



**KLAGANDE OCH MOTPART**  
**AA**

**KLAGANDE OCH MOTPART**  
Finansinspektionen

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**  
Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 15 maj 2019  
i mål nr 16464-18, se bilaga A

**SAKEN**  
Sanktionsavgift

---

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och fastställer  
Finansinspektionens beslut den 20 juni 2018.

---

### YRKANDEN M.M.

AA yrkar i första hand att han inte ska påföras en sanktionsavgift och i andra hand att sanktionsavgiften ska sättas ned. Han anser att Finansinspektionens överklagande ska avslås.

**Finansinspektionen** yrkar att kammarrätten ska fastställa Finansinspektionens beslut den 20 juni 2018 och bestämma sanktionsavgiften till 620 000 kr. Inspektionen anser att AA överklagande ska avslås.

### DET SOM PARTERNA FÖR FRAM

AA för fram bl.a. följande.

Eftersom processen med försäljningen av aktierna i Vigmed Holding AB var komplicerad var det svårt att bedöma vid vilken tidpunkt överlåtelsen slutfördes och därmed när en anmälan av transaktionen skulle ha skett. Det kan också ifrågasättas om han över huvud taget har utfört en transaktion för egen räkning, något som enligt lagstiftningen krävs för att påföra en sanktionsavgift. Det finns förmildrande omständigheter som innebär att någon sanktionsavgift inte ska påföras. Överträdelsen var ringa eftersom alla aktieägare hade fått samma bud och marknaden hade fått information om uppköpserbjudandet. Överträdelsen var också ursäktlig och berodde på ett rent förbiseende. Han gjorde en rättelse så snart han fick veta att han borde ha anmält transaktionen och han har i väsentlig utsträckning samarbetat vid utredningen. Finansinspektionens beräkning av sanktionsavgiften är schablonmässig och tar inte hänsyn till individuella förhållanden. Finansinspektionens tillämpning av marknadsmissbruksförordningen<sup>1</sup> talar för att man har missuppfattat den.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning)

**Finansinspektionen** för fram bl.a. följande.

Finansinspektionen instämmer i förvaltningsrättens bedömning att AA har begått en överträdelse. Förvaltningsrättens bedömning av sanktionsavgiftens storlek är dock felaktig. Förvaltningsrätten har inte tagit hänsyn till den skärpning som det nya regelverket innebär och domen är därför oförenlig med syftet med den nya lagstiftningen. Det finns inga straffrättsliga bestämmelser som reglerar överträdelser av artikel 19.1 i marknadsmissbruksförordningen. En jämförelse mellan sanktionsavgiften och straffrättsliga påföljder är därför missvisande. Domen avviker från tidigare praxis där den allmänna höjningen av sanktionsavgifterna har godtagits.

#### **MUNTlig FÖRHANDLING**

Kammarrätten har hållit muntlig förhandling.

#### **SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

##### **Den aktuella transaktionen**

AA har innehaft en sådan ledande ställning i Vigmed Holding AB som innebär att han enligt artikel 19.1 a i marknadsmissbruksförordningen är skyldig att anmäla varje transaktion i bolaget som han genomför för sin egen räkning.

Den transaktion som ligger till grund för den av Finansinspektionen beslutade sanktionsavgiften har genomförts inom ramen för ett s.k. offentligt uppköpserbjudande.

