

Proximar Seafood AS
Damsgårdsveien 37
5058 Bergen

Deres ref

Vår ref
24/3397-

Dato
23. januar 2025

Vedrørende klage på vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr

Innledning

Finansdepartementet viser til klage 16. mai 2024 fra Proximar Seafood ASA («PROXI») over Finanstilsynets vedtak 16. april 2024 om illeggelse av overtredelsesgebyr for brudd på reglene om meldeplikt etter markedsmissbruksforordningen (MAR) artikkel 19 nr. 3, jf. verdipapirhandelloven (vphl.) § 3-1.

Finansdepartementet er klageinstans, jf. forvaltningsloven § 28.

PROXI ba om å utsette klagefristen til 16. mai 2024 og fikk innvilget dette. Dermed er klagen rettidig fremsatt. Finansdepartementet finner at vilkårene for å behandle klagen er til stede, jf. fvl. §§ 29 og 32.

Klagen tas ikke til følge.

Sakens bakgrunn

Finansdepartementet slutter seg i det vesentlige til Finanstilsynets gjengivelse av sakens bakgrunn i oversendelsesbrevet av 17. juni 2024:

Saken gjelder manglende rapportering av meldepliktig verdipapirhandel i forbindelse med [redacted] sin aksjetegning i en emisjon gjennomført [redacted] og deltagelse i konvertering av et obligasjonslån gjennomført [redacted]

PROXI publiserte børsmelding [redacted] med overskriften [redacted] hvor PROXI annonserer at det skal gjennomføres en emisjon hvor flere investorer og primærinnvidere skal tegne seg for aksjer i foretaket. I samme børsmelding

skrives det at «[...] the following primary insiders have indicated to apply for Offer Shares (... [redacted] a company closely related to [redacted] for Offer shares equivalent to [redacted]

I børsmelding av [redacted] med overskriften «Private placement successfully placed» bekrefter PROXI at emisjonen er gjennomført. I denne børsmeldingen er imidlertid nærstående foretak [redacted] utelatt fra listen over primærinnsidere og nærstående som har tegnet seg i emisjonen.

Finanstilsynet viser også til børsmelding av 15. mai 2023 hvor PROXI skriver at 16 000 000 obligasjoner skal konverteres til 3 200 000 nye aksjer. I børsmelding av 18. mai 2023 skriver PROXI at konverteringen er gjennomført og at ny aksjekapital er registrert i Foretaksregisteret. Ingen av disse børsmeldingene nevner hvorvidt primærinnsidere eller deres nærstående har fått overført aksjer til seg som følge av konverteringen av obligasjoner.

[redacted] har heller ikke meldt disse transaksjonene til Finanstilsynet i tråd med sine forpliktelser etter MAR. Som følge av dette har Finanstilsynet gitt [redacted] advarsel om brudd på reglene om meldeplikt etter MAR artikkel 19.

I brev av 14. mars 2024 varslet Finanstilsynet PROXI om at Finanstilsynet vurderte å illegge et overtredelsesgebyr på NOK 450 000 (vedlegg 3).

PROXI oversendte sine kommentarer til Finanstilsynets varsel i brev av 5. april 2024 (vedlegg 4). Etter en samlet helhetsvurdering av PROXI sine anførsler fattet Finanstilsynet vedtak om å illegge et overtredelsesgebyr på NOK 450 000 (vedlegg 2) [

PROXI påklaget vedtaket ved brev 16. mai 2024. Finanstilsynet oversendte saken til Finansdepartementet i brev 17. juni 2024.

Finanstilsynet tilrår at klagen ikke tas til følge.

Rettslig grunnlag

Reglene om meldeplikt for primærinnsidere og deres nærstående følger av forordning (EU) nr. 596/2014 av 16. april 2014 om markedsmissbruk (MAR) artikkel 19. MAR er inkorporert i norsk rett ved vphl. § 3-1.

Finanstilsynets myndighet til å illegge overtredelsesgebyr for overtredelse av MAR følger av verdipapirhandelloven (lov 29. juni 2007 nr. 75). § 21-1, jf. § 3-1.

MAR art. 19 nr. 1 angir hvilke transaksjoner primærinnsideren og deres nærstående har plikt til å melde fra om til Finanstilsynet og utstederen. På overtredelsestidspunktet stilte MAR art. 19 nr. 3 krav til at utstederen har plikt til å offentliggjøre transaksjonen beskrevet i nr. 1 «umiddelbart» og senest tre arbeidsdager etter transaksjonen.

Verdipapirhandelloven § 21-9 annet ledd, jf. forvaltningsloven (lov 10. februar 1967) § 46 første ledd angir at skyldkravet for å illegge foretak overtredelsesgebyr er «uaktsomhet».

