



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Kultur- og kirke departementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref
07/4982 FM ALB

Dato
14.02.2008

Høring - forslag til forbud mot medvirkning til fjernspillvirksomhet i form av betalingsformidling for fjernspill uten norsk tillatelse

Finansdepartementet viser til høringsbrev fra Kultur- og kirke departementet 13. november 2007 med forslag til forbud mot medvirkning til fjernspillvirksomhet i form av betalingsformidling for fjernspill uten norsk tillatelse.

Under henvisning til uttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling og Bankklagenemnda, legger Kultur- og kirke departementet til grunn at fjernspillvirksomhet utfordrer forståelsen og rekkevidden av gjeldende forbud mot avholdelse, formidling og medvirkning til pengespill uten norsk tillatelse. Siden elektronisk betalingsformidling er en viktig forutsetning for gjennomføring av fjernspillvirksomhet, foreslås det i høringsnotatet at det fremmes lovforslag om at formidling av betaling fra personer i Norge til fjernspilltilbydere uten norsk tillatelse skal regnes som medvirkning til pengespillvirksomhet uten tillatelse. Etter Kultur- og kirke departementets syn vil dette innebære en presisering av gjeldende medvirkningsbestemmelser i lotteriloven og pengespilloven og av straffebestemmelsen i totalisatorloven, og kunne bidra til å forebygge at fjernspillaktivitet fører til problemer i form av økt spilleavhengighet i befolkningen, skatteunndragelse for premier, hvitvasking m.v.

Forslaget vil i første rekke berøre norske banker, finansieringsselskaper og andre virksomheter som bistår i overføring av betaling for fjernspill fra spillere i Norge. Det forutsettes i forslaget at betalingsformidleren ved hjelp av brukerkodesystemer kan identifisere den aktuelle betalingen som betaling for fjernspill, for derved å kunne stanse videre autorisasjon av transaksjonen. Presiseringen innebærer at betalingsformidleren har saklig grunn til å avstå fra å utføre et betalingsoppdrag, jf. finansavtaleloven § 14. Forslaget til presisering berører ikke den enkelte spiller, annet enn at vedkommendes forsøk på å betale for fjernspill uten norsk tillatelse via betalingsformidlere som omfattes av forslaget, vil bli avvist.

Det er nå usikkerhet med hensyn til ansvar for betalingsformidlere i forbindelse med pengespillvirksomhet. Finansinstitusjonene må samtidig forholde seg til institusjonenes kontraheringsplikt etter finansavtaleloven § 14. En lovbestemmelse som foreslått vil etter Finansdepartementets oppfatning bidra til å klargjøre finansinstitusjonenes ansvar med hensyn til betalingsoppdrag i forbindelse med pengespillvirksomhet. Finansdepartementet ser det videre som positivt at forslaget legger til grunn at det skal være mulig for betalingsformidleren å overholde forbudet ved hjelp av rutiner og tekniske tilpasninger som allerede i dag er tatt i bruk av flere kredittkortselskap som opererer i Norge. Dette bidrar til å begrense kostnadene som finansinstitusjonene eventuelt vil få ved å innrette seg etter forbudet.

Finansdepartementet kan ikke se av høringsnotatet at det ved hjelp av dagens brukersteds-koder i forbindelse med autorisasjonen av et betalingsoppdrag, er mulig å skille mellom pengespillvirksomhet som etter norsk rett henholdsvis er lovlige og ulovlige. Finansdepartementet legger til grunn at institusjonene på en relativt enkel måte må kunne skille mellom betalingsoverføringer til pengespillvirksomhet som er lovlig etter norsk rett, og de pengespill som ikke er gitt tillatelse etter lotteriloven, pengespilloven eller totalisatorloven, slik at hensynene bak forslaget blir tilstrekkelig ivarettatt. Det er mulig dette kan ivaretas ved at Lotteri- og stiftelsestilsynet bruker ressurser på å utarbeide oversikter over spilltilbydere som retter seg mot det norske markedet uten å ha norsk tillatelse, og formidler dette videre til betalingsformidleren. Se også brev fra Kredittilsynet til Finansdepartementet 18. desember 2006, oversendt til Kultur- og kirke departementet i Finansdepartementets brev 9. januar 2007, der Kredittilsynet uttrykker behov for slik oversikt fra Lotteri- og stiftelsestilsynet som et supplement til bruken av brukersteds-koder, da dette vil forenkle og effektivisere betalingsformidlerens identifisering av transaksjoner som skal nektes gjennomført.

