



Lotteri- og
stiftelsestilsynet

Rapport –
Tematilsyn om
norske bankers
etterlevelse av
Lotteritilsynets
vedtak jf.
pengespillforskriften
§§ 96 jf. 97

1 Innledning

1.1 Innledende om tematilsynet - bakgrunn, tema og omfang

Lotteritilsynet har gjennomført tematilsyn der vi har sett på norske bankers etterlevelse av betalingsformidlingsforbudet, og konkret etterlevelse av Lotteritilsynets vedtak truffet i 2023 om å avvise betalingstransaksjoner.

Tematilsynet er gjennomført blant 37 banker i perioden september 2023 – april 2024. Utvalget av banker er gjort for å oppnå størst mulig bredde i tilsynet.

Forbudet mot å overføre penger til og fra utenlandske pengespillselskaper ble innført 1. juni 2010. Målet var å begrense tilgangen til pengespill som ikke har norsk tillatelse. Forbudet retter seg mot foretak som yter betalingstjenester i Norge.

I våre vedtak ber vi om bekreftelse på at vedtaket er mottatt og etterleves, men vi har lite kunnskap om *hvordan* bankene etterlever Lotteritilsynets vedtak. Et mål med dette tilsynet har vært å gi Lotteritilsynet mer kunnskap om dette. Et annet mål har vært å undersøke effekten av Lotteritilsynets vedtak. Det overordnede målet med tilsynet er å sikre en effektiv håndhevelse og etterlevelse av betalingsformidlingsforbudet.

Lotteritilsynet har hatt hjemmel til å treffe vedtak med pålegg om å avvise betalingstransaksjoner i pengespill uten tillatelse siden 2010, og har benyttet denne vedtakshjemmelen aktivt over flere år. Vedtakshjemmelen ble noe endret ved forskriftendring gjeldende fra 2020. Tematilsynet har vært begrenset til etterlevelse av Lotteritilsynets vedtak som er truffet i 2023.

Vi legger til grunn at bankene har etablert en fast praksis knyttet til etterlevelse av disse vedtakene. Siden dette er Lotteritilsynets første inngående tilsyn med etterlevelsen av betalingsformidlingsforbudet var det hensiktsmessig å starte med et tema som vi forutsetter at er godt kjent og innarbeidet hos tilsynsobjektene. Lotteritilsynet tar sikte på å gjennomføre tilsyn med andre deler av regelverket senere.

1.2 Regelverk

Forbudet mot formidling av betalingstransaksjoner ved innskudd til og utbetaling fra pengespill uten tillatelse er regulert i pengespilloven § 5:

Det er forbudt å formidle betalingstransaksjoner ved innskudd til og utbetaling fra pengespill som ikke har nødvendig tillatelse etter denne loven. Departementet kan gi forskrift om forbudet mot å formidle betalingstransaksjoner.

Pengespillforskriften §§ 96-98 regulerer pliktene til foretak som yter betalingstjenester i Norge. Paragraf 96 regulerer når foretak som yter betalingstjenester er pliktig å stanse transaksjoner, mens § 97 angir vedtakskompetansen til Lotteritilsynet.

Ved forhold i strid med pengespilloven kan Lotteritilsynet gi pålegg til de ansvarlige om å rette det ulovlige forholdet, eller at den ulovlige virksomheten skal opphøre eller stenge, jf. pengespilloven § 32.

Lotteritilsynet kan fastsette tvangsmulkt for å sikre at pålegg blir oppfylt jf. pengespilloven § 33. Tvangsmulkt er ikke straff, og plikten til å betale tvangsmulkt er ikke avhengig av skyld, men utløses når et ulovlig forhold inntreffer. Formålet er å fremtvinge overholdelse av Lotteritilsynets vedtak, og de ansvarlige kan unngå tvangsmulkten ved å rette opp eller stanse den ulovlige virksomheten.

Lotteritilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr dersom overtredelsen er vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger, jf. pengespilloven § 36.

1.3 Om gjennomføring av tematilsynet

Tematilsynet er gjennomført som dokumenttilsyn. Bankene som har vært omfattet av tilsynet har mottatt brev med "Orientering om tilsyn – vedtak med pålegg om å gi informasjon til Lotteritilsynet".

Lotteritilsynet sendte først brev til ni banker den 20. september 2023. Deretter sendte vi brev til ytterligere 28 banker den 14. november 2023. Denne oppdelingen skyldes at Lotteritilsynet ikke tidligere har gjennomført denne typen tilsyn, og ønsket å vurdere spørsmålene ut fra bankenes svar og den innsikten vi ønsket at tilsynet skulle gi oss. Svarene vi mottok fra de ni første bankene viste seg i all hovedsak å gi oss den informasjonen vi trengte, og spørsmålene forble derfor uendret ved utsendelse til nye tilsynsobjekt.

Lotteritilsynet har vært tilgjengelig for spørsmål og veiledning etter at bankene mottok pålegget.

Etter gjennomgang av dokumentasjonen vi fikk tilsendt, gjorde vi en vurdering av om saken var godt nok opplyst, og om banken oppfylte kravene i regelverket.

