

Kultur- og likestillingsdepartementet
Sendes elektronisk

Dato: 05.08.2022
Deres ref.: 22/2251

Høringsvar – Ny pengespillforskrift

Det vises til Kultur- og likestillingsdepartementets høring av 09.05.2022, hvor forslag til ny pengespillforskrift sendes på høring.

Finans Norges hovedsynspunkter

- bankene bør ikke pålegges ytterligere plikter enn det som allerede følger av betalingsformidlingsforskriften
- nye regler om overtredelsesgebyr må presiseres for å følge opp uttalelser i lovproposisjonen
- det bør fremgå uttrykkelig i forskriften at reglene om stedlig kontroll og opplysningsplikt er begrenset til forskriftens bestemmelse for finansforetakene
- bankene bør ikke pålegges en selvstendig aktivitetsplikt, i samsvar med departementets vurdering
- det burde fremgå av § 98 at betalingsformidlingsforbudet gjelder for foretak som Lotteritilsynet har truffet vedtak om og at § 100 bør presiseres

Norske banker og finansforetak gjør en ikke ubetydelig innsats i dag for å sikre etterlevelse av betalingsformidlingsforbudet. Finansforetakene som betalingsformidlere ønsker et godt samarbeid basert på god informasjonsutveksling mellom Lotteritilsynet og bankene. Finans Norge har forståelse for at man ønsker å effektivisere forbudet, og vi støtter at myndighetene får mer effektive tiltak for å forhindre ulovlig pengespill, i det betalingsformidlingsforbudet ikke er et tilstrekkelig virkemiddel til dette.

Finans Norge vil også fremheve at det er viktig å sikre realistiske muligheter for en praktikabel etterlevelse av betalingsformidlingsforbudet. Finansforetakene er avhengig av at myndighetene fatter vedtak som bankene kan forholde seg til. Myndighetene har mulighet til å gå i dialog med pengespillaktørene og kan vurdere pengespillaktiviteten. Vi viser her også til at de aktuelle transaksjonene ofte skje fra/til utenlandske selskaper som bankene ikke har tilgang på nødvendig informasjon om eller tilstrekkelig kjennskap til.

Finans Norge er svært positive til en dialog med Lotteritilsynet for å diskutere de utfordringer som finansforetakene møter når betalingsformidlingsforbudet skal overholdes.

Finans Norge støtter departementets vurdering om at bankene ikke bør pålegges ytterligere plikter enn det som allerede følger av betalingsformidlingsforskriften i dag. Vi vil imidlertid påpeke at dagens regelverk er utfordrende. Finansforetakene har ansvar for at betalingsformidlingsforbudet etterleves, men har ingen aktiv rolle i pengespill for øvrig. Vi mener derfor at det er riktig av oss å påpeke det der

vi ser at bestemmelsene som gjelder finansforetak må justeres. Dette gjelder særlig når det kan illegges et høyt overtredelsesgebyr for bankenes eventuelle manglende etterlevelse.

1. Bankgaranti – forslagens § 69

Departementet foreslår i § 69 at ny medhjelper må fremlegge bankgaranti på at overskudd fra bingovirksomheten vil bli utbetalt til Lotteritilsynet. Finans Norge vil påpeke at slike garantier ikke tilbys, og fremstår som en lite gunstig løsning. Det er ikke et krav om garanti for å drifte et bingolokale, og dermed uklart hvorfor det bør stilles garanti ved skifte av medhjelper.

2. Spill om bord på skip – betaling med debetkort – forslagens § 80

Departementet foreslår under pkt. 8.10.2 i høringsnotatet å tillate bankkort som betalingsmiddel for spill om bord på skip, jf. forslag til § 80. Dersom forslaget gjennomføres, så legger vi til grunn at dette anses som lovlige transaksjoner. Finans Norge kjenner ikke til om det finnes systemer/innretninger/brukersteds-koder for salg av sjetonger og vouchers i kortterminal til spill om bord på skip. Under enhver omstendighet må forslaget begrenses til debetkort, slik at kredittkort ikke kan benyttes til spill om bord på skip.

3. Forslag til forskrift § 98

Gjeldende forskrift § 4 foreslås videreført i forslag til forskrift §§ 98 og 99. I § 98 foreslås videreført at foretakene skal stanse betalingstransaksjoner ved innskudd til og utbetaling fra pengespill som ikke har tillatelse i Norge, herunder betalingstransaksjoner med betalingskort med brukersteds-kode for pengespill. Videre gjelder dette også formidling av slike transaksjoner til og fra andre foretak som formidler betalingstransaksjoner på vegne av pengespillselskap som ikke har tillatelse i Norge.

