

2023-03-14

Beslut

Swedbank AB
Genom styrelsens ordförande
105 34 Stockholm

FI dnr 22-18430
Delgivning nr 1



Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Anmärkning och sanktionsavgift

Finansinspektionens beslut (att meddelas den 15 mars 2023 kl. 08.00)

1. Finansinspektionen ger Swedbank AB (502017-7753) en anmärkning.
(15 kap. 1 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse)
2. Swedbank AB ska betala en sanktionsavgift på 850 000 000 kronor.
(15 kap. 7 § lagen om bank- och finansieringsrörelse)

Hur man överklagar, *se bilaga*.

Sammanfattning

Swedbank AB (Swedbank eller banken) är ett svenskt bankaktiebolag med tillstånd att driva bland annat bankrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Finansinspektionen har undersökt om Swedbank i samband med en it-incident som inträffade den 28 och 29 april 2022 följde relevanta lagar, föreskrifter och interna rutiner och processer. Undersökningen visar att Swedbank gjorde en ändring i ett verksamhetskritiskt it-system utan att bankens interna rutiner och processer följdes och att Swedbank saknade ändamålsenliga kontrollmekanismer som kunde fånga upp avvikelserna och säkerställa att de interna rutinerna och

processerna följdes. Det innebär att Swedbank inte har haft en tillfredställande intern kontroll vid ändringen i bankens it-system. Det finns enligt Finansinspektionen skäl att ingripa mot Swedbank AB med anledning av överträdelsen.

Finansinspektionen har vid bedömningen av ingripande mot Swedbank beaktat flera omständigheter. I skärpande riktning talar bland annat att den bristande interna kontrollen i Swedbank, som är en systemviktig bank, bidrog till en it-incident som drabbade ett mycket stort antal personer och att överträdelsen därmed i förlängningen inneburit en risk för negativ påverkan på den finansiella stabiliteten. Samtidigt finns det skäl att beakta att det inte rör sig om en långvarig eller systematisk överträdelse och att Swedbank har vidtagit och avser att vidta åtgärder för att förstärka den interna kontrollen. Finansinspektionen bedömer sammantaget att ingripandet kan stanna vid en anmärkning i förening med en sanktionsavgift på 850 000 000 kronor. Det är ett proportionerligt ingripande som väl speglar överträdelsens allvar.

1 Bakgrund

1.1 *Swedbanks verksamhet*

Swedbank AB (Swedbank eller banken) är ett svenskt bankaktiebolag med tillstånd att driva bland annat bankrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF). Swedbank är moderbank i Swedbankkoncernen och ansvarigt företag i den konsoliderade situationen. I huvudsak driver banken verksamhet inom produktområdena lån och betalningar samt sparande. Swedbank har omkring 7 miljoner privatkunder, varav cirka 4 miljoner i Sverige, och cirka 550 000 företagskunder, varav omkring 300 000 i Sverige. Det innebär att Swedbank är Sveriges största bankkoncern sett till antalet kunder.

Det framgår av Swedbanks årsredovisning för 2022 att koncernen hade en balansomslutning på cirka 2 855 miljarder kronor och omkring 17 000 anställda, varav drygt 9 000 i Sverige. Omsättningen var under samma år cirka 61 miljarder kronor för Swedbank och omkring 71 miljarder kronor för hela koncernen.

Swedbank är ett systemviktigt företag enligt Europeiska bankmyndighetens riktlinjer utifrån bland annat sin storlek, komplexitet och betydelse för den nationella ekonomin. Banken tillhör vidare Finansinspektionens högsta tillsynskategori (nivå 1).¹

¹ Promemoria Identifiering av och kapitalbuffertpåslag för övriga systemviktiga institut (O-SII) s. 8 (FI dnr 15-8166) och promemoria Tillsynskategorisering av svenska kreditinstitut och utländska kreditinstituts svenska filialer för 2022 s. 4 (FI dnr 21-19788).

