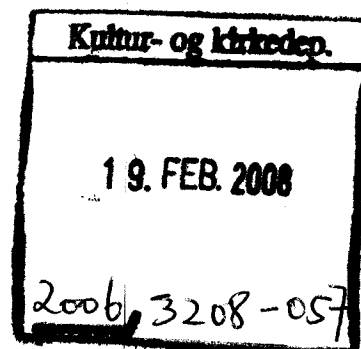




Sparebankforeningen
The Norwegian Savings Banks Association

Kultur- og kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Att.: underdirektør Åsta Skre



Deres ref. 2006/03208 AØ/JS ASK
Deres brev 13.11.2007

Vår ref. 2007/00674 FNH/TAH
200700082 Spafø/GH
Dato 15.02.2008

Høring – Forslag til forbud mot medvirkning til fjernspillvirksomhet i form av betalingsformidling for fjernspill uten norsk tillatelse

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) og Sparebankforeningen i Norge viser til Kultur- og kirkedepartementets høringsbrev 13. november 2007 med forslag til endringer i lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven som innebærer at betalingsformidling for pengespill uten norsk tillatelse vil kunne regnes som medvirkning til overtredelse av de nevnte lovene.

Det foreslåtte betalingsformidlingsforbudet vil kunne få betydning for banker, finansieringsselskaper og andre finansbedrifter som bistår norske spillere med innbetaling av innsats og utbetaling av gevinst for pengespill uten norsk tillatelse. Reguleringen vil bl.a. omfatte betalingsformidling for elektronisk formidlede pengespill, såkalte fjernspill.

1. Hovedsynspunkter på betalingsformidlingsforbudet

FNH og Sparebankforeningen stiller seg i utgangspunktet positive til lovbaserte og andre tiltak fra myndighetene som kan hindre folks tilgang til fjernspill uten norsk tillatelse, forutsatt at tiltakene er effektive samt praktisk og rettslig gjennomførbare.

Etter vår vurdering er de foreslåtte lovtiltakene ikke adekvate for å nå det uttalte formålet. Vi tviler på at et særnorsk betalingsformidlingsforbud vil kunne hindre at folk i Norge får tilgang nettbaserte pengespill som markedsføres og tilbys av utenlandske operatører. Myndighetene bør etter vår mening først gjennomføre en samlet utredning av problemstillinger og tiltak som på en mer effektiv og formålstjenlig måte kan forebygge spillavhengighet.

FNH og Sparebankforeningen har følgende hovedinnvendinger til betalingsformidlingsforbudet og de fremlagte lovendringsforslag:

Postboks 2473 Solli
0202 Oslo
Tlf. 23 28 42 00
Fax. 23 28 42 01
Finansnæringens Hovedorganisasjon: NO 981 423 682
Finansnæringens Servicekontor: NO 969 000 938

Postboks 6772 St. Olavs plass
0130 Oslo
Tlf. 22 11 00 75
Fax. 22 36 25 33
Sparebankforeningen i Norge: NO 971 531 045
Sparebankforeningens Servicekontor: NO 971 526 610

- Tiltaket blir lite effektivt fordi
 - rasjonelle og formålstjenlige tiltak mot tilbydere av nettbaserte fjernspill som er lokalisert utenfor norsk jurisdiksjon krever internasjonalt samarbeid og regulering,
 - norske banker besitter ikke informasjon om utenlandske betalere eller betalingsmottakeres virksomhet, noe som gjør at det i praksis ikke er mulig å oppnå en effektiv sperre mot alminnelige betalingsoverføringer til/fra spilloperatører,
 - spillerne og spilloperatørene kan åpne konto i utlandet og benytte betalingskanaler utenom det norskregulerte betalingssystemet for å formidle spillinnsats og gevinster, og
 - kontroll og avvisning av betalingsoverføringer til pengespillsteder med brukerstedskoden MCC 7995 kan enkelt omgås.

- Bruk av betalingskanaler utenom de norske betalingssystemer vil redusere norske myndigheters muligheter for kontroll og sporing av pengestrømmer til utlandet og således øke risikoen for økt skatteunndragelse og hvitvasking av penger.

- Det foreslåtte betalingsformidlingsforbudet vil etter sin ordlyd også omfatte andre spilleformer enn elektronisk formidlede pengespill (fjernspill) og således ramme videre enn reguleringsbehovet. Også pengespill og lotterier der spilleren fysisk er til stede på spillstedet eller lotteriutsalget vil omfattes av forbudet.