Der det ikke gjelder korttransaksjoner med oppgitt brukersteds-kode for pengespill har finansforetakene ikke mulighet til å skille transaksjoner som gjelder ulovlige pengespill fra andre transaksjoner. Basert på generelle opplysninger som følger en betalingstransaksjon kan et finansforetak i utgangspunktet ikke vite om en betalingstransaksjon gjelder betalingsformidling til ulovlig pengespill med mindre det er oppgitt brukersteds-kode for pengespill. Finansforetakene har for øvrig ikke oversikt over hvilke aktører som har tillatelse eller ikke. Finansforetakene er derfor avhengig av at Lotteritilsynet fatter vedtak på kontonummer eller foretaksnavn før bankene kan avvise betalingstransaksjoner. Dette er ikke reflektert i ordlyden, som er objektivt utformet.

Finans Norge mener at ordlyden i § 98 første ledd må endres slik at det fremgår at foretakene «*skal stanse betalingstransaksjoner med betalingskort med brukersteds-kode for pengespill ved innskudd til og utbetaling fra pengespill som ikke har tillatelse i Norge.*»

Til forslaget til § 98 annet ledd ønsker Finans Norge å påpeke at det ikke kan anses som en oppgave for finansforetakene å overprøve lovligheten av andre foretaks virksomhet. Det burde derfor fremgå av bestemmelsen at forbudet kun gjelder foretak som Lotteritilsynet på forhånd har sendt vedtak om at formidler pengespill uten tillatelse i Norge i medhold av forskriften. Det er Lotteritilsynet som tilsynsmyndighet som har de forvaltningsmessige hjemler til å vurdere og iverksette tiltak for å sikre etterlevelsen av betalingsformidlingsforbudet, og det kan ikke forventes at bankene skal drive etterforskning av hvorvidt enkelte betalere, betalingsmottakere eller betalingsformidlere driver ulovlig virksomhet. Slik har vi også forstått gjeldende betalingsformidlingsforbud ut fra denne lovs forarbeider.¹

¹ Jf. Ot.prp. nr.80 (2007-2008) kapittel 4.3 side 23 flg.

4. Forslag til forskrift § 99

Forslaget til forskrift § 99 inneholder plikt til å avvise transaksjoner der Lotteritilsynet har truffet vedtak om avvisning av transaksjoner vedrørende bestemte kontonumre og foretaksnavn. Vedtak kan føre til at også legitime betalingstransaksjoner i noen tilfeller blir stanset. Problemstillingen ble også påpekt i [merknader](#) fra Familie- og kulturkomiteen pkt. 2.7.²

Finans Norge har i høringsuttalelsen 29.09.2020 påpekt utfordringer som finansforetakene har og at finansforetakene må kunne legge til grunn at vedtak fra Lotteritilsynet er treffende.

Finans Norge legger til grunn at Lotteritilsynet kan gå i dialog med pengespillaktørene i forbindelse med vurderinger av pengespillaktørene i forkant av vedtak. Etter hva Finans Norge kjenner til har Lotteritilsynet i forbindelse med pålegg om å avvise betalingstransaksjoner gitt betalingsformidlingselskap mulighet til å skille ut eventuelle andre transaksjoner knyttet til lovlig virksomhet på egne kontonumre, slik at selskapene kan unngå at vedtak rammer lovlig virksomhet. Lotteritilsynet kan også med hjemmel i bestemmelsen om opplysningsplikt be om opplysninger fra finansforetak i etterkant av vedtak for å vurdere treffsikkerheten av vedtak.

