



Styret i DNB Bank ASA

VÅR REFERANSE  
19/12479

DERES REFERANSE

Offl. § 13 1. ledd, jf. fvl. § 13 1.  
ledd nr. 1-2  
Gjelder kun merket tekst

DATO  
30.04.2021

## Vedtak om overtredelsesgebyr

### 1 Innledning

Finanstilsynet viser til tilsyn i DNB Bank ASA ("banken") 4.-7. februar 2020, foreløpig rapport og varsel om overtredelsesgebyr av 4. desember 2020, bankens tilsvarende av 11. februar 2021 og tilsynsrapport 30. april 2021. Det vises også til tilsynsrapport etter undersøkelsene av Samherji-saken av 4. desember 2020.

Banken har i tilsvaret merknader til flere av de faktiske funnene som ligger til grunn for varselet om overtredelsesgebyr. Disse er gjengitt og kommentert i vedlagte tilsynsrapport. Banken anfører videre at det ikke bør ilegges overtredelsesgebyr, og at det i alle tilfeller må utmåles lavere enn de 400 MNOK som ble varslet. Banken synes generelt å anføre at Finanstilsynets vurderinger er for strenge, og viser gjennomgående til arbeid som er utført etter tilsynstidspunktet. Bankens anførsler er nærmere omtalt i punktene 2 til 6.

Finanstilsynet har merket seg forbedringsarbeidet i banken, men påpeker at skjæringstidspunktet for lovbruddene er status slik den var på tilsynstidspunktet.

### 2 Bakgrunn og tilsynsmessig oppfølging av DNBs etterlevelse av hvitvaskingsregelverket

Finanstilsynet gjennomførte tilsyn av DNBs etterlevelse av hvitvaskingsregelverket i desember 2018. Tilsynet avdekket mangler i etterlevelsen på en rekke områder. Det ble derfor varslet et oppfølgingstilsyn som ble gjennomført i februar 2020.

I 2019 publiserte Wikileaks en dokumentserie om det islandske fiskerikonsernet Samherji, som impliserte at bestikkelser ble betalt til representanter for namibiske myndigheter via kontoer i DNB, samt at fortjenesten fra urettmessig ervervede fiskekvoter som var tildelt basert på bestikkelsene, ble overført til Samherji gjennom DNB. Finanstilsynet iverksatte en undersøkelse av saken i november 2019, og rapport med kritiske merknader ble sendt banken i desember 2020.

Finanstilsynets vurdering er at manglene avdekket i Samherji-saken i stor grad bekrefter mangler som er avdekket under tidligere tilsyn. Finanstilsynet har i hvitvaskingstilsynene i banken i 2016, 2018 og

2020 avdekket vesentlige mangler i bankens etterlevelse av blant annet kravene til kundetiltak, forsterkede kundetiltak, løpende oppfølging av kundetiltak og transaksjoner m.m. Manglene anses omfattende og alvorlige.

I 2016 fant Finanstilsynet store mangler i overordnet styring og kontroll samt store mangler blant annet ved kundekontrollen i Private Banking, i transaksjonsovervåkingssystemet og i oppfølgingen av korrespondentbanker. Finanstilsynet tok til etterretning at styret opplyste at det var iverksatt forbedringstiltak, og at framdriften for gjennomføringen av disse var god og i tråd med fastlagt handlingsplan.

I 2018 erkjente styret at utfordringene på hvitvaskingsområdet var mer krevende enn styret tidligere var klar over. Det ble imidlertid vist til at konsernsjefen og styret hadde iverksatt ytterligere tiltak. Finanstilsynet fant under det stedlige tilsynet vesentlige mangler i bankens risikovurdering og i transaksjonsovervåkingen. Videre ble det påpekt få forbedringer i Private Banking siden 2016 og gjennomgripende mangler i forretningsområdet Storkunde Internasjonal (STI), herunder mangelfull risikovurdering og gjennomføring av kundetiltak.

Det stedlige tilsynet i 2020 var et oppfølgingstilsyn etter manglene identifisert i 2018. Finanstilsynet gikk også gjennom enkelte områder som ikke tidligere hadde vært gjenstand for hvitvaskingtilsyn, herunder Markets og høyrisikoproduktet Trade Finance. Finanstilsynet tok 140 stikkprøver innenfor forskjellige risikokategorier for å prøve etterlevelsen av hvitvaskingslovens forpliktelser. Selv om banken har forbedret sine rutiner på flere områder, hadde banken på tidspunktet for det stedlige tilsynet fortsatt betydelige mangler i etterlevelsen av hvitvaskingsloven.

### **3 Særlig om Samherji-saken**

Finanstilsynet oversendte 4. desember 2020 tilsynsrapport etter undersøkelser av bankens etterlevelse av hvitvaskingsregelverket i forbindelse med Samherji-saken. De fleste lovbruddene som Finanstilsynet påpeker i rapporten, er foreldet eller av en dato som ikke kan sanksjoneres ettersom de inntraff under tidligere hvitvaskingslov.

Finanstilsynet og ØKOKRIM har hatt en parallell oppfølging av Samherji-saken, med grunnlag i de forskjellige mandater og roller etatene har. Finanstilsynets undersøkelser og ØKOKRIMs etterforskning har delvis omhandlet de samme forholdene, og delvis vært innrettet mot forskjellige hendelser og overtredelser.

Påtaleansvaret i Samherji-saken ble overført fra ØKOKRIM til Oslo statsadvokatembete høsten 2020. Påtaleansvarlig statsadvokat ved Oslo statsadvokatembete har henlagt straffesaken og overført den til Finanstilsynet 11. februar 2021, jf. straffeprosessloven § 71 c. I henhold til statsadvokatens påtegning ble saken overført da det ble vurdert som mest hensiktsmessig å forfølge saken administrativt.