Vurderingen av den enkelte banks etterlevelse er oppsummert i et skriv som er sendt hver enkelt bank i etterkant. Bankene fikk frist på tre uker til å komme med eventuelle tilbakemeldinger på vurderingen. Lotteritilsynet mottok ikke noen tilbakemeldinger på disse vurderingene, og la derfor våre funn og vurderinger til grunn for en foreløpig tilsynsrapport. Generelle problemstillinger ble utfyllende gjennomgått i foreløpig tilsynsrapport.

Dersom den enkelte bank opplevde motstrid mellom innhold i den konkrete tilbakemeldingen, og foreløpig tilsynsrapport, ble innholdet i rapporten lagt til grunn. Bankene som var omfattet av tematilsyn ble tilsendt foreløpig rapport, og ble gitt 14 dager på å komme med eventuelle innspill til rapporten.

Vi mottok to innspill etter utsendelse av foreløpig tilsynsrapport. Innspill er dels tatt til følge i endelig tilsynsrapport. Vi har fjernet nummerering av banker da dette ikke har betydning for formidling av innholdet i rapporten. Videre presiserer vi hva som nærmere ligger i forventning om implementering innen én virkedag.

1.4 Oppsummering av erfaringer, funn og tiltak etter gjennomført tematisyn

Tematisynet har hatt god oppslutning, ved at samtlige banker har besvart Lotteritilsynets krav om innsending av informasjon. I de fleste tilfeller er det også gitt utfyllende og grundige svar på spørsmålene, samt vedlagt relevante dokumenter.

Tilsynet har tatt lang tid. Dette skyldes i hovedsak omfanget, både i form av antall tilsynsobjekter og av innsendt dokumentasjon og informasjon. Videre er tilsynet som nevnt gjennomført i to omganger ved at det først ble sendt ut krav om informasjon i september, så i november. Det har også vært noe lang responstid hos enkelte banker og purring på svar, samt behov for å innhente ytterligere informasjon.

De mest sentrale funnene fra tematisynet er følgende:

- Tilsynet viser at det i en god del tilfeller er for lang gjennomføringstid for vedtak
- Tilsynet viser ulikhet i metode for etterlevelse av vedtak som i hovedsak rammer korttransaksjoner, herunder vedtak identifisert med foretaksnavn og eventuelle identifikatorer som MCC-kode, Merchant ID og Acquirer ID.
- Tilsynet har gitt oss verdifull innsikt i effekten og mulig effekt av Lotteritilsynets vedtak, og at det trolig skjer et ikke-ubetydelig antall korttransaksjoner i fasen mellom varsel og vedtak, og fra vedtak til gjennomføring av vedtak.
- Tilsynet har gitt verdifull innsikt i øvrig innrettelse hos bankene for å avdekke og stanse pengespilltransaksjoner. Tilsynet viser at mange banker har implementert rutiner og handlinger for selv å avdekke og forhindre pengespilltransaksjoner. Dette samsvarer med våre erfaringer fra spørreundersøkelsene om betalingsformidlingsforbudet i 2020 og 2022 samt annen kontakt med bankene. Det er dette som tilsynelatende forhindrer flest pengespilltransaksjoner totalt sett, slik også enkelte banker har eksplisitt oppgitt.

Oppsummering av Lotteritilsynets vurderinger og tiltak i etterkant av tematisynet:

- For gjennomføringstid, forventer Lotteritilsynet at bankene innretter seg uten ugrunnet opphold, og at vedtakene i utgangspunktet er implementert etter én virkedag. Vi presiserer at dette er et utgangspunkt, og at det *kan* foreligge legitime grunner til at implementering tar lenger tid enn dette. Vi kan imidlertid ikke se at foreligger åpenbare grunner til at implementering normalt sett trenger å ta lenger enn én virkedag.

Lotteritilsynet har her gjort tiltak for å bidra til rask implementering, og vil skjerpe inn kontroll med at vedtak følges opp i tide. Vi understreker imidlertid at det er foretakene som yter betalingstjenester, herunder bankene, som er ansvarlige for implementeringen.

- Innsikten viser behov for oppfølging i varsel-fasen. Dette ser vi gjennom antall korttransaksjoner som enkelte av bankene har identifisert i mellomfasen mellom varsel og implementering, samt fra vedtak til implementering. Informasjonen tyder på at et ikke ubetydelig antall pengespilltransaksjoner slipper gjennom i fasen mellom varsel og vedtak, samt fra vedtak og frem til bankene har implementert vedtak. Det kan se ut til at

spillselskapene ikke like hyppig endrer tredjepartsløsning eller identifikatorer for slike som antatt, i alle tilfeller.

Lotteritilsynet vil komme tilbake med føringer om dette, samt vurdere om det i enkelte tilfeller er grunnlag for vedtak uten forutgående varsel jf. forvaltningsloven § 16 tredje ledd.

