

Regelrådets uttalelse

Om: Høring av forslag til endringer i forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill uten norsk tillatelse

Ansvarlig: Lotteri- og stiftelsestilsynet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Lotteri- og stiftelsestilsynet

Deres ref.:	Vår ref.:	Dato:	Vår saksbehandler:
18/02007-1/334	18/00117	26.6.2018	Marte Grønvold

Uttalelse

Om: Høring av forslag til endringer i forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill uten norsk tillatelse

Konklusjon: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Om uttalelser fra Regelrådet

Regelrådet gransker utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstiller de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Innhold

1. Samlet vurdering
2. Beskrivelse av forslaget og dets formål
3. Tilsynets vurdering av konsekvensene for næringslivet
4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen
5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen
 - 5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?
 - 5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?
6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter
7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Samlet vurdering

Regelrådet vurderer at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet, jf. kravene i utredningsinstruksen pkt. 2-1 og 2-2.

Regelrådet mener at det ikke er godt nok beskrevet hvordan forskriften skal følges i praksis. Det er også svakheter i utredningen av alternative tiltak, og virkningene for næringslivet er ikke godt nok utredet i høringsnotatet. Regelrådet kan videre ikke se at hensynet til små virksomheter er særskilt vurdert. På denne bakgrunn er det ikke mulig for Regelrådet å vurdere om målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

2. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Utenlandske spillsselskap har etter gjeldende rett ikke lov å tilby eller markedsføre sine spill i Norge. Et av tiltakene for å unngå dette er å forhindre betalingsformidling til selskapene («betalingsformidlingsforbudet» fra 2010). Høringen gjelder forslag til endringer i forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse.

Lotteri- og stiftelsestilsynet foreslår endringer i forskriften for mer effektivt å kunne stoppe betalingsformidling til spillsselskaper uten norsk tillatelse. De viktigste forslagene til endringer er:

- Tydeliggjøre at forbudet mot betalingsformidling er generelt og at foretak som yter betalingstjenester i Norge skal stanse alle betalingstransaksjoner som er knyttet til pengespill som ikke har tillatelse i Norge.
- Presisere at Lotteritilsynet har hjemmel til å vedta å avvise betalingstransaksjoner til og fra foretak som gjennomfører betalingstransaksjoner på vegne av pengespillselskaper (tredjepartsselskaper).
- Lotteritilsynet kan fatte vedtak om å avvise betalingstransaksjoner identifisert med navn på pengespillselskaper eller andre foretak som gjennomfører betalingstransaksjoner på vegne av pengespillselskap.
- Ny bestemmelse om opplysningsplikt for banker og andre foretak som yter betalingstjenester i Norge til Lotteritilsynet.

Til forslaget om å tydeliggjøre av at forbudet er generelt, skriver Lotteritilsynet at de forventer at bankene undersøker alle mistenkelig transaksjoner som kan være i strid med forbudet og at de stanser alle transaksjoner til og fra pengespillselskaper som ikke har tillatelse i Norge og fra foretak som gjennomfører betalingstransaksjoner på vegne av pengespillselskapene.

3. Tilsynets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Tilsynet skriver ikke spesifikt i høringsnotatet om hvordan de mener norske betalingsformidlere (bankene og andre finansinstitusjonene) skal gjennomføre den nye oppgaven. Det fremgår av høringsnotatet at noen banker allerede har en eller annen form for system på plass som avviser transaksjoner til pengespill utover det dagens regelverk krever. Det er videre ikke beskrevet hvor mange banker eller hvilke banker som vil omfattes av forslaget. Tilsynet skriver at de ikke tror forslaget vil medføre betydelige økonomiske og administrative kostnader for bankene, men at tilsynet ikke har tilstrekkelig informasjon til å si noe mer konkret om dette.

4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Det er viktig for Regelrådet at de økonomiske konsekvensene for berørt næringsliv er tilstrekkelig vurdert og utredet, og at hensynet til små virksomheter er vurdert. Forslaget påfører norske banker/finansinstitusjoner nye oppgaver som kan gi betydelige økte utgifter, og dette kan være spesielt krevende for mindre banker/finansinstitusjoner.

5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

5.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Tilbydere av pengespill på internett har funnet måter å komme rundt reguleringene i dagens forskrift på, og Lotteritilsynet ønsker derfor å endre forskriften slik at man mer effektivt kan stoppe transaksjoner til pengespilltilbydere uten norsk tillatelse.

Regelrådet mener problemet og målet med forslagene er tilstrekkelig utredet og beskrevet i høringsnotatet.