1.2 Ärendet

Natten mellan den 28 och 29 april 2022 inträffade en it-incident hos Swedbank. Med stöd av 13 kap. 9 § LBF förordnade Finansinspektionen den 17 maj 2022 en revisor som fick i uppdrag att kartlägga det händelseförlopp som ledde fram till incidenten. Revisorns granskning sammanställdes i en rapport som lämnades till Finansinspektionen den 20 juni 2022. Swedbank har yttrat sig över revisorsrapporten.

Den 5 juli 2022 informerade Finansinspektionen Swedbank om att inspektionen skulle göra en undersökning för att granska om Swedbank hade följt relevanta lagar och föreskrifter samt interna rutiner och processer under händelseförloppet som ledde fram till incidenten, och Swedbanks hantering av incidenten samt konsekvenser med anledning av den. Den 28 oktober 2022 underrättade Finansinspektionen Swedbank om att ärendet hade överlämnats för sanktionsprövning och därefter om att ett ingripande mot banken övervägdes. Swedbank yttrade sig över Finansinspektionens iakttagelser och preliminära bedömningar i december 2022.

Uppgifterna i ärendet kommer från revisorsrapporten, Swedbanks yttranden, incidentrapport och interna granskning av incidenten samt vissa ytterligare handlingar som banken har lämnat in till Finansinspektionen.

2 Finansinspektionens iakttagelser och bedömning av it-incidenten och Swedbanks interna kontroll

2.1 It-incidenten

Uppgifterna i utredningen om it-incidenten hos Swedbank kommer i huvudsak från revisorsrapporten – som enligt Swedbank ger en korrekt bild av händelseförloppet – och bankens egna uppgifter. Genom dessa uppgifter har följande framkommit.

2.1.1 Ändringen gjordes i ett centralt it-system

Den 28 april 2022 gjorde Swedbank en ändring i en befintlig funktionalitet i ett av bankens it-system. Ändringen gjordes för att se till att banken kunde hantera nya EU-sanktioner som hade beslutats genom en EU-förordning² den 25 februari 2022. Enligt förordningen skulle Swedbank senast den 27 maj samma år rapportera in viss information till Finansinspektionen.

Det aktuella it-systemet är ett av de system som är av mest kritisk betydelse för bankens verksamhet. Det påverkar 49 olika drift- och affärskritiska tjänster,

² Rådets förordning (EU) 2022/328 av den 25 februari 2022 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina.

däribland mobilbanken och internetbanken. Det är en tredjepartsleverantör som har utvecklat och tillhandahåller systemet men Swedbank driftar det.

När systemet skulle anpassas till EU:s sanktionsbeslut gjordes ett manuellt fel vid parametersättningen i systemet, vilket utlöste den aktuella it-incidenten.

2.1.2 Swedbank följde inte sina interna rutiner och processer vid ändringen

Swedbank har en särskild ändringshanteringsprocess, dvs. en process för hantering av ändringar i bankens it-system. Enligt ändringshanteringsprocessen ska samtliga ändringar i bankens it-produktionsmiljö följa den processen. Syftet med processen är bland annat att säkerställa att risker har bedömts på ett riktigt sätt så att effekterna på verksamheten kan minimeras.

Den aktuella ändringen i it-systemet genomfördes utan att Swedbank följde sin ändringshanteringsprocess.

Exempelvis skulle ändringen enligt processen ha prövats och godkänts av ett särskilt organ inom Swedbank, Change Advisory Board (CAB), eftersom ändringen gjordes utanför bankens så kallade servicefönster. Det gjordes inte. CAB har till övergripande uppgift att säkerställa att bankens förändringsbehov balanseras mot inneboende risker och att banken har en helhetssyn på allvarliga och kritiska förändringar. Enligt processen ska CAB bland annat beakta de potentiella effekterna av om en ändring i it-miljön inte blir framgångsrik och hur det skulle kunna påverka bankens viktiga kanaler ("key channels"), som internet- och mobilbanken. CAB ska också granska om tidpunkten för den aktuella ändringen är lämplig, bland annat utifrån när löneutbetalningar görs, liksom vilka riskbegränsande åtgärder som banken har vidtagit.

