

Finansdepartementet
Att.: Geir Åvitsland
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO



Oslo, 29.april 2016

HØRINGSUTTAELSE – DELUTREDNING 1 FRA HVITVASKINGSLOVUTVALGET

1. Innledning

Stiftelsen Norsk Rikstoto («Rikstoto») viser til Finansdepartementets brev av 15. februar 2016 – Høring vedrørende delutredning 1 («Delutredningen») fra Hvitvaskingslovutvalget («Utvalget»). Finansdepartementet har bedt høringsinstansene gi merknader til Hvitvaskingslovutvalgets forslag til lovendringer innen 1. mai 2016. Delutredningen inneholder blant annet:

- Forslag til hvordan Norge bør ivareta sine EØS-rettslige forpliktelser med hensyn til hvitvaskingstilsyn med rapporteringspliktige enheter som i dag ikke er under slikt tilsyn. Utvalget foreslår at hvitvaskingstilsynet med forhandlere av gjenstander legges til skatteetaten, og at tilsynet med tilbydere av virksomhetstjenester legges til Finanstilsynet.
- En vurdering av om det, som et ledd i å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering, bør innføres begrensninger i adgangen til å betale med større kontantbeløp, noe utvalsflertallet ikke går inn for.
- Forslag om at virkeområdet til hvitvaskingsloven utvides til å omfatte tilbydere av spilltjenester i tråd med kravet i direktiv 2015/849 («Fjerde hvitvaskingsdirektiv» eller «Direktivet»). Videre foreslås at Lotteritilsynet utpekes som tilsynsmyndighet og at det innføres et egnethetskrav for tilbydere av spilltjenester.

Rikstoto vil med dette fremsette sine bemerkninger til Delutredningens vurderinger knyttet til utvidelsen av virkeområdet for hvitvaskingsloven, jf. siste strekpunkt.

2. Oppsummering

Rikstotos bemerkninger til Utvalgets lovforslag kan oppsummeres på følgende måte:

- Rikstoto støtter Utvalgets forslag om å utvide hvitvaskingslovens virkeområde til å omfatte tilbydere av spilltjenester, innføringen av egnethetskrav og utpekingen av Lotteritilsynet som tilsynsmyndighet.
- Rikstoto er enig med Utvalget i at risikoen for hvitvasking gjennom spill i betydelig grad varierer og at det derfor vil være behov for å benytte adgangen til å gjøre hensiktsmessige unntak fra hvitvaskingsforpliktelsene for visse typer spill, slik Fjerde hvitvaskingsdirektiv også legger opp til.

- Rikstoto foreslår at lovens anvendelsesområde hva gjelder tilbydere av spilltjenester avgrenses med en unntaksbestemmelse som bør fremgå av loven. Utvalgets forslag om en unntaksmulighet gjennom forskrift bør etableres i tillegg.
- Unntaksbestemmelsen foreslås innført i forslaget til lovens § 4 andre ledd, nytt nr. 9, andre punktum, slik at tilbydere av spilltjenester anses omfattet av lovens forpliktelser til kundekontroll kun for spill med innsats over 2000€ eller gevinst over 2000€ (pr. enkelttransaksjon eller tilknyttede transaksjoner).
- Videre foreslår Rikstoto at det i hvitvaskingsforskriften gjøres unntak for banespill der gevinsten er under 2 000€. For denne typen tradisjonsrik hestespill vil en ressurs- og risikobasert implementering av hvitvaskingsregelverket ikke tilsi en mer omfattende forpliktelse til kundekontroll mm.

3. Overordnet kommentar til Delutredningen

Rikstoto har gjennom konsesjon gitt av Kongen, ansvar for alt veddemål med totalisator og for å bidra til at inntektene fra spillet kommer hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl til gode. Gjennom enerettsmodellen er Rikstoto, ved siden av Norsk Tipping, i tillegg et av statens redskap for ansvarlig organisering og gjennomføring av pengespill i Norge.

Ansvarlighet rundt alle sider ved tilbud av pengespill, utgjør således en integrert del av Rikstotos samfunnsoppdrag. Som en del av dette samfunnsoppdraget har Rikstoto lenge lagt ned betydelige ressurser for å øke vår kunnskap om våre spillere og forhindre at våre spill misbrukes i sammenheng med hvitvasking eller annen kriminalitet.

På denne bakgrunn stiller Rikstoto seg positiv til alle forslag som tilrettelegger for en fornuftig regulering og økt bevissthet om norske spill og spillere. Rikstoto støtter derfor Utvalgets forslag om å utvide hvitvaskingslovens virkeområde til å omfatte tilbydere av spilltjenester, innføringen av egnethetskrav og utpekingen av Lotteritilsynet som tilsynsmyndighet.

