

Oslo, [31. mars 2017]

NORSK RIKSTOTOS HØRINGSUTTALELSE – ANDRE DELUTREDNING FRA HVITVASKINGSLOVUTVALGET

Innledning

Stiftelsen Norsk Rikstoto («Rikstoto») viser til Finansdepartementets brev av 20. desember 2016 i forbindelse med Hvitvaskingslovutvalgets («Utvalget») andre delutredning (NOU 2016:27). Finansdepartementet har bedt høringsinstansene gi merknader til Utvalgets forslag til lovendringer innen 1. april 2017. Forslaget til lovendringer bygger på et felles-europeisk direktiv og Rikstoto er i prinsippet positiv til et regelverk som harmoniserer hvitvaskingsreglene på tvers av landegrensene. Dette skaper trygghet hos aktørene for at regelverkets intensjon ivaretas i alle jurisdiksjoner, og letter kommersielt og regulatorisk samarbeid over landegrensene.

Tilbydere av spilltjenester er foreslått underlagt hvitvaskingsloven, jf. NOU2015:12 punkt 3.2.3 og forslaget til § 4 annet ledd bokstav i. Rikstoto støtter Utvalgets forslag om å utvide hvitvaskingslovens virkeområde til å omfatte tilbydere av spilltjenester, og ser positivt på samtlige tiltak som bidrar til økt ansvarlighet ved tilbud av pengespill. For Rikstoto er det imidlertid viktig at det fjerde hvitvaskingsdirektivet implementeres på en hensiktsmessig og formålstjenlig måte, i tråd med hovedprinsippene om risikobasert og ressurseffektiv bekjempelse av hvitvasking.

Rikstoto vil derfor med dette fremsette følgende to bemerkninger til Utvalgets andre delutredning:

- Rikstoto vil fremheve at det vil være viktig for hele spillbransjen å definere når et kundeforhold skal anses etablert mellom spillere og tilbydere av spilltjeneste. Slik definisjon kan gjerne gjøres i forskrift, på tilsvarende måte som § 2 i gjeldende hvitvaskingsforskrift gjør, men bør være spesifikk for tilbydere av spilltjeneste. Denne bemerkningen vil bli utdypet under punkt 2 nedenfor.
- Tilbydere av spilltjenester bør kunne opptre som tredjepart for rapporteringspliktige ved gjennomføring av kundetiltak, jf. forslaget til § 18 i lovutkastet. Denne bemerkningen vil bli utdypet under punktene 3 og 4 nedenfor.

Definisjon av når kundeforhold etableres i spillbransjen

Definisjonen av begrepet «etablering av kundeforhold» er av sentral betydning for de rapporteringspliktiges plikter etter hvitvaskingsloven. Utvalget fant det imidlertid ikke nødvendig å definere termen i utkastet til ny hvitvaskingslov. Det kan heller ikke utledes særlig veiledning fra det tilknyttede begrepet «kunde». Utvalget viser på side 33 til at det vil være «vanskelig å utforme

en presis kundedefinisjon som gjelder alle rapporteringspliktige som sier noe mer enn det som følger av en naturlig språklig forståelse av termen».

Utvalget uttaler videre på side 76 at: «Kunden vil være personen eller foretaket den rapporteringspliktige har inngått avtale med om å yte sine tjenester til, eller handler med. Ofte vil kunden være den som betaler for oppdraget». Definisjonen er overordnet og gir begrenset veiledning for når det kan anses å være «etablert et kundeforhold» i spillbransjen.

Det synes imidlertid klart at en «etablering av kundeforhold» innebærer noe mer enn et leilighetsvis kjøp av spill med lav innsats. Dette fremgår også av SOU 2016:8, punkt 12.3.3:

«Definitionen av affärsförbindelse behandlas i dagsläget i 1 kap. 5 § punkten 1 penningtvättslagen. Av denna framgår att med affärsförbindelse avses en affärsmässig förbindelse som när kontakten etableras förväntas ha en viss varaktighet....

Vad som avses med en affärsförbindelse behandlas i tidigare lagstiftningsarbeten. I tidigare förarbeten uttalas bl.a. att uttrycket affärsförbindelse, för svenskt vidkommande, avser en förbindelse av mera stadigvarande slag [...] I linje med detta ligger att en affärsförbindelse ofta grundar sig på ett avtalsförhållande av mera varaktig karaktär än t.ex. de mera tillfälliga köpeavtal m.m. som är aktuella vid enstaka transaktioner.»