Vidare genomfördes ändringen utan att Swedbank hade gjort någon risk- och konsekvensbedömning och utan att någon återställningsplan hade upprättats. Den genomfördes även utan någon formell beställning, kravställning och formellt godkännande. Det rör sig i samtliga fall om avvikelser från bankens interna regler. Swedbank har beskrivit det som att ändringen genomfördes utan sedvanlig kontroll eller inblandning högre upp i organisationen för förankring och formellt godkännande.

Swedbank informerade inte heller den tredjepartsleverantör som hade utvecklat systemet om att ändringen av funktionaliteten skulle göras. Detta trots att leverantören i ett tidigare skede hade uttryckt åtminstone tveksamhet kring den tänkta ändringen.

2.1.3 Effekterna av incidenten

It-incidenten startade kvällen den 28 april. Den innebar att cirka 1,7 miljoner transaktioner till omkring 1,1 miljoner konton, som tillhörde närmare 960 000 kunder, stoppades. Det orsakade felaktiga saldon på de berörda kundernas konton. För dessa kunder såg det ut som att det saknades pengar på deras konton.

För omkring 160 000 kunder medförde incidenten att det inte gick att genomföra betalningar. Tidigt på morgonen den 30 april kunde Swedbank verifiera att alla transaktioner var riktiga och att korrekt saldo visades på kundernas konton.

Med anledning av incidenten försökte många kunder komma i kontakt med Swedbank. Det fick till följd att bankens kundtjänst via telefon och sociala medier överbelastades och att kunderna inte kunde få kontakt med banken. Swedbank har dock löpande kommunicerat med kunderna under och efter incidenten genom bland annat pressmeddelanden på hemsidan och via internet- och telefonbanken samt sociala medier.

Den ursprungliga incidenten orsakade ett antal följdfel och ytterligare incidenter. Vid korrigeringen av den ursprungliga incidenten försenades 2,1 miljoner bankgirobetalningar. Vidare dubblerades vissa kunders insättningar av kontanter, vilket innebär att de kunde spendera mer pengar än vad de egentligen hade tillgång till. Detta medförde i sin tur att vissa av dem senare fick negativa saldon på sina konton när de felaktiga transaktionerna korrigerades. På eftermiddagen den 4 maj ansåg Swedbank att alla tekniska fel var åtgärdade och att man hade en stabil situation. En vecka senare, den 11 maj, bedömdes krisen vara fullt ut hanterad.

Incidenten fick stor uppmärksamhet i media och som en konsekvens av incidenten sammankallades Finansiella stabilitetsrådets beredningsgrupp. Swedbank uppger att incidenten innebär en kritisk påverkan på både bankens rykte och tillgänglighet, samt att den sammantaget har bedömts ligga utanför den riskapitit för operativ risk som styrelsen har fastslagit.

2.2 Swedbank har inte levt upp till kravet på intern kontroll

2.2.1 Tillämpliga bestämmelser

Enligt 6 kap. 2 § LBF ska ett kreditinstitut identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. Institutet ska se till att det har en tillfredsställande intern kontroll. Det är styrelsen i ett kreditinstitut som ansvarar för att kraven uppfylls (6 kap. 4 b § LBF).

6 kap. 2 § LBF är en rambestämmelse som ställer upp grundläggande krav på hur en bank ska hantera och kontrollera risker. I flera avseenden preciseras 6 kap. 2 § LBF genom bestämmelser i Finansinspektionens föreskrifter.³ Sådana bestämmelser finns i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:1) om styrning, riskhantering och kontroll i kreditinstitut (SRK). Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 SRK ska det i en banks verksamhet finnas aktuella och ändamålsenliga interna kontrollmekanismer som säkerställer att beslut och rutiner följs på alla nivåer inom banken.

³ Se 16 kap. 1 § LBF och 5 kap. 2 § 5 förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse.

