FÖRVALTNINGSRÄTTEN I STOCKHOLM

Avdelning 32

DOM
2022-06-23
Meddelad i Stockholm

Mål nr
28900-21

KLAGANDE

AA

Ombud: Advokaten Daniel Åstrand

MOTPART
Finansinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT
Finansinspektionens beslut 2021-09-27, se bilaga 1

SAKEN
Handel med finansiella instrument

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Besöksadress
Tegeluddsvägen 1

Telefon
08-561 680 00

Öppettider
måndag–fredag
08:00–16:00

Postadress

115 76 Stockholm

E-post
avd32.fst@dom.se

Webbplats
www.domstol.se/forvaltningsratten-i-stockholm/

YRKANDEN M.M.

Finansinspektionen beslutade den 27 september 2021 att AA ska betala sanktionsavgift om 1 300 000 kr för överträdelse av skyldigheten att i rätt tid, i enlighet med lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument, LHF) anmäla till FI att hans innehav av aktier och röster i LifeAssays AB (bolaget) överstigit en flaggningsgräns den 25 juni 2019 och gått ned under en flaggningsgräns den 27 september 2019. Skälen för beslutet framgår av bilaga 1.

AA yrkar i första hand att beslutet upphävs och i andra hand att beslutet ändras på så sätt att sanktionsavgiften efterges i dess helhet. I tredje hand yrkar han att sanktionsavgifterna för transaktionerna fastställs till 200 000 kr vardera eller det lägre belopp som förvaltningsrätten finner skäligt. I fjärde hand yrkar han att sanktionsavgiften för transaktionen den 27 september 2019 efterges i dess helhet.

Till stöd för sin talan anför AA bl.a. följande.

Det har inte förelegat någon anmälningsskyldighet eftersom aktieinnehavet flyttats från hans kapitalförsäkring för att föras in på hans ISK-konto på Erik Penser Bank. Då överföringen till ISK-kontot nekades av banken flyttades hans innehav till hans depåkonto, utan att någon sådan instruktion hade lämnats av honom. Efter att han uppmärksammades på detta flyttade han tillbaka sitt innehav till kapitalförsäkringen. Han har sedan han förvärvade drygt 10 procent av aktierna i bolaget haft besittningsrätt över dem, eftersom han är försäkringstagare och förmånstagare till kapitalförsäkringen. Han har vidare haft möjlighet att förfoga över rösträtten för aktierna efter dialog med kapitalförsäkringen. Aktierna ska därför räknas till hans innehav, även under tiden de varit placerade i kapitalförsäkringen. Finansinspektionen har därför felaktigt

utgått från att aktierna ska räknas till kapitalförsäkringens innehav varför beslutet ska upphävas.

Finansinspektionen har vid bedömningen av storleken på sanktionsavgiften tillämpat en schablonmetod och inte gjort någon individuell bedömning. Det är Finansinspektionen som har att visa att de påstådda överträdelserna är av sådan karaktär att avgiften ska uppgå till tre gånger så mycket som grundnivån. Finansinspektionen har bl.a. inte beaktat att han i princip inte gjort någon vinst till följd av transaktionerna eller att värdet av aktieinnehavet i bolaget uppgått till cirka en miljon. Detta måste ställas i relation till sanktionsavgiftens storlek. Sanktionsavgiften ska mot bakgrund av detta sättas ned till i vart fall 50 procent.

Finansinspektionen har vidare inte beaktat att transaktionerna inte medfört någon skada. Transaktioner mellan olika sparformer, i samma bolag, kan inte anses ha medfört någon skada för tredje man eller marknaden. Informationen om bolagets ägarförhållanden har hela tiden funnits tillgänglig på bolagets hemsida, varigenom hans innehav har framgått. Bolaget har även vid flera tillfällen kommunicerat ut till marknaden att det är han som stått som ägare av aktieinnehavet och rösterna i bolaget. Han menar inte att informationen från bolaget ska ersätta flaggningsanmälan och den information som framgår av Börsinformationsdatabasen. Det bör emellertid beaktas om samma information har nått marknaden på annat sätt och om syftet med flaggningsreglerna helt eller delvis uppfyllts. Den överhängande risken för att marknaden helt går miste om relevant information, som Finansinspektioinen hänvisar till, bör därför inte föreligga med en sådan tyngd som påstås för att motivera de förhöjda avgifterna. Innehavsförändringarna har vidare rört tekniskt komplicerade flaggningsregler för en fysisk person eftersom det behöver avgöras huruvida aktier ska räknas in i den anmälningspliktiges innehav eller i kapitalförsäkringens innehav. För det fall förvaltningsrätten bedömer att transaktionerna varit anmälningspliktiga bör dessa omständigheter föranleda en

nedsättning av sanktionsavgiften till 200 000 kr eller det belopp som förvaltningsrätten finner skäligt för respektive transaktion.