- Internasjonalt forpliktende samarbeid mot uønskede pengespill vil kunne forhindre mulige konkurranseulempet for norskbaserte banker og finansieringsforetak.

- De kontrollkostnader som norske finansbedrifter vil bli påført for å kunne håndheve betalingsformidlingsforbudet vil bli svært høye sett i relasjon til forventet effekt.

Våre synspunkter er nærmere utdypet i redegjørelsen nedenfor.

2. Bruk av uregulerte betalingskanaler mot kontoer i utlandet

Som kjent har personer og foretak i EØS-området rett til fri bevegelse av kapital over landegrensene og full tilgang til finansielle tjenester i andre land enn der de selv bor eller har sin virksomhet. Dette innebærer bl.a. at fjernspillere så vel som alle andre EØS-borgere fritt kan åpne kreditt- og innskuddskontoer med tilhørende betalingsinstrumenter som betalingskort, elektroniske lommebøker mv i utlandet. Spillinnsats og gevinst kan således belastes og godskrives disse kontoene uten at norske myndigheter eller norskbaserte finansinstitusjoner kan kontrollere eller stanse slik virksomhet.

Et særnorsk betalingsformidlingsforbud rettet mot norskbaserte banker og finansieringsselskaper, vil raskt kunne vise seg å ha minimal effekt. I høringsnotatet erkjenner Kulturdepartementet at det vil være mulig å opprette utenlandske betalingskontoer som i praksis kan fungere som spillekontoer overfor fjernspilltilbydere. For det store flertall av



Sparebankforeningen
The Norwegian Savings Banks Association

norske spillere *antar* departementet likevel at det vil virke som en barriere mot fjernspillaktivitet dersom spilleren må opprette en slik utenlandsk kontrollert betalingskonto.

FNH og Sparebankforeningen er sterkt i tvil om denne antagelsen er riktig. Spillerne er allerede i dag er villige til å overføre penger (spillinnsats) til utenlandske operatører som spillerne utmerket godt vet ikke er underlagt norsk myndighetskontroll og jurisdiksjon forøvrig. For å senke flytteterskelen vil spilloperatørene på sine hjemmesider kunne legge til rette for at spillerne på en enkel og effektiv måte får etablert kontoer og betalingsinstrumenter i utenlandske banker, e-pengeforetak og finansieringsselskaper.

Vi tør påstå at dersom norske myndigheter innfører et betalingsformidlingsforbud i Norge, vil spillernes midler i stedet overføres til kontoer og betalingsinstrumenter i utenlandske banker mv.

Vi er videre av den oppfatning at bruk av betalingskanaler utenom de norske betalingssystemer vil redusere norske myndigheters muligheter for kontroll og sporing av pengestrømmer til/i utlandet og således øke risikoen for skatteunndragelse og hvitvasking av penger. Under enhver omstendighet mener vi at det ikke er dekning for departementets antakelse om at den foreslåtte presiseringen av medvirkningsbestemmelsene er egnet til å forebygge skatteunndragelse og hvitvasking.

3. Kontroll mot brukerstedskoder (MCC) ved bruk av betalingskort har begrenset effekt

Kulturdepartementet uttaler i høringsnotat (under pkt 4.1) at de angjeldende lovendringsforslag kun *"omfatter den betalingen som kan identifiseres som betaling for fjernspill, for eksempel gjennom brukerstedskoden som følger med en autorisasjonsforespørsel om å belaste en av finansforetakets kunder"*.

For fjernspill har betalingsformidlingen hittil stort sett foregått ved at innsatsen overføres elektronisk fra en konto spilleren disponerer til spilltilbyderens konto via deres *internasjonale faktureringskort eller kredittkort*. I det internasjonale elektroniske kortbetalingssystemet brukes brukerstedskoder (Merchant Category Code og andre tilsvarende systemer) som normalt forteller hvilken type brukersted som mottar betalingen.

I sak 2006-039 uttaler Bankklagenemnda at den innklagede banken ikke kunne kreve en kunde for utestående saldo på en kredittkortkonto, fordi beløpet var brukt til å betale pengespill og banken ut fra brukerstedskoden (MCC 7995) til betalingsmottakeren måtte ha visst dette. Straffelovens ikrafttredelseslov § 12, om at spillegjeld ikke forplikter, ble derfor ansett for å frita kunden fra å betale det utestående. Et liknende standpunkt inntok nemnda i sin avgjørelse i sak 2007-029. Bl.a. på denne bakgrunn har de fleste banker og kredittkortselskap som opererer i Norge stanset videre autorisasjon av transaksjoner fra brukersteder som er kategorisert som pengespillvirksomheter (MCC 7995). Det skal her også nevnes at FNH og Sparebankforeningen i sitt nye mønster til avtale om faktureringskort og kredittkort har *klausulert et forbud mot bruk av kortet for betaling spillinnsats ved bl.a. fjernspill på internett*.