5. Opplysningsplikt – forslag til forskrift § 100

5.1. Omfang av kontroll og opplysningsplikt

Finans Norge støtter at kontroll og opplysningsplikt for banker begrenses til det som gjelder i dag i betalingsformidlingsforbudet § 5. Dette vil være i tråd med at lovproposisjonen til ny pengespillov fastslår at de nærmere rammer for opplysningsplikten for banker og finansinstitusjoner skal fremgå av forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse, jf. Prop. 220 L (2020-2021) kap. 15.3.4.3. Vi legger da også til grunn at opplysningsplikten er begrenset til det som fremgår av forskriften på skriftlig forespørsel. I lys av ordlyden i den nye pengespilloven § 26 annet ledd og uttalelsene i Prop. 220 L (2020-2021) kap.15.3.2 og 15.3.4.5 legger Finans Norge til grunn at inspeksjonsretten gjennom stedlig kontroll gjelder overfor all pengespillaktivitet på steder hvor det er mistanke om at det tilbys pengespill i strid med loven, og ikke tredjeparter slik som spillere, rådgivere og betalingsformidlere. Som tidligere anført vil tilgang til finansforetakenes lokaler reise en rekke spørsmål utover taushetsplikt og formidling av betalingstransaksjoner til og fra pengespill. Vi viser også til at det fremgår av forarbeidene til opplysningsplikten fra 2019 at behovet for opplysninger fra finansforetak er dekket ved at opplysningsplikten er begrenset og rekkevidden av opplysningsplikten også skal ivareta viktige personvern hensyn.³ Finans Norge mener at det må fremgå uttrykkelig i forskriften at reglene om stedlig kontroll ikke omfatter finansforetakene, som er underlagt opplysningsplikt, og at opplysningsplikten er begrenset til det som fremgår i § 100 første og annet ledd.

² Jf. Innst. 163 L (2021–2022)

³ Jf. statsrådsforedrag 10. mai 2019 - PRE-2019-05-10-593 Endringer i forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse. Kongelig resolusjon. Statsråd Trine Skei Grande

5.2. Hvilke opplysninger plikten gjelder

Finans Norge legger til grunn at opplysningsplikten kun gjelder opplysninger som foretakene har tilgjengelig.⁴ Vi ber derfor om at det presiseres i bestemmelsens ordlyd at opplysningsplikten kun gjelder i den grad foretakene har slike opplysninger, eksempelvis i annet ledd: «*Opplysningsplikten omfatter opplysninger som foretaket har om kontonummer...*».

5.3. Undersøkelsesplikt

Forslag til forskrift § 100 tredje ledd inntar en ordlyd som i dag finnes i forskrift om betalingsformidlingsforbud § 4. Undersøkelsesplikten er noe uklar. Ordlyden i tredje ledd beskriver ikke direkte hva finansforetakene skal finne ut, men Finans Norge går ut fra at et formål med opplysningsplikten er at Lotteritilsynet skal kunne vurdere treffsikkerheten av sine vedtak, og at undersøkelsene skal gjøre finansforetakene i stand til å besvare forespørsler om opplysninger som Lotteritilsynet kan sende etter vedtak om å avise betalingstransaksjoner.

Finansforetak er underlagt regler om behandling av personopplysninger og andre kundeopplysninger og det er også generelt for praktiseringens del behov for at plikten er tilstrekkelig tydelig og avgrenset.

6. Overtredelsesgebyr- forslag til forskrift § 102

6.1. Overtredelsesgebyr i forhold til finansforetak

Finans Norge legger til grunn at hovedformålet med bestemmelsen er å ramme tilbud av ulovlig pengespill og øvrige ulovlige aktører på dette området. Det er stor forskjell i overtredelsens art hvor det foregår overtredelser knyttet til tilbud av ulovlig pengespill sammenlignet med eventuell overtredelse av et finansforetak i strid med pålegg om å avise bestemte betalingstransaksjoner og opplysningsplikten som gjelder for finansforetak. Finans Norge har i vår høringsuttalelse 29.09.2020 til ny pengespillov fremhevet at det bør være en vesentlig høy terskel for overtredelsesgebyr begrunnet i brudd på betalingsformidlingsforbudet eller opplysningsplikt for finansforetak. Som departementet har gitt uttrykk for i lovproposisjonen skiller norske banker og finansinstitusjoner seg på flere måter fra aktører som bevisst tilbyr pengespill uten tillatelse, fordi de gjør en betydelig innsats med å hjelpe myndighetene med å forhindre transaksjoner knyttet til ulovlige pengespill.⁵ Norske banker og finansforetak står også i en særstilling sammenliknet med andre aktører som er pålagt plikter i pengespillovgivningen fordi de er pålagt kontraheringsplikt for betalingstjenester i finansavtaleloven og betalingssystemloven. Dette tilsier også at terskelen for å ilegge overtredelsesgebyr må være vesentlig høyere enn for andre aktører som har forpliktelser etter pengespillovgivningen.