- Funnene knyttet til ulikhet i hvordan bankene etterlever vedtak som i hovedsak rammer korttransaksjoner, og hvilken betydning dette vil få, må undersøkes og drøftes nærmere.
- Tematilsynet viser at Lotteritilsynets vedtak trolig har en viss effekt, og at det derfor er behov for at Lotteritilsynet holder frem med å treffe vedtak. For å øke effekten er det som nevnt viktig at etterlevelse strammes opp med hensyn til oppfølging i varselperioden, samt hurtigere implementering av vedtak.

Reaksjoner der brudd er avdekket

Målet med tematilsynet var først og fremst å innhente kunnskap om hvordan bankene etterlever Lotteritilsynets vedtak. Lotteritilsynet har sammenstilt dette i foreliggende tilsynsrapport, som vi også vil sende alle banker og finansforetak i Norge, for å sikre en likere og mer effektiv etterlevelse av betalingsformidlingsforbudet.

Lotteritilsynet har begrenset grunnlag for å påpeke mangler knyttet til den tekniske etterlevelsen av våre vedtak. Vi har likevel gjort enkelte funn som vi anser som brudd på regelverket eller manglende etterlevelse av regelverket. Vi gjennomgår slike funn i rapportens hoveddel.

Vi har ved dette tilsynet valgt å avstå fra å reagere mot brudd vi har avdekket i forbindelse med tilsynet, da bruddene er avsluttet og fulgt opp av de aktuelle bankene. Pålegg om retting, samt tvangsmulkt har derfor ikke vært aktuelt.

Vi har vurdert direkte tilbakemeldinger til hver enkelt bank, samt en felles anonymisert tilsynsrapport som den mest hensiktsmessige oppfølgingen etter tilsynet.

Til tross for at vi ikke har gitt reaksjoner i forbindelse med dette tilsynet, forventer Lotteritilsynet at samtlige banker innretter seg etter de vurderingene som er kommunisert til den enkelte bank, og som kommuniseres gjennom funnene i denne rapporten. Dersom vi avdekker lignende brudd ved senere tilsyn, vil vi vurdere om en forvaltningsreaksjon/-sanksjon er et mer egnet virkemiddel for å sikre etterlevelse av regelverket.

2 Oppsummering av bankenes svar og resultat

2.1 Spørsmålene i Lotteritilsynets brev med varsel om tilsyn – pålegg om å gi informasjon/dokumentasjon

Lotteritilsynet ba bankene fremlegge følgende informasjon/ dokumentasjon:

1. Eventuelle interne rutiner for etterlevelse av betalingsformidlingsforbudet, herunder pengespilloven § 5 og pengespillforskriften § 96 jf. § 97.
2. for hvordan følgende vedtak truffet av Lotteritilsynet i 2023 etterleves, samt mulig dokumentasjon på dette. Vi presiserer at vi ønsker en skriftlig redegjørelse for hvordan vedtakene er fulgt opp, og ikke utelukkende dokumentasjon på dette.
 - a. Lotteritilsynets vedtak av 11. april 2023 med pålegg om å avvise betalingstransaksjoner til/fra utenlandske pengespill på nett, identifisert ved betalingstjenesten Coinpin Vilnius ved foretaket Fomiline UAB
 - b. Lotteritilsynets vedtak av 1. september 2023 med pålegg om å avvise betalingstransaksjoner til/fra utenlandske pengespill på nett, identifisert ved kontonummer tilhørende foretaket DAMA N.V (Players Funds Account)
 - c. Lotteritilsynets vedtak av 1. september 2023 med pålegg om å avvise betalingstransaksjoner til/ fra utenlandske pengespill på nett, identifisert ved kontonummer tilhørende foretaket Cambridge Mercantile Corp. (UK) Limited
 - d. Lotteritilsynets vedtak av 1. september 2023 med pålegg om å avvise betalingstransaksjoner til/ fra utenlandske pengespill på nett, identifisert ved kontonummer tilhørende foretaket Damagi/ Damagi Marketing Solutions Ltd.
3. Vi ber dere også utdype følgende:
 - a. Hvilke tiltak dere har gjort for å kunne stanse transaksjoner til og fra Fomiline UAB med de identifikatorene som er opplyst i vedtaket.
 - b. Hvilke tiltak dere har gjort for å kunne stanse transaksjoner til og fra Fomiline UAB med andre identifikatorene enn det som er opplyst i vedtaket.
4. Dersom transaksjonsovervåkingssystem benyttes til å identifisere transaksjoner ønsker vi svar på hvorvidt transaksjonene stanses før gjennomføring, eller hvorvidt de flagges i etterkant.

5. Navn og kontaktinformasjon til personer som kan besvare spørsmål knyttet til bankens etterlevelse av betalingsformidlingsforbudet.

6. Eventuell annen dokumentasjon som dere finner relevant for tilsynet med henblikk på det konkrete temaet for dette tilsynet.

2.2 Interne rutiner for etterlevelse av betalingsformidlingsforbudet, herunder pengespilloven § 5 og pengespillforskriften §96 jf. § 97.

Lotteritilsynet ba bankene legge frem følgende:

«Eventuelle interne rutiner for etterlevelse av betalingsformidlingsforbudet, herunder pengespilloven § 5 og pengespillforskriften § 96 jf. § 97.»

