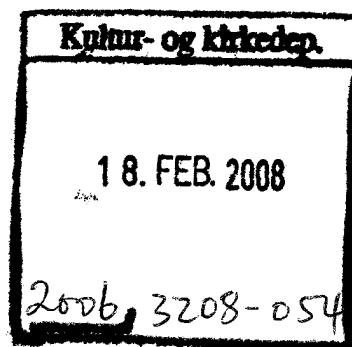




Finansieringsselskapenes Forening

Kulturdepartementet
Postboks 8030, Dep
0030 OSLO



Deres ref.

2006/03208 AØ/JS ASK

Vår ref.

JFH

Oslo

14. februar 2008

HØRING – MEDVIRKNING TIL FJERNSPILLVIRKSOMHET I FORM AV BETALINGSFORMIDLING

Vi viser til departementets brev av 13.11.2007 om forslag til presisering av 3 lover knyttet til spillvirksomhet, slik at betalingsformidling for pengespill uten norsk tillatelse, vil kunne regnes som medvirkning til overtredelse av disse lover. Reguleringen vil spesielt berøre betalingsformidling for elektronisk formidlede pengespill, såkalte fjernspill.

Overtredelse av loven skal etter forslaget kunne innebære pålegg om å rette det ulovlige forhold, eller at den ulovlige virksomheten skal måtte opphøre eller stenge. I den forbindelse foreslås det en hjemmel for å kunne ilegge tvangsmulkt som pressmiddel. Overtredelse vil i prinsippet også kunne være straffbart.

1. Sammendrag

- Lovforslaget er lite treffsikkert i forhold til formålet og vil ha begrenset virkning over tid. Det vil føre til at virksomhet flyttes ut av Norge og vil således være negativt for norske finansforetak. Vi anbefaler derfor at det ikke gjennomføres.
- Subsidiært, dersom forslaget likevel gjennomføres, må det knyttes opp mot kontroll av opplysninger om brukerstedet som følger med transaksjonen når denne verifiseres og autoriseres hos kortutsteder. I dag er dette kun MCC-kode 7995.

2. Generelt

Finansieringsselskapenes Forening (Finfo) representerer i denne forbindelse utstedere (som ikke er banker) av ulike kredittkort knyttet til de internasjonale kortsystemer samt selskaper som inngår avtaler om innløsning av korttransaksjoner med brukersteder.

Finfo har merket seg at i mange land anses internettspill som et voksende problem som truer nasjonale spill. Nasjonale spill kan sees som en form for frivillig beskatning som gir staten store inntekter som benyttes til ulike gode formål som ellers ikke kan prioriteres i de ordinære budsjetter. Nasjonale spill har avkastningskrav (les: lav gevinstprosent) som vanskelig kan opprettholdes eller nås i konkurranse med rent kommersielle spilleformer. I tillegg anføres gjerne et moralsk argument som at kommersielle spill gir større fare for spillavhengighet og også ofte kan være en kanal for hvitvasking av penger.

Utover denne generelle kommentaren vil Finfo ikke ytterligere kommentere de politiske valg som ligger bak forslaget. Vi vil nøye oss med å kommentere praktiske problemstillinger og konsekvenser knyttet til gjennomføringen og håndhevelsen av et slikt påtenkt forbud. Våre kommentarer vil være begrenset til bruk av internasjonale kort som betaling for deltakelse i fjernspill. Bruk av nasjonale kortordninger som BankAccept, betalingsløsninger som nettbank, bruk av sjekk og håndtering av gevinstutbetaling, er virksomhet som tilbys av banker og vil ikke bli nærmere kommentert av oss. Også banker utsteder imidlertid kort med internasjonalt spor.

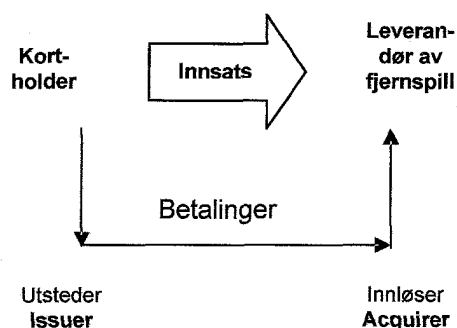
3. Kort om betalingssystemene

I de internasjonale kortsystemene er det fire roller som skal ivaretas av ulike aktører. Rollene er kortinnehaver (i dette tilfelle spiller), kortutsteder, innløser og brukersted (fjernspilleverandør). Dagens kortsystemer organiserer seg på to ulike måter, som treparts-systemer eller fireparts-systemer. I et trepart-system (typisk American Express og Diners Club) er innløser og utsteder av kort samme aktør. Disse kortene benyttes ikke i forbindelse med "gaming". I et firepart-system (typisk Visa og Mastercard) er rollene besatt av fire forskjellige aktører. Riktignok kan man også her finne eksempler på at innløser og utsteder av kort er samme aktør, men i forhold til fjernspill, er dette sjeldent forekommende.