SOU 2016:18 synes å legge til grunn at det å åpne en «spelkonto i Svenska Spel [...] för onlinespel» innebærer at det «etableres et kundeforhold», men det er uklart hvilken overføringsverdi en slik konklusjon kan ha til norske forhold og leilighetsvis spillvirksomhet.

Rikstoto vil understreke at det vil være viktig for hele spillbransjen å få etablert en definisjon av når et kundeforhold skal anses etablert mellom spillere og tilbydere av spilltjeneste. Slik definisjon kan gjerne gjøres i forskrift, på tilsvarende måte som i § 2 i gjeldende hvitvaskingsforskrift, men bør være spesifikk for tilbydere av spilltjeneste.

Rikstoto har etter sin konsesjon plikt til å registrere alle spill, på nær banespill. Denne registreringsplikten bygger på ansvarlighetstankegangen som ligger til grunn for norsk spillpolitikk. Registreringsplikten etter konsesjonen er imidlertid ikke utformet med tanke på hvitvaskingsreglene, og det er Rikstotos oppfatning at det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom registrering av spilleren etter konsesjonen og «etablering av et kundeforhold» etter hvitvaskingsreglene.

Konsesjonens registreringsplikt er gitt utfra spill-ansvarlighet, mens hvitvaskingsreglene er gitt utfra et ønske om en risikobasert og ressurseffektiv avdekking av forsøk på terrorfinansiering og hvitvasking. Dette er to forskjellige formål og det å sette likhetstegn mellom registrering etter konsesjonens ansvarlighetsregler og «etablering av kundeforhold» med hensyn til hvitvasking vil kunne stå i motstrid til ønsket om en ressurseffektiv og risikobasert hvitvaskingskontroll.

At direktivet heller ikke har ment at enhver registrering av en spillkunde også skulle anses som å «etablere et kundeforhold», fremgår også av lovforslagets § 15 1 (b) – motsetningsvis – der det ikke anses «etablert et kundeforhold» bare fordi det er inngått avtale om spill, så lenge det ikke spilles for beløp over den angitte grensen. Rikstoto tolker også direktivet slik, at ikke enhver registrering av en spiller medfører at det er «etablert et kundeforhold». Direktivet ble, når det gjaldt spill, utformet mye med tanke på internett-spill, der det regulært skjer en viss registrering av spilleren. Dersom denne registreringen innebar «etablering av et kundeforhold», ville beløpsgrensene mistet sin betydning.

En definisjon, alternativt veiledende forklaring, av når det kan anses «etablert et kundeforhold» etter hvitvaskingsreglene vil derfor være viktig for å avklare når plikten til å gjennomføre kundetiltak oppstår, jf. forslag til § 15 1. ledd bokstav a og b. FATFs reviderte anbefalinger og fjerde hvitvaskingsdirektiv har en tydeligere vektlegging av en risikobasert tilnærming til gjennomføringen av alle kundetiltakene. Det er derfor viktig at ressursene settes inn der risikoen for hvitvasking først og fremst er til stede. Direktivets beløpsgrense gir etter Rikstotos oppfatning uttrykk for en fornuftig avveining mellom plikten til å gjøre kundetiltak og risikoen knyttet til små og leilighetsvise spill.

Spillbransjen i Norge omfatter et meget stort antall forskjellige typer spill, og risikoen for hvitvasking kan variere i betydelig grad avhengig av type spill. En nærmere definisjon av begrepet «etablering av kundeforhold» bør derfor avklare om det etableres kundeforhold mellom spiller og tilbyder av spilltjenester hver gang en spiller benytter seg av en spilltjeneste, eller om noen typer spill faller utenfor definisjonen av kundeforhold. Dette vil for eksempel være aktuelt for en engangsspiller som kjøper en ferdigutfylt kupong for 50 kroner. Videre bør det avklares om enhver registrering av spilleren, også skal innebære at det er «etablert et kundeforhold».

Rikstoto foreslår derfor at det allerede nå igangsettes en prosess for å definere ved forskrift når et kundeforhold skal anses etablert mellom spiller og tilbyder av spilltjeneste.

Kundetiltak utført av utenlandske spillselskap

Utkastet til ny hvitvaskingslov § 18 (1) lyder: «For gjennomføring av kundetiltak som nevnt i § 9, kan rapporteringspliktig legge til grunn tiltak utført» av en nærmere angitt liste av tredjeparter. Tilbydere av spilltjenester er ikke nevnt i denne opplistingen.