Det föreligger vidare förmildrande omständigheter som inte har med själva överträdelsen att göra. Det var de portföljrapporter som han delgavs som varit avgörande för Finansinspektionens utredning. Han har även aktivt medverkat i utredningen och bistått FI i ärendet. Det föreligger vidare särskilda skäl till att helt eller delvis efterge sanktionsavgiften. Hanteringen av banken var inte i enlighet med hans instruktioner. Han hade utgått ifrån att om transaktionen inte kunde godkännas så skulle den inte genomföras och innehavet hade då stannat kvar i kapitalförsäkringen. Transaktionen den 27 september 2019 föranleddes därmed endast av den omständigheten att banken inte efterföljde hans instruktioner och istället överförde innehavet till depåkontot. Eftersom han varken kunnat råda över eller förutse detta finns det skäl för att helt eller delvis efterge sanktionsavgiften avseende den 27 september 2019. Finansinspektionen verkar inte ha gjort någon individuell bedömning av sanktionsavgifternas storlek för respektive påstådd överträdelse eftersom dessa skiljer sig avsevärt.

Finansinspektionen anser att överklagandet ska avslås och tillägger bl.a. följande. Så som det redogjorts för i det överklagade beslutet är det försäkringsbolaget, som tillhandahåller en kapitalförsäkring, som är legal ägare av de aktier som innehas genom denna. Som utgångspunkt är det därmed försäkringsbolaget som kontrollerar rösträtterna för aktierna och detta förhållande påverkas inte av vem som är försäkringstagare eller förmånstagare till kapitalförsäkringen. AA har anfört att han haft möjlighet att förfoga över rösträtterna för aktierna. Någon närmare redogörelse kring detta eller underlag som visar att aktierna skulle räknas till hans anmälningspliktiga innehav under tiden de varit placerade i kapitalförsäkringen har inte framkommit. Aktierna tillhörde således försäkringsbolagets anmälningspliktiga innehav under den perioden de var placerade i kapitalförsäkringen, medan de tillhörde AA s anmälningspliktiga innehav under den perioden de

var placerade på hans depåkonto. Även det aktuella försäkringsbolaget tycks ha varit av denna uppfattning eftersom bolaget gett in en anmälan till Finansinspektionen som omfattar den transaktion som ägde rum den 31 januari 2020. Eftersom den flytt av aktier som skedde från och till kapitalförsäkringen medförde att AA s anmälningspliktiga innehav översteg respektive understeg relevanta tröskelvärden för anmälan, skulle han anmält dessa innehavsförändringar till Finansinspektionen.

Sanktionsavgifterna har vidare bestämts i enlighet med den schablonmodell som framgår av Finansinspektionens riktlinjer. Enligt praxis kan en sådan schablonmodell användas som utgångspunkt om det finns utrymme att beakta förmildrande och försvårande omständigheter i varje enskilt fall. Att Finansinspektionen tagit hänsyn till relevanta omständigheter i målet framgår av skälen i det överklagade beslutet. Enligt Finansinspektionens uppfattning ger varken de aktuella bestämmelserna eller förarbetsuttalanden utrymme för en tolkning som innebär att det i förmildrande riktning ska beaktas att ett offentliggörande av ett innehav skett på det sätt som AA anfört och att det därför inte medfört någon skada. Syftet med flaggningsreglerna är att ge en god genomlysning av ägarförhållandena i ett noterat bolag och därmed öka allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden. Information om förvärv eller överlåtelse av större aktieinnehav är också typiskt sett sådan information som är av stort intresse för marknaden och som bör spridas så snart som möjligt. Investerare ska också kunna förlita sig på att erforderlig information om flaggningar finns samlade i den så kallade Börsinformationsdatabasen. Vidare bör framhållas att information från ett bolag om dess större aktieägares innehav i dessa sammanhang aldrig tidigare har godtagits som en förmildrande omständighet vare sig av domstolarna eller av Finansinspektionen och det finns inte heller i det aktuella fallet skäl för att göra någon annan bedömning.