Ytterligere vurderingsmomenter fremgår av Verdipapirhandelloven § 21-14:

Ved avgjørelsen av om en administrativ sanksjon skal ilegges og ved utmåling kan det tas hensyn til:

- 1. overtredelsens grovhet og varighet,*
- 2. graden av skyld hos overtrederen,*
- 3. overtrederens finansielle styrke, særlig samlet omsetning eller årsinntekt og eiendeler,*
- 4. oppnådd fortjeneste eller unngått tap,*
- 5. tap påført tredjepart som følge av overtredelsen,*
- 6. vilje til å samarbeide med myndighetene,*
- 7. tidligere overtredelser,*
- 8. forhold som nevnt i forvaltningsloven § 46 annet ledd,*
- 9. andre relevante forhold*

Forvaltningsloven § 46 annet ledd lyder:

Ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges administrativ sanksjon og ved individuell utmåling av sanksjonen kan det blant annet tas hensyn til

- a. sanksjonens preventive virkning*
- b. overtredelsens grovhet, og om noen som handler på vegne av foretaket, har utvist skyld*
- c. om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen*
- d. om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser*
- e. om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen*
- f. om det foreligger gjentakelse*
- g. foretakets økonomiske evne*
- h. om andre reaksjoner som følge av lovbruddet blir ilagt foretaket eller noen som har handlet på vegne av det, blant annet om noen enkeltperson blir ilagt administrativ sanksjon eller straff*
- i. om overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon forutsetter bruk av administrativ foretakssanksjon eller foretaksstraff*

Finanstilsynets vedtak

I Finanstilsynets vedtak 16. april 2024 la tilsynet til grunn at [REDACTED] var primærinnsider i foretaket da de meldepliktige transaksjonene oppstod, og [REDACTED] var nærstående foretak etter MAR art. 19 nr. 1. Tilsynet la videre til grunn at [REDACTED] hadde meldeplikt etter MAR art. 19 nr. 8, og at PROXI hadde plikt til å offentliggjøre opplysningene etter MAR art. 19 nr. 3.

Finanstilsynet konkluderte etter dette med at Proximar hadde overtrådt reglene om meldeplikt etter MAR art. 19 nr. 3 ved å melde fra for sent.

Videre la Finanstilsynet til grunn at de objektive og subjektive vilkårene for å ilegge PROXI overtredelsesgebyr for brudd på MAR art. 19 nr. 3 var oppfylt, jf. vphl. § 21-1 (1) og § 21-9.

Ved spørsmål om overtredelsesgebyr skulle ilegges, foretok Finanstilsynet en helhetlig vurdering av forholdene i den konkrete saken. De pekte på hovedhensynet til gjennomsiktighet og å forhindre markedsmisbruk. Videre la de vekt på at saken gjaldt store transaksjonsbeløp og at forsinkelsen var lang. Gebyr ville heller ikke være uforholdsmessig. Tilsynet konkluderte derfor med at overtredelsesgebyr skulle ilegges som sanksjon for bruddet.

Dernest vurderte Finanstilsynet i tråd med vphl. § 21-14 en rekke vurderingsmomenter ved utmålingen av gebyret. Finansdepartementet viser til tilsynets vurderinger i vedtaket 16. april 2024:

Finanstilsynet har foretatt en konkret vurdering av saken. Ved utmålingen av gebyrets størrelse legger Finanstilsynet særlig vekt på at handelsbeløpenes størrelse er stort - NOK 3 500 000. Børsmeldingen til markedet ble publisert av [REDACTED] mer enn tre uker etter meldefristen, og publiseringen skjedde etter at Finanstilsynet gjorde [REDACTED] oppmerksom på manglende rapportering av transaksjonene.

Finanstilsynet har likevel vektlagt i formidlende retning at PROXI meldte til markedet i børsmelding av [REDACTED] skulle tegne seg i emisjonen, men at denne informasjonen falt ut av børsmeldingen som ble publisert [REDACTED] som bekreftet gjennomført emisjon. Når det gjelder konverteringen av obligasjoner viser PROXI til at dette skjedde til forhåndsavtalt kurs og dermed kommunisert markedet. Etter MAR er konvertering av obligasjoner en meldepliktig transaksjon som skal angi det meldepliktige subjektet. Det er viktig informasjon for markedet at nærstående foretak til en primærinnsider – [REDACTED] – har konvertert obligasjoner til aksjer. Denne informasjonen er ikke utlignet i markedet.

Den omstendighet at PROXI – til en viss grad - tilbakefører feilen til investeringsbanken som håndterte emisjonen tillegges ikke vekt i formidlende retning. PROXI har selv erkjent at foretaket var ansvarlig etter MAR artikkel 19 nr. 3 for offentliggjøring av børsmeldingen. Når PROXI var innforstått med at [REDACTED] ikke skulle melde til markedet, er PROXI ansvarlig at offentliggjøringen skulle gjøres rettidig og innholdsmessig korrekt. At overtredelsens skyldes menneskelig svikt tillegges ikke vekt i formildende retning – annet enn at skyldformen i denne saken er simpel uaktsomhet. Heller ikke at transaksjonen ble

gjennomført på kveldstid kan tillegges vekt. Som utsteder burde PROXI ha iverksatt rutiner som hindret at informasjon ble utelatt for eksempel i form av kvalitetssikring av informasjon. Gjennomføring av emisjoner og prosessen omkring slike transaksjoner presumeres å være en kjent arbeidsmetode ved innhenting av kapital for utsteder.