Når det gjelder implementeringen av hvitvaskingsreglene peker Utvalget på at direktivets definisjon av spilltjenester («gambling services») er *«vidtrekkende, og synes å omfatte alle de spillformene som utøves med hjemmel i pengespilloven, totalisatorloven og lotteriloven. Dette er imidlertid en stor og uensartet gruppe spill, hvor det vil være betydelige variasjoner når det gjelder risiko for hvitvasking.»*

Utvalget har heller ikke drøftet når det i relasjon til spilltjenester kan antas å være etablert «et kundeforhold», jf. hvitvaskingsloven § 6 nr. 1 og hvitvaskingsforskriften § 2. Isteden synes Utvalget å legge til grunn som et utgangspunkt at alle typer spill skal anses omfattet av plikten til kundekontroll i tråd med loven, så fremt det ikke er gjort eksplisitt unntak i forskrift.

Disse to forholdene gjør lovforslagets anvendelsesområde svært omfattende. Utvalget uttaler derfor også at og at det *«vil være behov for å benytte adgangen til å gjøre helt eller delvis unntak fra hvitvaskingsforpliktelsene.»* Utvalget drøfter deretter ulike avgrensningskriterier som kan være hensiktsmessige for å innskrenke lovens anvendelsesområde (Utredningens punkt 3.2.3.1).

Rikstoto deler Utvalgets konklusjon om at det vil være behov for å benytte adgangen til å gjøre hensiktsmessige unntak fra hvitvaskingsforpliktelsene, slik Fjerde hvitvaskingsdirektiv også legger opp til. En implementering tilpasset risikobildet vil etter Rikstotos oppfatning

også gi et mer effektivt regelverk, både i en håndhevelses – og ressursmessig sammenheng. Dette er i tråd med ønsket om en risikobasert oppfølging, der ressursene fokuseres på områder der risikoen for hvitvasking er størst.

I det følgende vil Rikstoto uttale seg nærmere om hvordan denne risikobaserte avgrensningen av virkeområdet til hvitvaskingsreglene bør utformes.

4. Nærmere om implementeringen av hvitvaskingsreglene på spilltjenester

Som et utgangspunkt vil Rikstoto peke på at en begrensning i hvitvaskingslovens anvendelsesområde bør styres av lovens formål, som er *«å forebygge og avdekke transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller med tilknytning til terrorhandlinger»*. Dagens hvitvaskingsregelverk er først og fremst utformet med tanke på registreringspliktige som har langvarige forhold til sine kunder, eller med tanke på enkelte transaksjoner av relativ høy verdi.

Å anvende hvitvaskingsreglene på alle typer spill, vil derfor medføre at også spill med meget lav verdi underlegges loven, selv om de ikke medfører risiko for hvitvasking. Dette anser Utvalget som lite hensiktsmessig. Rikstoto er enig i denne betraktningen. Dersom loven gis et altfor omfattende virkeområde vil dette kunne lede til at tilbyderne av spilltjenester tilpliktes å lagre og håndtere en stor mengde personopplysninger og kundeopplysninger, uten at lovens formål fremmes. Særlig dersom enhver transaksjon anses å etablere «et kundeforhold».

Dette kan igjen også gjøre det utfordrende og ressurskrevende å oppfylle plikten til å foreta løpende oppfølging av kundeforhold og transaksjoner, samt gjøre det vanskelig å fange opp avvik fra kundens normale og påregnelige transaksjonsmønster (jf. hvitvaskingsloven § 14). Det vil også by på utfordringer knyttet til undersøkelsesplikten etter lovens § 17. Et altfor vidtrekkende virkeområde kan med andre ord gjøre det vanskeligere å fange opp situasjoner som innebærer en reell risiko for hvitvasking.

Utvalget har foreslått å fastsette at loven skal gjelde for samtlige tilbydere av spill, men at det lovfestes en adgang til å gjøre unntak ved forskrift. Etter Utvalgets vurdering vil en slik løsning gi gode muligheter for kontinuerlige tilpasninger. Utvalget foreslår imidlertid ikke en konkret unntaksbestemmelse i forskrift, men isteden at denne kompetansen delegeres til Finansdepartementet, eventuelt med bistand fra Lotteritilsynet.

Etter Rikstotos oppfatning bør et unntak for de spillene som klart ikke kan medføre risiko for hvitvasking fremgå allerede av loven. Det vil gi større klarhet med hensyn til lovens anvendelsesområde og bedre forutsigbarhet allerede ved lovens ikrafttredelse. Det kan i tillegg, slik Utvalget foreslår, etableres en forskriftshjemmel der Finansdepartementet kan unnta også andre spill basert på en løpende risikovurdering.

Når det gjelder avgrensningskriterium for unntaket som bør tas inn i loven, vil Rikstoto peke på at artikkel 11(d) i Fjerde hvitvaskingsdirektiv allerede gir gode føringer for en unntaksbestemmelse. Bestemmelsen setter et minstekrav, hvorefter spilltilbyders plikt til kundekontroll først inntreffer:

«upon the collection of winnings, the wagering of a stake, or both, when carrying out more transactions amounting to EUR 2000 or more, whether the transaction is carried out in a single operation or in several operations which appear to be linked».

Dette fremgår også av premiss 21 i preamblet til Direktivet.