Kultur- og kirke departementet opplyser i høringsnotatet at det vil være muligheter for å omgå forbudet, ved at spillere oppretter konti hos utenlandske betalingsformidlere som ikke dekkes av forbudet. Kultur- og kirke departementet antar imidlertid at opprettelse av slik utenlandsk konto i praksis vil innebære en barriere mot fjernspillaktivitet for et stort antall brukere. Finansdepartementet legger til grunn at norske finansinstitusjoner ikke vil ha noe ansvar med tanke på å søke å hindre slik omgåelse. Finansdepartementet antar også at det vil kunne være forholdsvis enkelt for de som ønsker

det, å omgå forbudet ved å bruke utenlandsk betalingsformidler. Økt bruk av utenlandsk betalingsformidler vil igjen kunne få betydning for bl.a. skattekontroll og kontroll med hvitvasking.

Det fremgår videre av høringsnotatet at det forutsettes et samarbeid mellom Lotteri- og stiftelsestilsynet og Kredittilsynet om praktisk tilsyn og håndheving av de nye bestemmelsene. Som påpekt i nevnte brev fra Kredittilsynet 18. desember 2006, vil det måtte være Lotteri- og stiftelsestilsynet som fastsetter relevante systemer for oppfølging av regelendringene. Siden Kredittilsynet har systemer for innhenting av informasjon fra foretakene som er underlagt dets tilsyn, anser Kredittilsynet at det kan være hensiktsmessig at informasjon utveksles mellom de to tilsynene. Kredittilsynet anser at oversendelse av relevante opplysninger til Lotteri- og stiftelsestilsynet er innenfor rammen av unntakene fra tilsynets taushetsplikt. Finansdepartementet tar Kredittilsynets vurdering på dette punkt til orientering.

Kultur- og kirkedepartementet har videre vurdert forslaget opp mot Norges internasjonale forpliktelser, herunder forholdet til EØS-avtalen og WTO. Departementet vurderer i høringsnotatet forbudet opp mot EØS-avtalens prinsipp om fri flyt av tjenester og etableringsretten, og i forhold til EU's sekundærlovgivning som gjennom EØS-avtalen er gjennomført, eller kan ventes gjennomført, i norsk rett. Det konstateres innledningsvis at pengespillvirksomhet omfattes av EØS-avtalens bestemmelser om etableringsrett, jf. art. 31, og fri flyt av tjenester, jf. art. 36, og at regulering av pengespilltjenester som innebærer restriksjoner i utøvelse av slik virksomhet må være forenlig med EØS-avtalen art 13, og være begrunnet i hensynet til å beskytte offentlig moral, orden og sikkerhet, eller vern om liv og helse. Kultur- og kirkedepartementet konkluderer i høringsnotatet med at en regulering som foreslått vil være i samsvar med læren om "tvingende allmenne hensyn", der de foreslåtte tiltak er egnet til å nå de fastsatte målsettinger, samtidig som de er nødvendige og forholdsmessige i forhold til målsettingen med reguleringen. Finansdepartementet har ingen særskilte merknader til Kultur- og kirkedepartementets vurderinger på dette punkt, og legger til grunn at problemstillingen er nøye vurdert av departementet.