Sett hen til Finanstilsynets praksis ved utmåling av overtredelsesgebyr for overtredelse av reglene om meldeplikt etter MAR artikkel 19 anses et gebyr på NOK 450 000 som passende – både av allmenn- og individualpreventive hensyn.

På denne bakgrunn fattet Finanstilsynet vedtak om å ilegge Proximar Seafood et overtredelsesgebyr på NOK 450 000 for overtredelse av vphl. §§ 21-1, 21-9 og 21-14.

Klagers anførsler

Klagers anførsler fremgår av klagen 16. mai 2024 og svaret på varsel om illeggelse av overtredelsesgebyr 5. april 2024. Finansdepartementet slutter seg til Finanstilsynets gjengivelse av klagers hovedanførsler i oversendelsesbrevet 17. juni 2024.

PROXI er i all hovedsak enig med Finanstilsynets gjengivelse av de faktiske forhold i saken og at deltakelse i emisjonen i PROXI og konverteringen av obligasjonslånet ble meldt til markedet for sent.

PROXI mener imidlertid at overtredelsesgebyret på NOK 450 000 er satt for høyt. I klagen skriver PROXI at selv om det er uheldig at den aktuelle meldingen ble sendt for sent, må overtredelsesgebyret reduseres vesentlig – i det minste på samme nivå som «overtredelsesgebyrer for sammenlignbare overtredelser i tidligere saker om forsinkede nærstående meldinger».

Selv om PROXI erkjenner at Finanstilsynet har en viss grad av skjønn ved vektleggingen av de ulike momentene som følger av vphl. § 21-14, mener PROXI at Finanstilsynet har feilet i å vektlegge de momenter som taler mot illeggelsen av overtredelsesgebyr. PROXI mener at det strider mot god forvaltningsskikk når Finanstilsynet kun behandler et fåtall av momentene opplistet i vphl. § 21-14 og da «momenter, som etter deres skjønn, tilsier illeggelse av overtredelsesgebyr».

I klagen skriver PROXI at:

«Finanstilsynet kan ikke velge ut de få momentene som, etter deres syn, kan tilsi et gebyr og se bort fra de momentene som taler i motsatt retning, uten noen nærmere vurdering eller angivelse av hvorfor momentene ikke er relevante. Både momentene for og mot et overtredelsesgebyr må vektlegges. Dette er alle momenter som lovgiver har oppstilt som særlig relevante ved utmålingen av et overtredelsesgebyr».

PROXI gjennomgår samtlige vurderingsmomenter som Finanstilsynet kan vektlegge i sin utmåling av gebyrets størrelse etter vphl. § 21-14 jf. fvl. § 46 og konkluderer med at vektleggingen er feil. [...]

Finansdepartementet viser til klage 16. mai 2024 for anførslene til PROXI knyttet til de ulike vurderingsmomentene ved utmåling av overtredelsesgebyrets størrelse i vphl. § 21-14 jf. fvl. § 46. Klager har knyttet anførsler til samtlige av vurderingsmomentene i vphl. § 21-14. Under «andre relevante forhold» etter vphl. § 21-14 bokstav c, knytter klager anførsler til fvl. § 46 bokstav a om «sanksjonens preventive virkning» og bokstav c «om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen».

Klager viser videre til en rekke ulike vedtak om overtredelsesgebyr fra Finanstilsynet for forsinket eller manglende melding om transaksjoner foretatt av primærinnsidere og/eller nærstående. De anfører at gjennomgangen av sakene «etterlater med andre ord et inntrykk av urimelig og usaklig forskjellsbehandling fra Finanstilsynet».

Finanstilsynets merknader til klagen

Finanstilsynet vurderte klagers anførsler i sitt oversendelsesbrev 17. juni 2024. Anførslene har ikke endret grunnlaget for Finanstilsynets vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr på 450.000 kr for brudd på meldeplikten. Finanstilsynet tilrår at vedtaket opprettholdes.

Finanstilsynet viser til vedtaket og fastholder at de objektive og subjektive vilkårene for å illegge overtredelsesgebyr etter vphl. § 21-1, 21-9 og 21-14 er oppfylt.

Tilsynet legger til grunn at «[d]et som er bestridt i klagen er Finanstilsynets vurderinger ved utmålingen av gebyret størrelse og vektleggingen av utmålingsmomenter i vphl § 21-14.».