AA har när det gäller denna process fört fram i huvudsak följande. Den 27 februari 2017 förmedlades till marknaden via pressreleaser från

såväl köparen som Vigmed att ett offentligt uppköpserbudande lagts på aktierna i bolaget och att bl.a. han själv, under förutsättning att vissa villkor uppfylldes, oåterkalleligt förbundit sig att acceptera erbjudandet, en s.k. ”irrevocable”. Som villkor för att köpet skulle genomföras gällde att köparen skulle få tillgång till 90 procent av aktierna i bolaget. Den 27 mars 2017 flyttades hans aktier från hans konto och reserverades på ett buffertkonto hos en bank. Därmed förlorade han kontroll över aktierna och han visste inte mer än marknaden från denna tidpunkt. Budet förlängdes sedan flera gånger under våren. Den 3 maj 2017 kommunicerade köparen via en pressrelease att man ändå skulle fullfölja budet, trots att man inte kommit upp i en ägarandel på 90 procent. Den 5 maj 2017 betalade banken honom likvid för de aktier som banken tagit kontroll över drygt en månad tidigare. Han har ingen aning om när aktierna fördes vidare från banken till köparen. Mot bakgrund av utformningen av en pressrelease den 22 maj 2017 lyfte köparen troligen inte sina aktier från banken förrän den 25 maj eller efter detta datum.

AA menar att det mot bakgrund av hur denna process har gått till är oklart om han över huvud taget kan anses ha genomfört en sådan transaktion ”för egen räkning” som medför anmälningsskyldighet enligt artikel 19 marknadsmissbruksförordningen. Han för vidare fram att transaktionen lika väl kan anses vara genomförd när han själv förlorade rådigheten över aktierna genom att de flyttades till banken, vilket utgör en typ av värdeöverföring som Finansinspektionen saknar anmälningsverktyg för, eller när köparen valde att lyfta aktierna från banken, vilket han själv inte hade någon kontroll över och som troligen skedde i slutet av maj 2017.

Finansinspektionen har i detta avseende fört fram i huvudsak följande. I artikel 10.2 i kommissionens delegerade förordning 2016/522 av den 17 december 2015 om komplettering av marknadsmissbruksförordningen finns en icke-uttömmande lista över transaktioner som ska omfattas av anmälningsskyldighet. I punkt (i) anges transaktioner som sker på villkor att

villkoren inträffar och transaktionerna faktiskt genomförs. Den aktuella försäljningen inom ramen för ett offentligt uppköpserbjudande får anses utgöra en sådan transaktion som omfattas av anmälningsskyldigheten. Finansinspektionen bedömer att bestämmelserna ska tillämpas så att en transaktion anses genomförd när den blir oåterkallelig, vilket skedde när likviden överfördes från banken till AA konto, dvs. den 5 maj 2017. Detta är också det datum som AA har angett i sin anmälan.

Kammarrätten bedömer i likhet med Finansinspektionen att AA försäljning av aktier i Vigmed omfattas av anmälningsplikt enligt marknadsmissbruksförordningen. Kammarrätten anser vidare i likhet med inspektionen att det är rimligt att betrakta transaktionen som genomförd när likviden har överförts till AA konto, dvs. den 5 maj 2017. Finansinspektionens bedömning att förseningens längd ska beräknas från detta datum är därmed riktig.

### **Finns det skäl för att avstå från att besluta om sanktionsavgift?**

*Frågan om överträdelsen ska anses vara ringa*

Enligt 5 kap. 17 § 1 lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning, kompletteringslagen, får Finansinspektionen avstå från ingripande om överträdelsen är ringa.

I förarbetena till bestämmelsen anges att med ringa överträdelse bör förstås överträdelser som framstår som bagatellartade (prop. 2016/17:22 s. 391).

Eftergiftsbestämmelsen i sin äldre lydelse belystes av Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ 2004 ref. 17. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde i det avgörandet att artikel 6 i Europakonventionen<sup>2</sup> är

---

<sup>2</sup> Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

tillämplig på förfarandet för uttagande av särskild avgift enligt dåvarande lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument. Ansvar får då inte utkrävas helt automatiskt, när de objektiva rekvisiten är uppfyllda, utan den enskilde måste ha möjlighet till någon form av försvar, som grundas på subjektiva förhållanden. En konventionsenlig tillämpning av avgiftssystemet fordrar att domstolarna i varje enskilt fall gör en nyanserad och inte alltför restriktiv bedömning av om förutsättningar finns för att helt eller delvis efterge den särskilda avgiften.