Det är vidare den anmälningsskyldiges ansvar att känna till och inrätta sig efter de aktuella flaggningsreglerna. Det finns inte stöd i förarbetena för att sätta ned

avgiften för att det skulle röra sig om tekniskt komplicerade flaggningsregler, eftersom den aktuella situationen inte kan jämställas med de situationer som förarbetena tar sikte på dvs, beräkning av rösträtter för *andra* finansiella instrument än aktier. Inte heller bestämmelserna är av sådan komplexitet att de på motsvarande sätt ska föranleda en avgiftssänkning. Det har vidare inte framkommit att det finns skäl för sanktionslindring på grund av att AA genom aktivt samarbete i väsentlig mån underlättat utredningen. De för ärendet relevanta portföljrapporterna har inte tillhandahållits av AA utan delgetts honom i samband med underrättelsen den 8 april 2020. Det har inte heller i övrigt framkommit några ytterligare omständigheter som påverkar sanktionsavgiftens storlek. Finansinspektionen anser därför att sanktionsavgiften är väl avvägd och att det saknas skäl att fastställa avgiften till ett lägre belopp.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

Enligt 4 kap. 3 § LHF ska den som innehar aktier (den anmälningsskyldige) under de förutsättningar som anges i 4 kap. 5 § samma lag skriftligen anmäla en ändring av innehavet till aktiebolaget och FI.

Enligt 4 kap. 5 § första stycket LHF ska en ändring av ett innehav anmälas om ändringen medför att den andel av samtliga aktier i bolaget eller av röstetalet för samtliga aktier i bolaget som innehavet motsvarar överstiger eller understiger bl.a. 10 procent. Anmälan ska enligt 4 kap. 10 § första stycket 1 samma lag ske så snart som möjligt men senast tre handelsdagar efter den dag då den anmälningsskyldige har ingått avtal om förvärv eller överlåtelse av aktier eller någon annan ändring i aktieinnehavet har skett.

Enligt 6 kap. 3 a § första stycket 4 LHF ska Finansinspektionen besluta att en sanktionsavgift ska tas ut av den som inte i rätt tid fullgör skyldigheten i bl.a. 4 kap. 3 § LHF. Den särskilda avgiften ska enligt 6 kap. 3 b § för en fysisk person fastställas till lägst 15 000 kr och högst ett belopp som per den 26 november 2013 i svenska kronor motsvarande två miljoner euro eller två gånger den vinst som den fysiska personen gjort till följd av regelöverträdelsen om beloppet går att fastställa.

När Finansinspektionen beslutar om ett ingripande eller en sanktion mot en fysisk person ska, enligt 6 kap. 3 d § LHF, hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den pågått. Särskild hänsyn ska tas till överträdelsens art, överträdelsens konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som uppstått och graden av ansvar. I försvårande riktning ska enligt 6 kap. 3 e § första stycket beaktas om den fysiska personen tidigare har begått en överträdelse. Särskild vikt ska fästas vid om överträdelserna är likartade och den tid som har gått mellan överträdelserna. Enligt andra stycket ska det i förmildrande riktning beaktas om den fysiska personen i väsentlig mån, genom ett aktivt samarbete har underlättat Finansinspektionens utredning och om den fysiska personen snabbt verkat för att överträdelsen ska upphöra, sedan den anmälts till eller påtalats av Finansinspektionen. När sanktionsavgiftens storlek fastställs ska, enligt 6 kap. 3 d §, hänsyn tas till ovan angivna omständigheter samt till den fysiska personens finansiella ställning och, om det går att fastställa, den vinst som den fysiska personen gjort till följd av regelöverträdelsen.

Enligt 6 kap. 3 g § LHF får en sanktionsavgift efterges helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller det annars finns särskilda skäl.

I förarbetena uttalas att utgångspunkten vid beslut om ingripande och sanktioner bör vara att det ska göras en sammanvägd bedömning av de olika omständigheterna i det enskilda fallet (se prop. 2015/16:26 s. 106).

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten har inledningsvis att ta ställning till om AA , med anledning av de i målet aktuella transaktionerna, har varit anmälningsskyldig i enlighet med 4 kap. 3 § LHF och om Finansinspektionen därför haft grund för sitt beslut att ålägga AA att betala sanktionsavgift för att han inte anmält transaktionerna.

AA menar att aktierna ska räknas till hans innehav, även under tiden de varit placerade i kapitalförsäkringen, eftersom han är försäkringstagare och förmånstagare till kapitalförsäkringen och då han haft möjlighet att förfoga över rösträtten till aktierna efter dialog med kapitalförsäkringen.