Tilbydere av spilltjenester faller derfor også utenfor rekkevidden av § 18 (1) bokstav n), som gjelder «tilsvarende juridisk og fysisk person som nevnt i bokstav a til f og h til m fra annen stat, såfremt disse er underlagt regler om kundetiltak, oppbevaring og tilsyn som svarer til reglene i denne lov.»

Utvalget har ikke funnet det hensiktsmessig at det åpnes for at kundetiltak gjennomført av tilbydere av spilltjenester kan legges til grunn av andre rapporteringspliktige. Utvalgets begrunnelse fremkommer på side 102:

«I denne gruppen rapporteringspliktige er det stor variasjon hva gjelder erfaring med å gjennomføre kundetiltak. Norsk Tipping har lang erfaring med kundekontroll (gjennom Buypass), noe private lotterier ikke har. På bakgrunn av samme betraktninger som ovenfor, og det som er nevnt her, foreslår ikke utvalget at det åpnes for at kundetiltak gjennomført av tilbydere av spilltjenester kan legges til grunn av andre rapporteringspliktige.»

Utvalgets begrunnelse er altså at tilbydere av spilltjenester mangler erfaring med kundekontroll.

Lovforslaget innebærer at Rikstoto, ved ikrafttredelse av den nye hvitvaskingsloven, ikke vil kunne legge til grunn kundetiltak foretatt av utenlandske tilbydere av spilltjenester, eller Norsk Tipping for den saks skyld. Dette vil ha store negative ringvirkninger for Rikstotos virksomhet, og det har ved EØS-direktivet neppe vært meningen å legge opp til denne begrensningen på å tilby tjenester på tvers av landegrensene.

Rikstoto samarbeider p.t. med flere ansvarlige utenlandske tilbydere av spilltjenester innenfor EØS-området. Gjennom dette samarbeidet tilbyr Rikstoto tjenester til spillere i utlandet, og gir



norske spillere tilgang til utenlandske spilltjenester. Dette er en etablert praksis som har vart i nesten 20 år, og som er viktig for Rikstoto.

I denne type transnasjonale spill etableres det ikke noe kundeforhold mellom de utenlandske spillerne og Rikstoto. De utenlandske spillerne etablerer et kundeforhold til den lokale tilbyder av spilltjenester (for eksempel ATG i Sverige), som har en samarbeidsavtale med Rikstoto. Spilleren kjøper spillet, får kvittering, informasjon om spillet og evt. gevinst utbetalt av den lokale tilbyder av spilltjenester. I dette tilfellet er det lokale spillskapet (for eksempel ATG) som har kundeforholdet og ansvaret for kundetiltak. Samarbeidet fungerer slik at Rikstoto samarbeider med utenlandske tilbydere om å bygge en felles spillpott, som består av spill solgt i hvert deltakerland. Ordningen har store likhetstrekk med transnasjonale lotterispill som Vikinglotto, der potten samles i Norge, mens den enkelte spiller er kunde hos ett av de nasjonale spillskapene som inngår i samarbeidet. Også hensynet til likebehandling med Vikinglotto tilsier dermed at det åpnes for å kunne legge til grunn kundetiltak utført av andre tilbydere av spilltjenester.

Selv om det ikke etableres noe kundeforhold mellom Rikstoto og de utenlandske spillerne etter samarbeidsavtalene beskrevet over, vil det være av avgjørende betydning for Rikstoto å kunne legge til grunn kundetiltak utført av de utenlandske tilbydere av spilltjenester for å kunne videreføre dagens ordning etter ikrafttredelsen av den nye hvitvaskingsloven. Dette vil ha betydning både for risikovurderingen av Rikstotos virksomhet etter forslag til § 6 og for de øvrige pliktene etter loven.

De utenlandske tilbydere opererer innenfor sine lands respektive regler om spillvirksomhet og er underlagt hvitvaskingsforpliktelser som svarer til reglene i den norske hvitvaskingsloven. Regelverket om hvitvaskingskontroll er gjennom direktivet harmonisert i hele EØS-området og dette innebærer at alle EØS-land vil ha et samkjørt regelverk. ATG i Sverige er for eksempel underlagt det samme regelverket. Det er ingen grunn for at Rikstoto ikke skal kunne legge til grunn kundetiltak utført av samarbeidsaktørene som er underlagt samme hvitvaskingsforpliktelser som Rikstoto.