Om Finanstilsynets skjønnsutøvelse ved utmålingen av gebyrets størrelse skriver tilsynet følgende:

PROXI anfører at vedtaket lider av saksbehandlingsfeil fordi Finanstilsynet – ved utøvelsen av sitt skjønn – ikke har vurdert alle momentene som følger av vphl § 21-14. I klagen skriver PROXI at Finanstilsynet vektlegger «tilsynelatende kun handelsbeløpets størrelse, at meldingen ble publisert i overkant av tre uker for sent, og at dette skjedde etter at Finanstilsynet gjorde [redacted] oppmerksom på manglende rapportering «.

PROXI erkjenner at Finanstilsynet har vektlagt i formildende retning at PROXI meldte til markedet i børsmelding av [redacted] skulle tegne seg i emisjonen, men at denne informasjonen falt ut av børsmeldingen som ble publisert dagen etter og som bekreftet emisjonen. PROXI mener imidlertid at Finanstilsynet ikke har nærmere begrunnet hvordan dette konkret kommer til utslag i gebyrutmålingen.

Finanstilsynet er ikke enig i dette.

Vphl § 21-14 angir en ikke-uttømmende liste over momenter forvaltningsorganet kan tillegge vekt i sin utmåling av gebyrets størrelse. Det er ikke nødvendig at Finanstilsynet vurderer samtlige momenter før det treffes et vedtak. Det er tilstrekkelig at Finanstilsynet redegjør for de momenter som er vektlagt og som har hatt betydning for utmålingen i en konkret sak. Hvilke momenter som vektlegges som relevant og vektleggingen av de ulike momentene vil i utgangspunktet være opp til Finanstilsynets skjønn.

Det fremgår av forarbeidene til vphl. § 21-14 at:

«[...] I motsetning til utvalget har departementet kommet til at momentene ikke bør angis generelt som pliktige momenter i loven. Saker om overtredelsesgebyr varierer fra saker som i stor grad er kurante og lite inngripende til de alvorlige og inngripende. Ved mindre overtredelsesgebyrer bør det ofte være adgang til å la være å vurdere noen momenter, slik som for eksempel overtrederens økonomiske evne. Også dersom loven anga «skal», ville det være adgang til å se bort fra et moment i noen typer saker. I likhet med bøtestraffen ville for eksempel vekten av overtrederens økonomiske evne få mindre betydning ved typiske masseovertredelser, selv om det i loven er åpnet for individuell utmåling. Gitt den store variasjonen i saker om overtredelsesgebyr bør ikke lovens ordlyd gjøre hele listen av momenter obligatorisk»

PROXI hevder at overtredelsen ikke er grov da den forsinkede meldingen skyldes menneskelig svikt hvor [redacted] sitt navn hadde falt ut av børsmeldingen som bekreftet gjennomført emisjon. Når det gjelder manglende melding om konvertering av et konvertibelt lån mener PROXI at dette ikke medfører at overtredelsen skal anses som grov da konverteringen skjedde til «(...) forhåndsavtalt kurs etter oppfordring fra Proximar til alle obligasjonseiere, hvor det ble kommunisert tydelig til markedet at dette var ønskelig».

Overtredelsen kan heller ikke anses som grov da denne har vært av begrenset varighet. PROXI viser til at flere øvrige saker hvor Finanstilsynet har ilagt overtredelsesgebyr for forsinket melding har hatt «(...) betraktelig lengre forsinkelse selv om disse sakene er blitt sanksjonert med betydelig lavere overtredelsesgebyr». Som Finanstilsynet viser til nedenfor under punkt 4, skal hver sak vurderes konkret. De saker som PROXI viser til med kortere forsinkelser har til gjengjeld også hatt lavere transaksjonsbeløp og andre hensyn som har gjort seg gjeldende ved utmålingen av gebyret.

Når det gjelder graden av skyld viser PROXI til at feilen skyldes menneskelig svikt. Foretaket viser til at de var påvirket av «(...) tilsynets og rådgiveres oppfordring om at melding «straks» betyr «straks» og ikke gir mulighet til å avvente rolig gjennomlesing neste morgen og publisering før børsåpning.»

PROXI viser også til at foretaket ikke kan se hvordan Finanstilsynet har vektlagt i sin utmåling at (1) skylden skyldes menneskelig svikt og derav simpel uaktsomhet, og (2) at dette er et mer eller mindre enkeltstående tilfelle ettersom PROXI i 38 av 40 børsmeldinger har sendt tilsvarende meldinger korrekt og i tide til markedet. PROXI savner for øvrig også en nærmere eksemplifisering av hvilke tiltak Finanstilsynet sikter til når det skrives at PROXI burde ha etablert nødvendige rutiner for å hindre slike forsinkelser.