Innløseren kan også legge selve innsamlingen av transaksjonene til en femte aktør – en innsamler. Dette er en teknisk løsning som har liten betydning for de prinsipielle sidene ved måten kortsystemene er organisert på. Noen ganger – og dette er kanskje særlig aktuelt ved fjernspill – kan brukerstedet ha valgt å samarbeide med et regnskapskontor eller en betalingsformidler som håndterer innbetaling av innsats og utbetaling av gevinst. Det vil da kunne skje at det er denne enheten som inngår avtale med innløser om honorering av korttransaksjoner.

Nedenstående figur viser hvordan de viktigste betalingsstrømmene går i et fireparts-system:

Betalingsstrømmen i firepartssystem



Partene i figuren er:

- Kortholder: Person som disponerer og står juridisk ansvarlig for bruken av kortet
- Utsteder: Virksomhet som utsteder kort til kortholder. Dette kan være en bank eller et finansieringsselskap/kredittforetak.
- Innløser: Virksomhet som leverer tjenester til brukerstedet, herunder oppgjør for betalingstransaksjoner foretatt med kort. Innsamling av transaksjoner foretas av innløser, eller profesjonelle transaksjonsinnsamlere gjør denne oppgaven for innløseren.
- Brukersted: I dette tilfelle leverandør av fjernspilltjenester der kortet kan benyttes.

For å kunne etablere seg som utsteder eller innløser av Visa/Mastercard er det nødvendig med lisens fra rettighetshaverne til kortsystemet. Visa Inc. har hovedkontor i San Francisco. Virksomheten i Europa er skilt ut i Visa Europe som en egen enhet med hovedkontor i London. Mastercard Worldwide har hovedkontor i New York. Europa er egen region med hovedkontor i Brussel. Som regel er adgangen til å gi lisens delegert ned på nasjonalt nivå.

I forbindelse med innvilgelse av lisens forplikter rettighetshaveren seg til å følge et detaljert sett av vilkår fastsatt på sentralt eller regionalt nivå. Slike felles vilkår er nødvendig for å samordne et betalingssystem som består av en rekke små aktører som hver betjener en liten del av verdikjeden. Det er viktig for funksjonaliteten og tilliten til systemet, at dette fremstår som en enhet. Retningslinjene regulerer ulike forhold som krav til standarder, sikkerhet i systemet (maskinvare/software), rutinebeskrivelser, prinsipper for avtalevilkår mellom aktørene, håndtering av feil mv.

Innløser forplikter seg til å honorere alle kort innenfor det enkelte kortsystem. Det er ikke adgang til diskriminering på bakgrunn av hvor kortet er utstedt.

4. Gjennomføring av en betalingstransaksjon

Når kort blir benyttet som betaling for en netjtjeneste, vil det blir foretatt en autorisasjonsforespørsel gjennom nettet. For norske kort vil denne som regel gå til norsk kortutsteder. Forespørselen vil inneholde opplysninger om kortet som gjør at utsteder kan kontrollere om kortet er gyldig, at det med rimelig grad av sikkerhet er benyttet av rett innehaver og at det eksisterer tilstrekkelig midler til dekning av transaksjonen. Når transaksjonen er autorisert og verifisert har kortutsteder garantert oppgjør.

Med forespørselen vil det følge en såkalt Merchant Category Code (MCC) som identifiserer brukerstedets næringsvirksomhet. Andre opplysninger om brukerstedet følger ikke med – heller ikke i hvilket land brukerstedet er etablert. For spill er MCC-koden 7995. Kortutsteder kan legge inn sperrer mot denne koden. Transaksjonen vil da ikke bli autorisert og normalt vil kortholder som følger av dette bli avvist av nettstedet.

5. Nærmere om MCC-koden

MCC-koden fastsettes av brukersted og innløser i fellesskap i henhold til de felles vilkår. Utsteder har ingen innflytelse på dette. På grunn av økt fokus omkring nettspill, er det særlig fra Visa, men også fra Mastercard, presisert at det er viktig at kodene er korrekte.

Alle brukersteder som kan tenkes å levere spilltjenester, skal kodeføres med MCC 7995 uansett om de tilbyr andre tjenester i tillegg.

