bör styra bestämningen av sanktionsavgiften. Därför får sanktionsavgiften i detta ärende bestämmas till högst 50 miljoner kronor.

Sanktionsavgiften ska ses som en gradering av de aktuella överträdelserna. Särskild hänsyn ska tas till hur allvarlig den överträdelse är som har lett till ingripandet och hur länge överträdelsen har pågått.

Banken har anfört att den självant rapporterat bristerna i transaktionsrapporteringen till Finansinspektionen. Finansinspektionen anser dock att bankens samarbete inte varit mer omfattande än vad som rimligen kan förväntas av ett företag under tillsyn. Det bör därför inte ses som en förmildrande omständighet. I förmildrande riktning pekar dock att överträdelserna, såvitt det har framkommit, inte haft någon konkret påverkan på det finansiella systemet eller lett till ekonomisk skada för någon part.

I försvarande riktning pekar att Finansinspektionen 2010 ingrep mot banken för bristande transaktionsrapportering samt bristande intern styrning och kontroll av transaktionsrapporteringen. Det var visserligen fråga om en annan typ av transaktionsrapportering men ingripandet gällde alltså överträdelser av samma slag som Finansinspektionen nu på nytt funnit att banken har begått. Försvarande är också att bristerna i transaktionsrapporteringen, som angetts ovan, har försämrat Finansinspektionens möjligheter att utöva tillsyn över handeln på obligationsmarknaden.

Efter en samlad bedömning av de omständigheter som det nu redogjorts för finner Finansinspektionen att SEB ska betala en sanktionsavgift på 12 miljoner kronor.

Sanktionsavgiften tillfaller staten och faktureras av Finansinspektionen när beslutet har vunnit laga kraft.

FINANSINSPEKTIONEN

Sven-Erik Österberg
Styrelseordförande

Thomas Holmestål
Jurist
Kapitalmarknadsrätt

Beslut i detta ärende har fattats av Finansinspektionens styrelse (Sven-Erik Österberg, ordförande, Maria Bredberg Pettersson, Marianne Eliason, Anders Kvist, Astri Muren, Hans Nyman och Erik Thedéen, generaldirektör) efter föredragning av juristen Thomas Holmestål. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Charlotte Rydin, avdelningschefen Marie Jespersion och analytikern Julia Rådahl deltagit.

Bilaga
Hur man överklagar

DELGIVNINGSKVITTO



FI Dnr 16-4646
Delgivning nr 1

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Anmärkning och sanktionsavgift

Handling:

Beslut avseende anmärkning och sanktionsavgift till
Skandinaviska Enskilda Banken AB meddelat den 20 juni 2017.

Jag har denna dag tagit del av handlingen.

DATUM

NAMNTECKNING

NAMNFÖRTYDLIGANDE

EV. NY ADRESS

Detta kvitto ska sändas tillbaka till Finansinspektionen **omgående**. Om kvittot inte skickas tillbaka kan delgivning ske på annat sätt, t.ex. genom stämningssman.

Om du använder det bifogade kuvertet är återsändandet gratis.

Glöm inte att **ange datum** för mottagandet.

Hur man överklagar

Om ni anser att beslutet är felaktigt kan ni överklaga det genom att skriva till förvaltningsrätten. Ställ överklagandet till Förvaltningsrätten i Stockholm, men skicka eller lämna det till Finansinspektionen, Box 7821, 103 97 Stockholm.

Ange följande i överklagandet:

- Namn och adress
- Vilket beslut ni överklagar och ärendets nummer
- Varför ni anser att beslutet är felaktigt
- Vilken ändring ni vill ha och varför ni anser att beslutet ska ändras.

Kom ihåg att underteckna skrivelsen.

Överklagandet ska ha kommit in till Finansinspektionen inom tre veckor från den dag ni fått ta del av beslutet.

Finansinspektionen skickar överklagandet vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm, om det kommit in i tid och Finansinspektionen inte själv ändrar beslutet på det sätt som ni begärt.