Syftet med de aktuella bestämmelserna är att begränsa det totala risktagandet och säkerställa att en bank bygger upp fungerande system för riskhantering. I detta ligger att banken behöver identifiera vilka risker det rör sig om, styra rörelsens utveckling och arbeta aktivt med kraven på riskreducering. Till grund för bedömningen av vilka riskbegränsande åtgärder som ska vidtas måste det ligga en uppfattning om vilka risker som är acceptabla i rörelsen. Det bestäms vanligen genom att en så kallad riskaptit fastställs för verksamheten. Det finns ett nära samband mellan en fungerande riskhantering och en god intern kontroll, till exempel i fråga om operativa risker. De enligt lagstiftaren oeftergivliga krav på riskhantering som LBF ställer upp kan bara uppfyllas om det finns en god intern kontroll (se prop. 2002/03:139 s. 278–281 och 2006/07:5 s. 136).

Vid tillämpningen av bestämmelserna ska hänsyn tas till arten och omfattningen av den aktuella verksamheten och dess komplexitetsgrad (6 kap. 4 a § LBF och 2 kap. 1 § andra stycket SRK). Det innebär att de krav som ställs på bland annat en banks interna kontroll kan variera och att kraven ställs högre ju mer omfattande och komplex en verksamhet är (se prop. 2006/07:5 s. 436 och Finansinspektionens beslutspromemoria Nya regler om styrning, riskhantering och kontroll i kreditinstitut s. 15 och 16⁴).

2.2.2 Swedbanks inställning

Swedbank uppger att huvudorsaken till att incidenten inträffade, utöver det manuella fel som gjordes vid parametersättningen, var att bankens rutiner för ändringshantering inte följdes. Enligt banken ledde detta sannolikt även till en långsammare analys av incidenten och en större påverkan på verksamheten än om rutinerna hade följts.

Enligt banken har det uppenbarligen funnits ett behov av att ytterligare stärka kontrollmekanismerna eftersom det, trots de krav som implementerats, varit möjligt för enskilda medarbetare att bedöma, besluta och genomföra den aktuella ändringen utan kontroll eller inblandning högre upp i organisationen. Enligt banken finns det dock adekvata styrdokument, processer och rutiner för it-ändringshanteringen samt en omfattande och normalt väl fungerande intern kontroll.

För att säkerställa att man följer ändringshanteringsprocessen följs den upp och granskas av bankens första, andra och tredje försvarslinjer samt av externa revisorer. Banken har redogjort för ett stort antal moment som ingår i dessa kontroller och anför bland annat att det finns en kontrollstruktur inom första linjen som följer upp efterlevnaden av det interna regelverket för it-ändringshantering. Det kontrolleras exempelvis att ändringar är godkända enligt processen. Uppföljningen och granskningen avrapporteras inom samtliga nivåer av verksamheten, inklusive styrelsen. Även om processen inte har följts i det här fallet anser Swedbank därför att banken har levt upp till kravet på intern kontroll enligt 6 kap. 2 § LBF och 2 kap. 1 § första stycket 5 SRK.

⁴ FI dnr 11-5610

2.2.3 Finansinspektionens bedömning

Det kan inledningsvis konstateras att Swedbank är en systemviktig bank på grund av bland annat sin storlek, komplexitet och betydelse för den nationella ekonomin. Banken tillhör även den högsta tillsynskategorin. En stor del av den svenska befolkningen finns bland bankens kunder. En störning i kärnverksamheten hos en bank som Swedbank kan därför, beroende på störningens karaktär, omfattning och varaktighet, få negativa följder inte bara för enskilda kunder utan även på samhällsnivå. För en bank av Swedbanks storlek och betydelse är det därför av särskilt stor vikt att det finns ändamålsenliga kontrollmekanismer som minimerar riskerna för störningar. Det ställs alltså höga krav på bankens interna kontroll (jfr 6 kap. 4 a § LBF och 2 kap. 1 § andra stycket SRK). Det är med denna grundläggande utgångspunkt som Finansinspektionens bedömning görs.