I klagen skriver PROXI selv at «en grundigere kvalitetssikring av informasjonen i børsmeldingen om gjennomføring av emisjonen kunne ha medført at Proximar oppdaget feilen». Videre skriver de at feilen skyldes menneskelig svikt og ikke mangel på rutiner.

Finanstilsynet mener derimot at PROXI burde ha sørget for grundigere kvalitetssikring av informasjon som sendes ut til markedet – og at slik kvalitetssikring for eksempel «fire-øyne» sjekk vil kunne fange opp menneskelig svikt. Finanstilsynet vil videre kunne vektlegge i skjerpende retning at det foreligger gjentagende overtredelser – og ikke i formildende retning at dette er første gangen et foretak overtrer en MAR-bestemmelse.

PROXI anfører også at overtredelsen ikke kan anses som grov da det ikke er grunn til å tro at «forsinkelsen har hatt noen kurspåvirkning hverken positivt eller negativt. Publiseringen av den forsinkede meldingen 12. juni medførte ingen kursbevegelse». Finanstilsynet viser til at en eventuell sammenheng mellom forsinkelsen og kursbevegelse ville kunne vært et skjerpende moment i utmålingen. Men det er ikke slik at ingen kurspåvirkning fører til at dette anses som en formidlende omstendighet i utmålingen av gebyrets størrelse.

I denne saken har Finanstilsynet lagt betydelig vekt på handelsbeløpets størrelse – som i dette tilfellet var over NOK 3 500 000. Finanstilsynet har også lagt vekt på at børsmeldingen til markedet ble publisert av [REDACTED] mer enn tre uker etter meldefristen, og publiseringen skjedde først etter at Finanstilsynet gjorde [REDACTED] oppmerksom på manglende rapportering av transaksjonene. Uten Finanstilsynets henvendelse ville markedet ikke ha blitt informert om gjennomføringen av en så stor transaksjon i det hele tatt. Det er først i de tilfeller hvor primærinnvidere/nærstående og utstedere selv tar kontakt med Finanstilsynet på grunn av forsinket børsmelding at Finanstilsynet vil kunne vektlegge dette i formildende retning.

En forsinkelse på i overkant av tre uker anses som langvarig i forhold til reglene om meldeplikt og formålet som de skal ivareta. Jo lengre en forsinkelse er, desto større utmåles overtredelsesgebyret. Forsinkelsen må videre ses i sammenheng med at lovens krav er «umiddelbart». Finanstilsynet understreker at de første dagene etter at meldefristen utløper er tidskritisk med hensyn til å informere markedet. PROXI kan heller ikke høres med at lovens strenge krav om at rapporteringen må skje «straks» har medført til at det har skjedd menneskelig svikt og derav overtredelse av reglene om meldeplikt. Foretaket må ha gode rutiner for å hindre at nettopp dette skjer.

Finanstilsynet er også uenig med PROXI når de skriver at «[...] gebyret har ingen individuell tilleggseffekt utover å [REDACTED] [REDACTED] (...) Allmennpreventive hensyn tilsier etter Proximars syn heller ikke ileggelse av et gebyr av denne størrelsen. (...) hendelsene i saken her (er) resultater av menneskelige feil – inkurie – og det er ingen grunn til å tro at det foreslåtte gebyret vil ha noen signaleffekt overfor andre markedsaktører».

I klagen har PROXI trukket frem vurderingsmomenter som 1) finansiell styrke, 2) oppnådd fortjeneste eller unngått tap, 3) tap påført tredjemann som følge av overtredelsen, 4) vilje til å samarbeide med myndighetene og 5) tidligere overtredelser og etterspør en begrunnelse for hvorfor dette ikke er en del av Finanstilsynets vurderinger i sitt vedtak.

Finanstilsynet viser til sitt vedtak og understreker at verken forvaltningsloven eller ulovfestede regler om god forvaltningsskikk krever at Finanstilsynet begrunner hvorfor enkelte vurderingsmomenter ikke har hatt betydning for utmålingen.

I klagen har PROXI også trukket frem enkelte tidligere saker hvor Finanstilsynet har ilagt lavere overtredelsesgebyr for manglende eller forsinket rapportering av meldepliktige transaksjoner. Finanstilsynet minner om at hver sak må vurderes konkret. Ut fra utvalget av saker som PROXI har trukket frem er det følgende Finanstilsynet vil fremheve:

