

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
610-19

meddelad i Stockholm den 20 december 2019

KLAGANDE

AA

Ombud: Advokat Ola Lidström
Bird & Bird Advokat KB
Box 7714
103 95 Stockholm

MOTPART

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 10 december 2018 i mål nr 5805-18

SAKEN

Sanktionsavgift m.m.

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen bifaller överklagandet delvis och fastställer sanktionsavgiften till 225 000 kr.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet i övrigt och yrkandet om ersättning för kostnader i Högsta förvaltningsdomstolen.

Dok.Id 210019

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag–fredag
08:00–16:30

BAKGRUND

1. EU:s marknadsmissbruksförordning från 2014 syftar till att säkerställa de finansiella marknadernas integritet och förbättra investerares skydd på och förtroende för de marknaderna. För dessa ändamål föreskrivs bl.a. en skyldighet för personer i ledande ställning i marknadsnoterade bolag att anmäla transaktioner som de gjort och som avser finansiella instrument som getts ut av bolaget. En sådan anmälan ska göras till behörig myndighet senast tre affärsdagar efter det att transaktionen gjordes.
2. Finansinspektionen ska i egenskap av behörig myndighet övervaka att förordningens bestämmelser följs samt besluta om sanktioner om regelverket överträds. Inspektionen får avstå från att ingripa bl.a. om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars finns särskilda skäl.
3. AA genomförde en aktielåntransaktion till ett värde om drygt 11 miljoner kr avseende 800 000 aktier i ett noterat bolag som han hade ledande ställning i. Transaktionen skulle ha anmälts senast den 13 april 2017 (skärtorsdagen), men anmäldes först kl. 7.11 den 17 april 2017 (annandag påsk).
4. Finansinspektionen påförde AA sanktionsavgift om 450 000 kr med hänvisning till att han inte iakttagit skyldigheten att anmäla transaktionen inom föreskriven tid.
5. AA överklagade till Förvaltningsrätten i Stockholm som upphävde beslutet. Förvaltningsrätten fann att anmälan gjorts dagen före den fjärde affärsdagen och att överträdelsen således inte haft eller kunnat ha några konkreta eller potentiella effekter på det finansiella systemet. Det fanns därför särskilda skäl att avstå från ingripande.

DOM

Mål nr
610-19

6. Finansinspektionen överklagade till Kammarrätten i Stockholm som upphävde förvaltningsrättens dom och fastställde beslutet om sanktionsavgift. Enligt kammarrätten kunde överträdelsen inte anses som ringa eller ursäktlig. Det förelåg inte heller några särskilda skäl att avstå från ingripande och det saknades skäl att sätta ned den påförda sanktionsavgiften. Kammarrätten avvisade AAs yrkande om ersättning för ombudskostnader.

YRKANDEN M.M.

7. AA yrkar i första hand att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens avgörande och fastställa förvaltningsrättens dom och i andra hand att domstolen helt eller delvis ska efterge sanktionsavgiften. AA yrkar även ersättning för ombudskostnader i kammarrätten och i Högsta förvaltningsdomstolen samt anför följande.
8. Finansinspektionen har inte beaktat att han vidtagit rättelse och att det även i övrigt finns särskilda skäl att avstå från ingripande. Beslutet om sanktionsavgift grundas på myndighetens riktlinjer för fastställande av sanktionsavgift och beaktar således inte relevanta omständigheter i det enskilda fallet i enlighet med vad lagstiftningen föreskriver. Det har t.ex. inte tagits någon hänsyn till att överträdelsen inte haft eller kunnat ha några konkreta eller potentiella effekter på det finansiella systemet.
9. *Finansinspektionen* anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Utifrån transaktionens värde kan överträdelsen varken anses ringa eller ursäktlig. Vidare kan en rättelse i den bemärkelsen att en försenad anmälan görs inte beaktas på annat sätt än att den påverkar förseningens längd och därmed sanktionsavgiftens storlek. Det saknas även i övrigt särskilda skäl att avstå från ingripande. För att uppnå en likvärdig och rättssäker bedömning har Finansinspektionen utfärdat riktlinjer för påförande av sanktionsavgift vid överträdelser som den nu aktuella. I riktlinjerna beaktas att ingripanden ska vara effektiva, avskräckande och proportionerliga. Transaktionens storlek ger dessutom vid handen att AAs

finansiella ställning är god. Sammantaget är den fastställda avgiften proportionerlig i förhållande till överträdelsen och omständigheterna i övrigt.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