Det kan tilsynelatende virke greit å kontrollere og autorisere kortbaserte betalingsoverføringer mot MCC-koder. Denne kontrollordningen vil imidlertid enkelt kunne omgås, for eksempel ved at

- spilloperatøren legger til rette for andre typer betalingsoverføringer enn betalingskort. I første rekke gjelder dette alminnelig betalingsoverføring til konto, hvor det vil være enda enklere å omgå forbudet enn ved bruk av betalingskort,
- spilloperatøren legger til rette for at kunden kan opprette konto i utenlandsk finansinstitusjon, hvoretter kunden kan få betalingskort og/eller gis tilgang til utenlandsk nettbank,
- kontroll og avvisning av betalingsoverføringer til pengespillsteder med brukerstedskoden MCC 7995 kan enkelt omgås. Dette kan skje ved at spilloperatøren (om)definerer sin virksomhet til virksomhet med annen MCC enn pengespill eller ved at man har ett eller flere "mellomledd" mellom spilloperatøren og virksomheten som forestår betalingen og som er betalingsmottaker.

Til tross for muligheten for å omgå kontroll av brukerstedskodene ved kortbetalinger, er det etter vår vurdering grunn til å anta at betalinger i større grad vil skje gjennom andre kanaler med dårligere kontrollmuligheter enn betalingskort dersom den foreslåtte reguleringen blir realisert.

Teknologirådet¹ har i Nyhetsbrev 14 fra april 2007 om "Regulering av pengespill på internett"² stilt seg svært skeptisk til effekten av et eventuelt forbud mot betalingsformidling ved bl.a. å vise til de mange omgåelsesmuligheter:

"De vanligste betalingsformene for nettspill er betalingskort (ca. 65 prosent av transaksjonene), bankoverføring (ca. 14 prosent) og elektronisk lommebok (ca. 6 prosent). Ved bruk av betalingskort brukes en såkalt MCC-kode (Merchant Category Code) til å identifisere hvilken type virksomhet det betales penger til eller fra. Alle nettspilltilbydere skal i prinsippet ha samme kode, og norske finansinstitusjoner kan forby å formidle betalinger til og fra selskaper med denne virksomhetskoden.

Et forbud mot betalingsformidling basert på MCC-koder er imidlertid enkelt å omgå. Koden tildeles av den enkelte finansinstitusjon som formidler betalinger til og fra et selskap, på bakgrunn av informasjon fra selskapet om selskapets egen virksomhet. Et spillselskap kan derfor omgå en regulering ved å oppgi en annen type virksomhet, og da vil ikke en norsk finansinstitusjon som overfører penger til eller fra dette selskapet vite at det dreier seg om nettspill. Elektroniske lommebøker er en betalingsform som også kan brukes til å omgå forbud rettet mot betalingskort. Lommebøkene tilbys av nettselskaper hvor man kan sette inn penger, og så formidler de betaling dit kunden ønsker. Det finnes mange slike selskaper, som PayEx, Paypal og Payson. I prinsippet kan man sperre betaling til og fra slike selskaper med MCC-koder, men det vil ramme betaling for legitime varer og tjenester.

Ved bankoverføring direkte mellom spillerens og spillselskapets konti gis det lite eller ingen informasjon om mottagers virksomhet, spesielt hvis mottaker er i utlandet. Det vil være vanskelig og svært ressurskrevende å spore hvilken virksomhet det betales til, og et effektivt kontrollsystem vil antakelig kreve bredt internasjonalt samarbeid.

De mange omgåelsesmulighetene gjør effekten av et forbud mot betalingsformidling usikker. Enkelte spillere vil kanskje kunne oppfatte det som mer komplisert og risikofyllt å overføre penger til en tilbyder

¹ Teknologirådet er et uavhengig, rådgivende organ for teknologivurdering, opprettet ved kgl. res. 30. april 1999 etter initiativ fra Stortinget.