Vi presiserer at det ikke er et krav etter regelverket at bankene skal ha rutiner for etterlevelse av betalingsformidlingsforbudet. Lotteritilsynets begrunnelse for å likevel be om fremleggelse av eventuelle rutiner, er at dette, i kombinasjon med beskrivelse av faktisk etterlevelse, ville gi oss informasjon om oppfølging og etterlevelse av regelverket og Lotteritilsynets vedtak.

De fleste banker omfattet av tematilsynet oppgir enten å ha egne rutiner, har inkorporert felles rutiner for alliansen de er en del av, eller at etterlevelse og oppfølging av betalingsformidlingsforbudet er inkorporert i andre rutiner hos banken.

De fleste banker har slike rutiner skriftlig. Det finnes også eksempler der man i tillegg til skriftlige rutiner, har uskrevne rutiner for oppfølging av betalingsformidlingsforbudet.

Kun to av bankene oppgir eller forstår vi slik at de ikke har egen skriftlige rutine.

2.3 Etterlevelse av tre vedtak av 1. september 2023 med pålegg om å avvise betalingstransaksjoner til/fra utenlandske pengespill på nett, identifisert med kontonummer

Redegjørelse for bankenes oppfølging av de tre ovennevnte vedtak er samlet under ett punkt. Dette gjelder tre vedtak truffet på samme dag, der alle tre er basert på kontonummer. Etterlevelsen sammenfaller i tid og metode. Vi behandler derfor disse tre samlet.

De fleste banker gjennomfører vedtak identifisert ved kontonummer gjennom tredjepart. Rundt åtte banker implementerer tilsynelatende vedtak selv. Det er uklart om bankene bruker systemløsninger de selv innehar eller om det er en tredjepart som håndterer implementeringen og antallet kan derfor være noe uklart.

Lotteritilsynets oppfatning er at implementering synes uproblematisk ved at transaksjoner automatisk avvises ved treff på oppgitt IBAN-nummer, og er i liten grad beskrevet nærmere.

Gjennomføringstid

De fleste banker har gjennomført vedtak innen én virkedag.

I enkelte tilfeller er gjennomføringstiden ulik. Disse tilfellene er spesifikt oppgitt og inngår ikke i oversikten.

I oversikten er det spesifisert om vedtak er gjennomført innen én virkedag. Dager ellers er oppgitt i ordinære dager.

Vi tar forbehold om noen unøyaktigheter i listen. I et fåtall tilfeller er gjennomføringstid noe uklart, vi har da lagt til grunn det mest nærliggende ut fra øvrig informasjon og dokumentasjon.

Oversikt over gjennomføringstid

Før varseltidspunkt	0
Før vedtakstidspunkt	3
0-1 dager	2
Innen én virkedag (3 ordinære dager)	24
4-5 dager	2
6-10 dager	1
11-15 dager	1
Over 15 dager	1
Over én måned	0
Ikke aktuelt	1
Implementeringstid ukjent	2

*Hos en av bankene er to av vedtakene tilsynelatende ikke implementert før etter 21 dager, et av vedtakene var implementert før vedtakstidspunktet.

Årsaker til lang implementeringstid

En bank gjennomfører tilsynelatende selv blokkering av betalingstransaksjoner på IBAN-nummer, men dette er noe uklart. Vedtakene ble implementert etter elleve dager. Banken oppgir at årsaken til dette er at brevene i en kort periode ble liggende. Banken har uttalt at de vil skjerpe inn prosessene sine for å unngå denne typen forsinkelser.

Årsak til lang implementeringstid synes for øvrig ikke å være kommentert eller problematisert av bankene.

Lotteritilsynets vurdering

Lotteritilsynet skriver i sine vedtak at "Vedtaket trer i kraft så snart partene har mottatt det. Handlinger i strid med vedtaket vil etter dette tidspunkt bli ansett som brudd på vedtaket."

Vi understreker at mottak regnes fra tidspunktet vedtak er mottatt i Altinn. Forsendelse per post er en ekstra sikkerhetsfunksjon. Lotteritilsynet er ikke forpliktet til slik forsendelse jf. Forskrift om elektroniske kommunikasjon med og i forvaltningen § 8.

Lotteritilsynet forstår at bankene trenger noe tid til praktisk implementering av vedtak, men mener dette realistisk sett bør kunne gjennomføres innen én virkedag etter at vedtak er truffet. Vi forventer at vedtak blir implementert uten ugrunnet opphold, og i dette legger vi til grunn at dette normalt sett vil være innen én virkedag. Vi presiserer at dette er et utgangspunkt, slik at det likevel *kan* foreligge legitime grunner til at vedtak ikke er implementert innen én virkedag.

Vedtak som ikke er implementert innen én virkedag etter mottak, ansees med dette som brudd på pengespillforskriften § 96 første ledd jf. § 97, som et utgangspunkt. Bankene omfattet av det foreliggende tematisynet hvor vi anser at implementeringstid er for lang (vedtak som omhandler kontonummer), er gjort oppmerksom på dette gjennom eget brev.