10. En person i ledande ställning i ett marknadsnoterat bolag har genomfört en transaktion som skulle ha anmälts till Finansinspektionen senast tre affärsdagar efter det att transaktionen gjordes. Transaktionen anmäldes efter denna dag men, på grund av mellankommande helgdagar, före den fjärde affärsdagen. Frågan i målet är om det finns skäl att avstå från att påföra sanktionsavgift. Om så inte är fallet uppkommer frågan hur sanktionsavgiftens storlek ska fastställas.

Rättslig reglering m.m.

11. Syftet med förordning (EU) nr 596/2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordningen) är att förhindra marknadsmissbruk för att säkerställa de finansiella marknadernas integritet i unionen och förbättra investerares skydd på och förtroende för dessa marknader. Förordningen är tillämplig på bl.a. finansiella instrument som är upptagna till handel på en reglerad marknad och innehåller bestämmelser om att personer i ledande ställning i noterade bolag ska anmäla transaktioner som genomförs avseende finansiella instrument i bolaget.
12. Av artikel 19.1 och 19.7 a) följer att en transaktion, som den nu aktuella, ska anmälas till behörig myndighet utan dröjsmål och senast tre affärsdagar efter det datum som transaktionen gjordes. I Sverige är Finansinspektionen behörig myndighet.
13. Enligt artikel 19.8 gäller för varje kalenderår ett tröskelvärde på 5 000 euro. Skyldigheten att göra en anmälan gäller alla efterföljande transaktioner så snart tröskelvärdet har uppnåtts.

DOM

Mål nr
610-19

14. Enligt 5 kap. 2 § lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbrukförordning (kompletteringslagen) ska Finansinspektionen ingripa mot bl.a. den som har åsidosatt sina skyldigheter enligt marknadsmissbruksförordningen genom att låta bli att till Finansinspektionen göra en anmälan om egna transaktioner i enlighet med det som anges i artikel 19.1 och 19.7 i förordningen. Ingripande kan enligt 3 § ske genom beslut om sanktionsavgift.
15. Av 8 § följer att sanktionsavgiften för en fysisk person som högst ska fastställas till det högsta av motsvarande 500 000 euro eller tre gånger den vinst som personen, eller någon annan, gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa.
16. Enligt 17 § får Finansinspektionen avstå från ingripande bl.a. om överträdelsen är ringa eller ursäktlig, personen i fråga gör rättelse eller det annars finns särskilda skäl.
17. Av förarbetena 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 överträdelsen 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 marknadsmissbruksförordningen och det förefaller orimligt att besluta om en sanktion mot denne. (Prop. 2016/17:22 s. 226 f. och s. 391 f.)
18. I 18 § anges att när sanktionsavgiftens storlek ska fastställas, ska särskild hänsyn tas till sådana omständigheter som anges i 15 och 16 §§ samt till den berörda personens finansiella ställning och, om det går att fastställa, den vinst som personen, eller någon annan, gjort till följd av regelöverträdelsen.
19. Av hänvisningen till 15 § följer att särskild hänsyn ska tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått samt till överträdelsens konkreta och

potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som uppstått och graden av ansvar. Därutöver ska enligt 16 § vissa försvårande och förmildrande omständigheter beaktas.