Bestemmelsen må forstås slik at Direktivet heller ikke anser det hensiktsmessig at spill med lav innsats eller gevinst omfattes av hvitvaskingsloven. Det fremstår for eksempel som lite rasjonelt at en spiller som i en kiosk kjøper en ferdigutfyllt kupong til et meget lavt beløp skal måtte vise legitimasjon og registrere sine persondata, inkludert personnummer. Spill av slik lav verdi innebærer meget lav risiko for hvitvasking og faller derfor utenfor lovens formål.

Antagelig vil det for slike spill heller ikke kunne anses å foreligge et «kunde-forhold», jf. hvitvaskingslovens § 6 nr. 1.

Forslaget om å innføre en generell unntaksbestemmelse i loven er vurdert av Utvalget under punkt 3.2.3.1. (Utredningen s. 27, første spalte, siste avsnitt). Utvalget konkluderer imidlertid med at denne fremgangsmåten innebærer to utfordringer:

- Det vil være vanskelig å finne et egnet avgrensningskriterium som er i tråd med Direktivets unntaksregel.
- Risikovurderinger som ligger til grunn for unntak vil kunne forandre seg over tid og være gjenstand for behov for endringer.

Rikstoto er av den oppfatning at disse utfordringene ikke vil oppstå dersom det innføres en unntaksbestemmelse i loven basert på det økonomiske omfanget av innsatsen eller gevinsten. Dette vil også være en implementering av Direktivets artikkel 11(d).

Rikstoto foreslår, i tråd med artikkel 11(d) i Direktivet, at kun spill med innsats under 2000€ eller gevinst under 2 000€ (pr. enkelttransaksjon eller tilknyttede transaksjoner) unntas fra lovens virkeområde. Disse beløpsgrensene kan inntas som en presisering til forslaget til lovens § 4 andre ledd, nytt nr. 9, andre punktum.

Spill med innsats under 2 000€ eller gevinst under 2 000€ kr innebærer svært lav risiko for hvitvasking eller terrorfinansiering. Innføring av en slik unntaksbestemmelse vil derfor ikke uthule lovens formål. Spill med innsats under 2 000€ eller gevinst under 2 000€ anses ikke som egnet til å hvitvaske utbytte fra straffbare handlinger. Samtidig vil slike minstebeløp kunne gjelde for samtlige tilbydere av spilltjenester.

De foreslåtte, generelle beløpsgrensene vil, etter Rikstotos oppfatning, også løse utfordringen påpekt av Utvalget knyttet til behov for tilpasninger over tid.

Det fremheves også at oppfyllelsen av de sentrale pliktene etter hvitvaskingsloven er straffesanksjonert etter lovens § 28. Av hensyn til legalitetsprinsippet og klarhetskravet er det derfor av stor betydning at lovens anvendelsesområde avgrenses på en entydig måte.

I tillegg til at lovens anvendelsesområde bør avgrenses mot spill under 2 000€ som beskrevet over, er det Rikstotos oppfatning at det i hvitvaskingsforskriften bør innføres en unntaksbestemmelse som innebærer at banespill kun omfattes ved utbetaling av gevinster over 2 000€.

Med «banespill» menes i denne sammenheng spill som gjøres fysisk på travbanen, og ikke på internett eller gjennom kommisjonærer. Banespill er en tradisjonell form for spill på hest med lange historiske røtter og som sammenlignet med andre former for spill, krever høy grad av kunnskap om hest.

Per i dag er spillere av banespill ikke registrert ved innsats, men samtlige gevinster over et visst beløp medfører registrering og identifisering av spilleren, forut for utbetaling av beløpet.

Rikstoto er av den oppfatning at det er tilstrekkelig i hvitvaskingssammenheng at det utføres kundekontroll med mer i tråd med hvitvaskingsregelverket ved utbetaling av gevinster over 2 000 €, i tråd med beløpsgrensen foreslått i artikkel 11(d) i Direktivet.

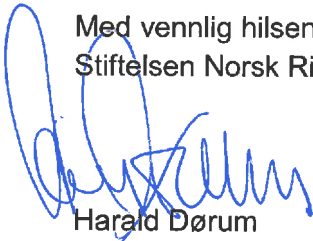
Gitt spillets svært lave risiko for hvitvasking, blant annet på grunn av krav til personlig kunnskap og oppfølging av spillet, vil det føre for langt å gjennomføre regelverket på samtlige banespill på generelt grunnlag, i lys av ressursbruken dette vil kreve. Hensynene bak hvitvaskingsloven vil allikevel være ivarettatt ved at hvitvaskingslovens plikter inntreffer ved utbetaling av gevinster over 2 000€.

5. Avsluttende bemerkning

Rikstoto vil understreke at stiftelsen er positiv til Utvalgets forslag til lovendringer, og til samtlige forslag til endringer som tilrettelegger en bedre regulering av norske spill og spillere. Formålet med denne høringsuttalelsen er å sikre at lovendringene gjøres på en hensiktsmessig måte.

Med vennlig hilsen

Stiftelsen Norsk Rikstoto



Harald Dørum

Administrerende Direktør