Förvaltningsrätten konstaterar att den flaggningsskyldighet som följer av LHF är bunden till aktiernas rösträtt (jfr prop. 2006/07:65 s. 174). Röst-och äganderätten avseende aktier som ryms inom en försäkringsdepå tillfaller normalt försäkringsgivaren. Även om AA anfört att han innehaft rösträtten till aktierna under tiden de varit placerade i kapitalförsäkringen, har han inte visat att han kontrollerat hur rösträtterna utövas genom att inkomma med relevant dokumentation. Flytten av aktierna från kapitalförsäkringen till hans aktiedepå den 25 juni 2019 har därmed medfört en ändring av hans aktieinnehav. Eftersom hans aktieinnehav kommit att överskrida 10 procent av samtliga aktier och röster i bolaget har det medfört en anmälningsskyldighet enligt 4 kap. 3 § LHF. Flytten av aktierna från hans aktiedepå tillbaka till kapitalförsäkringen den 27 september 2019 har vidare medfört att hans aktieinnehav kommit att underskrida 10 procent av samtliga aktier och röster i bolaget. Han har därför även varit anmälningsskyldig för denna transaktion. Anmälningarna till FI skulle ha gjorts senast den 28 juni respektive den 2 oktober 2019. Det är i målet ostridigt att AA inte anmält de aktuella transaktionerna. Finansinspektionen har därför haft fog för att ålägga honom sanktionsavgifter för båda transaktionerna.

Frågan är härefter om det finns skäl för att sätta ned sanktionsavgiften helt eller delvis.

Hur hög avgiften ska vara bör enligt förarbetena till LHF i första hand avgöras av hur allvarlig överträdelsen är. En överträdelse som har pågått under en lång tid ska ses som mer klandervärd än den som varat endast tillfälligt. Att lägga vederlagets storlek till grund för den särskilda avgiften är mindre lämpligt med anledning av att flaggningsbestämmelserna endast avser skyldighet att göra anmälan när vissa gränsvärden överskridits eller underskridits. En överträdelse måste ses lika allvarlig oavsett omfattningen av det förvärv eller den avyttring som utlöser anmälningsskyldigheten. Även förhållanden hos den som gjort sig skyldig till överträdelsen ska beaktas. Exempelvis kan vad som är en avskräckande avgift för en fysisk person med måttliga ekonomiska resurser framstå som i det närmaste obetydlig för en juridisk person med stora resurser. Avgiftens storlek bör därför bestämmas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet (se prop. 2006/07:65 s. 241 f. samt prop. 2015/16:26 s. 105 f.).

Finansinspektionen har bestämt storleken på sanktionsavgiften utifrån en schablonmodell som utgår från det antal handelsdagar som förseningen avser (se *Riktlinjer för bestämmande av sanktionsavgift för överträdelser av lagen om handel med finansiella instrument, Finansinspektionen dnr 18-3836*). Enligt den nu nämnda schablonmodellen ska sanktionsavgiften för en försening som överstiger 40 handelsdagar för en fysisk person bestämmas till minst 200 000 kr och högst det belopp som följer av LHF. Finansinspektionen har vidare bedömt att det inte framkommit några förmildrande omständigheter och i försvårande riktning beaktat att AA s uteblivna anmälningar är allvarligare än försenade anmälningar. Sanktionsavgiften har därför bestämts till 650 000 kr för respektive överträdelse.

Kammarrätten i Stockholm har i ett flertal mål funnit att det saknas skäl att invända mot användandet av en sådan schablonmodell, under förutsättning att modellen lämnar utrymme och hänsynstagande till förmildrande och försvårande omständigheter i varje enskilt fall (se bl.a. Kammarrätten i Stockholms domar den 7 februari 2014 i mål nr 2907-13 och den 4 mars 2014 i mål nr 5380-13). Förvaltningsrätten anser mot denna bakgrund att Finansinspektionens schablonmodell kan användas som utgångspunkt vid bestämmandet av sanktionsavgifternas storlek.

AA har invänt att Finansinspektionen inte beaktat att han i princip inte gjort någon vinst eller att värdet av aktieinnehavet uppgick till cirka en miljon kr. Förvaltningsrätten konstaterar emellertid att värdena på aktierna inte påverkar sanktionsavgiftens storlek eftersom överträdelserna enligt förarbetena ska ses lika allvarliga oavsett storleken på förvärvet eller avyttringen. Inte heller avsaknaden av vinst från transaktionerna utgör skäl för att sätta ned avgiften.