Vi har mottatt tilbakemelding fra én bank om at implementering innen én virkedag bør la seg gjennomføre. En annen bank har i forbindelse med tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport gitt uttrykk for at det i praksis må tas høyde for at hindringer kan forekomme, noe som gjør at en absolutt frist på én virkedag kan bli urealistisk.

Vi har ellers ikke mottatt tilbakemeldinger om at dette ikke vil være mulig.

Lotteritilsynet understreker at rask gjennomføring er prekært for den umiddelbare effekten av Lotteritilsynets vedtak. Betalingsformidling av pengespill er preget av hyppig skifte av betalingsformidlere, nettopp for å omgå forbudet. For den umiddelbare effekt i form av avviste transaksjoner er det derfor viktig at bankene gjennomfører vedtak så raskt som mulig. Lang gjennomføringstid vil gi spillselskapene god tid til å finne alternative kontoer og selskap for å gjennomføre betalingene, og effekten av vedtak reduseres.

Et lite fåtall av bankene omtaler oppfølging av pålegg om å avvise betalingstransaksjoner i perioden mellom varsel og vedtak. En bank har oppgitt at vedtaket ble implementert 1. september, altså på vedtaksdato. I perioden fram til endelig vedtak ble alle transaksjoner til/fra de aktuelle IBAN-numrene manuelt kontrollert mot kunde.

En annen bank beskriver bankens oppfølging fra de mottar varsel om vedtak. Ved varsel tar banken ut rapport for å kartlegge eventuelle transaksjoner til varslet mottaker. Ved treff iverksettes tiltak mot kunden

Oppfølgende tiltak

Lotteritilsynet vil framover vurdere å gi konkrete føringer for oppfølging i perioden mellom varsel og vedtak, og i tillegg vurdere om det er grunnlag for å treffe vedtak uten forutgående varsel.

I vedtakene ber Lotteritilsynet om bekreftelse på at vedtak etterlevs. For å sikre oppfølging av foreliggende funn vil manglende eller sen tilbakemelding fremover kunne danne grunnlag for å gjennomføre enkelttilsyn, og eventuelt reaksjon/sanksjon. Lotteritilsynet har også mulighet til å kontrollere gjennomføring ved innsyn i Valutaregisteret.

2.4 Etterlevelse av Lotteritilsynets vedtak av 11. april 2023 med pålegg om å avvise betalingstransaksjoner til og fra utenlandske pengespill på nett, identifisert ved foretaksnavn – Coinpin Vilnius/ Fomiline UAB (korttransaksjoner)

Tilnærmet samtlige banker omfattet av tematisynet bruker tredjepart til å implementere vedtak knyttet til korttransaksjoner. Dette gjelder vedtak av 11. april 2024 med pålegg om å avvise betalingstransaksjoner til fra utenlandske pengespill på nett, identifisert ved foretaksnavn – Coinpin Vilnius/Fomiline UAB.

I en rekke tilfeller er vedtak dels implementert før vedtakstidspunktet, og dels i etterkant av vedtakstidspunktet. Vedtak knyttet til korttransaksjoner oppgir flere identifikatorer som kan være relevante for å gjennomføre stans av transaksjoner, sammenlignet med vedtak knyttet til kontonummer, noe som vil forklare slik delvis gjennomføring. Det er derfor utfordrende å angi oversikt på tilsvarende måte som for kontonummer, da det er uvisst om transaksjonene reelt sett ble stanset fra tidspunktet banken først gjorde tiltak, eller først når andre del også var implementert.

Bankene kan med bakgrunn i dette også ha ulik forståelse for når vedtak er gjennomført.

Oversikten nedenfor gir en grov oversikt over bankenes svar for når vedtak er gjennomført, og Lotteritilsynets fortolkning av disse svarene.

Oversikt over gjennomføringstid

Et fåtall banker oppgir at vedtak fullt ut er implementert før vedtakstidspunktet.
Et fåtall banker oppgir implementering innen to virkedager.
De fleste bankene har implementert vedtak innen seks dager.
I ett tilfelle ser det ut til at vedtak er først er implementert etter 10-15 dager.
I to tilfeller har implementering tatt mer enn to måneder.
I ett tilfelle er deler av vedtak tilsynelatende ikke implementert før etter tre måneder, men det er noe uklarhet knyttet til dette.

Årsaker til gjennomføringstid

Bankene har i liten grad problematisert og forklart årsaken til gjennomføringstiden.

I ett tilfelle opplyser banken at tidsforskjellen på seks dager fra vedtaksdato til gjennomføringsdato skyldes at vedtaket må ettersendes til tredjepartsleverandør for implementering. Slike vedtak går via bankene og så manuelt til dataleverandør. Det er derfor bankens oppfatning at slike vedtak bør være operative og etterleves innen fem dager.

En annen bank oppgir at årsaken til forsinkelsen på seks dager er menneskelig feil.