² Teknologirådets Nyhetsbrev 14/2007 kan i sin helhet leses her (pdf):
<http://www.teknologiradet.no/Articlearchive.aspx?m=40>



via en elektronisk lommebok, enn å bruke en proxy. I så fall kan forbudet ha en viss effekt. Men samtidig må det understrekes at dersom et betalingsforbud fører til økt bruk av elektroniske lommebøker kan dette skyve pengestrømmen fra betalingsnettverk som bank og finansinstitusjoner kontrollerer ut i virtuelle nettverk som er svært vanskelige å kontrollere.”

Selv om alle nettbaserte brukersteder som (også) tilbyr spilltjenester forutsetningsvis skal ha koden MCC 7995, vil dette som nevnt enkelt kunne omgås av brukerstedet selv ved å definere virksomheten som noe annet enn spillvirksomhet. Vi stiller derfor et spørsmålstejn ved om slik autorisasjonskontroll vil få ønsket effekt i forhold til det formålet som de foreslåtte lovforbudene skal dekke.

4. Særlig om forslaget om listeføring over fjernspillaktører

Departementet ber spesielt om synspunkter fra høringsinstansene om det vil være hensiktsmessig om *Lotteri- og stiftelsestilsynet alternativt fører oversikt over hvilke fjernspillaktører som transaksjonene skal stoppes til og meddele disse til betalingsformidlerne.*

Det for oss uklart hvordan bankene og de øvrige betalingsformidlerne skal kunne implementere en slik oversikt fra Lotteri- og stiftelsestilsynet (stoppliste) i sine betalingssystemer og derigjennom kontrollere alle betalingstransaksjoner til utlandet (i størrelsesorden 60-70 mill. transaksjoner pr år) mot denne listen.

I denne forbindelse kan det reises spørsmål om hvordan Lotteri- og stiftelsestilsynet i oversikten skal kunne identifisere den utenlandske fjernspillaktøren på en entydig måte. I Norge ville man ha gjort dette ved bruk av norsk kontonummer eller organisasjonsnummer tildelt av Enhetsregisteret, men tilsvarende identifikatorer for utenlandske foretak som ikke er kunde i norsk bank er ikke implementert i norske betalingssystemer. Norskbaserte banker og finansieringsselskaper kan ikke forholde seg til en mengde ulike nasjonale systemer for foretaksnummerering. Norske tilsynsmyndigheter må i så fall gi opplysninger til norskbaserte banker om betalingsmottakers (spilloperatørens) IBAN for de operatører som har konto i en europeisk-basert bank, mens for operatører som befinner seg i resten av verden må Lotteri- og stiftelsestilsynet oppgi BIC og kontonummer (SWIFT-adresse).

Under enhver omstendighet kan det vanskelig tenkes at spilloperatørene vil ha problemer med å tilpasse seg en slik liste. Som eksempel kan det tenkes at betalingen rutes utenom spilloperatøren, via annen mottaker osv. En slik liste vil derfor etter vår vurdering ikke være egnet for å nå formålet.

Et slikt kontrolltiltak er nok et eksempel på at norskbaserte banker og finansinstitusjoner skal anvendes som ”offentlig” kontrollinstans og myndighetenes forlengede arm. De forventede implementerings- og kontrollkostnader vil etter vår mening neppe kunne forsvares sett i forhold til at tiltakenes nytteverdi og forventet effekt vil være begrenset.

5. Betalingsformidlingsforbudet er ikke begrenset til fjernspill

Det foreslåtte betalingsformidlingsforbudet er etter sin ordlyd ikke begrenset til fjernspill. Bankers medvirkning til inn- og utbetalinger til ethvert spill som er ulovlige etter lotteriloven, pengespilloven eller totalisatorloven vil etter lovforslaget anses som ulovlig medvirkning. For



eksempel vil forslaget til tilføyelse (*kursivert*) i lotteriloven § 6 første ledd lyde:

”Med unntak som nevnt i § 7 er det forbudt å avholde lotteri uten tillatelse. *Som medvirkning til avholdelse av lotteri uten tillatelse regnes blant annet betalingsformidling av innsats og gevinst i slike lotterier.*” (Tilsvarende tilføyelser i pengespiloven og totalisatorloven.)