- *Saksnummer 22/13574 omhandler rullering av en termin som er meldt for sent. Transaksjonstypen var av en slik karakter at skadevirkningen av at markedet ikke ble informert om transaksjonen i tide ble ansett for å være liten. Markedet hadde allerede på et tidligere tidspunkt mottatt informasjon om inngåelsen av samme termin og dette var en videreføring som allerede var varslet i markedet. Konkret skriver Finanstilsynet i vedtaket at «Hovedhensynet bak reglene om meldeplikt er som tidligere nevnt å sikre transparens i markedet. Som følge av selskapets tidligere børsmeldinger om terminrulleringer, blant annet 19. november 2021 og 18. februar 2022, ble markedet informert om [foretakets] eksponering. Ved vurdering av overtredelsens virkning og omfang har det vært en formildende faktor ved fastsettelse av gebyrets størrelse at eksponeringen til [foretaket] er kjent for markedet, som følge av de tidligere terminrulleringene. Gebyrbeløpet reflekterer at den forsinkede informasjonen markedet mottar har hatt mindre betydning enn i de tilfeller der eksponeringen ikke er kjent.»*
- *Saksnummer 22/13676 gjaldt erverv av aksjer. Forsinkelsen var omtrent 7 måneder. Slik Finanstilsynet har påpekt vil skadepotensialet av at markedet ikke er informert om en transaksjon være størst i den første perioden. Når forsinkelsen er 7 måneder vil informasjon om ervervet ha blitt utlignet i markedet og forsinkelsens lengde vil derfor ikke anses som et viktig moment i Finanstilsynets utmåling. Transaksjonens størrelse i den saken var også lavt.*

Hos de øvrige sakene som PROXI har trukket frem har transaksjonsbeløpet vært lavt (under 1 000 000 million kroner). Disse sakene er derfor ikke sammenlignbare med foreliggende sak og Finanstilsynet går derfor ikke nærmere inn på disse.

Til sammenligning viser Finanstilsynet til saksnummer 23/6867 hvor Finanstilsynet nylig ilar utsteder, Instabank ASA et overtredelsesgebyr på NOK 1 000 000 for manglende rapportering av meldepliktig verdipapirhandel til markedet og Finanstilsynet. I den sak hadde Instabank ASA påtatt seg ansvaret for å rapportere på vegne av to nærstående foretak til sine primærinnsidere. Transaksjonsbeløpet var NOK 8 000 000 og forsinkelsen var over to uker. Saken har mange likhetstrekk med foreliggende sak noe som viser at det foreligger verken urimelig og/eller usaklig forskjellsbehandling.

Finanstilsynet fastholder at illeggelsen av et overtredelsesgebyr av denne størrelsesorden vil ha en individuell og ikke minst allmennpreventiv effekt og signaleffekt overfor andre markedsaktører. For øvrig vises det til Finanstilsynets vurderinger i vedtaket.

Finansdepartementets vurdering

Grunnlaget for overtredelsesgebyret

Klagen gjelder Finanstilsynets ileggelse av overtredelsesgebyr etter vphl. § 21-1 for brudd på meldeplikten etter MAR art. 19 nr. 3, jf. vphl. § 3-1. Klagerens anførsler knytter seg primært til utmålingen av overtredelsesgebyrets størrelse.

For at forvaltningen skal kunne fatte vedtak om overtredelsesgebyr etter vphl. § 21-1, stilles det etter vphl. § 3-1 (1) et objektive krav til at PROXI må ha overtrådt markedsmisbruksforordningen.

PROXI har anerkjent at foretaket hadde det endelige ansvaret for å informere markedet om [redacted] emisjonen og konverteringen av obligasjonslånet der [redacted] fikk overført aksjetegninger til seg. De anerkjenner at dette ikke ble gjort «umiddelbart og senest innen tre virkedager» etter MAR artikkel 19 nr. 3. Finansdepartementet er derfor enig med Finanstilsynet i at det objektive kravet til ileggelse av overtredelsesgebyr er oppfylt, jf. vphl. § 21-1.

Videre stiller vphl. § 21-9 jf. fvl. § 46 et subjektivt krav til «uaktsomhet» ved ileggelse av overtredelsesgebyr. Ordlyden tilsier at dersom foretaket kunne og burde handlet annerledes i den konkrete situasjonen, er skyldkravet oppfylt.

Departementet er enig med Finanstilsynet i at overtredelsen av meldeplikten skyldes menneskelig svikt hos noen som handler på vegne av PROXI, og at PROXI er ansvarlig for å ikke ha etablert bedre rutiner for å hindre at slike feil oppstår. Dette kunne for eksempel vært ved grundigere kvalitetssikring av børsmeldingene før de sendes ut, slik både Finanstilsynet og PROXI selv har påpekt i henholdsvis oversendelsesbrevet og klagen. Dermed kunne og burde PROXI handlet annerledes, og det subjektive kravet for ileggelse av overtredelsesgebyr etter vphl. § 21-9, jf. fvl. § 46 er oppfylt.

Videre angir vphl. § 21-14 og fvl. § 46 annet ledd en ikke-uttømmende liste over vurderingsmomenter som «kan» vektlegges både for «om» overtredelsesgebyr skal ilegges, og for «utmåling» av det eventuelle gebyret. Disse to vurderingene vil derfor kunne gli noe over i hverandre.

Ordlyden «kan» tilsier at det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere om overtredelsesgebyr skal ilegges og den eventuelle størrelsen på gebyret.