Pengespilloven overlater det til regulering i forskrift å fastsette overtredelsesgebyrets størrelse og vurderingsmomenter for når overtredelsesgebyr kan ilegges.

Foreslått maksimal størrelse er 10 % av foretakets netto omsetning. I høringsnotatet er det ikke drøftet om dette er et passende nivå for eventuelle overtredelsesgebyr som måtte ilegges finansforetak. Et overtredelsesgebyr på 10 % av finansforetaks omsetning er altfor høyt. Den rollen som finansforetak er gitt i pengespillovgivningen og de plikter som finansforetak er pålagt kan ikke tilsi

⁴ Jf. statsrådsforedrag 10. mai 2019 - PRE-2019-05-10-593 Endringer i forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse. Kongelig resolusjon. Statsråd Trine Skei Grande, punkt 7

⁵ I Prop. 220 L (2020-2021), kap 16.7.4.3

et så høyt gebyr. Finans Norge stiller derfor spørsmål ved om det bør fastsettes et lavere maksimalgebyr for brudd på bestemmelser som gjelder norske banker og finansforetak.

For øvrig er definisjonen av “nettoomsættning” ikke tilpasset finansforetak. Ordlyden “fradrag av utbetalte premier” viser at bestemmelsen er ment for andre aktører enn betalingsformidlere.

6.2. Hvilke overtredelser som kan sanksjoneres

I henhold til ny pengespillov § 36 kan overtredelsesgebyr ilegges «den som forsettlig eller uaktsomt overtrer» bl.a. § 5 (betalingsformidlingsforbudet) og § 26 (opplysningsplikten).

Dette reiser noen særlige utfordringer med tanke på betalingsformidlingsforbudet fordi finansforetak ikke generelt kan vite om en betalingstransaksjon gjelder formidling av en innsats eller gevinst knyttet til ulovlig pengespill. Finans Norge viser til vår høringsuttalelse 29.09.2020 til ny pengespillov, punkt 3, om hvordan dette stiller seg for finansforetakene i praksis.⁶

Da pengespilloven ble vedtatt ga departementet uttrykk for enighet med Finans Norge i at overtredelsesgebyr kun må være aktuelt der det reelt sett er mulig for et forpliktet foretak å identifisere ulovlige pengespilltransaksjoner.⁷ Departementet ga videre uttrykk for at «det kun vil være hensiktsmessig å ilegge overtredelsesgebyr overfor banker eller finansinstitusjoner der disse ikke har etterkommet et konkret pålegg fra Lotteritilsynet om å stanse bestemte transaksjoner.»

Plikten til å avvise transaksjoner etter pålegg fremgår i forslag til forskrift § 99. Forslag til forskrift § 98 gjelder plikt til å stanse transaksjoner som gjelder innskudd til og utbetaling av gevinst fra ulovlig pengespill og § 100 gjelder opplysningsplikt og undersøkelsesplikt.

Finans Norge mener at det bør fremgå av § 102 at «overtredelsesgebyr for brudd på forbud mot å formidle betalingstransaksjoner gjelder bare der foretaket ikke har etterkommet et konkret pålegg fra Lotteritilsynet om å stanse bestemte transaksjoner etter § 99 eller ikke har gitt opplysninger som foretaket har i strid med i § 100 første og annet ledd.»

Videre mener vi at det i § 98 burde tilføyes at «Overtredelsesgebyr etter lovens § 36, jf. denne forskrift § 102, gjelder ikke.»

Finans Norge foreslår videre at det bør fremgå av ordlyden at overtredelsesgebyr gjelder første og annet ledd i § 100 og ikke tredje ledd, i det undersøkelser ikke synes omfattet av ny pengespillov § 26 om opplysningsplikt.

Finans Norge vil også i den forbindelse kommentere at for å kunne ilegge straffereaksjoner er det en forutsetning at en handlingsnorm er klar og avgrenset. Det aktuelle forslaget inneholder imidlertid forskriftsbestemmelser som etter vårt syn ikke er helt klare.