AA har vidare anfört att transaktionerna inte medfört någon skada eftersom de skett mellan olika sparformer och då ägarförhållandena i bolaget funnits tillgänglig på bolagets hemsida samt kommunicerats ut till marknaden vid flera tillfällen. Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att det av utredningen inte framgår annat än att det har skett en ägarförändring och ändring i vem som har rätt att utöva rösterna. Förvaltningsrätten anser att det förhållandet att det lämnats information om ägarförhållandena i det aktuella bolaget, på annat sätt än flaggning till Finansinspektionen, inte medför att det saknats ett marknadsintresse för AA s anmälan till Finansinspektionen. Det framgår inte heller om den information som lämnats har innehållit samtliga de uppgifter som lämnas vid flaggning. Det är därför inte tillräckligt att marknaden eventuellt kunnat erhålla information om transaktionerna på annat sätt.

AA har vidare framhållit att de portföljrapporter som han delgetts varit avgörande för utredningen och att han aktivt medverkat i utredningen och bistått Finansinspektionen. Av förarbetena framgår emellertid att det ska vara fråga om ett samarbete av väsentlig betydelse för att sanktionslindring ska kunna erhållas. Det bör vidare krävas att den enskilde självmant för fram viktig information som Finansinspektionen inte själv redan förfogar över eller med lätthet kan få fram (se prop. 2015/16:26 s. 107). Förvaltningsrätten konstaterar att det av utredningen framgår att Finansinspektionen självmant begärt portföljrapporterna från banken. Det har enligt förvaltningsrätten inte heller i övrigt framkommit att det varit fråga om ett sådant aktivt samarbete som bör leda till nedsättning av sanktionsavgiften. Vad AA har anfört om att det rört sig om tekniskt komplicerade flaggningsregler medför inte heller att det finns skäl att sänka avgifterna.

Finansinspektionen har i försvårande riktning beaktat att AA s uteblivna anmälningar är allvarligare än försenade anmälningar. Förvaltningsrätten har inga invändningar mot att antalet dagar får stor påverkan på den särskilda avgiften då skadan på marknaden typiskt sett kan antas vara större ju längre en anmälan dröjer. Mot bakgrund av detta anser förvaltningsrätten att Finansinspektionen har haft fog för att bestämma sanktionsavgifterna till ett högre belopp än vad som framgår av schablontabellen. Förvaltningsrätten finner vidare inte anledning att frångå Finansinspektionens beräkning av sanktionsavgifternas storlek.

Slutligen har förvaltningsrätten att ta ställning till om sanktionsavgiften helt eller delvis kan efterges, i enlighet med 6 kap. 3 g § LHF, för att överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller det annars finns särskilda skäl.

Enligt förarbetena bör det, vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska sättas ned, kunna beaktas om den berörde är en person som har insynsställning och för samma transaktion påförs särskild avgift enligt lagen (2000:1098) om

anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument eller då överträdelsen skett efter ett offentliggörande av bolagshändelser (se prop. 2006/07:65 s. 242). I Finansinspektionens riktlinjer för bestämmande av särskild avgift anges också att skäl för eftergift bör föreligga om avgiften kan anses oskäligt hög med hänsyn till den enskilde ekonomiska förhållanden eller om orsaken till att innehavsförändringen inte har anmälts i rätt tid beror på omständigheter som den anmälningsskyldige inte rimligen kunnat råda över eller förutse. Förvaltningsrätten konstaterar att överträdelserna inte kan anses vara ringa med hänsyn till att AA inte endast anmält för sent utan att han överhuvudtaget inte anmält transaktionerna. Även om AA har anfört att han varken kunnat råda eller förutse hanteringen av banken avseende transaktionen den 25 juni 2019, eftersom den inte skett enligt hans instruktioner, har han inte visat detta genom att inkomma med relevant dokumentation. Det är därmed inte visat att överträdelserna har skett på grund av omständigheter som han inte rimligen kunnat råda över och överträdelserna kan därför inte heller anses ursäktliga. Det har enligt förvaltningsrättens mening inte heller kommit fram några andra särskilda skäl som gör att sanktionsavgiften helt eller delvis kan efterges. Sammantaget anser förvaltningsrätten att det inte framkommit tillräckliga skäl att bestämma sanktionsavgiften till ett lägre belopp än vad Finansinspektionen har gjort. Det som AA anfört i övrigt ändrar inte denna bedömning.

Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Ulrika Berg
Rådman

Nämndemännen Marie Grundström, Bengt Johansson och Lars Gunnar Thor har också deltagit i avgörandet.

Specialistföredraganden Narin Demirel har föredragit målet.