Lovforbudet er ikke begrenset til fjernspill, selv om det er betalingsoverføringer til og fra internettbaserte pengespill (fjernspill) som tilbys av utenlandske spilloperatører som Kulturdepartementet vil forhindre med sitt lovforslag, jfr. bl.a. uttalelsen i høringsnotat (under pkt 4.1) om at de angjeldende lovendringsforslag kun ”*omfatter den betalingen som kan identifiseres som betaling for fjernspill, for eksempel gjennom brukersteds-koden som følger med en autorisasjonsforespørsel om å belaste en av finansforetakets kunder*”. En kunde som kommer til banken for å heve en sjekk utstedt av et spill-selskap uten tillatelse, skal etter ordlyden i lovteksten avvise av banken, uansett om spilleren har vunnet ved ”fjernspill” eller om han har vært fysisk til stede på spillstedet og vunnet sjekken der.

Det er åpenbart at bankene ikke uten betydelige kostnader har mulighet til å kunne kontrollere om alle utstedere av manuelle betalingsinstrumenter så som sjekker og utbetalingsanvisninger har eller ikke har tillatelse fra norske myndigheter til å avholde pengespill eller lotterier. Som tidligere nevnt må et eventuelt lovpålegg om å avvise betalingsoppdrag utelukkende basere seg på en *automatisk kontroll* på autorisasjonstidspunktet.

FNH og Sparebankforeningen mener det er uakseptabelt med et straffebud som favner mye videre enn det uttalte reguleringsbehovet.

6. Behov for internasjonalt forpliktende samarbeid og fellesreguleringer

Den eneste formen for fjernspill som er tillatt av norske myndigheter, er elektronisk innlevering og betaling av pengespill til de statlige selskapene Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Disse selskapene har dog ikke adgang til å tilby interaktive fjernspill. De interaktive fjernspill som nordmenn har tilgang til gjennom internett, markedsføres og tilbys fra utlandet. Virksomheten faller utenfor norsk jurisdiksjon og norske myndigheter har begrensede muligheter til å kontrollere at spillene drives etter norske standarder.

FNH og Sparebankforeningene er som nevnt innledningsvis positivt innstilt til nye virkemidler som på en effektiv og adekvat måte kan begrense spillavhengighet i befolkningen. Men for at tiltakene på dette området skal kunne bli effektive og formålstjenlige må virkemiddelapparatet etter vår oppfatning koordineres gjennom internasjonalt forpliktende samarbeid og felles regelverk. Så lenge operatørene og (etter hvert) betalingskanalene befinner seg utenfor norsk jurisdiksjon og norske tilsynsmyndighets kontroll, hjelper det lite at vi her hjemme lager nasjonale mottiltak som bare medfører økte kontrollkostnader for norske banker og finansieringsselskaper.

Vi stiller oss i denne sammenheng noe undrende til hvorfor utenlandskbaserte TV-kanaler via norske kabelnettselskaper kan markedsføre pengespill uten norsk tillatelse overfor norske husstander! Henger dette sammen med at markedsføringen skjer fra et land utenfor norsk jurisdiksjon og hvor spillvirksomhet er tillatt? Vi ønsker ikke her å ta opp en diskusjon om markedsføringen er lovlig eller ikke etter norsk rett, men vil med dette eksempelet understreke behovet for internasjonal koordinering av virkemiddelapparatet. All den tid slik



markedsføring og tjenestetilbud skjer elektronisk over landegrensene er det etter vår mening lite trolig at særnorske kontrollpåbud vil kunne få særlig effekt.

Etter vår vurdering vil internasjonalt forpliktende samarbeid mot uønskede pengespill i stedet for forhastede særnorske løsninger, også kunne forhindre mulige konkurranseulempes for norskbaserte banker og finansieringsselskaper.

7. Behovet for en bredere utredning av virkemiddelapparatet

Før norske myndigheter går til det forhastede skritt å vedta det foreslåtte betalingsformidlingsforbudet, bør Kulturdepartementet etter vår vurdering gjennomføre en bred utredning av virkemiddelapparatet på dette området, herunder mulighetene for et tettere samarbeid på EU/EØS-nivå.

En slik utredning må etter vår mening også inneholde en nærmere analyse av de økonomiske konsekvenser for bankene ved utvikling, implementering og håndheving av et slikt betalingsformidlingsforbud.

Kulturdepartementet bør videre i samråd med Justisdepartementet vurdere en oppdatering og modernisering av straffelovens ikrafttredelseslov § 12 som for lengst har markert sitt hundreårsjubileum.

Etter vår mening kan det i det minste være en klar fordel om norske myndigheter nå avventer den svenske utredningen på området som etter planen skal fremlegges desember 2008.

Med vennlig hilsen

for Finansnæringens Hovedorganisasjon

Tore A. Haugje
Fagdirektør

for Sparebankforeningen i Norge

Gunnar Harstad
Advokat