Departementet bemerker innledningsvis at momentene i fvl. § 46 annet ledd i hovedsak tilsvarer straffeloven § 28 om foretaksstraff. Derfor skal overlappende momenter forstås på samme måte, jf. Prop. 62 L (2015–2016) s. 199, med henvisning til straffelovens forarbeider Ot.prp.nr.90 (2003–2004) s. 432-433.

Reglene om meldeplikt etter MAR art. 19 skal bidra til gjennomsiktighet i transaksjoner og dermed forebygge markedsmisbruk, slik fremhevet i fortalen til MAR punkt 58. For å ivareta disse hensynene er det viktig at markedet får informasjon om slike transaksjoner så raskt som mulig. Rask offentliggjøring av informasjonen bidrar også til å ivareta tilliten til markedet.

Disse tungtveiende hensynene taler i utgangspunktet for å ilegge overtredelsesgebyr for overtredelse av MAR art. 19.

Videre legger Finansdepartementet i likhet med Finanstilsynet stor vekt på at det gjelder store transaksjonsbeløp, og at varigheten på forsinkelsen var over tre uker for de ulike transaksjonene. Sett i lys av de tungtveiende hensynene bak MAR art. 19 tilsier dette at et overtredelsesgebyr ikke er en uforholdsmessig reaksjon.

Finansdepartementet har i likhet med Finanstilsynet kommet til at det skal ilegges overtredelsesgebyr for overtredelsen av MAR art. 19, jf. vphl. §§ 21-1 og 21-14.

Utmålingen av overtredelsesgebyret

Vurderingen av utmålingen av overtredelsesgebyret beror etter ordlyden «kan» på en konkret helhetsvurdering av de relevante forholdene i saken, jf. vphl. § 21-14 og fvl. § 46.

Klager har anført at et overtredelsesgebyr på NOK 450 000 er for høyt og må reduseres. De viser innledningsvis til at det strider mot god forvaltningsskikk at Finanstilsynet ikke har vektlagt momenter som etter klagers syn taler mot illeggelsen av et betydelig overtredelsesgebyr.

Finansdepartementet viser i likhet med Finanstilsynet til at det fremgår både av ordlyden «kan» og av forarbeidene til verdipapirhandelloven i Prop.96 LS (2018-2019) kap. 7.6.5.6, med henvisning til Prop.62 L (2015-2016) s. 85, at «[g]itt den store variasjonen i saker om overtredelsesgebyr bør ikke lovens ordlyd gjøre hele listen av momenter obligatorisk». Med andre ord har ikke Finanstilsynet en plikt til å vurdere samtlige av momentene i vphl. § 21-14 og fvl. § 46, så lenge tilsynet i sin skjønnsutøvelse ikke treffer vilkårlige eller uforholdsmessige beslutninger, eller driver usaklig forskjellsbehandling.

Den overordnede problemstillingen er dermed om et overtredelsesgebyr på NOK 450 000 etter en konkret helhetsvurdering av de relevante forholdene ved saken utgjør en forholdsmessig reaksjon overfor PROXI, eller om gebyrets størrelse bør reduseres.

Det første spørsmålet er hvilken betydning «overtredelsens grovhet og varighet» får for utmålingen av overtredelsesgebyret til PROXI, jf. vphl. § 21-14 nr. 1.

Hensynet til at gjennomsiktighet og tillit til markedet tilsier at forsinkelsens lengde og transaksjonens størrelse har vesentlig betydning for i utmålingen av overtredelsesgebyret. I likhet med Finanstilsynet, legger departementet derfor stor vekt på transaksjonsbeløpets størrelse på over NOK 3 500 000 og at forsinkelsen var langvarig. I tillegg ble børsmeldingen først publisert etter at Finanstilsynet varslet █████ om manglende rapportering. Dette tilsier at overtredelsen er grov, og at et overtredelsesgebyr på NOK 450 000 i tråd med Finanstilsynets forslag ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor PROXI.

Når det gjelder «graden av skyld» hos PROXI, er Finansdepartementet enig med tilsynet i at klager burde ha sikret bedre rutiner for kvalitetssikring av informasjon i børsmeldinger for å sikre seg mot menneskelige feil, for eksempel ved «fire øyne»-sjekk. Dette kunne ha forebygget feilen, slik klager selv skriver i klagen 16. mai punkt 2.2.10. Det er nettopp i situasjoner som klager selv beskriver, der situasjoner oppstår uventet eller sent på kvelden,

at det er viktig å ha gode rutiner som forebygger menneskelige feil. Klagers henvisning til at PROXI har overholdt meldeplikten i 38 andre saker kan heller ikke gjøre opp for at foreliggende overtredelser viser at rutinene samlet sett ikke har vært gode nok.