I ett av tilfellene hvor implementering har tatt mer enn to måneder oppgir banken at det i forbindelse med nytt informasjonsskriv fra Lotteritilsynet av 26. juni 2023 som inneholdt flere identifikatorer, ble oppdaget at vedtak ikke var implementert grunnet feil hos leverandør. Vedtak ble implementert 27. juni 2023. Banken oppgir at både bank og leverandør har skjerpet inn rutiner og at det skal gjøres ny vurdering av rutiner og avtale mellom partene for å sikre oppfølging av vedtak fra Lotteritilsynet.

I tilfellet hvor deler av vedtak ikke er implementert før 13. juli 2023, oppgis det at leverandør ikke kunne iverksette vedtak basert på de oppgitte identifikatoren, men at vedtak ble iverksatt i april, på bakgrunn av andre identifikatorer enn de som var oppgitt i vedtak.

Ulikheter i implementering av vedtak

Lotteritilsynet stilte under spørsmål 3 a og b utdypende spørsmål om etterlevelse av Lotteritilsynets vedtak av 11. april 2023.

Svar fra bankene viser ulik praksis når det gjelder metode for etterlevelse av vedtak identifisert med foretaksnavn, og ytterligere identifikatorer (korttransaksjoner).

Det synes å være ulik kunnskap blant bankene om den nærmere konkrete etterlevelsen av slike vedtak, i svarene som bankene har gitt. Svarene har imidlertid gitt Lotteritilsynet nyttig kunnskap, som viser klare ulikheter i hvordan disse vedtakene etterleves. Lotteritilsynet vil ta denne kunnskapen med videre i arbeidet med betalingsformidlingsforbudet. Av hensyn til taushetsplikt går vi imidlertid ikke inn på de mer konkrete detaljer knyttet til dette.

Lotteritilsynets vurdering

Vi viser til vurdering under 2.3 som i stor grad vil gjelde tilsvarende for vedtak identifisert ved foretaksnavn.

Lotteritilsynet antar at det er nødvendig med noe tid til praktisk implementering av vedtak identifisert ved foretaksnavn/knyttet til korttransaksjoner, men mener dette i likhet med vedtak identifisert med kontonummer realistisk sett bør kunne gjennomføres innen én virkedag etter at vedtak er truffet, som et utgangspunkt.

I et fåtall tilfeller at det er mer enn to måneders gjennomføringstid. Lotteritilsynet vurderer dette som klare brudd på pengespillforskriften § 96 jf. § 97. Også andre tilfeller der implementering har tatt mer enn én virkedag vil som utgangspunkt ansees som brudd på bestemmelsen.

Uten at tilsynet har stilt konkret spørsmål om det, har enkelte banker gitt opplysninger om antall transaksjoner som er avvist. Informasjonen viser at betalingsformidleren stadig blir benyttet og at det bli stanset et vesentlig antall transaksjoner også en forholdsvis lang periode etter vedtakstidspunktet, se nærmere om dette i pkt. 3.1.

Dette understreker viktigheten av rask implementering, da vi erfarer at vedtak identifisert ved foretaksnavn (og da primært korttransaksjoner) i større grad enn vedtak identifisert ved kontonummer bidrar til reell avvising av transaksjoner.

Som positive eksempler kan det nevnes at en av bankene oppgir at banken undersøker de aktuelle transaksjonene til selskapet fra varsel og frem til vedtak, følger opp kunder og gjør tiltak overfor disse.

En annen bank benytter tilsynelatende ikke tredjepart for implementering av vedtak. Vedtaket er implementert 12. april 2023, men også dels implementert før vedtak.

En bank oppgir at i perioden frem til leverandører har iverksatt nødvendige tiltak etter vedtak, vil banken avdekke disse i transaksjonsovervåkingen (men da etter at transaksjoner er gjennomført). Kundetiltak vil deretter bli iverksatt.

Oppfølgende tiltak

Ved fremtidige vedtak identifisert ved foretaksnavn/knyttet til korttransaksjoner vil Lotteritilsynet, i likhet med vedtak identifisert ved kontonummer, be om bekreftelse på at vedtaket er etterlevd og tidspunktet for implementering av vedtaket. Dette for å sikre at bankene følger opp foreliggende funn. Manglende tilbakemelding og/eller for sen gjennomføring vil kunne danne grunnlag for enkelttilsyn og påfølgende reaksjon dersom brudd avdekkes.

Lotteritilsynet legger til at vi tilrettelegger for at implementering skal kunne skje så raskt som mulig. Vi sender vedtak via Altinn, og bankene mottar derfor vedtakene straks. I tillegg sender

Lotteritilsynet nå vedtak i kopi til bankens leverandør, for å bidra til hurtig etterlevelse. Dette er gjort etter konkret forespørsel om det fra banken. Vi understreker at bankene uansett er ansvarlig for etterlevelse av vedtak.

Bankene har ulike metoder for etterlevelse av Lotteritilsynets vedtak. Dette påvirker også trolig det enkelte pliktsubjekts evne til etterlevelse av vedtakene. Lotteritilsynet ser behov for å avklare detaljer rundt dette nærmere.