Högsta förvaltningsdomstolen uttalade i avgörandet HFD 2019 ref. 72 att marknadsmissbruksförordningens syfte 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 undantagsbestämmelserna i 5 kap. 17 § kompletteringslagen. Av avgörandet framgår vidare att transaktionens belopp kan ha betydelse för att avgöra om överträdelsen ska anses vara bagatellartad.

**AA** menar att överträdelsen ska anses vara ringa och för i detta avseende i huvudsak fram följande. Finansinspektionen har tillmätt enbart beloppet och förseningens längd betydelse. Man bör i stället se på omständigheterna i det specifika fallet. I detta fall hade alla aktieägare fått exakt samma bud. Marknaden hade genom pressreleaser fått full information om affären. Hans rapportering till Finansinspektionen hade inte gjort någon skillnad för marknaden i denna situation. Mot bakgrund av att även grövre typer av överträdelser, såsom marknadsmanipulation, kan anses ringa, måste hans miss att rapportera en inkommande likvid kunna anses vara bagatellartad.

Finansinspektionen för fram bl.a. följande. Det är fråga om en transaktion som gäller ett förhållandevis stort belopp och transaktionen har anmälts långt efter att anmälningsfristen har löpt ut. Det rör sig också om ett offentligt uppköpserbjudande, där det kan vara särskilt viktigt att informationen till marknaden blir korrekt. Detta innebär att överträdelsen inte kan betraktas som ringa.

Kammarrätten konstaterar att Finansinspektionens insynsregister är den officiella informationskanalen för den aktuella sortens transaktion. Även andra aktörer än aktieägarna kan ha intresse av informationen. Köparen gick genom pressreleaser ut med information om den pågående uppköpsprocessen och att AA genom tecknande av en s.k. irrevocable haft en avtalsrättslig skyldighet att fullfölja transaktionen. Att information om transaktionen offentliggjorts på detta sätt kan enligt kammarrätten inte tillmätas någon betydelse, eftersom aktörerna på marknaden ska kunna lita på att information som tillhandahålls genom behörig myndighet är komplett, och inte behöva söka information via andra kanaler. Rätten bedömer även i likhet med Finansinspektionen att det förhållandevis stora beloppet och förseningen i förening med att det rör sig om ett offentligt uppköpserbjudande, innebär att det inte går att betrakta den aktuella överträdelsen som ringa.

*Frågan om överträdelsen ska anses vara ursäktlig*

Enligt 5 kap. 17 § 1 kompletteringslagen får Finansinspektionen avstå från ingripande om överträdelsen är ursäktlig.

I förarbetena till kompletteringslagen anges att så skulle t.ex. kunna vara fallet om det är uppenbart att överträdelsen begåtts av förbiseende (prop. 2016/17:22 s. 391).

AA för i detta avseende i huvudsak fram följande. Det är uppenbart att han underlåtit att rapportera på grund av förbiseende. Det finns ingen annan tänkbar förklaring. Det fanns inga fördelar för honom att underlåta att göra anmälan, enbart nackdelar.

Finansinspektionen för fram att AA underlåtenhet att rapportera transaktionen inte kan betraktas som ett förbiseende i lagens mening. Ett sådant utgörs snarare av att den anmälningsskyldige har begått mindre misstag i sin avsikt att rapportera. Det är den anmälningsskyldige som kan avgöra när skyldigheten att anmäla inträder och det är denne som har ansvar för att hålla uppsikt över händelser på sina bankkonton.

Kammarrätten anser att det inte har kommit fram något som tyder på att AA underlåtenhet att i tid anmäla den aktuella transaktionen har berott på vinstintresse eller någon sorts medveten önskan om att undanhålla marknaden informationen. Finansinspektionen har inte heller gjort gällande detta. Kammarrätten bedömer att det i förarbetena angivna begreppet ”förbiseende” vid en rent språklig tolkning kan inrymma en situation där den anmälningsskyldiges underlåtenhet att i tid anmäla sin transaktion beror på att denne t.ex. varit okunnig om reglerna eller haft dålig uppsikt över transaktionens avslutande moment.