Det är ostridigt att Swedbank genomförde den aktuella ändringen i it-systemet utan att bankens ändringshanteringsprocess följdes. Det utgör en konkret avvikelse från just det interna regelverk som banken har infört för att bland annat undvika negativa effekter på verksamheten vid ändringar i it-miljön. Trots att det handlade om ändringar i ett system som är ytterst centralt och verksamhetskritiskt för banken, och att ändringen var föranledd av yttre regelverkskrav som banken behövde säkerställa att den följde, har ingen av bankens kontrollmekanismer förmått att fånga upp avvikelserna och säkerställa att processen följdes. Enligt Finansinspektionen visar detta tydligt att de kontrollmekanismer som fanns inte var ändamålsenliga på det sätt som krävs enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 SRK. Det innebär att Swedbank inte har haft en sådan tillfredställande intern kontroll som 6 kap. 2 § LBF föreskriver.

Swedbank har visserligen redogjort för bankens styrdokument, processer och rutiner för it-ändringshantering och uppgett att det finns en omfattande uppföljning och intern kontroll. Det är dock, som lagstiftaren uttryckligen framhåller, inte tillräckligt att rutinerna som sådana är tillfredställande utan även kontrollen av att de följs ska vara det (prop. 2006/07:5 s. 136). Vad banken anför om hur den interna kontrollen i övrigt ser ut förändrar därför inte Finansinspektionens bedömning.

3 Finansinspektionens övervägande om ingripande

3.1 Swedbanks inställning

Swedbank gör gällande att banken över huvud taget inte har brutit mot det aktuella regelverket. Vidare framhåller banken bland annat att kundernas pengar aldrig har varit utsatta för någon risk. Enligt banken indikerar antalet ansökningar om kompensation från kunderna med anledning av it-incidenten och den totala utbetalade kompensationen att endast en liten andel av bankens kunder påverkades mer än övergående av incidenten. Swedbank har även lämnat in en åtgärdsplan och uppger att man omedelbart efter incidenten vidtog kraftfulla förbätt-

ringsåtgärder. Det gjorde banken bland annat genom att inleda utvecklingen av en funktionalitet i det aktuella systemet för att säkerställa att ändringshanteringsprocessen efterlevs och att den avvikelser från processen som orsakade it-incidenten inte ska kunna upprepas. För att ytterligare stärka den interna kontrollen, liksom personalens kunskap och kompetens, har banken infört utökade obligatoriska, årligen återkommande, utbildningar i ändringshanteringsprocessen. Vidare framhåller Swedbank att man löpande, under och efter incidenten, lämnade all relevant information till Finansinspektionen med undantag för åtgärdsplanen som enligt banken borde ha lämnats in tidigare.

3.2 Finansinspektionens bedömning

3.2.1 Överträdelserna kräver ingripande

Finansinspektionen ska som huvudregel ingripa om en bank har åsidosatt sina skyldigheter enligt LBF eller andra författningar som reglerar bankens verksamhet, bankens bolagsordning, stadgar eller reglemente eller interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar bankens verksamhet. Det finns emellertid en möjlighet för Finansinspektionen att avstå från att ingripa bland annat om en överträdelse är ringa eller ursäktlig eller om banken gör rättelse (15 kap. 1 och 1 b §§ LBF).

Som Finansinspektionen utvecklar nedan har Swedbank brutit mot centrala bestämmelser om intern kontroll som ytterst syftar till att upprätthålla den finansiella stabiliteten. De brister som funnits i Swedbanks interna kontroll har möjliggjort att ändringar har kunnat göras i ett av bankens mest centrala it-system i strid med den process som banken har för att säkerställa kontinuitet och säker drift. Det rör sig därför inte om en ringa eller en ursäktlig överträdelse. Inte heller det förhållandet att Swedbank efter händelsen har vidtagit åtgärder för att stärka den interna kontrollen, eller någon annan omständighet, utgör skäl för Finansinspektionen att avstå från att ingripa mot banken (se prop. 2002/03:139 s. 384). Överträdelserna kräver alltså ett ingripande.

3.2.2 Swedbank bör få en anmärkning som förenas med en sanktionsavgift

Finansinspektionen kan ingripa genom att förelägga en bank att göra rättelse eller genom att ge en anmärkning. Om överträdelserna är allvarliga ska bankens tillstånd i stället återkallas eller, om det är tillräckligt, en varning meddelas (15 kap. 1 § LBF).