2.5 Nærmere om tidspunkt for identifisering av pengespilltransaksjoner

I spørsmål 4 stilte Lotteritilsynet følgende spørsmål: Dersom transaksjonsovervåkingssystem benyttes til å identifisere transaksjoner ønsker vi svar på hvorvidt transaksjonene stanses før gjennomføring, eller hvorvidt de flagges i etterkant.

Det er uklart hvorvidt bankene har forstått spørsmålet likt. Vi velger derfor å ikke utdype nærmere svarene fra enkeltbanker, men angir vår forståelse av bankenes svar generelt.

Lotteritilsynets forståelse er at samtlige banker avviser transaksjonene før gjennomføring for de tilfellene hvor det er truffet vedtak. Imidlertid er det flere banker som opplyser at de flagger bestemte transaksjoner ut fra nærmere angitte markører (i tilfeller hvor det ikke er truffet vedtak), men ikke har mulighet til å avvise transaksjonene. Flaggingen kan imidlertid gi verdifull informasjon for eventuell senere avvisning eller oppfølging av kunder. Enkelte banker oppgir at de også for gitte markører har anledning til å gjennomføre kontroll i forkant av at transaksjonen gjennomføres og slik kan avvise transaksjoner som identifiseres som pengespilltransaksjoner.

3 Øvrige funn fremkommet under tilsynet

3.1 Effekt av Lotteritilsynets vedtak

Et fåtall banker har kommentert hvor mange transaksjoner som har sluppet gjennom etter vedtak og/eller hvor mange transaksjoner som er avvist. Informasjon som vi har mottatt om dette gir en viss indikasjon på effekten av Lotteritilsynets vedtak.

Effekt av vedtak identifisert ved kontonummer

For konto- til kontooverføringer viser tall fra Valutaregisteret hvor mange transaksjoner som er gjennomført til/fra nærmere angitt konto, og bekrefter at aktiviteten i all hovedsak stopper opp på kontoer omhandlet i vedtak.

Tallene angir imidlertid ikke hvor mange transaksjoner som er avvist.

En bank oppgir at de har veldig få stopp på bakgrunn av registreringene som er foretatt på bakgrunn av vedtakene fra Lotteritilsynet. Deres erfaring er at spillselskapene endrer avsenders kontonummer så snart Lotteritilsynet har fattet vedtak.

At kontonummer eller betalingsformidler endres etter vedtak identifisert ved kontonummer, er også Lotteritilsynets erfaring. Vi har også sett flere eksempler på navnebytte blant foretakene som er omhandlet i vedtak. Ved endring av kontonummer hvor betalingsformidleren holder frem med formidling av pengespill uten tillatelse, har Lotteritilsynet hjemmel til å treffe vedtak identifisert ved foretaksnavn.

Effekten av å treffe vedtak identifisert ved kontonummer ligger først og fremst i at spillselskapene må endre formidler eller at formidler må endre konto/navn, og den eventuelle effekten dette har på eksempelvis kostnader.

Effekt av vedtak identifisert ved foretaksnavn, herunder primært korttransaksjoner

For korttransaksjoner er det noen banker som har hentet ut data fra sine transaksjonsdatabaser for å undersøke om tiltak har ønsket effekt.

En av bankene oppgir at det i perioden 11. til 17. april har gått 128 transaksjoner på til sammen 38 021 NOK til Fomiline UAB. Etter 17. april er det ikke gått transaksjoner til det aktuelle firmaet.

En annen bank oppgir at det i perioden 11. til 17. april 2023 har gått 133 transaksjoner på til sammen 33 944 NOK til Fomiline UAB. Etter 17. april, etter bekreftelse fra leverandør på iverksatt sperring, er det ikke gått transaksjoner til Fomiline. Banken har for øvrig gjort samme kontroll på de andre vedtakene, men ikke avdekket transaksjoner til disse.

I ett av tilfellene hvor implementering tok mer enn to måneder, oppgir banken at det siden implementeringsdato er stanset 1372 korttransaksjoner.

Lotteritilsynet legger etter dette til grunn at vedtak identifisert ved foretaksnavn, herunder i hovedsak korttransaksjoner, kan bidra til å stoppe et ikke ubetydelig antall transaksjoner.

3.2 Øvrige opplysninger som er gitt vedrørende etterlevelse av betalingsformidlingsforbudet

Selv om det ikke er stilt konkrete spørsmål knyttet til bankenes øvrige innrettelse for å avdekke pengespilltransaksjoner og bankene øvrige plikter etter pengespillforskriften § 96, gir svarene og dokumentasjonen vi har mottatt i tilsynet mye informasjon om tiltak som bankene gjør for å stanse betalingstransaksjoner i pengespill uten tillatelse i Norge. Vi vil i dette punktet gjennomgå noen eksempler. Tiltakene vil kunne ha betydning for etterlevelse av vedtak, når brukerstednavn eller andre identifikatorer endres, men først og fremst vil disse tiltakene være egnet til å avdekke betalingsformidling i pengespill hvor Lotteritilsynet ikke har truffet vedtak.