Marknadsmisbruksförordningens syfte är att förhindra marknadsmisbruk för att säkerställa de finansiella marknadernas integritet och förbättra investerares skydd på och förtroende för marknaderna. För att uppnå detta syfte har särskild betydelse fästs vid transaktioner som genomförs av personer i ledande ställning. Något krav på att en sen anmälan lett till vinst eller förlust finns inte i lagstiftningen. Mot denna bakgrund kan det enligt kammarrättens mening inte ha varit lagstiftarens avsikt att varje sådan icke-uppsåtlig underlåtenhet att i tid anmäla transaktionen ska betraktas som ett förbiseende som medför att överträdelsen anses ursäktlig. Med en sådan innebörd skulle en sen eller utebliven anmälan i förhållandevis många fall kunna anses ursäktlig,



vilket inte ligger i linje med lagstiftningens syfte. Kammarrätten anser därför att AA överträdelse inte kan anses vara ursäktlig.

*Frågan om det finns skäl att avstå från ingripande av något annat skäl*

Enligt 5 kap. 17 § 2 och 4 kompletteringslagen får Finansinspektionen avstå från ingripande om personen i fråga gör rättelse eller det annars finns särskilda skäl.

AA för i denna del fram att en rättelse måste kunna göras även efter det att en anmälan skulle ha kommit in. Han har samarbetat fullt ut med Finansinspektionen för att alla uppgifter ska bli riktiga. Det var som beskrivits tidigare fråga om en komplex process. Det fanns även svårigheter med Finansinspektionens rapporteringssystem. Det nuvarande regelverket har funnits under endast en kort tid. Det är första och enda gången han genomfört en affär under det nya regelverket och därmed första och enda gången han inte anmält en transaktion. Därför finns det även särskilda skäl för att avstå från ingripande.

Finansinspektionen för fram att en sen anmälan i sig inte kan vara en rättelse. För att samarbete med inspektionen ska kunna leda till att det finns skäl att avstå från ingripande krävs enligt lagens förarbeten att den anmälningsskyldige själv tillhandahållit material som annars inte skulle komma Finansinspektionen till handa, t.ex. genom att själv redogöra för försvårande omständigheter. Några skäl för att avstå från ingripande har inte kommit fram.

Kammarrätten gör följande bedömning.

När det gäller rättelse har HFD i avgörandet HFD 2019 ref. 72 ansett att en sen anmälan inte kunde vara en rättelse, eftersom syftet med reglerna om anmälningsplikt inom en viss föreskriven tid då skulle gå förlorat.

Kammarrätten gör inte någon annan bedömning när det gäller AA anmälan. Inte heller det förhållandet att AA har tillhandahållit de uppgifter som Finansinspektionen har efterfrågat när inspektionen utrett överträdelsen utgör särskilda skäl för att avstå från ett ingripande. Transaktionens komplexitet är inte heller ett sådant skäl. Det finns bestämmelser i en EU-förordning<sup>3</sup> som reglerar formatet och mallen för en anmälan. Enligt förordningen ska personer i ledande ställning säkerställa att mallen används och att elektroniska medel används för överföring av anmälningen. Myndigheten har enligt förordningen ansvar för att på sina webbplatser specificera och offentliggöra de elektroniska medlen. De svårigheter som AA haft med att genomföra en anmälan på Finansinspektionens hemsida kan mot denna bakgrund inte utgöra ett skäl för att avstå från ett ingripande. Regler om anmälningskyldighet har funnits under lång tid, även om marknadsmissbruksförordningen och kompletteringslagen är förhållandevis nya. Inte heller det är därför skäl för att avstå från ingripande.