Etterforskningen inneholder til dels materiale som ikke var i Finanstilsynets besittelse fra før, herunder avhør med enkeltpersoner m.m. Visse funn fra etterforskningen vil inngå i Finanstilsynets videre oppfølging av banken, med sikte på å få forsikringer og dokumentasjon på at identifiserte avvik i etterlevelsen er lukket. For øvrig er det Finanstilsynets vurdering at etterforskningsmaterialet støtter opp om de konklusjoner Finanstilsynet gjør i Samherji-rapporten av 4. desember 2020, hva angår bankens overtredelser av bestemmelsene om kundetiltak, løpende oppfølging, undersøkelser og

rapportering. Forholdene som er avdekket i etterforskningen, utover de som er identifisert i Finanstilsynets Samherji-rapport, er foreldet og er ikke del av grunnlaget for vedtaket om overtredelsesgebyr.

#### **4 Rettslig utgangspunkt**

Finanstilsynet har hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr, jf. hvitvaskingsloven § 49. Vilkåret er at den rapporteringspliktige, eller noen som har handlet på vegne av det rapporteringspliktige foretaket, har overtrådt en eller flere av de 29 paragrafene som i hvitvaskingsloven er omfattet av bestemmelsen, samt forskriftsbestemmelser gitt i medhold av disse. Overtredelsesgebyr kan ilegges rapporteringspliktige foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes to år etter at overtredelsen har opphørt. Foreldelsesfristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten sender forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr, jf. § 49 (7).

Finanstilsynet skal i vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr blant annet ta hensyn til vurderingsmomentene angitt i hvitvaskingsloven § 50. Vurderingsmomentene i § 50 er preseptoriske, men ikke uttømmende. Forvaltningsloven § 46 oppstiller en rekke momenter som kan hensyntas i saker om administrative sanksjoner.

Banker kan ilegges overtredelsesgebyr etter ett av tre utmålingsprinsipper, jf. § 49 (5). Gebyret kan ilegges enten med i) inntil 44 millioner kroner, ii) et beløp som er inntil det dobbelte av vinningen oppnådd ved overtredelsen, dersom denne kan beregnes, eller iii) inntil 10 prosent av omsetningen i siste godkjente årsregnskap.

#### **5 Nærmere om de ulike overtredelsene**

I det følgende beskrives kort de ulike overtredelsene som er avdekket, og som begrunner et overtredelsesgebyr. Finanstilsynet understreker at vedlagte tilsynsrapport omhandler flere forhold enn de som gir grunnlag for overtredelsesgebyr.

Finanstilsynet vil generelt peke på hvitvaskingsregelverkets krav om risikobasert tilnærming, som reflektert i lovens § 6, og at bankens eksponering mot risiko for hvitvasking og terrorfinansiering inngår i grunnlaget for vurderingene av bankens forpliktelser og overtredelser av regelverket.

DNB Bank ASA er den klart største banken i Norge med 2,1 millioner privatkunder og 227 000 bedriftskunder. Banken har samtidig en internasjonal orientering og er en av verdens ledende shippingbanker. Banken viser selv til at den internasjonale virksomheten bygger på lang erfaring innen de strategiske satsingsområdene shipping, energi, fiskeri og havbruk. Banken tilbyr betjening gjennom kontorer over hele verden og deltar i komplekse internasjonale transaksjoner.

Den iboende risikoen for at banken benyttes i forbindelse med hvitvasking er således høy, og dette må reflekteres i bankens tiltak for å forhindre hvitvasking.

## 5.1 Hvitvaskingsloven § 9 – risikoklassifisering av kunder

### 5.1.1. Rettslig grunnlag

Hvitvaskingslovens § 9 om risikobaserte kundetiltak og løpende oppfølging stiller krav til at kundene skal risikovurderes. Det er anledning til å utforme standard risikokategorier (f.eks. "lav", "normal", "høy", eller et mer finmasket system). Den rapporteringspliktige må innhente informasjon om kunden slik at det kan foretas en konkret vurdering av hvitvaskingsrisikoen knyttet til det aktuelle kundeforholdet. Hensikten med bestemmelsen er å sørge for at den rapporteringspliktige følger opp kundene med høyere risiko og innretter kontrolltiltak mot disse. Det forventes at kunder i høyere risikoklasser gjennomgår en hyppigere periodisk kontroll og omfattes av særskilte kontrollmekanismer i transaksjonsovervåkningssystemet. Risikoklassifiseringen har sammenheng med den generelle risikovurderingen, jf. § 7, samt informasjonsinnhenting som kreves gjennom kundetiltak etter §§ 12, 13 og 14. Uten korrekte data om kunden kan ikke banken gjennomføre en tilstrekkelig risikoklassifisering. Kravene i § 9 er i stor grad en videreføring av tilsvarende bestemmelse i hvitvaskingsloven fra 2009 ("2009-loven").

### 5.1.2 Bankens etterlevelse

Under det stedlige tilsynet vurderte Finanstilsynet rutiner og praksis for risikoklassifiseringen i forretningsområdene. Forretningsområdene har ulike rutiner og praksis for risikoklassifisering av kundene. Tilsynet avdekket at bankens rutiner ikke er gode nok, og stikkprøver i Corporate Banking og Markets viste at den gjennomførte risikoklassifiseringen var svært mangelfull.

I Corporate Banking SME (små og mellomstore bedrifter) ble kundene risikoklassifisert etter et elektronisk klassifiseringssystem. For kunder som ble klassifisert som [REDACTED]

[REDACTED] Tilsynet viste imidlertid at det elektroniske systemet hadde store mangler, blant annet at det ikke fanget opp åpenbare risikofaktorer, eksempelvis tilfeller der reelle rettighetshavere ikke er identifiserbare. Det framkom også i bankens egne vurderinger at det var store mangler i datagrunnlaget som ligger til grunn for risikoklassifiseringen.

I Corporate Banking STI (Storkunde Internasjonal), som har de største og mest komplekse kundeforholdene, ble det gjennomført elektronisk risikoklassifisering med etterfølgende manuell risikoklassifisering av alle kunder. Banken hadde på tilsynstidspunktet selv vurdert at det elektroniske systemet ikke fanget opp kompleksiteten i forretningsområdet. Gjennomgangen av stikkprøvene viste at det i tillegg var store mangler i de manuelle vurderingene, og at for flere kunder synes det ikke å være foretatt en risikoklassifisering overhodet. I tilfeller der det var foretatt, var klassifiseringen svært mangelfull, både i informasjonen den bygget på og i selve gjennomføringen. For eksempel viste stikkprøver at [REDACTED] som ellers vurderes å innebære forhøyet hvitvaskingsrisiko, ikke ble tillagt vekt fordi banken vurderte at det innenfor visse bransjer [REDACTED] er vanlig med slike strukturer. Finanstilsynet mener dette gjenspeiler en manglende forståelse av risikoen for hvitvasking.