Omständigheter som är hänförliga till själva överträdelserna

Vid valet av sanktion ska Finansinspektionen ta hänsyn till hur allvarlig överträdelserna är och hur länge den har pågått. Särskild hänsyn ska tas till överträdelsernas art, dess konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som har uppstått och graden av ansvar (15 kap. 1 b § LBF).

Som framgår av detta beslut har Swedbanks interna kontroll brutit i förhållande till de krav som gäller enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 SRK och 6 kap. 2 § LBF.

Ytterst syftar regleringen om styrning, riskhantering och intern kontroll i dessa bestämmelser till att upprätthålla den finansiella stabiliteten både i enskilda institut och i det finansiella systemet i stort. Som lagstiftaren understryker är en god intern kontroll en förutsättning för att en bank ska kunna uppfylla kraven på riskhantering (se prop. 2006/07:5 s. 136). I det aktuella fallet rör det sig alltså om en överträdelse av centrala bestämmelser i det regelverk som styr bankers verksamhet och som syftar till att värna den finansiella stabiliteten. Redan av detta skäl finns det anledning att se allvarligt på att Swedbank inte har sett till att ha ändamålsenliga kontrollmekanismer på plats för att säkerställa att bankens ändringshanteringsprocess följdes vid ändringen i it-systemet (se prop. 2013/14:228 s. 237 och 238).

Därtill kommer att den bristande kontrollen avsåg en ändring i ett it-system som är verksamhetskritiskt och att störningar i systemet alltså påverkar många av bankens tjänster och kunder. Av Swedbanks egna uppgifter står det klart att en av huvudorsakerna till att it-incidenten inträffade var att ändringshanteringsprocessen inte följdes och att det sannolikt även ledde till en långsammare analys av incidenten och en större påverkan på verksamheten. Den bristande kontrollen har alltså bidragit till negativa effekter för ett mycket stort antal personer i fråga om helt grundläggande tjänster, som möjligheten att kontrollera sitt saldo och att göra betalningar. I ett i princip kontantlöst samhälle, som det svenska, får detta stora effekter. Dessa effekter blev dessutom särskilt påtagliga eftersom ändringen gjordes vid en tidpunkt då de flesta personer får sin lön och betalar många räkningar.

En incident av en sådan omfattning som den aktuella medför enligt Finansinspektionen en risk för att allmänhetens förtroende för det finansiella systemet skadas och därmed i förlängningen en risk för negativ påverkan på den finansiella stabiliteten. Den bristande interna kontrollen har alltså haft potentiella effekter på det finansiella systemet. Vid bedömningen av allvaret går det inte att bortse från detta förhållande även om banken, när it-incidenten väl hade uppmärksamats, har agerat kraftfullt och på ett överlag ändamålsenligt sätt för att begränsa dess konsekvenser. De rent ekonomiska följderna av incidenten har, enligt Swedbank, också varit begränsade för bankens kunder.

Sammantaget finns det alltså flera omständigheter kring överträdelsen som talar i skärpande riktning vid valet av sanktion. Vid den bedömningen är det emellertid även av betydelse under hur lång tid överträdelsen har pågått och om den är av systematisk karaktär. Finansinspektionens undersökning har endast avsett förhållandena kring den aktuella it-incidenten. Utifrån den undersökningen går det alltså inte att dra slutsatsen att banken regelmässigt, eller annars systematiskt, inte skulle förmå att upprätthålla en tillfredställande intern kontroll av sitt it-förändringsarbete. Mot den bakgrunden betraktar Finansinspektionen den aktuella överträdelsen som en enskild händelse.