I høringsnotatet vises det også til Norges EØS-rettslige forpliktelser med hensyn til betalingstjenester som følge av norsk gjennomføring av EØS-regler som svarer til EU's sekundærlovgivning, herunder direktiv 98/26/EF om endelig oppgjør i betalingssystem og i oppgjørssystem for verdipapirer, og EU-kommisjonens forslag til nytt direktiv om betalingstjenester. Når det gjelder forslaget til nytt betalingstjenedirektiv viser Kultur- og kirkedepartementet til at dette kan legge begrensninger for norske myndigheters adgang til å regulere betalingsformidling, men legger til grunn at direktivforslaget i hovedsak tar sikte på en harmonisering av tekniske løsninger og tilrettelegging av infrastruktur for å sikre like konkurransevilkår for betalingstjenester i det indre marked. Departementet vurderer at forslaget til begrensning i

betalingsformidling for fjernspill uten norsk tillatelse, ikke vil være i strid med foreliggende eller foreslåtte direktiver, slik at betalingsformidlere må forholde seg til nasjonal lovgivning som ikke er berørt av fellesskapsretten og som angår pengespill.

Kommisjonens forslag til betalingstjenestedirektiv ble endelig vedtatt i EU 13. november 2007, se Europaparlaments- og rådsdirektiv 2007/64/EF om betalingstjenester i det indre marked. Direktivet regulerer harmonisering av markedsadgang og virksomhetsregler for betalingsformidlere som ikke er kredittinstitusjoner, vilkår og regler for betalingsformidlingen og informasjonskrav til tilbyderne av tjenestene, og rettigheter og forpliktelser for brukere og tilbydere av betalingstjenester. Direktivet regulerer dermed både den offentligrettslige og den privatrettslige siden ved betalingstjenester. Direktivet er EØS-relevant og vil etter innlemmelse i EØS-avtalen, bli gjennomført i norsk rett. Finansdepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe som innen 15. desember 2008 skal komme med forslag til lovbestemmelser for gjennomføring av direktivet. Arbeidsgruppen skal også se på hvilket handlingsrom norske myndigheter har ved gjennomføringen av EØS-regler som svarer til direktivet. Finansdepartementet har på denne bakgrunn ikke endelig tatt stilling til eller vurdert norske myndigheters handlingsrom under direktivet for så vidt gjelder regulering av betalingsformidling, eller hvilke eventuelle begrensninger betalingstjenestedirektivet vil kunne medføre for norske myndigheters reguleringsadgang. Når det gjelder betalingsformidlerens adgang til å nekte gjennomføring av et betalingsoppdrag, er imidlertid den endelige direktivteksten noe endret i forhold til Kommisjonens forslag, se art. 65 nr. 2 (Refusal of payment orders):

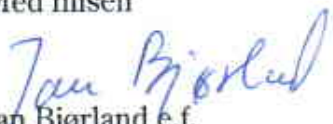
"In cases where all the conditions set out in the payer's framework contract are met, the payer's payment service provider shall not refuse to execute an authorised payment order irrespective of whether the payment order is initiated by a payer or by or through a payee, unless prohibited by other relevant Community or national legislation." (vår understrekning)


Etter Finansdepartementets vurdering styrker dette departementets tidligere foreløpige vurdering av at nasjonal lovgivning kan sette begrensninger med hensyn til betalingsformidlers adgang til å gjennomføre en betalingstransaksjon.

Under vurderingen av administrative og økonomiske konsekvenser som følge av forslaget, legger Kultur- og kirke departementet til grunn at virksomheter som i dag foretar betalingsformidling fra norske spillere til ulovlige fjernspill, må innføre rutiner for å hindre at betalingsformidlingsvirksomheten er ulovlig. Videre må Lotteri- og stiftelsestilsynet måtte etablere en tilsynsordning, som det etter departementets syn er naturlig å etablere i samarbeid med Kredittilsynet som fører tilsyn med de berørte finansieringsinstitusjonene. Finansdepartementet viser til det som er nevnt ovenfor når det gjelder tilsynssamarbeidet mellom Kredittilsynet og Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Finansdepartementet har ingen særskilte merknader til forslaget til lovtekst.

Med hilsen


Jan Bjørland e.f.
ekspedisjonssjef


Erling G. Rikheim
avdelingsdirektør

Gjenpart: Kredittilsynet