20. Av förarbetena framgår att omständigheterna i 15 och 18 §§ endast är exemplifierande och att en sammanvägd bedömning ska göras i det enskilda fallet varvid utgångspunkten ska vara överträdelsens allvarlighet och varaktighet. I fråga om varaktighet gäller att en överträdelse som pågått under lång tid är mer klandervärd än en som varat endast tillfälligt. Särskild hänsyn ska också tas till överträdelsens konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som uppstått och graden av ansvar för den som har begått överträdelsen. Med skador avses bl.a. skador som drabbat tredje man och den skada som marknaden kan lida av att t.ex. inte i rätt tid få information av betydelse för bedömningen av värdet på finansiella instrument. (A. prop. s. 223 ff. och s. 390.)
21. Finansinspektionen upprättar vägledande dokument, i form av riktlinjer, för sin egen tillämpning av det span inom vilket sanktionsavgift bör tas ut för olika typer av överträdelser.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Finns det skäl att avstå från ingripande?

22. Inledningsvis har Högsta förvaltningsdomstolen att ta ställning till om det enligt 5 kap. 17 § kompletteringslagen finns förutsättningar för att avstå från att påföra sanktionsavgift.
23. Frågan är således om överträdelsen är ringa eller ursäktlig, rättelse har skett eller det annars finns särskilda skäl för att avstå från ingripande.
24. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att det i förordningen anges bl.a. att ökad öppenhet i de transaktioner som utförs av personer i ledande ställning är en

förebyggande åtgärd mot marknadsmissbruk, särskilt insiderhandel, samt att fullständig och korrekt marknadsöppenhet är en förutsättning för aktörernas förtroende för marknaden och särskilt förtroendet hos företagens aktieägare (skäl 58). Mot bakgrund av att förordningens syfte således är att förbättra investerares skydd på och förtroende för de finansiella marknaderna och då en anmälan till Finansinspektionen enligt artikel 19.1 ska göras *utan dröjsmål* och *senast* tre affärsdagar efter det datum som transaktionen gjordes, finns det skäl för en restriktiv tillämpning av de aktuella undantagsbestämmelserna i 5 kap. 17 § kompletteringslagen.

25. Anmälan skulle i detta fall ha kommit in före den tredje affärsdagens utgång men kom, till följd av mellankommande helgdagar, in först dagen före den fjärde affärsdagens början.
26. Även om överträdelsen således var kortvarig kan den, särskilt mot bakgrund av att det var fråga om en transaktion av ett förhållandevis stort belopp (jfr artikel 19.8), inte anses vara bagatellartad. Överträdelsen kan därför inte betraktas som ringa.
27. Högsta förvaltningsdomstolen anser vidare att det inte är uppenbart att AA begått den aktuella överträdelsen av förbiseende. Den kan därför inte anses vara ursäktlig. Anmälan kan inte heller anses vara en rättelse eftersom syftet med reglerna om anmälningsplikt inom viss föreskriven tid då skulle gå förlorat. Vidare har det inte framkommit några omständigheter som medför att det finns särskilda skäl att avstå från ingripande.
28. Finansinspektionen gjorde således rätt när den beslutade om att påföra sanktionsavgift.

Hur ska sanktionsavgiftens storlek fastställas?