Tilsvarende problemstilling som den beskrevet her ble behandlet i Sverige i forbindelse med implementering av det fjerde hvitvaskingsdirektivet. Ved vurderingen av hvorvidt tilbydere av spilltjenester skal kunne opptre som tredjepart for rapporteringspliktige ved gjennomføring av kundetiltak, uttales det i SOU 2016:8 side 145-146:

«Där föreslår utredningen bl.a. att det ska vara möjligt för en verksamhetsutövare att förlita sig på åtgärder som har utförts av en utomstående tillhandahållare av speltjänster etablerad inom eller utanför EES. Förutsättningarna för att svenska verksamhetsutövare ska få förlita sig på åtgärder för grundläggande kundkännedom som utförts av dessa är bl.a. att de tillämpar motsvarande åtgärder för grundläggande kundkännedom som följer av det fjärde penningtvättsdirektivet. Det förutsätts även att de utomstående står under tillsyn över att dessa bestämmelser följs. De utomstående tredje parterna måste dessutom vara villiga att dela med sig av sina kunduppgifter till de svenska verksamhetsutövarna. När det t.ex. gäller ATG:s verksamhet i utlandet kan den således fortsätta, men enbart i de fall där de utländska samarbetsparterna uppfyller kraven på en utomstående tredje part.»

Det fremgår altså uttrykkelig av utredningen at dagens ordning kan videreføres slik at ATG kan legge til grunn kundetiltak utført av utenlandske tilbydere av spilltjenester som er underlagt hvitvaskingsregler som svarer til fjerde hvitvaskingsdirektiv. En tilsvarende løsning i norsk rett er hensiktsmessig. I motsatt fall vil forskjellen i lovgivningen medføre at svenske tilbydere kan være



«vert» for norske spillere, mens norske tilbydere av spilltjenester er avskåret fra å være «vert» for svenske spillere.

Det foreslås derfor at § 18 i utkastet til ny hvitvaskingslov endres slik at tilbydere av spilltjenester tilføyes under bestemmelsens første ledd samt under bokstav n), slik at norske spilloperatører tillates å legge til grunn tiltak utført av utenlandske tilbydere av spilltjenester såfremt disse er underlagt regler om kundetiltak, oppbevaring og tilsyn som bygger på det samme felles-europeiske direktivet som den norske hvitvaskingsloven.

Mulighet for unntak - forskriftsendring

Utvalget foreslår at det ved forskrift kan åpnes for at Rikstoto kan tilby tjenester til spillere i utlandet ved å legge til grunn kundetiltak utført av utenlandske tilbydere av spilltjeneste. Utvalget uttaler på side 102 at:

«Utvalget bemerker imidlertid at dersom det er behov for at norske tilbydere av spilltjenester skal kunne tilby tjenester til spillere i utlandet, bør dette reguleres i forskrift. Ved forskriftsregulering kan adgangen til å legge til grunn kundetiltak avgrenses både på mottakersiden og tredjepartsiden – f.eks. slik at bare Norsk Rikstoto eller Norsk Tipping kan legge til grunn kundetiltak utført av utenlandske tilbydere av spilltjenester, mens denne adgangen er avskåret for andre rapporteringspliktige.»

Dette forslaget gjenspeiles også i § 18, sjette avsnitt i forslaget til hvitvaskingsloven:

«Departementet kan i forskrift gi regler om unntak fra første ledd bokstav n. Departementet kan i forskrift gi regler om andre rapporteringspliktige som kan opptre som tredjepart.»

Rikstoto anmoder, dersom utkastet til ny hvitvaskingslov § 18 ikke endres som foreslått under punkt 3 over, at det igangsettes et arbeid for å innføre tilsvarende unntak ved forskrift, slik at dagens ordning kan videreføres.

Avsluttende bemerkning

Rikstoto vil understreke at stiftelsen er positiv til Utvalgets forslag til lovendringer og til samtlige forslag til endringer som tilrettelegger for en bedre regulering av norske spill og spillere, og som samtidig innebærer at alle enerettsinnehavere i Norge underlegges sammenfallende vilkår.

Formålet med denne høringsuttalelsen er å sikre at lovendringene gjøres på en hensiktsmessig måte.

Jan Pelter Sissener
Styreleder