Övriga omständigheter

Enligt 15 kap. 1 c § första stycket LBF ska det i försvårande riktning beaktas om en bank tidigare har begått en överträdelse. Särskild vikt ska fästas vid om överträdelserna är likartade och vid den tid som har gått mellan dem. Finansinspektionen beslutade 2020 att ge Swedbank en varning, som förenades med en sanktionsavgift, för brister i bankens styrning och kontroll av vissa dotterbankers åtgärder mot penningtvätt. Det förhållandet att Swedbank tidigare har begått överträdelser är alltså en försvårande omständighet vid Finansinspektionens övervägande om ingripande i det här fallet.

I förmildrande riktning ska Finansinspektionen beakta om banken i väsentlig mån har underlättat inspektionens utredning genom ett aktivt samarbete och snabbt har upphört med överträdelserna sedan den anmälts till eller påtalats av inspektionen (15 kap. 1 c § andra stycket LBF). Enligt Finansinspektionens uppfattning har Swedbank inte samarbetat mer än vad som rimligen kan förväntas av ett företag under tillsyn. Vad som framkommit i denna del är därför inte något som bör påverka valet av ingripande (se prop. 2013/14:228 s. 241).

Sammanfattande bedömning

Med hänvisning till det nu anförda finns det flera omständigheter som talar i skärpande riktning vid valet av ingripande. Det handlar om bristande intern kontroll i en systemviktig bank, vilket bidrog till att ett mycket stort antal kunder förlorade den grundläggande möjligheten att ha tillgång till sina pengar. Det har inneburit en risk för minskat förtroende för det finansiella systemet som sådant och i förlängningen även för den finansiella stabiliteten.

Återkallelse av tillstånd och varning är dock de mest ingripande sanktionsformerna och bör därför förbehållas de allvarigaste överträdelserna. Vid en sammantagen bedömning, där Finansinspektionen särskilt beaktat att det inte rör sig om en långvarig eller systematisk överträdelse, anser inspektionen att den aktuella överträdelserna inte bör betecknas som allvarlig i den mening som avses i 15 kap. 1 § tredje stycket LBF. Det är därför inte aktuellt att återkalla Swedbanks tillstånd eller att meddela banken en varning. Sanktionen bör i stället stanna vid en anmärkning och en sanktionsavgift (15 kap. 7 § LBF).

3.2.3 Sanktionsavgiftens storlek

Det framgår av 15 kap. 8 § första stycket LBF att sanktionsavgiften för ett kreditinstitut ska fastställas till högst det högsta av

1. tio procent av kreditinstitutets omsättning eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå närmast föregående räkenskapsår,
2. två gånger den vinst som institutet gjort till följd av regelöverträdelserna, om beloppet går att fastställa, eller
3. ett belopp motsvarande fem miljoner euro.

Det framgår vidare av 15 kap. 8 § andra och tredje stycket LBF att sanktionsavgiften inte får bestämmas till ett lägre belopp än 5 000 kronor och inte heller

vara så stor att institutet därefter inte uppfyller kraven enligt 6 kap. 1 § LBF, det vill säga avgiften får inte medföra att institutets förmåga att fullgöra sina förpliktelser äventyras.

Utredningen visar inte att Swedbank har gjort någon vinst till följd av överträdelsen. Eftersom ett tak för sanktionsavgiftens storlek utifrån omsättningen kommer att överstiga ett belopp motsvarande fem miljoner euro ska det maximala beloppet för sanktionsavgiften bestämmas utifrån omsättningen. Swedbank ingår i en koncern och taket för sanktionsavgiften ska bestämmas med utgångspunkt i koncernens omsättning för 2022, det vill säga det närmast föregående räkenskapsåret. Swedbankkoncernens omsättning var under 2022 cirka 71 miljarder kronor. Eftersom taket för sanktionsavgiften är tio procent av koncernens omsättning är det maximala beloppet som sanktionsavgiften kan fastställas till 7,1 miljarder kronor.

När sanktionsavgiftens storlek fastställs ska, enligt 15 kap. 9 § LBF, särskild hänsyn tas till sådana omständigheter som anges i 1 b och 1 c §§ samt till institutets finansiella ställning. Sanktionsavgiftens storlek ska spegla överträdelsens allvar samtidigt som den utgör en omedelbart kännbar ekonomisk sanktion som har en avskräckande effekt även för större institut. Avgiften får dock inte sättas så högt att den går längre än vad som kan anses proportionerligt (se prop. 2013/14:228 s. 220, 235 och 236).