Sammanfattningsvis finns det alltså inga skäl för att avstå från ingripande.

### **Sanktionsavgiftens storlek**

#### *Frågan och rättslig bakgrund*

Den fråga som kammarrätten då ska ta ställning till är om sanktionsavgiftens storlek är väl avvägd utifrån bestämmelserna i kompletteringslagen och proportionerlig eller om det finns skäl att fastställa den till ett annat belopp än 300 000 kr. AA yrkar att sanktionsavgiften ska bestämmas till ett lägre belopp, medan Finansinspektionen yrkar att den ska bestämmas till 620 000 kr.

---

<sup>3</sup> Förordning 2016/523 av den 10 mars 2016 om fastställande av tekniska standarder för genomförande med avseende på formatet och mallen för anmälan och offentliggörande av transaktioner som utförs av personer i ledande ställning i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 (marknadsmissbruksförordningen)

Av 5 kap. 8 § kompletteringslagen 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.

Vid bestämmandet av sanktionsavgiftens storlek ska hänsyn bl.a. tas till hur allvarlig överträdelsen är, hur länge den har pågått, den berörda personens finansiella ställning, samt om det går att fastställa, den vinst som personen, eller någon annan, har gjort till följd av regelöverträdelsen. Särskild hänsyn ska tas till överträdelsens konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som uppstått och graden av ansvar (5 kap. 15 och 18 §§ kompletteringslagen). De omständigheter som anges i lagtexten är exemplifierande och hänsyn kan även tas 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 samt förseningens längd i antal handelsdagar. Finansinspektionen har i riktlinjerna exemplifierat omständigheter, utöver de som framgår direkt av lagtext, som bedöms kunna leda till en sänkning eller höjning av sanktionsavgiften.

Högsta förvaltningsdomstolen uttalade i avgörandet HFD 2019 ref. 72 att det ska göras en sammanvägd bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet och att Finansinspektionens riktlinjer för sanktionsavgifter bör kunna tjäna som utgångspunkt vid bedömningen av en sanktionsavgifts storlek.

*Parternas argument*

AA har när det gäller sanktionsavgiftens storlek fört fram bl.a. följande. Den sanktionsavgift som förvaltningsrätten påfört framstår som oproportionerligt hög jämfört med domar i allmän domstol i marknadsmissbruksfrågor. Finansinspektionens riktlinjer är schablonmässiga och tar inte hänsyn till de omständigheter som finns i hans fall. Inspektionens tillämpning av reglerna sticker ut jämfört med andra europeiska myndigheters, vilket framgår av två rapporter från ESMA som getts in till kammarrätten. Förvaltningsrättens bedömning att administrativa sanktioner inte får uppfattas som strängare för en fysisk person än straffrättsliga påföljder är riktig. Detsamma gäller förvaltningsrättens bedömning att en sanktionsavgift på 620 000 kr är oproportionerlig och orimligt hög när den riktas mot en fysisk person som gjort ett enskilt misstag utan egen vinning och gjort en anmälan så snart misstaget uppmärksammas.

Finansinspektionen har i denna del fört fram bl.a. följande. Kapitel 2 i marknadsmissbruksförordningen innehåller regler om förbud mot marknadsmissbruk. Förbuden är föremål för en dubbelreglering när det gäller administrativa sanktioner och straffrättsliga påföljder. Reglerna riktar sig till alla som handlar med noterade finansiella instrument. Kapitel 3 i marknadsmissbruksförordningen rör öppenhet och transparens. Överträdelser av bestämmelserna i artikel 16-20 är inte kriminaliserade utan bara föremål för Finansinspektionens tillsyn och ingripanden. Reglerna riktar sig till bl.a. personer i ledande ställning. Administrativa sanktioner enligt marknadsmissbruksregelverket ska inte likställas med brottspåföljder, t.ex. dagsböter vid villkorlig dom (Svea hovrätts dom den 3 april 2020 i mål B 10177-19). Vid ingripanden med stöd av 5 kap. 2 § 5 kompletteringslagen finns det alltså inga parallella straffrättsliga bestämmelser. Tillämpningen av den bestämmelsen ska ske mot bakgrund av syftet med marknadsmissbruksförordningen, där det av skälen framstår som att det