Samtidig er departementet enig med Finanstilsynet i at det er formildende at PROXI meldte fra om at [redacted] skulle tegne seg i emisjonen i [redacted] selv om informasjonen falt ut av børsmeldingen [redacted] som bekreftet gjennomført emisjon. Samlet sett taler likevel det at PROXI ikke hadde tilfredsstillende rutiner for å forhindre menneskelig svikt for at det er rimelig å ilegge et overtredelsesgebyr på NOK 450 000.

Klager viser også til deres «finansielle styrke», jf. vphl. § 21-14 nr. 3. Foretakets «økonomiske evne» er et moment under fvl. § 46 bokstav g, som tilsvarer straffeloven § 28 bokstav f. Etter Ot.prp.nr.90 (2003-2004) s. 432 vil momentet ved utmåling ha «begrenset betydning dersom det først er en grov forbrytelse». Dette viser at overtrederens «finansielle styrke» kun unntaksvis får betydning i formildende retning.

Departementet legger til grunn [redacted] med klagers anførsel. Den manglende meldeplikten utgjør imidlertid en grov overtredelse, og dette tilsier at selskapets finansielle styrke ikke tillegges vekt.

Videre har klager anført i tråd med vphl. § 21-14 nr. 4 at de ikke har «oppnådd fortjeneste eller unngått tap» som følge av den forsinkede meldingen, ettersom «det ikke er grunn til å tro at forsinkelsen har hatt noen kurspåvirkning». Videre viser de til at ingen tredjepart er påført tap som følge av overtredelsen, jf § 21-14 nr. 5. Departementet er enig med Finanstilsynet i at manglende kurspåvirkning ikke kan utgjøre en formildende omstendighet i utmålingen av gebyrets størrelse. Tilsvarende kan ikke fraværet av tap for tredjepart vektlegges i formildende retning. Forsinket melding om transaksjonen er uansett egnet til å skade hensynet til transparens og tilliten til markedet for øvrig.

Når det gjelder «vilje til å samarbeide med myndighetene» viser praksis fra Finanstilsynet at det normalt er der foretaket selv har oppdaget og varslet om overtredelse av meldeplikten, at dette utgjør et formildende element. Et eksempel er Finanstilsynets sak 22/13676¹ der det ble vektlagt at overtreder av meldeplikten på eget initiativ hadde tatt kontakt med Finanstilsynet om overtredelsen.

Heller ikke klagers anførsel om at det «ikke er snakk om gjentatt overtredelser og feil» kan føre frem. Det er tale om to ulike brudd på MAR artikkel 19, og departementet er enig med Finanstilsynet i at dette til en viss grad kan vektlegges i skjerpende retning.

Departementet er uenig med klager i at gebyret ikke har en individual- eller allmennpreventiv effekt. Overtredelsene av art. 19 er grove, og det er derfor spesielt viktig at slike overtredelser får følbare konsekvenser for den som bryter regelverket, og at disse konsekvensene er synlige for markedet.

¹ [Vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr av 29.03.2023](#)

Klager har også anført at overtredelsesgebyrets størrelse utgjør usaklig forskjellsbehandling, med henvisning til en rekke saker der Finanstilsynet har ilagt overtredelsesgebyr for brudd på meldeplikten. Departementet understreker at det utmålte gebyret i Finanstilsynets saker må forstås i lys av at ordlyden «kan» legger opp til en konkret helhetsvurdering, der forvaltningen har et vidt skjønn. I likhet med Finanstilsynet viser departementet til at sakene klager har vist til, med unntak av sak 22/13574² og sak 22/13676³, gjelder transaksjonsbeløp under 1 million. Transaksjonsbeløpet har samtidig stor betydning for overtredelsens grovhet og dermed også gebyrets størrelse, slik sak nr. 23/6867⁴ om Instabank ASA illustrerer. Dette taler mot at et gebyr på NOK 450 000 utgjør usaklig forskjellsbehandling.

Departementet slutter seg til Finanstilsynets vurdering av at både sak 22/13574 og sak 22/13676, som klager har vist til, gjaldt lave transaksjonsbeløp. Dette innebærer at sakene ikke er sammenliknbare med foreliggende sak.

Finansdepartementet har i sin helhetsvurdering lagt særlig vekt på transaksjonens størrelse og forsinkelse, og at PROXI burde hatt bedre rutiner for å sikre seg mot menneskelige feil. På denne bakgrunn har Finansdepartementet kommet til at det er rimelig å utmåle et overtredelsesgebyr på NOK 450 000. Departementet slutter seg til Finanstilsynets vurdering og tilråding, og ser derfor ikke grunn til å redusere overtredelsesgebyret.

Vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Dette vedtaket kan ikke påklages, jf. fvl. § 28.

Med hilsen

Åse Natvig (e.f.)
avdelingsdirektør

Lydia Omang
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi: Finanstilsynet

² [Vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr av 22.03.2023](#)

³ [Vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr av 29.03.2023](#)

⁴ [Vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr av 13. 12 2023](#)