I praksis er det imidlertid vanskelige vurderinger som må foretas. Kodesystemet er ikke etablert med formål å være redskap for å håndtere offentlige reguleringer. Blant annet er det en aktuell og vanskelig grenseoppgang mot MCC 6530: E-commerce. Mange store foretak som tilbyr et bredt utvalg av nettbaserte tjenester, kan ha spill som et lite element. At dette skal styre kodeføringen av hele virksomheten, vil ofte være uønsket av årsaker som ikke har noe med spill å gjøre. Utsteder kan derfor ikke være sikker på at absolutt alle brukersteder som tilbyr spill i en eller annen variant, er kodeført med MCC 7995.

Sperring for MCC 7995 innebærer på den annen side at alle transaksjoner med denne koden vil bli stoppet uansett om koden er satt riktig eller ikke. Det er heller ikke mulig å gjøre unntak for enkelte brukersteder. Kortutsteder vil på autorisasjonstidspunkt rett og slett ikke ha andre opplysninger enn MCC-koden å forholde seg til. Mer oppfyllende opplysninger kommer først senere når pengetransaksjonene blir gjennomført.

6. Charge Back

Interne regler gir en i visse tilfelle adgang til "charge back" – det vil si tilbakeføring av transaksjoner som er autorisert. Kortutsteder må da påvise feil som gjør transaksjonen uriktig eller urettmessig. Innløser og brukersted vil ut i fra et kontradiktorisk prinsipp få anledning til å uttale seg og det er etablert tvisteløsningsorganer dersom innløser og utsteder partene ikke kommer til enighet.

At kortutsteder ikke får dekket sin forpliktelse overfor innløser som følge av nasjonal lovgivning, gir i seg selv ikke rett til "charge back". Kortutsteder vil i en slik situasjon komme i en klemme som kan medføre tap, mellom sine avtaleforpliktelser innenfor kortsystemet og nasjonal lovgivning. Foreløpig er det uklart om angivelse av feil MCC gir rett til "charge back".

I alle tilfelle er fristen for "charge back" begrenset til 90 dager. Etter dette tidspunkt er "charge back" utelukket.

7. Hvilke aktører vil bli rammet av lovforslaget – spesielt om innløserne

Lovforslaget vil ramme både de selskaper som tilbyr innløsningstjenester og de som utsteder kort.

Innløserne vil bli direkte rammet. De kjenner medkontrahentens virksomhet og vil, dersom forslaget blir vedtatt, måtte avvikle etablerte innløsningsavtaler med selskaper som tilbyr fjernspill uten å ha norsk tillatelse. Det fremstår imidlertid som uklart om forslaget også er ment å ramme avtaler med spill-selskaper som ikke har sin virksomhet rettet mot Norge dersom de har valgt å bruke norsk innløser. Vi forstår det imidlertid slik at i hvert fall transaksjoner knyttet til kort utstedt i Norge må stoppes. Trolig vil ingen brukersteder akseptere at innløser ikke honorerer alle kort. Dette vil også være i strid med reglene innenfor kortsystemene. Konsekvensen blir dermed at norske innløsningsselskaper vil bli utkonkurrert på et marked som er nokså internasjonalt. Andre selskaper som ikke har tilsvarende begrensninger i sin nasjonale lovgivning, vil det være mange av, så noen effekt på tilbudet av fjernspill vil ikke oppnås. Den eneste konsekvens er at norsk etablerte

selskaper får dårligere konkurransevilkår sammenlignet med utenlandske konkurrenter. En slik situasjon må vurderes i forhold til EØS-avtalen.

Situasjonen for innløsningselskaper blir noe annerledes dersom forslaget også rammer virksomheten til kortutstedere. Heller ikke utenlandske innløserer vil da kunne tilby innløsning av norskutstedte kort, siden disse etter forslaget er ment å bli avvist ved at transaksjonsforespørselen ikke vil bli autorisert.

8. Særskilt om utstederfunksjonen

For kortutstedere er det helt avgjørende om bruk til fjernspill kan identifiseres allerede på autorisasjonstidspunktet. Som vist ovenfor har kortutstedere intet med å autorisere brukerstedet. Dette gjøres av andre enheter i systemet. Den eneste mulighet som i praksis er tilgjengelig for utsteder, er sperring mot MCC 7995. Dette vil ramme alle brukersteder som har noe med spill å gjøre – også selskaper som har tillatelse etter norske regler. De som tilbyr innløsning av transaksjoner for Visa og Mastercard innløser kort utstedt i alle land og må føre en enhetlig regel i kategoriseringen. Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og alle som formidler betalingstransaksjoner til disse, vil dermed bli rammet dersom internasjonalt spor på kortet benyttes. Det er ikke mulig å gjøre unntak for disse selskaper selv om de har norsk tillatelse. Det er jo ikke gitt at de har tilsvarende tillatelse knyttet til spillere fra andre land som har samme ønsker som Norge når det gjelder å begrense fjernspill.