5.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Regelrådet kan ikke se at tilsynet har utredet alternative tiltak for å oppnå målet med forslaget. Etter Regelrådets vurdering burde alternative tiltak eller alternative formuleringer av forbudet vært utredet. Et mer kostnadseffektivt alternativ, både for bankene og for samfunnet, kunne for eksempel vært en større grad av koordinering der kun noen få aktører, tilsynet selv eller noen større banker, får ansvar for å identifisere ulovlige spillingselskaper og tredjepartsselskaper som formidler betalinger til ulovlige spillingselskaper. Disse aktørene kan da gi opplysningene videre til resten av betalingsformidlerne som selv stanser transaksjonene.

Norsk myndigheter har innført flere tiltak for å hindre utenlandske spillingselskaper fra å tilby og markedsføre sine spill i Norge. Siden dette forslaget kun omhandler forbudet mot betalingsformidling, er ikke andre tiltak direkte relevant, men tilsynet kunne likevel med fordel gjort rede for andre tiltak som er igangsatt. Når de forskjellige tiltakene har hjemmel i ulike lover og forskrifter, er det vanskelig å få en fullstendig oversikt over reguleringen på området og dermed vurdere hvor ressursene best kan utnyttes for å nå det overordnede målet med å begrense utenlandske pengespill i Norge.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at utredningen av alternative tiltak i høringsnotatet har svakheter.

5.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Etter Regelrådets vurdering kan forslaget potensielt ha konsekvenser for personvernet. Regelrådet mener at tilsynet burde utredet og kommentert i høringsnotatet om forslaget om å undersøke enkeltransaksjoner til og fra privatpersoner er i samsvar med personvernlovgivningen.

5.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Slik Regelrådet forstår det blir norske banker/finansinstitusjoner tillagt utvidede oppgaver med å identifisere og avvise transaksjoner til pengespillingselskaper og foretak som gjennomfører betalingstransaksjoner på vegne av spillingselskaper. Det er rimelig å anta at dagens situasjon, der bankene følger opp vedtak (avvise transaksjoner fra/til bestemte kontonummer) er mindre ressurskrevende for bankene enn det er å selv identifisere hvilke kontoer og motparter de skal avvise transaksjoner fra/til og at denne nye oppgaven trolig vil innebære en del manuell kontroll. Tilsynet estimerer selv at det daglig gjennomføres mellom 30 000 og 40 000 transaksjoner av innskudd til utenlandske pengespillingselskaper. Gitt omfanget av transaksjoner mener Regelrådet at kostnadene for bankene kan bli betydelige og at dette burde vært drøftet og utredet nærmere i høringsnotatet.

Etter Regelrådets vurdering kan de positive virkningene av forslaget for samfunnet være at det blir vanskeligere eller mer tungvint å spille på utenlandske nettspill, og at dette kan redusere rekruttering av spillere og føre til en bredere kunnskap blant norske borgere om at dette ikke er lovlig virksomhet.

Det er imidlertid etter Regelrådets vurdering usikkert om forslaget på sikt effektivt vil klare å begrense tilgangen til utenlandske pengespill. Unngåelsesmulighetene synes betydelige, f.eks. bruk av elektronisk lommebøker, forhåndsbetalte kontantkort, elektronisk valuta og/eller opprettelse av konto i utlandet.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at positive og negative virkninger av forslagene ikke er tilstrekkelig utredet i høringsnotatet.

5.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Regelrådet mener at det ikke er godt nok beskrevet hvordan norske betalingsformidlere skal etterleve forbudet i praksis, og alternative tiltak og virkninger for næringslivet er ikke tilstrekkelig utredet. På denne bakgrunn mener Regelrådet at beslutningsgrunnlaget i saken er svekket. Da det er svakheter i utredningen av alternative tiltak og i utredningen av virkningene for næringslivet er det vanskelig å gi en god begrunnelse for hvorfor tiltaket er valgt. Videre er det derfor også vanskelig å vurdere om det beste tiltaket er valgt.

5.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Regelrådet kan ikke se at forutsetninger for en vellykket gjennomføring er særskilt omtalt i høringsnotatet. Siden beskrivelsen av hvordan bankene skal håndheve forbudet i praksis er lite konkret, er det vanskelig for Regelrådet å mene noe om forutsetningene for en vellykket gjennomføring. Etter Regelrådets vurdering er dette en svakhet ved beslutningsgrunnlaget.