29. Nästa fråga är hur sanktionsavgiftens storlek ska fastställas.

30. Av 5 kap. 15 och 18 §§ kompletteringslagen och dess förarbeten framgår att det vid fastställandet av en sanktionsavgifts storlek ska göras en sammanvägd bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet (a. prop. s. 390). Enligt Högsta förvaltningsdomstolens uppfattning bör Finansinspektionens riktlinjer för sanktionsavgifter kunna tjäna som utgångspunkt vid denna bedömning.
31. Finansinspektionen har i detta fall fastställt avgiften till det schablonbelopp som följer av dess riktlinjer vid en överträdelse som innebär att anmälan görs för sent men förseningen är kortare än en handelsdag. Förutom förseningens längd beaktas enligt riktlinjerna även att överträdelsen begåtts av en fysisk person och aktiernas värde vid tidpunkten för transaktionen.
32. Det kan konstateras att det är AA som bär hela ansvaret för överträdelsen. Vidare får redan en kortvarig överträdelse av anmälningsskyldigheten anses medföra potentiella effekter på det finansiella systemet, t.ex. i form av risken för ett minskat förtroende från aktörerna på marknaden. Dessa omständigheter talar i höjande riktning. Härtill kommer att sanktionsavgifter enligt marknadsmissbruksförordningen måste ha en avskräckande effekt (skäl 71).
33. Samtidigt är det ostridigt att den reguljära marknadsplatsen för bolagets aktier var stängd under den tid som överträdelsen pågick. Under samma tid kunde visserligen annan handel ske utanför denna marknadsplats. Andra dagar än affärsdagar beaktas dock varken i tidsfristen för anmälningsskyldigheten eller vid fastställande av antalet överträdelседagar.
34. I ett fall som det nu aktuella, där anmälan skett före den fjärde affärsdagens början och innan någon faktisk handel på värdepappersmarknaden har kunnat ske, måste överträdelsens konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet således anses vara mycket begränsade. Dessa omständigheter talar i sänkande riktning.

DOM

Mål nr
610-19

35. Vid en sammanvägd bedömning av ovan redovisade omständigheter finner Högsta förvaltningsdomstolen att det finns skäl att fastställa en sanktionsavgift som är lägre än det schablonbelopp som följer av Finansinspektionens riktlinjer. Avgiften bör skäligen fastställas till hälften av det som riktlinjerna anger, dvs. till 225 000 kr.

Ersättning för kostnader

36. Det saknas lagliga förutsättningar att bevilja ersättning för ombudskostnader i ett mål som det nu aktuella. Överklagandet i denna del och yrkandet om ersättning för kostnader i Högsta förvaltningsdomstolen ska därför avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Margit Knutsson (skiljaktig), Erik Nymansson, Leif Gäverth (skiljaktig), Kristina Svahn Starrsjö och Helena Rosén Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Daniel Böcker.

SKILJAKTIGA

Justitieråden Knutsson och Gäverth är av skiljaktig mening och anför följande.

1. Syftet med marknadsmissbruksförordningen är att säkerställa väl fungerande värdepappersmarknader inom unionen. För marknadernas funktionalitet är det viktigt att sådan information som är relevant för att investerare ska kunna fatta välgrundade beslut snabbt offentliggörs och att samtliga aktörer på marknaderna samtidigt har tillgång till samma information.
2. Av bl.a. dessa skäl föreskrivs i förordningen att vissa transaktioner som genomförs av personer i ledande ställning i noterade bolag ska anmälas till Finansinspektionen senast tre affärsdagar efter det att transaktionen genomfördes.
3. Tidsfristen är alltså kopplad till affärsdagar och inte till kalenderdagar, vilket betyder att mellankommande lördagar och helgdagar gör att den tidpunkt då en viss transaktion senast ska ha anmälts skjuts framåt. Att man valt att bestämma tidsfristen till ett visst antal affärsdagar kan enligt vår mening inte uppfattas på annat sätt än att det väsentliga ansetts vara att marknadens aktörer den första affärsdagen som inträffar efter det att fristen har löpt ut ska ha tillgång till den aktuella informationen.
4. Det avgörande är alltså inte att informationen har offentliggjorts senast kl. 23.59 den tredje affärsdagen utan före kl. 00.00 den fjärde.
5. AA har inte anmält den aktuella transaktionen i rätt tid, dvs. senast tre affärsdagar efter det att transaktionen genomfördes, och har därmed gjort sig skyldig till en överträdelse av regelverket. Anmälan gjordes dock innan den fjärde affärsdagen inleddes och överträdelsen får därmed enligt vår mening betraktas som ringa.
6. Överklagandet ska därför bifallas och kammarrättens dom upphävas. I ersättningsfrågan är vi ense med majoriteten.

DOM

Mål nr
610-19