En sperring mot MCC 7995 innebærer som nevnt at transaksjoner som har andre koder, vil slippe igjennom. Det vil ikke være mulig for norske utstedere å håndtere transaksjoner på annet grunnlag enn MCC – man vet ikke tilstrekkelig om brukerstedet på autorisasjonstidspunktet. Pålegg om sperring overfor navngitte mottakere som faller utenfor denne koden – f eks i form av sperreliste med navngitte fjernspilltilbydere, vil derfor ikke kunne gjennomføres i praksis uansett hvor stor viljen er.

Selv om Visa og Mastercard har gjennomført ulike tiltak for å sikre riktig kodeføring, er det likevel mange forhold som gjør at aktørene fullt lovlig kan tilpasse seg på en måte som medfører at det reelle grunnlaget for transaksjonen forblir ukjent for kortutsteder. Dersom fjernspillaktørene setter bort ulike deler av den administrative kundebehandling, vil fort den aktør som påtar seg disse oppgaver, bli avtalemotpart til innløser og styre fastsettelsen av MCC. Når både spiller, brukersted og innløser har sammenfallende interesse i det å tjene penger ved gjennomføring av transaksjonen, er det i praksis svært vanskelig å hindre denne form for omgåelser. Mulighetene er allerede i dag åpenbare, og vil sikkert bli flere og mer omfattende dersom behov skapes gjennom regulering.

I internasjonal sammenheng er det norske markedet lite. Det er derfor svært begrenset hva man på kommersiell basis kan få gjennomslag for av ulike løsninger i kortsystemene. Dette vil blant annet gjelde krav om mer omfattende brukerstedsopplysninger før autorisasjon. At man i dag tillates å sperre mot MCC 7995, skyldes i første rekke krav fra amerikanske aktører i et system som i utgangspunktet er amerikansk. Et tilsvarende krav fra Norge alene, vil neppe gjøre inntrykk. Det er heller ikke gitt at man kan nekte autorisasjon på andre MCC.

En gjennomføring av lovforslaget som pålegger kortutsteder kontrollplikt utover kontroll mot MCC 7995, vil kunne medføre at risikoen for tap blir så stor at norske aktører alvorlig

må overveie om det i det hele tatt kan tilbys internasjonale kort som Visa og Mastercard til norske kunder. Dette vil i så fall være en dramatisk konsekvens for å ivareta et relativt marginalt behov og forsure tilværelsen for mange.

9. Bruk av utenlandske konti

Det er i dag fri tilgang til finansielle tjenester i hele EØS-området. Spillere kan således i den utstrekning de måtte ønske, opprette kredittfasiliteter eller innskuddskonti med tilhørende betalingsinstrumenter som betalingskort og elektroniske lommebøker i utlandet. Pay Pal er et eksempel på det siste. Spillinnsats og gevinst vil kunne belastes og godskrives disse konti uten at norske myndigheter eller norskbaserte finansforetak kan kontrollere eller stanse transaksjonene. Allerede i dag ser vi at midler overføres til utenlandske operatører som fungerer som spillkonti overfor fjernspilltilbydere. Vi er overbevist om at dette vil øke betraktelig dersom det innføres et forbud som foreslått.

Virkningen blir dermed begrenset i tid. Den langsiktige virkning vil være at utenlandske aktører får bedre fotfeste i det norske markedet, at norskbaserte finansforetak får dårligere konkurransekraft i utlandet og at norske myndigheters kontroll av betalingsstrømmer til og fra utlandet, blir mer begrenset.


10. Konklusjon

Finfo anbefaler følgende:

1. Lovforslaget gjennomføres ikke
2. Dersom det gjennomføres må det i forarbeidene klart uttales at den eneste praktiske måten er en automatisk kontroll basert på tilgjengelig informasjon på autorisasjonstidspunktet – for tiden MCC 7995. Kortsteder kan ikke pålegges å sperre eller ha ansvar for mangelfull sperring, begrunnet i opplysninger ervervet etter autorisasjonstidspunktet.

Med vennlig hilsen

FINANSIERINGSSKAPENES FORENING



Jan Fr Haraldsen

Dir