5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.» Utredningsinstruksen gir tre aktuelle analysenivåer; minimumskrav, forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse. Etter Regelrådets vurdering er det gjennomført en minimumsanalyse. Som påpekt i punkt 5.1 mener Regelrådet imidlertid at utredningen har svakheter i beskrivelsen av alternativer og at det er mangler i utredningen av virkninger for næringslivet.

6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter

Regelrådet kan ikke se at hensynet til små virksomheter er særskilt vurdert. I følge Finanstilsynets konsesjonsregister er det (per 20. juni 2018) 122 banker i Norge som er betalingsformidlere og flertallet av disse er lokale eller regionale sparebanker. Tilsynet kunne med fordel vurdert om konsekvensene av endringene i forskriften vil være vanskeligere å etterleve for små banker. Tilsynet skriver at konsekvensene av forslaget trolig vil bli ulikt avhengig av størrelse på bankene, men utdyper ikke dette nærmere. Tilsynet kunne med fordel vurdert om kostnadene blir unødvendig høye for mindre virksomheter, og om det er aktuelt å iverksette avbøtende tiltak.

7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Kostnadene for norske banker/finansinstitusjoner er ikke vurdert, utover at det fremgår av høringsnotatet at det vil kun kreve mer ressurser i en periode for noen av de som yter betalingstjenester.

Tilsynet skriver i høringsnotatet at de estimerer daglig antall transaksjoner av innskudd til utenlandske spillerselskaper til mellom 30 000 og 40 000. Antall transaksjoner gir imidlertid ikke noe godt bilde av hvor mange motparter (utenlandske pengespillselskaper) bankene må undersøke nærmere, siden mange transaksjoner kan gå til samme spillerselskap.

Om lag 25 utenlandske spillsider markedsfører pengespill til nordmenn via TV (St. meld. 12 (2016-2017)). Et raskt internettsøk viser at det bare innen kategorien nettkasinoer eksisterer minst 300 ulike spillsider. Tilsynet skriver selv at foretakene er raske med å skifte kontonummer når tilsynet har fattet vedtak mot deres kontonummer, det vil derfor være en kontinuerlig jobb for bankene å identifisere disse kontonumrene. I tillegg er det grunn til å anta at nye aktører vil komme inn slik at bankene stadig må undersøke nye spillselskaper eller betalingsformidlere. I høringsnotatet står det at noen banker allerede har systemer for å avvise transaksjoner knyttet til pengespill utover det dagens regelverk krever. Det er ikke gitt noen informasjon om hvilke banker dette gjelder, hva systemet går ut på eller hvor mye tid bankene bruker på dette. Det er derfor vanskelig å få et inntrykk av hvor krevende den nye oppgaven vil være for bankene. Gitt omfanget og karakteren til den ulovlige pengespillvirksomheten er det etter Regelrådets vurdering grunn til å tro at oppgaven vil kreve manuell oppfølging. Regelrådet bemerker at dette vil være spesielt krevende for mindre banker, både med tanke på kostnader og tilgjengelig kompetanse. Regelrådet viser til at bankenes virksomhet i stor grad er digitalisert. At det legges opp til utstrakt manuell kontroll er etter Regelrådets vurdering uheldig.

Regelrådet viser til at det ikke er vurdert om samme effekt kan oppnås med en større grad av koordinering mellom bankene eller at tilsynet selv gjør arbeidet med å identifisere utenlandske pengespill som finansinstitusjonene skal avvise transaksjoner fra/til (slik praksis er i dag). Begge disse mulighetene kan etter Regelrådets vurdering tenkes å gi en lavere total kostnad for samfunnet.

Regelrådet kan ikke se at tilsynet har vurdert hvordan et forbud vil fungere når det gjelder betalingsløsninger fra store internasjonale selskaper som for eksempel Google og Facebook. Hvorvidt slike selskaper er omfattet av forbudet vil ha betydning for etterlevelsen av reglene.

Da høringsnotatet kun i begrenset grad inneholder en vurdering av alternative tiltak og da virkningene for næringslivet ikke i tilstrekkelig grad er vurdert, er det heller ikke mulig for Regelrådet å vurdere om målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

8. Andre kommentarer

Regelrådet viser til at forslaget om at alle som yter betalingstjenester i Norge skal stanse alle betalingstransaksjoner som er knyttet til pengespill som ikke har tillatelse i Norge, er omfattende. Regelrådet savner en vurdering av om forskriftshjemlene åpner for å gi et slik omfattende forbud. Videre mener Regelrådet at tilsynet burde vurdert om et slik forbud er i samsvar med EØS-avtalens regler om fri flyt av kapital og fri flyt av tjenester.