finns en särskild betoning på att sanktioner, utöver att vara effektiva och proportionerliga, ska vara avskräckande. Avsikten med den nya lagstiftningen som infördes genom kompletteringslagen var bl.a. att avgiftsnivåerna ska höjas. I förvaltningsrättens och kammarrättens praxis har den allmänna höjningen av sanktionsavgifterna godtagits. Finansinspektionens riktlinjer kan enligt HFD 2019 ref. 72 tjäna som en utgångspunkt vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek. I rapporterna från ESMA finns uttalanden om att det, med anledning av den korta tid som marknadsmissbruksförordningen varit tillämplig, ännu inte går att se observerbara trender i staternas tillämpning.

#### *Kammarrättens bedömning*

När en sanktionsavgift ska fastställas ska det alltså göras en sammanvägd bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet och Finansinspektionens riktlinjer för sanktionsavgifter kan tjäna som utgångspunkt vid bedömningen.

Förvaltningsrätten har bedömt att en sanktionsavgift på 620 000 kr är oproportionerlig bl.a. mot bakgrund av den praxis som utvecklats inom allmän domstol när det gäller överträdelse av marknadsmissbruksförordningen. Denna jämförelse är dock inte relevant. De överträdelse som är kriminaliserade och därför kan leda till straffrättsliga påföljder och administrativa sanktioner gäller marknadsmissbruk, t.ex. insiderhandel och marknadsmanipulation. Sådana överträdelse är av en annan karaktär än den som det nu är fråga om som gäller öppenhet och transparens. Kraven på offentliggörande av transaktioner riktar sig till personer som har en särskild ställning och där det av denna anledning ställs särskilda krav för att uppnå öppenhet på marknaden. Det är i denna situation inte fråga om att hitta en lämplig avvägning mellan de olika typerna av sanktioner och påföljder, eftersom överträdelsen inte kan leda till någon straffrättslig påföljd. Mot denna bakgrund kan den praxis som utvecklats i allmän domstol när det

gäller sanktionsavgifter på det kriminaliserade området inte tas till intäkt för att en sanktionsavgift som gäller en sen anmälan är oproportionerlig.

Finansinspektionen har bestämt sanktionsavgiften till det schablonbelopp som följer av dess riktlinjer. Det har inte kommit fram att AA har gjort någon vinst till följd av regelöverträdelsen. Han har gjort en anmälan så snart han uppmärksammade sitt misstag och han har samarbetat med Finansinspektionen i utredningen. Samtidigt är det han som bär hela ansvaret för överträdelsen som har rört ett stort belopp och som har varit betydande. Den behöriga myndigheten har till följd av överträdelsen inte kunnat tillhandahålla marknaden viktig information, något som pressmeddelanden inte kan kompensera. Till detta kommer att sanktionsavgifter enligt marknadsmissbruksförordningen måste ha en avskräckande effekt (skäl 71). Rapporterna från ESMA visar inte att Finansinspektionens tillämpning är för sträng.

Vid en sammanvägning av de omständigheter som redovisas ovan bedömer kammarrätten att den av Finansinspektionen beslutade avgiften om 620 000 kr är väl avvägd. Förvaltningsrättens dom ska därför upphävas och Finansinspektionens beslut den 20 juni 2018 därmed fastställas. Det innebär att AA överklagande ska avslås och att Finansinspektionens överklagande ska bifallas.

---

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

Pär Hemmingsson  
kammarrättsråd  
ordförande

Cecilia Bohlin  
kammarrättsråd  
referent

Susanne Ericson  
kammarrättsråd