En rekke banker benytter transaksjonsovervåkningssystem gjennom leverandører som identifiserer og avviser brukersteder som er identifisert som pengespilltransaksjoner. Alternativt, eller i tillegg til dette, har en del banker opprettet egne regeloppsett for flagging av transaksjoner.

En bank har totalt fire regler i sitt regeloppsett knyttet til hvitvasking som går på å fange opp overføringer til utlandet. Lotteritilsynet oppfatter at dette innebærer transaksjoner til MCC 6051 og 6052 som ofte brukes til å skjule pengespilltransaksjoner i kombinasjon med hyppig aktivitet/beløpsgrenser.

En bank oppgir at de flagger alle utenlandstransaksjoner, og at dette er en effektiv måte å avdekke pengespilltransaksjoner på.

Andre banker angir konkrete land som de har identifisert en forhøyet risiko for pengespilltransaksjoner i tilknytning til.

Én opplyser at uvanlige korttransaksjoner og innbetalinger fra Malta eller Storbritannia ofte er indikatorer på pengespill.

En annen bank oppgir tilsvarende. Banken kontakter kunder om de oppdager slike transaksjoner. Dersom kunden fortsetter etter kontakten, sperrer de kortet og konto, eventuelt sperrer de for netthandel.

Også ytterligere én bank vurderer transaksjoner til/fra Malta som høyrisiko, og gjennomgår alle transaksjoner manuelt før de gjennomføres.

En annen bank oppgir at de har overvåkning og flagger transaksjoner etter gitte kriterier som gjennomgås daglig, etter bestemte regler knyttet til valutatransaksjoner og transaksjoner mot betalingsformidlingsforetak. Banken flagger blant annet alle transaksjoner til og fra Malta. Dersom de identifiserer pengespilltransaksjoner vil dette rutinemessig følges opp med kundetiltak og henvendelse til kunden. Dette er det flere banker som oppgir at de gjør. Banken har utarbeidet et sett av standardiserte e-poster som benyttes som grunnlag for henvendelsene til kunden i det enkelte tilfeller. Dersom transaksjonene ikke opphører gjennomføres ytterligere tiltak.

En av bankene har en egen delrutine for oppfølging av transaksjonsmønster, som for eksempel:

- transaksjoner til Norsk Tipping i kombinasjon med, hyppige mindre korttransaksjoner (200-2000), gjerne flere ganger pr. dag eller uke.

- hyppige små innbetalinger fra Kypros, Malta, UK, USA, Latvia og Litauen

- bestemte betalingsforetak samt

- dersom det er snakk om en ny kunde uten totalkundeforhold med hyppige korttransaksjoner og utenlandsbetalinger.

En annen bank opplyser at de har manuell kontroll på inngående transaksjoner og at det er denne kontrollen som fører til de aller fleste stoppene de har og returene de foretar. De fleste spillselskap bruker samarbeidspartnere som avsender for gevinst eller kunden selv som avsender på inngående transaksjoner. Det er derfor bankens manuelle kontroll av inngående betalinger som utgjør den største andelen av betalinger de stopper. Flere av tiltakene i bankens arbeid mot hvitvasking er også effektive i identifisering av spill, særlig regler knyttet til rask inn og utbetaling. Når pengespill blir flagget, tar banken grep. Slike grep kan være begrensning av tilgang til produkter, for eksempel Visa varekjøp. Banken kan også avvikle kundeforholdet dersom begrensningene ikke stopper kundens forsøk på å omgå bankens kontroller.

Flere av bankene har en tilsvarende trinnvis tilnærming til kunder de avdekker at benytter kort/konto til pengespilltransaksjoner uten tillatelse. En av bankene har som første steg at kunden må bekrefte hvorvidt konto vil bli brukt til overføringer til nettbaserte spillselskap i utlandet. Kundeetablering kan først skje dersom kunden svarer nei på dette, eventuelt endrer sitt svar til nei, etter informasjon fra banken om betalingsformidlingsforbudet.

4 Konklusjon

Konkrete funn og tiltak etter gjennomført tematisyn er oppsummert i punkt 1.4.

Når det gjelder tematisynets tema, herunder Norske bankers etterlevelse av Lotteritilsynets vedtak jf. pengespillforskriften § 96 jf. § 97 konkluderer Lotteritilsynet med at etterlevelsen ikke er optimal, og at det er rom for forbedring.

I en del tilfeller mener Lotteritilsynet at det er grunnlag for å konstatere brudd på pengespillforskriften §§ 96 jf. 97. Dette gjelder de nevnte tilfellene av forsinket etterlevelse av vedtak. Etter Lotteritilsynets oppfatning vil terskelen for å konstatere og reagerer på slike brudd, skjerpes inn ved at Lotteritilsynet i denne rapporten gir tydelig signal om forventet innrettelse.

Tematisynet har også som nevnt gitt innsikt i ulikheter knyttet til metode for etterlevelse. Lotteritilsynet ikke grunnlag for å konstatere at ulikhetene innebærer at det foreligger brudd på pengespillforskriften § 96 jf, § 97. Funn vil imidlertid kunne ha betydning for videre innrettelse fra Lotteritilsynet sin side