I Markets ble det først foretatt en manuell vurdering av kundeforholdet og deretter en elektronisk risikoklassifisering. Rutinene som ble presentert for den manuelle klassifiseringen, var overordnet og ga ikke tilstrekkelig veiledning for å kunne foreta en god risikoklassifisering. Dette viste seg også i stikkprøvene, hvor det var fraværende eller mangelfulle vurderinger av kundens risiko. Eksempelvis

ble det kun skrevet en oppsummerende setning om at kunden anses som lav risiko fordi den hadde et lavrisikoprodukt, uten å hensynta andre risikofaktorer på kunden.

Både tilsynet og Samherji-undersøkelsen har vist at banken har hatt et stort etterslep i innhenting av nødvendige kundedata for å risikoklassifisere kundene riktig. Risikoklassifisering skal både gjøres ved kundeetableringen og ved endringer i kundeforholdet som tilsier en fornyet vurdering av risikoen, eksempelvis at kunden benytter nye produkter i banken. Det har vært en gjennomgående utfordring for bankens risikobaserte oppfølging av kundeforholdene at den ikke har hatt korrekt informasjon om kundene.

For foretakene i Samherji-sfæren ble banken gjentatte ganger i perioden 2015–2019 oppmerksom på det manglende datagrunnlaget uten at det ble iverksatt korrigerende tiltak. Det ble imidlertid igangsatt prosjekter som ble opplyst å ha til hensikt å rette manglene, men som førte til nye, mangelfulle vurderinger av kunder som representerte en betydelig objektiv risiko. Kundeforholdene som inngikk i undersøkelsen, ble etablert før 2018-loven trådte i kraft, men overtredelsen er relevant for reklassifiseringer som skulle vært gjennomført etter ikrafttredelse av loven. Dette omtales under.

Corporate Banking, divisjon Hav, var også gjenstand for tilsyn i 2018, hvor Finanstilsynet viste til varierende kvalitet i risikoklassifiseringen og i den underliggende dokumentasjonen. Finanstilsynet tok til etterretning styrets opplysninger om at STI etter tidspunktet for det stedlige tilsynet hadde iverksatt en rekke tiltak for å øke kvaliteten og presisjonsnivået i risikoklassifiseringen. Tilsynet i 2020 viste at det ikke var iverksatt tilstrekkelige tiltak. Banken erkjenner også dette i sitt tilsvarende svar.

Med høy iboende risiko for hvitvasking er det avgjørende at banken har gode rutiner, systemer og praksis for risikovurdering av kundene. Finanstilsynet mener at funnene som er omtalt over og utdypet i tilsynsrapporten, viser at banken ikke har lykkes med å få på plass dette, og at det er avdekket alvorlige mangler i etterlevelsen av hvitvaskingsloven § 9.

Det vises til punkt 4 i tilsynsrapporten.

## **5.2 Hvitvaskingsloven § 17 – gjennomføring av forsterkede kundetiltak**

### **5.2.1 Rettslig grunnlag**

Hvitvaskingsloven § 17 stiller krav til at det gjennomføres ytterligere tiltak der det er forhøyet risiko. I tillegg til å oppfylle de alminnelige kundetiltakene i §§ 12, 13 og 14 skal det iverksettes ytterligere nødvendige tiltak for å sikre kjennskap om kunden, reelle rettighetshavere og kundeforholdets formål og tilsiktede art. I hvitvaskingsforskriften § 4-9 gis en ikke-uttømmende liste over risikomomenter tilknyttet kunde, produkt, transaksjon, tjenesteytelse eller leveringskanal og geografi som kan være indikasjoner på forhøyet risiko. Forskriftens § 4-10 stiller krav til særlige forsterkede tiltak overfor kunder eller reelle rettighetshavere som er etablert i høyrisikoland slik de er definert av FATF og EU.

### **5.2.2 Bankens etterlevelse**

Finanstilsynet gjennomgikk forretningsområdenes rutiner for forsterkede kundetiltak, i tillegg til DNBS globale hvitvaskingsrammeverk. Gjennomgående ga forretningsområdenes rutiner ikke tilstrekkelig veiledning for gjennomføring av forsterkede kundetiltak på de respektive områdene. Det stedlige tilsynet viste også at gjennomføringen av forsterkede kundetiltak har vært svært mangelfull.

Dette hadde delvis sammenheng med at høyrisikokunder ikke i tilstrekkelig grad blir identifisert, se over, og delvis at det ikke ble gjennomført ytterligere tiltak der kunden er kategorisert som høyrisiko. Både i Corporate Banking og Private Banking fant Finanstilsynet at om noen ekstra tiltak i det hele tatt ble utført, var dette utfylling av et ekstra skjema med en kort vurdering på en eller to setninger. Ellers bestod de forsterkede kundetiltakene i at kundeinformasjonen oppdateres [REDACTED]. Informasjonen ble imidlertid ikke brukt til å foreta nærmere oppfølging. I den løpende oppfølgingen ble det heller ikke gjennomført noen analyse av transaksjonsmønstrene til kunden.

Manglende gjennomføring av innledende og løpende forsterkede kundetiltak var også et av de viktigste funnene i Samherji-undersøkelsen, hvor det ikke var gjennomført noen forsterkede kundetiltak overfor noen av de undersøkte kundene ved etablering eller i form av løpende forsterkede kundetiltak.

Det vises til punkt 7 i tilsynsrapporten.

På bakgrunn av ovennevnte mener Finanstilsynet at banken har overtrådt hvitvaskingsloven § 17.

### **5.3 Hvitvaskingsloven § 24, jf. § 9 – gjennomføring av løpende kundetiltak**

#### **5.3.1 Rettslig grunnlag**

Hvitvaskingsloven § 24 stiller blant annet krav til at transaksjoner skal overvåkes for å føre kontroll med at de er i samsvar med den rapporteringspliktiges innhentede opplysninger om kunden, kundens virksomhet og risikoprofil, midlenes opprinnelse og kundeforholdets formål og tilsiktede art. Som et ledd i den løpende oppfølgingen skal det gjennomføres kundetiltak. Kundetiltak skal uansett gjennomføres når det er tvil om tidligere innhentede opplysninger er korrekte.

Bestemmelsen er sentral for å kunne avdekke mulig hvitvasking eller terrorfinansiering som skjer i etablerte kundeforhold. Kravene er en videreføring av kravene i 2009-loven.

#### **5.3.2 Bankens etterlevelse**

Finanstilsynet fant under det stedlige tilsynet at det var manglende etterlevelse av hvitvaskingslovens bestemmelser om løpende oppfølging, både i rutineverket og i den faktiske etterlevelsen. Også for løpende oppfølging fremsto rutineverket som stikkordsmessig og uten nærmere veiledning for hvordan vurderinger skal gjennomføres. Finanstilsynet kunne heller ikke se fra stikkprøvene at de omfattet en vurdering av om transaksjoner er i samsvar med innhentet kundeinformasjon. Banken oversendte stikkprøver på kundetiltak gjennomført ved løpende oppfølging. Det framsto som at banken ikke benytter den løpende oppfølgingen til å rydde opp i åpenbare mangler i tidligere gjennomførte kundetiltak, selv om det er et krav, jf. § 24 (2). Det var heller ikke dokumentert hvilke tiltak som var gjennomført i den løpende oppfølgingen. Ut fra dokumentasjonen framsto løpende oppfølging å være begrenset til å oppdatere kundeinformasjonen ved utfylling av nytt kundeskjema og oppslag mot eventuelle registre. Det var også begrenset eller ingen analyse av hvordan kunden har benyttet kundeforholdet siden siste kundetiltak ble gjennomført, eksempelvis analyse av hvorvidt transaksjonsmønstrene stemte med den tidligere oppgitte informasjonen, og om dette var i tråd med hvem kunden er. Det var også svært få spor av forsterkede tiltak i den løpende oppfølgingen.

I forbindelse med tilsynet i 2018 informerte banken om at opprydding av kundetiltak på eldre kundeforhold i STI var gjennomført, noe både stikkprøvene i det stedlige tilsynet og funnene i Samherji-undersøkelsen viser ikke er riktig. Bankene viste også til å ha gjennomført en opprydding i kundeforholdene i Markets ved gjennomføring av løpende oppfølging, uten at det synes å ha gitt resultater i stikkprøvekontrollen.

Finanstilsynet fant i Samherji-undersøkelsen også manglende løpende oppfølging i perioden etter ny hvitvaskingslov trådte i kraft. Et av bruddene er manglende oppfølging av ca. 400 høyrisikokunder som ble identifisert i oppryddingsprosjektene i 2015–2017, og tatt ut av prosjektet grunnet høy kompleksitet i kundeforholdene. Til tross for at disse kundene var identifisert som høy risiko og tiltenkt en fornyet oppfølging, skjedde ikke dette før Samherji-saken ble offentlig kjent sent i 2019. Per august 2020 var fortsatt ikke gjennomgangen av 140 av disse kundene avsluttet.



Finanstilsynet mener at de nevnte forholdene viser at banken har vesentlige og alvorlige mangler i etterlevelsen av kravet til løpende oppfølging.

Det vises til punkt 6 i tilsynsrapporten og punkt 5 i Samherji-rapporten.

## **5.4 Hvitvaskingsloven §§ 25 og 26 – Undersøkelse og rapportering**

### **5.4.1 Rettslig grunnlag**

Hvitvaskingsloven § 25 stiller krav til at det skal gjennomføres nærmere undersøkelser dersom det avdekkes forhold som kan indikere at midler har tilknytning til hvitvasking eller terrorfinansiering. Nærmere undersøkelser skal alltid gjennomføres dersom det avdekkes forhold som avviker fra den rapporteringspliktiges kjennskap til kunden, kundeforholdets formål og tilsiktede art, eller en transaksjon

- a) synes å mangle et legitimt formål
- b) er usedvanlig stor eller kompleks
- c) er uvanlig ut fra kundens kjente forretningsmessige eller personlige mønster av transaksjoner
- d) foretas til eller fra person i et land eller område som ikke har tilfredsstillende tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering
- e) på annen måte har uvanlig karakter

Dersom mistanken består etter undersøkelser, skal den rapporteringspliktige rapportere forholdet til ØKOKRIM, jf. § 26, som hovedregel før transaksjonen gjennomføres. For banker, som har store transaksjonsvolum, kan kravene bare etterleves gjennom bruk av elektroniske transaksjonsovervåkningssystemer, jf. hvitvaskingsloven § 38. Kravene til undersøkelser, rapportering til ØKOKRIM og transaksjonsovervåkningssystemer var også del av regelverket av 2009.

### 5.4.2 Bankens etterlevelse

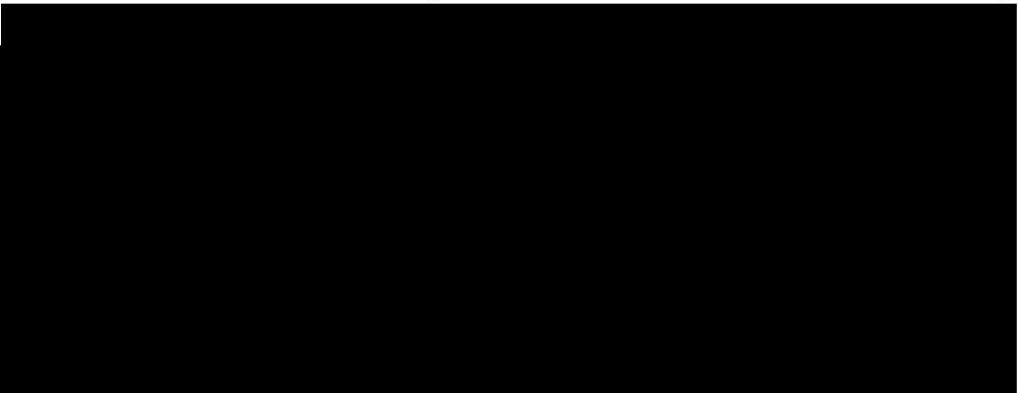
Det er tidligere avdekket alvorlige mangler i bankens etterlevelse av undersøkelsesplikten i tilknytning til "masselukkinger" av transaksjonsalarmer. Alarmer fra transaksjons- overvåkingssystemet utgjør som hovedregel indikasjoner på at det er mistenkelige forhold ved gjennomførte transaksjoner. Slike alarmer utløser undersøkelsesplikt. I perioden 2014–2018 gjennomførte banken femten runder med "masselukkinger" av totalt 1,8 millioner transaksjonsalarmer, noe som utgjorde over 80 prosent av de genererte alarmene i perioden. For disse alarmene ble det ikke gjort manuell vurdering før lukking. Banken har bekreftet at det ikke er gjennomført masselukkinger etter 2018, og masselukkinger inngår derfor ikke i Finanstilsynets vurdering av bankens etterlevelse av lovens § 25.

Under det stedlige tilsynet fant imidlertid Finanstilsynet at hverken Corporate Banking eller Markets hadde en etterlevelse av lovens krav til å avdekke om det foreligger mistenkelig atferd som bør undersøkes. Det ble også avdekket at bankens tolkning av tidspunktet for når den lovpålagte undersøkelsesplikten inntreffer, var påvirket av bankens organisering av undersøkelser og rapportering.

Bankens overordnede rutine for etterlevelse av undersøkelsesplikten var ikke tilpasset enhetenes produkt- og tjenestetilbud og var således ikke egnet til å gi tilstrekkelig veiledning. Det vises til at § 8 (1) krever rutiner som sikrer at virksomheten håndterer identifisert risiko. De konkrete risikoer og framgangsmåter som utløser undersøkelsesplikt, varierer mellom forretningsområdene.

Det ble tatt stikkprøver av undersøkelser som var avsluttet og hvor rapport ikke ble sendt til ØKOKRIM som følge av at mistanken var avkreftet. Banken oversendte færre undersøkelser enn etterspurt, og for flere av de oversendte undersøkelsene var det vesentlige mangler i dokumentasjonen. Det vises til omtale i punkt 9 i tilsynsrapporten. Den oversendte dokumentasjonen viste at det ikke ble foretatt tilstrekkelige vurderinger, og at dokumentasjonen av undersøkelsene ikke var god nok.

Finanstilsynet bemerker også at andelen oversendte saker til ØKOKRIM framstår som svært lav i lys av de aktuelle forretningsområdenes risikoeksponering.

Også Samherji-undersøkelsen avdekket store mangler i etterlevelsen av undersøkelses- og rapporteringsplikten, 

Den manglende etterlevelsen av undersøkelsesplikten, det lave omfanget av antatte mistenkelige forhold og et lavt antall rapporter til ØKOKRIM må sees i sammenheng med mangler i risikoklassifiseringen, kundetiltakene, transaksjonsovervåkingen og den løpende oppfølgingen for øvrig. Etter Finanstilsynets vurdering har banken ikke hatt systemer som gjør den i stand til å fange



opp og vurdere mistenkelige forhold, som igjen fører til at disse ikke blir rapportert til ØKOKRIM. Dette innebærer en overtredelse av hvitvaskingsloven § 25.

Det vises til punkt 9 i tilsynsrapporten og punkt 6 i Samherji-rapporten.

Finanstilsynet viste i varselet om overtredelsesgebyr til at forholdene som ble avdekket under tilsynet, også innebar overtredelse av lovens § 26 om rapportering til ØKOKRIM. Etter Finanstilsynets vurdering er det klart at i situasjoner der den rapporteringspliktige hverken avkrefter mistanken gjennom undersøkelser, eller rapporterer forholdet til ØKOKRIM, vil det foreligge en mangelfull etterlevelse av undersøkelses- og rapporteringsplikten. Finanstilsynet ser imidlertid at det kan reises spørsmål ved om det i denne saken foreligger brudd på § 25 eller § 26, eller begge. I flere av sakene som er omtalt i tilsynsrapporten, er det klart at undersøkelsene, slik de ble presentert, ikke er tilstrekkelige for å kunne avkrefte en mistanke. Etter Finanstilsynets vurdering er det på bakgrunn av funnene under tilsynet sannsynlig at rapporteringsplikten er brutt, dog slik at dette ikke kan fastslås med klar sannsynlighetsovervekt. Finanstilsynet har derfor kommet til at manglende etterlevelse av § 26 ikke inngår i grunnlaget for overtredelsesgebyr, uten at det har betydning for de samlede vurderingene eller utmålingen av overtredelsesgebyret. Finanstilsynet står fast ved vurderingen fra varselet om at banken ikke har satt seg i stand til å fange opp mistenkelige forhold, med den virkning at rapporteringspliktige transaksjoner ikke blir identifisert og rapportert til ØKOKRIM.

## 6 Samlet vurdering av overtredelsene

Hvitvaskingsregelverket skal bidra til at rapporteringspliktige forebygger og avdekker hvitvasking og terrorfinansiering. Banken har en mangelfull etterlevelse på flere områder som samlet sett utgjør en vesentlig svekkelse av muligheten til å avdekke slik mistanke. Finanstilsynet anser overtredelsene av loven som alvorlige. Manglene i kundetiltakene innebærer i mange tilfeller at banken ikke har hatt nødvendig informasjon for å foreta en korrekt risikoklassifisering av kunden. Mangler i kundetiltakene øker videre risikoen for at mistenkelige forhold ikke blir identifisert. Manglende informasjon om kundeforholdets formål og tilsiktede art gjør det utfordrende å avgjøre om transaksjoner og annen kundeforførelse utløser undersøkelsesplikt, og kan bidra til underrapportering til ØKOKRIM. Manglende kundetiltak har også en direkte negativ effekt på den elektroniske transaksjonsovervåkningens treffsikkerhet, ettersom det er vanskelig å etablere regler som skal fange opp avvik fra normal kundeforførelse uten å ha kundeinformasjon som skal bidra til å avgjøre hva som vil ases som normal og legitim adferd for kunden.

Bankens manglende etterlevelse av hvitvaskingsregelverket er påpekt av Finanstilsynet gjentatte ganger etter stedlige tilsyn, uten at det er gjennomført tilstrekkelige avhjelpende tiltak. Funnene som omtales i rapportene, forsterker inntrykket av alvorlige svakheter i bankens anti-hvitvaskingsarbeid over mange år. Finanstilsynet anerkjenner at mange av bankens nåværende utfordringer i regelverksetterlevelsen dels skyldes mangelfulle tiltak bakover i tid, men det må også fremheves at tilsynet i 2020 avdekket klare mangler i etterlevelsen på områder der det nylig er gjennomført endringer i bankens rutiner og systemer.

Finanstilsynets gjennomgang viser at det har vært for lav oppmerksomhet om risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering i førstelinjen, og anti-hvitvaskingsarbeidet har ikke vært en integrert del av kundeforførelsen. Undersøkelsen viser at det har vært store mangler i bankens oppfølging, koordinering og internkontroll over mange år, og manglene har vært gjennomgripende i hele banken.

Etter Finanstilsynets vurdering viser så langvarige og omfattende mangler at anti-hvitvaskingsområdet over tid ikke kan ha fått tilstrekkelig prioritet i den overordnede styringen av bankens virksomhet.

## 7 Overtredelsesgebyr

I varselet om overtredelsesgebyr var Finanstilsynets vurdering at det var grunnlag for overtredelsesgebyr, og at dette burde ilegges, etter en helhetlig vurdering av overtredelsene og vurderingsmomentene angitt i loven. I styrets tilsvaer framkommer det visse innvendinger til faktum, som er omtalt og kommentert over og i tilsynsrapporten. Videre anfører styret at banken ikke bør ilegges overtredelsesgebyr, blant annet fordi den utilfredsstillende etterlevelsen ikke skyldes klart klanderverdig adferd fra banken, samt at det er gjennomført en rekke forbedringstiltak. Styret gir uttrykk for at det ikke deler Finanstilsynets vurdering av at anti-hvitvaskingsarbeidet ikke har fått tilstrekkelig prioritet.

Finanstilsynets vurderinger og bankens tilsvaer er utdypet nedenfor.

### 7.1 Vurderingsmomenter

Vurderingsmomentene som skal vektlegges både ved beslutningen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen av gebyret, framgår av lovens § 50. Disse er:

- a) overtredelsens grovhet og varighet
- b) overtrederens grad av skyld
- c) overtrederens økonomiske evne
- d) den rapporteringspliktiges risikovurderinger etter § 7 og rutiner etter § 8
- e) fordeler som er oppnådd eller kunne ha vært oppnådd ved overtredelsen
- f) om tredjeparter er påført tap
- g) graden av samarbeid med myndighetene
- h) eventuelle tidligere overtredelser av hvitvaskingsloven eller forskrifter med hjemmel i loven

Disse vurderingsmomentene er lagt til grunn både ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved vurderingen av utmålingen. Det er også anledning til å vektlegge andre forhold. Forvaltningslovens § 46 angir vurderingsmomenter ved illeggelse av administrativ sanksjon, som i substans langt på vei er dekket av hvitvaskingslovens obligatoriske vurderingsmomenter. Et unntak er fvl. § 46 andre ledd bokstav a, "sanksjonens preventive virkning". Nedenfor følger en gjennomgang av vurderingsmomentene og deres virkning i saken.

#### 7.1.1 Overtredelsens grovhet og varighet

Finanstilsynet har over flere år pekt på alvorlige mangler i bankens etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Banken har iverksatt tiltak for å forbedre etterlevelsen, men tilsynet i 2020 avdekket at banken fortsatt hadde vesentlige mangler som innebærer betydelig risiko for at det ikke avdekkes hvitvasking eller terrorfinansiering. Finanstilsynet mener lovovertrjedelsene som er avdekket, er alvorlige i lys av virksomhetens karakter med høy iboende risiko for hvitvasking.

Manglende etterlevelse av § 9 anses som alvorlig fordi det fører til at kundene ikke undersøkes og gis kjennetegn på en måte som gir et adekvat utgangspunkt for en risikobasert oppfølging, som er forutsetningen for å oppfylle sentrale deler av hvitvaskingsregelverket.

Manglende oppfølging av høyrisikokunder synliggjøres både i mangler i risikoklassifisering etter § 9, gjennomføring av forsterkede kundetiltak etter § 17 og forsterket løpende oppfølging etter § 24. Manglende oppfølging av høyrisikokunder anses som alvorlig ettersom forsterket oppfølging av høyrisikokunder er et av de viktigste tiltakene mot hvitvasking og terrorfinansiering.

Manglende etterlevelse av § 24 er alvorlig fordi løpende oppfølging er en forutsetning for å avdekke om kundene faktisk benytter banken til hvitvasking eller terrorfinansiering. Det krever at det gjennomføres løpende oppfølging rutinemessig for å påse at alle kunders bruk blir gjennomgått, i tillegg til oppfølging når det oppstår konkrete hendelser. Tilsynet avdekket mangler i etterlevelsen på begge områder.

Manglende etterlevelse av § 25 er alvorlig, ettersom manglende rapportering gjør at hvitvasking og terrorfinansiering ikke avdekkes og dermed heller ikke straffeforfølges. Finanstilsynet har kommet til at det ikke er en klar sannsynlighetsovervekt for at banken har overtrådt rapporteringsplikten, jf. § 26, slik det ble lagt til grunn i varselet. Når dette ikke tillegges en slik vekt at gebyret settes ned, så skyldes det at det i de omtalte sakene likevel konkluderes med lovbrudd, i form av overtredelser av undersøkelsesplikten, jf. § 25. De omtalte forholdene utgjør også kun en mindre del av det totale omfanget overtredelser som tilsynet avdekket.

Tidligere tilsyn i DNB og Samherji-saken viser at manglene i DNBs etterlevelse av hvitvaskingsregelverket har vart i lang tid og vært av strukturell art.

Finanstilsynet finner det også kritikkverdig at banken har gitt informasjon til Finanstilsynet om at tidligere påpekte mangler er håndtert. Samherji-saken viste særlig langvarige strukturelle mangler fra 2015 helt fram til 2020. Det vises i denne sammenheng til at oppryddingsprosjekter fra 2015–2017 i ettertid har vist seg å ikke ha blitt gjennomført og fullført som forutsatt, herunder at ca. 400 høyrisikokunder som ble identifisert i oppryddingsprosjektene, ikke ble fulgt opp. Oppryddingen på dette området ble ikke påbegynt før Samherji-saken ble offentlig, og pågår ennå. Banken har heller ikke fulgt opp tidligere funn fra internrevisjoner på området.

Både overtredelsenes grovhet og lange varighet taler for at det bør ilegges et overtredelsesgebyr.

I bankens tilsvarende erkjennes det at flere av forholdene som påpekes er alvorlige, men det vises til at det allerede før mottak av foreløpig rapport ble iverksatt flere forbedringer. Finanstilsynet tar nevnte forbedringstiltak til orientering, men bemerker at det i seg selv er av underordnet betydning for vurderingen av varigheten og grovheten i de overtredelser som er identifisert. En administrativ sanksjon er en tilbakeskuende reaksjon på lovbrudd som er inntruffet, mens en vurdering av etterfølgende forbedringer vil bli vurdert og hensyntatt i Finanstilsynets videre oppfølging av banken.

### **7.1.2 Overtrederens grad av skyld**

Lovbruddene skyldes klart klanderverdig adferd fra banken, da den manglende etterlevelsen av loven synes å være et resultat av at banken ikke har gjort nok for å rette opp for et betydelig etterslep på området og ikke lykkes med å forbedre etterlevelsen gjennom tiltakene som er iverksatt. Som omtalt over, så har banken i lang tid vært klar over manglene, blant annet ved at tilsynsrapporter og internrevisjonsrapporter har konstatert mangler og lovbrudd.

I styrets tilsvaer bestrides det at lovbruddene skyldes klart klanderverdig adferd fra banken, og at arbeidet har vært prioritert for lavt. Det vises blant annet til en rekke styresaker, rapportering og handlingsplaner som omfatter anti-hvitvasking.

Finanstilsynet observerer at bankens styre har hatt anti-hvitvasking på sin agenda hyppig og over tid. Finanstilsynet mener likevel at det ikke er gjort tilstrekkelig for å bedre etterlevelsen. Den mangelfulle etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket har blitt påpekt av Finanstilsynet i flere tilsynsrapporter over en periode på flere år. I samme tid har banken selv identifisert vesentlige mangler, blant annet gjennom internrevisjonsrapporter. På bakgrunn av de betydelige manglene som er avdekket, er det Finanstilsynets vurdering at bankens styre og daglige ledelse over tid har unnlatt å prioritere og iverksette tilstrekkelige tiltak for å sikre en raskere fremdrift i forbedringsarbeidet.

### **7.1.3 Overtrederens økonomiske evne**

Vurderingsmomentet er relevant primært for utmålingen og kommenteres under 7.2.2.

### **7.1.4 Den rapporteringspliktiges risikovurderinger etter § 7 og rutiner etter § 8**

Det framgår av forarbeidene at foretak med gode risikovurderinger og rutiner, og god etterlevelse av disse, ikke bør sanksjoneres. Dette er særlig aktuelt i tilfeller der faktisk hvitvasking har skjedd som følge av forhold som foretaket vanskelig kunne ha forebygget.

Banken har rutiner, dog mangelfulle på en del områder, og har gjort risikovurderinger, men med vesentlige mangler i etterlevelsen.

### **7.1.5 Fordeler som er oppnådd eller kunne ha vært oppnådd ved overtredelsen**

Det er ingen klar sammenheng mellom overtredelsene og oppnådde fordeler, i den forstand at banken har hatt klart identifiserte inntekter som følge av lovbruddene. Men det legges til grunn at banken har hatt besparelser ved at lovbruddene kan knyttes til manglende ressursbruk på anti-hvitvaskingstiltak, som må tilpasses bankens størrelse, risikoeksponering og kompleksitet. Banken har over lang tid valgt å betjene en kundemasse med høy hvitvaskingsrisiko uten å iverksette nødvendige tiltak og oppfølging.

Styret anforer i sitt tilsvaer at banken bruker betydelige beløp på etterlevelse av hvitvaskingsregelverket, og det bestrides at banken har hatt betydelige besparelser på grunn av overtredelsene. Som det fremgår av varselet, så er Finanstilsynets oppfatning at banken har hatt besparelser som følge av manglende ressursbruk for å sikre etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Besparelsene lar seg ikke kvantifisere, men Finanstilsynet vil peke på at besparelsene består i summen av en rekke unnlatelser over tid, blant annet ved at det ikke er brukt ressurser på tilstrekkelige kundetiltak på en rekke kunder, at ansatte ikke har blitt satt i stand til å identifisere og rapportere mistenkelige forhold internt grunnet manglende opplæring, samt at det ikke på riktig tid er investert tilstrekkelige økonomiske og menneskelige ressurser i den elektroniske transaksjonsovervåkingen. Finanstilsynet finner dette betydningsfullt som en del av helhetsvurderingen.

### **7.1.6 Om tredjeparter er påført tap**

Hvitvaskingsloven stiller krav til tiltak for å beskytte det finansielle og økonomiske systemet samt samfunnet som helhet ved å forebygge og avdekke at rapporteringspliktige brukes eller forsøkes brukt

som ledd i hvitvasking eller terrorfinansiering. De generelle manglene i etterlevelsen i en bank av DNBS størrelse kan få betydelige negative konsekvenser for det finansielle og økonomiske systemet og samfunnet ved at kriminalitet ikke forebygges og avdekkes.

Styret påpeker i sitt tilsvarende at vurderingsmomentet er et skadedelikt, ikke et faredelikt, og at det beror på en uriktig lovanvendelse å tillegge vurderingsmomentet vekt all den tid det ikke er konkretisert et økonomisk tap for tredjeparter som følge av overtredelsene. Det vises i denne sammenheng til direktivets formulering, der vurderingsmomentet om tredjeparter er påført tap har tilføyelsen “(...) *insofar as they can be determined;*”

Finanstilsynet bemerker at samtlige vurderingsmomenter i § 50 er omtalt i varselet, uavhengig av om de er tillagt stor, liten eller ingen vekt, ettersom det er snakk om obligatoriske vurderingsmomenter ved saker om ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr. Finanstilsynet fastholder at bankens overtredelser er egnet til å kunne påføre tredjeparter tap, men momentet er ikke vektlagt i totalvurderingen ettersom det ikke er påvist at tredjeparter er påført tap i denne saken.

#### **7.1.7 Graden av samarbeid med myndighetene**

Finanstilsynet vurderer samarbeidet med banken som godt og opplever at banken har bidratt til sakens opplysning. Dog er det eksempler på villedende eller mangelfull informasjon som er gitt om tiltak som i etterkant har vist seg å ikke være gjennomført, jf. omtale ovenfor.

#### **7.1.8 Eventuelle tidligere overtredelser av hvitvaskingsloven eller forskrifter med hjemmel i loven**

Som omtalt over, under vurderingen av grovhet og varighet, har banken overtrådt flere bestemmelser i 2009-loven og 2018-loven over lang tid. Finanstilsynet fastslo overtredelser av regelverket etter tilsynene i 2016 og 2018, og bankens internrevisjon har også en rekke ganger påpekt diverse lovbrudd. Dette er omstendigheter som etter Finanstilsynets vurdering bør anses skjerpene.

#### **7.1.9 Sanksjonens preventive virkning**

Finanstilsynet mener at et overtredelsesgebyr vil ha en preventiv virkning. Kritiske tilsynsrapporter etter tilsynene i 2016 og 2018 har ikke hatt den nødvendige effekten, hvilket taler for at en strengere reaksjon er nødvendig. Også allmennprevensjonen taler for overtredelsesgebyr. Et overtredelsesgebyr i denne saken vil også gjøre tydelig myndighetenes forventninger til banker med høy iboende risiko for hvitvasking og terrorfinansiering.

Sett hen til særlig overtredelsenes alvorlighet, varighet, graden av skyld, tidligere overtredelser, samt hensynet til individual- og allmennprevensjon, anses det nødvendig å reagere med overtredelsesgebyr.

### **7.2 Utmåling**

Forholdene omtalt i punkt 7.1, over, har også betydning for vurderingen av utmålingen, og nedenfor fremheves de mest relevante og utmålingsspesifikke vurderingene.

### 7.2.1 Betydningen av besparelser

Finanstilsynet legger til grunn at overtredelsene har gitt banken fordeler i form av besparelser som følge av manglende bruk av ressurser på systemer, personell, opplæring, internkontroll og ekspertise. Det legges til grunn at besparelsene er betydelige, selv om det ikke foreligger beregninger av disse.

Bankens tilsvaer, og Finanstilsynets vurdering av bankens vurderinger er omtalt over.

### 7.2.2 Bankens økonomiske evne

Utmålingen av overtredelsesgebyr skal ta hensyn til overtrederens økonomiske evne, jf. § 50 bokstav c. I lovens forarbeider fremheves betydningen av lovens kriminalitetsforebyggende formål. For at sanksjoneringen skal være proporsjonal, effektiv og avskrekkende, må den utmåles slik at beløpet utgjør en følbart reaksjon som speiler overtredelsenes alvorlighet for det enkelte foretak. Bankens overskudd, omsetning og egenkapital er naturlige utgangspunkt for å vurdere konkret hva som utgjør en riktig utmåling av overtredelsesgebyret. På grunnlag av disse størrelsene, anses banken å ha betydelig økonomisk evne.

### 7.2.3 Samlet vurdering av utmåling

Loven har tre utmålingsalternativer, som omtalt over. Finanstilsynet anser at en utmåling innenfor alternativet med et tak på 44 MNOK er for lavt, sett hen til overtredelsenes alvorlighet og bankens økonomiske evne. Ettersom fordelene oppnådd ved overtredelsen ikke lar seg beregne med rimelig grad av sikkerhet, kan det ikke utmåles gebyr basert på vinning. Utmålingen foretas følgelig innenfor rammen av 10 prosent av bankens omsetning i siste godkjente årsregnskap.

Finanstilsynets samlede vurdering av utmålingen er basert på de overnevnte momentene for de lovovertridelser som ligger til grunn for overtredelsesgebyret.

Bankens økonomiske evne er sentral i vurderingen av overtredelsesgebyrets størrelse. Sett hen til særlig overtredelsenes alvorlighet, graden av skyld, oppnådde fordeler og økonomisk evne, varslet Finanstilsynet et gebyr på 400 MNOK (fire-hundre-millioner-kroner).

Styret anfører i sitt tilsvaer at Finanstilsynet har vurdert momentene som ligger til grunn for gebyret for strengt, og at et eventuelt overtredelsesgebyr i alle tilfeller må være lavere enn 400 MNOK. Finanstilsynet fastholder imidlertid at det bør ilegges et overtredelsesgebyr på 400 MNOK.

### 7.2.4 Vedtak

DNB Bank ASA ilegges et overtredelsesgebyr på 400 000 000 kroner (fire-hundre-millioner-kroner) for overtredelse av §§ 9, 17, 24 og 25 i lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. Hjemmelen er hvitvaskingsloven § 49, jf. § 50.

Dette vedtaket kan påklages innen tre uker etter at vedtaket er mottatt. Klage sendes Finanstilsynet. Klageinstans er Finansdepartementet. Forvaltningslovens §§ 18 og 19 om partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, gjelder. Det kan søkes om utsatt iverksetting av vedtaket, jf. forvaltningsloven § 42.

Overtredelsesgebyrer innkreves av Skatteetaten ved Statens innkrevingsentral. I tilfeller der vedtaket ikke påklages vil Statens innkrevingsentral sende krav om betaling umiddelbart etter

klagefristens utløp. I tilfeller der vedtaket påklages, sendes kravet etter at klagen er avgjort av Finansdepartementet. Statens innkrevingssentralens frist for betaling er 3 uker etter faktura er sendt.

For Finanstilsynet

Ann Viljugrein  
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Anders Schiøtz Worren  
seksjonsleder

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*