6.3. Personkrets

Finans Norge mener departementet bør vurdere å tydeliggjøre personkretsen som kan ilegges overtredelsesgebyr, spesielt for finansforetak. Det fremgår i Prop. 220 L (2020-2021) at

⁶ [\[lenke\]](#)

⁷ I Prop. 220 L (2020-2021), kap 16.6.4.6

overtredelsesgebyret ved eventuell overtredelse av betalingsformidlingsforbudet «*i så fall ilegges foretaket som pålegget er rettet mot, og ikke enkeltpersoner som er ansatt i foretaket.*»⁸

Slik ny pengespillov § 36 lyder retter den seg mot «*den som forsettlig eller uaktsomt overtrer...*». Det fremgår videre at der en person har handlet på vegne av foretaket «*kan*» overtredelsesgebyr ilegges foretaket. Av forslag til forskrift § 102 fremgår at «*foretak*» kan ilegges overtredelsesgebyr på opptil et visst beløp og videre at «*privatpersoner*» kan ilegges overtredelsesgebyr på opptil 1G.

Det fremgår av forslaget til forskrift at §§ 99 og 100 (og for så vidt også av § 98) at disse retter seg mot «*foretak som yter betalingstjenester*». Finans Norge antar at når ordlyden i § 102 benytter henholdsvis «*foretak*» og «*privatpersoner*» utelukkes ansatte i foretak som straffsubjekter.

Finans Norge mener det bør vurderes å innta i lovens merknad til § 36 at finansforetak kun kan ilegges overtredelsesgebyr for brudd på plikten til å avvise etter konkret pålegg (forskriften § 99) og opplysningsplikt (§ 100 første og annet ledd) og at ansatte i finansforetak ikke kan ilegges overtredelsesgebyr.

7. Behov for mer utfyllende regler om stedlig kontroll

Finans Norge påpekte for øvrig i vårt høringsvar av 29.09.2020 at det bør gis utfyllende bestemmelser for stedlig kontroll, og at tilsvarende sikkerhetstiltak som gjelder for øvrige tilsyn også må gjelde for Lotteritilsynet. Dette synspunktet ble også fremmet i høringsvar fra Justis- og beredskapsdepartementet samt Politidirektoratet. Problemstillingen er imidlertid ikke berørt i høringsnotatet til ny pengespillforskrift.

8. Eventuell «aktivitetsplikt»

Når det gjelder forslaget fra Forbrukerrådet og Forbruker Europa om å pålegge bankene en selvstendig aktivitetsplikt, støtter Finans Norge departementets vurdering om at det er Lotteritilsynets oppgave å undersøke og vurdere hvilke selskaper som formidler betaling til og fra pengespill som ikke er tillatt i Norge.

9. Forholdet til hvitvaskingslovgivningen

Finansforetak er i tillegg til betalingsformidlingsforbudet pålagt plikter i hvitvaskingslovgivningen. I de fleste tilfeller byr ikke dette på problemer for bankene, men i noen tilfeller kan reglene være motstridende. Et eksempel er der betalingsformidlingsforbudet pålegger avvisning og/eller stans av en transaksjon, men der mistanke om tilknytning til hvitvasking gjør det ønskelig at transaksjonen gjennomføres og rapporteres til Økokrim, for å bidra til undersøkelser/etterforskning og eventuelt sikre midler etter hvitvaskingslovgivningen. Finans Norge har i dialog med Lotteritilsynet forstått det slik at i den grad det er motstrid, vil hvitvaskingslovgivningens regler gå foran pliktene etter betalingsformidlingsforbudet. Finans Norge ber om at det presiseres i forskriften at transaksjoner som både kan ha tilknytning til pengespill uten tillatelse i Norge, og hvitvasking eller terrorfinansiering, skal behandles etter hvitvaskingsregelverket ved eventuelle motstridende forpliktelser. Dette også av hensyn til at overtredelse av begge regelsett er sanksjonert.

⁸ Op.cit.

10. DNS-blokkering – høring av 21. september 2021

Departementet sendte i 2021 på høring et forslag til bestemmelse om DNS-blokkering av nettsider som tilbyr pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Forbudet mot å tilby pengespill i Norge uten tillatelse utfordres og omgås stadig av pengespilltilbydere uten norsk tillatelse.

Betalingsformidlingsforbudet er ikke et tilstrekkelig tiltak for å stanse pengespill hos aktører som ikke har norsk tillatelse. Sett fra finansnæringens ståsted utgjør det en risiko at betalingsformidlingsforbudet i praksis kan omgås. Det er derfor viktig at myndighetene har virkemidler som er effektive. Finans Norge etterlyser at forslaget om DNS-blokkering blir fulgt opp.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Victoria Egeli
Juridisk seniorrådgiver

Nils Henrik Heen
Juridisk direktør