Finansinspektionen har i föregående avsnitt redogjort för inspektionens bedömning av överträdelsen. De omständigheter som har behandlats när det gäller valet av ingripande ska beaktas också när sanktionsavgiftens storlek ska bestämmas. Bland de omständigheter som är av betydelse vid denna prövning kan särskilt framhållas att den bristande interna kontrollen gällde en ändring i ett verksamhetskritiskt it-system och bidrog till en it-incident som drabbade ett mycket stort antal personer. Härigenom har det i förlängningen funnits en risk för negativ påverkan på den finansiella stabiliteten. Samtidigt rör det sig inte, enligt vad som har framkommit, om någon långvarig eller systematisk överträdelse. Finansinspektionen beaktar vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek även att Swedbank har vidtagit och avser att vidta åtgärder för att stärka sin interna kontroll efter incidenten.

Sanktionsavgiftens storlek ska bestämmas så att den står i proportion till den aktuella överträdelsens allvar och har en avskräckande effekt också för en bank som Swedbank, som ingår i en koncern med stora ekonomiska resurser. Vid en sammantagen bedömning mot den bakgrunden anser Finansinspektionen att sanktionsavgiften ska fastställas till 850 000 000 kronor. Även om det är ett belopp som ligger väl under den högsta möjliga avgiften är det, också med hänsyn tagen till Swedbanks finansiella ställning, en kännbar sanktion som väl speglar överträdelsens allvar. Sanktionsavgiften är således proportionerlig. Den är inte heller så stor att banken inte kan uppfylla de krav på soliditet och likviditet som gäller enligt 6 kap. 1 § LBF (15 kap. 8 § tredje stycket LBF).

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

FINANSINSPEKTIONEN

Sven-Erik Österberg
Styrelseordförande

Manne Heimer
Rådgivare

Beslut i detta ärende har fattats av Finansinspektionens styrelse (Sven-Erik Österberg, ordförande, Maria Bredberg Pettersson, Peter Englund, Astri Muren, Stefan Nyström, Mats Walberg, Charlotte Zackari och Susanna Grufman, vikarierande generaldirektör) efter föredragning av rådgivaren Manne Heimer. I den slutliga handläggningen av ärendet har även chefsjuristen Eric Leijonram, verksamhetsområdeschefen Karin Lundberg, avdelningscheferna Linda Löfgren och Åsa Thalén samt riskexperten Erik Johansson deltagit.

Bilaga 1 – Hur man överklagar

Kopia: Swedbank AB:s verkställande direktör

Delgivningskvitto



FI dnr 22-18430
Delgivning nr 1

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Anmärkning och sanktionsavgift

Handling:

Beslut om anmärkning och sanktionsavgift meddelat den **15 mars 2023**
till Swedbank AB

Jag har i dag, i egenskap av behörig firmatecknare eller ombud, tagit emot handlingen.

.....
Datum

.....
Namnteckning

.....
Namnförtydligande

.....
Eventuellt ny adress

Genom att skriva under delgivningskvittot bekräftar du bara att du har tagit emot handlingen. Det är inte ett bevis på att du godkänner innehållet i den. Det är viktigt att du skickar tillbaka kvittot till Finansinspektionen så fort som möjligt. Om du inte gör det kan vi delge dig på annat sätt, till exempel genom en stämmingsman.

Glöm inte att ange vilket datum du tog emot handlingen.

Hur man överklagar

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

Ange följande i överklagandet:

- Namn, personnummer eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer
- Vilket beslut ni överklagar och ärendets nummer
- Vilken ändring ni vill ha och varför ni anser att beslutet ska ändras.

Om ni anlitar ett ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress och telefonnummer anges.

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

Om överklagandet har kommit in i rätt tid kommer Finansinspektionen att pröva om beslutet ska ändras och sedan skicka överklagandet, handlingarna i det överklagade ärendet och eventuellt nytt beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm.