



Kultur- og kirkedepartementet  
Postboks 8030 Dep  
0030 Oslo

Att.: underdirektør Åsta Skre

Også sendt på e-post til [postmottak@kkd.dep.no](mailto:postmottak@kkd.dep.no)

Deres ref.	Deres brev	Vår ref.	Dato
2006/03208 AØ/JS ASK	31.03.2009	2009/00292 FNH 200700082 Spafo	25.06.2009

## Høring – forslag til forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill uten norsk tillatelse

Finansnærings Hovedorganisasjon (FNH) og Sparebankforeningen i Norge viser til Kultur- og kirkedepartementets høringsbrev 31. mars 2009 med utkast til forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill uten norsk tillatelse.

### 1. Generelt

Forskriften skal gis med hjemmel i totalisatorloven § 3 første ledd, pengespilloven § 2 fjerde ledd og lotteriloven § 11. Disse bestemmelsene som ble vedtatt ved lov 19. desember 2008 nr. 117 om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen (betalingsformidling med mer), jf. Ot.prp. nr. 80 (2007-2008), fastsetter foruten forskriftshjemler virkeområdet for forbudet mot betalingsformidling av beløp til og fra pengespill uten norsk tillatelse.

FNH og Sparebankforeningen avga felles høringsuttalelse 15. februar 2008 til departementets forslag til de nevnte lovendringer. Som kjent stilte vi oss av flere grunner kritiske til at et særnorsk betalingsformidlingsforbud ville kunne hindre at folk i Norge får tilgang til pengespill som markedsføres og tilbys av utenlandske operatører.

Etter dette er det avholdt møter med representanter fra departementet og Lotteritilsynet, sistnevnte i forbindelse med utarbeidelsen av forskriftsutkastet som nå er gjenstand for alminnelig høring. Vi har i under hele denne regelverksprosessen vært nøye med å presisere at et eventuelt forbud mot betalingsformidling av beløp til og fra pengespill uten norsk tillatelse, bare må basere seg på tiltak og kontrollfunksjoner som det er mulig for banker og finansieringsforetak å kunne etterleve. Det var derfor fornuftig av departementet i Ot.prp. nr. 80 (2007-2008) å foreslå forskriftshjemler for å kunne fastsette nærmere regler om omfanget, tiltak og gjennomføringen for øvrig av de lovbestemte betalingsformidlingsforbudene.

FNH og Sparebankforeningen avgir felles høringsuttalelse til forskriftsutkastet, og vil nedenfor under pkt 2 kommentere de enkelte bestemmelser i forskriftsutkastet.

## 2. Kommentarer til enkeltbestemmelser i forskriftsutkastet

### *Til utkastet § 3 Anvendelsesområdet*

For å sikre like vilkår for alle aktører på betalingsformidlingsområdet er det viktig at bestemmelsen om virkeområdet i utkastet til § 3 utformes slik at alle virksomheter som har rett til å tilby betalingstjenester i Norge, blir omfattet av reglene i forskriften.

Det eksisterer i dag ingen samlet offentligrettslig lovgivning om hvem som har rett til å tilby betalingstjenester i Norge, men på grunnlag av enkeltstående bestemmelser i ulike lover vil følgende institusjonstyper i dag kunne tilby pengeoverføringer til utlandet:

- Banker (jf. forretningsbankloven og sparebankloven samt finansieringsvirksomhetsloven § 1-4 nr. 1) og filialer i Norge av utenlandske banker og kredittinstitusjoner (jf. finansieringsvirksomhetsloven § 1-4 nr. 4 og nr. 5),
- finansieringsforetak (jf. finansieringsvirksomhetsloven kapittel 3) og filialer i Norge av utenlandske finansieringsforetak (finansieringsvirksomhetsloven § 3-4),
- foretak som driver valutavirksomhet (der konsesjonen inkluderer betalingsformidling med utlandet, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 4a-1),
- e-pengeforetak (jf. e-pengeforetaksloven) og
- Norges Bank.

Norge er som kjent i ferd med å gjennomføre EU's betalingstjenestedirektiv av 13. november 2007 (2007/64/EF) i norsk rett. Betalingstjenestedirektivet inneholder både regler om forholdet mellom institusjon og kunde (de privatrettslige forhold) og bestemmelser som gjelder organiseringen av institusjonenes virksomhet (de offentligrettslige forhold – særlig om betalingsforetak som ny foretakstype).

Finansdepartementet oppnevnte 9. januar 2008 en arbeidsgruppe for utarbeiding av forslag til regler til gjennomføring av betalingstjenestedirektivet. Arbeidsgruppen leverte sin første delrapport om de privatrettslige forholdene i direktivets del III og IV i februar 2009, med forslag til omfattende endringer i finansavtaleloven, jf. Ot.prp. nr. 94 (2008-2009) og Besl. O. nr. 130 (2008-2009). Lovvedtaket ble sanksjonert 19. juni 2009.

Arbeidsgruppens andre delrapport om den offentligrettslige reguleringen av betalingsformidlingsvirksomhet med hovedvekt på den nye institusjonstypen betalingsforetak, ble overlevert Finansdepartementet 9. juni 2009. Rapporten ble sendt på høring 22. juni. Her foreslås for gjennomføring av betalingstjenestedirektivet bl.a. et nytt kapittel 4b i finansieringsvirksomhetsloven som inkluderer en ny bestemmelse § 4b-1 første ledd om hvem som har rett til å yte betalingstjenester i Norge:

### *§ 4b-1. Rett til å tilby betalingstjenester*

#### *(1) Betalingstjenester kan bare ytes av*

- 1. kredittinstitusjoner som nevnt i § 1-4 første ledd nr. 1 og 4,*

2. foretak som utsteder betalingsmidler i form av elektroniske penger etter lov av 13. desember 2002 nr. 74 om e-pengeforetak,
3. postgirokontorer som etter norsk lov har rett til å yte betalingstjenester,
4. foretak med tillatelse til å drive betalingstjenestevirksomhet etter reglene i § 4b-2, samt utenlandske betalingsforetak som nevnt i annet ledd,
5. Norges Bank når den ikke handler i egenskap av offentlig myndighet, jf. lov av 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet (sentralbankloven) § 1 annet ledd, og
6. Den norske stat samt norske kommuner og fylkeskommuner når disse ikke handler i egenskap av offentlig myndighet.

Tilsvarende opplisting er inntatt i den reviderte finansavtalelov § 1 annet ledd. Lett forenklet åpner betalingstjenestedirektivet og de nevnte lovendringer for at følgende institusjoner vil kunne drive betalingstjenestevirksomhet i Norge:

- Banker
- Filialer i Norge av utenlandske kredittinstitusjoner
- E-pengeforetak
- Postgirokontor (som dog ikke eksisterer i Norge i dag)
- Betalingsforetak (den nye foretakstypen) og filialer i Norge av utenlandske betalingsforetak
- Norges Bank
- Den norske stat, fylkeskommuner og kommuner

Det er i lovutkastet fra arbeidsgruppen foreslått at betalingsforetak og andre som har rett til å yte betalingstjenester i Norge underlegges tilsyn etter kredittilsynsloven av 7. desember 1956 nr. 1.

FNH og Sparebankforeningen anbefaler at Kultur- og kirke departementet tilpasser forskriftens § 3 til de regler som nå er under behandling for gjennomføring av betalingstjenestedirektivet. For å kunne ta høyde for en nær forestående ny lovgivning om hvem skal kunne drive betalingstjenestevirksomhet i Norge, foreslår vi at forskriftsutkastet § 3 omformuleres til:

*”Forskriften gjelder for banker, finansieringsforetak, betalingsforetak, e-pengeforetak, filialer i Norge av utenlandske kredittinstitusjoner og betalingsforetak samt andre som yter betalingstjenester i Norge. ”*

#### *Til utkastet § 4 Forbud mot betalingsformidling*

Forskriftsutkastet § 4 første ledd gjentar etter det vi kan se essensen i formidlingsforbudet slik dette kommer til uttrykk i pengespilloven § 2 første ledd mv. Lovene bruker imidlertid begrepet (spill) ”innsats”, mens forskriftsutkastet bruker ”innskudd”. Vi anbefaler at også forskriften bruker begrepet ”innsats” slik at det ikke blandes sammen med innskuddsvirksomhet.

Vi oppfatter forskriftsutkastet § 4 annet ledd slik at omfanget av formidlingsforbudet etter første ledd begrenses med hensyn til hvilke betalingstjenester som vil omfattes. Her fremgår

det at formidlingsforbudet gjelder ”betaling med bruk av debet- og kredittkort, bankoverføring og e-penger”.

Etter vår vurdering er den foreslåtte forskriftsteksten i annet ledd på den annen side misvisende i lys av formuleringen i tredje ledd. ”Forbudet” i tredje ledd gjelder de betalinger som kan identifiseres etter et brukerstedskodesystem, men med referanse til forbudet som beskrevet i leddene foran. Det vil således etter vår vurdering være overflødig i annet ledd å ha med transaksjonstypene ”bankoverføring og e-penger” når det bare er betalingskorttransaksjoner som kan identifiseres og eventuelt avvises på grunnlag av et brukerstedskodesystem. For å unngå uklarhet og misforståelser om regel forståelsen mener vi prinsipielt at transaksjonstypene ”bankoverføring og e-penger” må tas ut av utkastet til § 4 annet ledd.

For øvrig har vi følgende synspunkter på formuleringer og begrepsbruk i utkastet til § 4 annet ledd (som også får betydning for tredje og fjerde ledd):

- For det første mener vi at skillet mellom debetkort og kredittkort i denne sammenheng ikke er relevant så lenge begge korttyper faller innenfor forbudet. Vi foreslår i stedet fellesbetegnelsen ”betalingskort” som er godt innarbeidet i lovgivningen og avtalepraksis.
- Det er ikke på betalingsstadiet korttransaksjonen eventuelt stanses (avvises) mot angitt brukerstedskode, men allerede på autorisasjonstidspunktet for betalingsordren. Dette bør reflekteres i bestemmelsen. Begrepet ”betalingsordre” er definert i finansavtaleloven ny § 12 bokstav b), jf. Ot.prp. nr. 94 (2008-2009), og erstatter langt på vei det tidligere begrepet ”betalingsoppdrag”.
- Videre er begrepet ”bankoverføring” både upresist og uten forankring i norsk rett. Om det er en bank, e-pengeforetak eller et betalingsforetak som gjennomfører betalingsordren vil i denne sammenheng være uten betydning. Vi foreslår at departementet i stedet benytter begrepet ”betalingstransaksjon” slik dette er definert i finansavtaleloven ny § 12 bokstav a), jf. betalingstjenestedirektivets artikkel 4 nr. 5 og Ot.prp. nr. 94 (2008-2009): ”Betalingstransaksjon: handling som iverksettes av en betaler eller betalingsmottaker for å innbetale, overføre eller ta ut midler, uten hensyn til eventuelle underliggende forpliktelser mellom betaleren og betalingsmottakeren”.
- Endelig foretrekker vi en begrepsbruk som innebærer at transaksjoner *avvises*, ikke sperres, låses eller stanses. Finansavtaleloven har i ny § 26 bokstav b) regler om avvisning av betalingsorde, jf. Ot.prp. nr. 94 (2008-2009).

Vi kan slutte oss til departementets avgrensning i § 4 *tredje ledd* om at formidlingsforbudet begrenses ytterligere til de betalingsorde som kan identifiseres etter et brukerstedskodesystem. En annen ordning ville ikke vært mulig å gjennomføre for betalingsformidlerne, med unntak av eventuelle avvisingspålegg fra Lotteritilsynet basert på et oppgitt entydig kontonummer tilhørende spillskapet eller spillskapets medhjelper, jf. utkastet § 4 *fjerde ledd*).

I forskriftsutkastet § 4 *fjerde ledd* foreslås det at Lotteritilsynet kan pålegge institusjonene å ”sperre betalingsoverføringer til og fra bestemte kontonummer”. Det er ingen holdepunkter i høringsnotatet om et slikt pålegg skal gis i form av et enkeltvedtak eller en forskrift i forvaltningslovens forstand. I og med at et slikt pålegg vil måtte gjelde generelt for alle

institusjoner som kan overføre og/eller motta betalinger fra angjeldende kontonummer, vil vi anta at en forskrift er mest aktuelt. På den annen side vil enkeltvedtak være mindre omstendelig å fastsette, men da vil hver enkelt institusjon som omfattes av pålegget måtte underrettes direkte om enkeltvedtaket.

Det fremgår som nevnt av fjerde ledd at institusjonene etter pålegg skal sperre (eller mer presist avvise) betalingsoverføringer *fra* bestemte kontonumre, typisk ved gevinstutbetalinger i pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Slike gevinstutbetalinger fra et ”forbudt” kontonummer skal da ikke godskrives oppgitt betalingsmottaker (spillerens konto), men vil bli godskrevet den norske mottakerbankens egen interimskonto. Mottakerbanken som ikke har rett å beholde denne gevinstutbetalingen, vil måtte returnere beløpet for godskriving av det ”forbudte” kontonummeret. Etter ordlyden i utkastet til § 4 fjerde ledd vil slik tilbakesendelse av gevinstutbetalinger være forbudt, men vi legger til grunn at banken vil måtte gjøre det på denne måten som en nødvendig del av avvisningsprosedyrene.

Vi foreslår videre at forbudet begrenses til elektroniske betalingstransaksjoner. For eksempel vil det ikke være praktisk mulig ved kontant honorering av sjekker og bankremitter i bankekspedisjoner (over skranken) å kunne kontrollere og oppdage at sjekken/remissen er utstedt av et spillerselskap eller dets medhjelper uten tillatelse fra norske lotterimyndigheter.

For øvrig viser vi til våre synspunkter på begrepsbruken under kommentarene til § 4 annet ledd, som også får betydning for utformingen av fjerde ledd.

FNH og Sparebankforeningen vil på grunnlag av ovennevnte kommentarer foreslå at utkastet til § 4 omformuleres slik:

*”Det er forbudt for virksomheter som nevnt i § 3 å formidle betaling av innsats og gevinst i pengespill som ikke har tillatelse i Norge.*

*Forbudet gjelder ved autorisasjon av betalingsordre der betalingskort er benyttet.*

*Forbudet omfatter betalingsordre som kan identifiseres etter et brukerstedskodesystem.*

*Lotteritilsynet kan ved forskrift eller enkeltvedtak gi pålegg til virksomheter som nevnt i § 3, om å avvise elektroniske betalingstransaksjoner til og fra entydig bestemte kontonumre.”*

I høringsnotatet under pkt 3.4 skriver departementet innledningsvis at bank- og finansinstitusjonene må ha et system som aksepterer transaksjoner til og fra kontonummer tilhørende spillerselskaper med norsk tillatelse, bl.a. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, uavhengig av betalingsform. Vi vil her vise til høringsuttalelsen fra Finansieringsselskapenes forening 5. juni 2009 der denne problemstillingen drøftes nærmere under punkt 2 i brevet. FNH og Sparebankforeningen slutter seg til foreningens skepsis til en slik spesialbehandling av tillatte spillerselskaper i Norge og muligheten for innføring av alternative brukerstedskoder for spillerselskaper med norsk tillatelse.

For egen del vil vi særlig fremheve slik også Finansieringsselskapenes Forening poengterer i sin uttalelse, at kortutstedere som av hensyn til risikoen for å måtte dekke sine kunders spillegjeld etter strl.ikrtl. § 12, må kunne sperre alle transaksjoner til og fra spillerselskaper, uansett om spillerselskapet har tillatelse i Norge eller ikke.

### *Til utkastet § 5 Opplysningsplikt*

Utkastet til § 5 fastsetter en opplysningsplikt for betalingsformidlerne overfor Lotteritilsynet og innebærer en tilsidesettelse av bankers og andre finansinstitusjoners lovbestemte taushetsplikt om kundeopplysninger etter bl.a. forretningsbankloven § 18, sparebankloven § 21 og finansieringsvirksomhetsloven § 3-14. Tilsidesettelse av slik taushetsplikt må ha hjemmel i lov.

Opplysningsplikten vil omfatte navn, adresse og kontonummer tilhørende betalingsmottaker. Departementet presiserer at opplysninger om enkeltpersoner ikke berøres av opplysningsplikten (dette selv om enkeltpersoner vil være betalingsmottaker ved gevinstutbetalinger!). Vi gjør i denne forbindelse oppmerksom på at også opplysninger om andres bankers kunder herunder utenlandske banker og utenlandske spillskaper, vil være taushetsbelagte etter de nevnte lovbestemte taushetsregler.

FNH og Sparebankforeningen kan ikke se at verken totalisatorloven, pengespilloven og lotteriloven gir tilstrekkelig hjemmel for en forskriftsbasert opplysningsplikt som foreslått i utkastet § 5. Bestemmelsen kan derfor etter vår mening ikke medtas i forskriften før det eventuelt foreligger nødvendig lovhjemmel.

Uavhengig av hjemmelsspørsmålet vil opplysninger om navn, adresse og kontonummer ved bruk av et betalingskort ikke bli registrert dersom betalingsordren blir avvist dvs. ikke autorisert. Slike opplysninger vil derfor normalt ikke være tilgjengelige og kan således heller ikke oppgis til myndighetene eller andre.

### *Til utkastet § 6 Krav til rapportering*

Med det uttalte formål å kunne vurdere effekten av betalingsformidlingsforbudet foreslår departementet i forskriftsutkastet § 6 at bank- og finansinstitusjonene skal ilegges en rapporteringsplikt til Lotteritilsynet. Rapporteringen skal normalt være årlig og angi antall betalingsoverføringer som er stanset totalt og fordelt på betalingsform og metode (brukerstedskode eller pålegg). Rapporten skal leveres Lotteritilsynet elektronisk på fastsatt skjema.

FNH og Sparebankforeningen kan ikke se at se at verken totalisatorloven, pengespilloven eller lotteriloven, herunder de nye forskriftshjemlene, gir tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å ilegge institusjonene en rapporteringsplikt til Lotteritilsynet som foreslått i utkastet til § 6. En slik kostnadskreven og byrdefull rapporteringsplikt må etter legalitetsprinsippet være fastsatt i eller i medhold av lov. Etter vår vurdering vil en slik oppgave ligge klart utenfor de fastsatte forskriftshjemlene som gir departementet kompetanse til å gi nærmere regler om "omfanget og gjennomføringen av betalingsformidlingsforbudet". En statistikkrapportering som foreslått kan ikke sies å falle innenfor verken omfanget eller gjennomføringen av selve det operative formidlingsforbudet.

Vi kan heller ikke se at institusjonenes rapportering til Valutaregisteret vil kunne tilflyte Lotteritilsynet, se uttalelsen i høringsnotatet pkt. 4 om økonomiske og administrative konsekvenser. Etter det vi kan se har ikke Lotteritilsynet i dag hjemmel til innsyn i disse rapportene verken direkte overfor den rapporterende institusjon (se forrige avsnitt) eller i



forhold til Valutaregisteret. Valutaregisterloven angir i § 6 hvilke myndighetsorganer som har innsynsrett i Valutaregisteret.

Med vennlig hilsen

for Finansnæringens Hovedorganisasjon

Tore A. Hauglie  
fagdirektør

for Sparebankforeningen i Norge

Per Erik Stokstad  
ass. direktør