

STIFTELSEN NORSK RIKSTOTO
Postboks 464 Økern
0512 OSLO

Saksbehandler
Tatyana Søreide Klepaker

Vår dato

Deres dato

Deres ref.

Varsel om pålegg om retting med tvangsmulkt og ilegging av overtredelsesgebyr

Lotteritilsynet gjennomførte tilsyn hos Stiftelsen Norsk Rikstoto (heretter Norsk Rikstoto) i perioden 6. februar – 27. mai 2025. Formålet med tilsynet var å kontrollere Norsk Rikstotos etterlevelse av hvitvaskingsregelverket.

Tilsynet avdekket seks brudd på hvitvaskingsloven. Avvik, merknader og stikkprøvekontroller er beskrevet nærmere i den endelige tilsynsrapporten (heretter tilsynsrapporten).

1. Sakens bakgrunn

Norsk Rikstoto er en «spilltilbyder som krever tillatelse etter pengespiloven», og er siden 2018 omfattet av hvitvaskingsloven, jf. hvitvaskingsloven § 2, bokstav k.

Lotteritilsynet har gjennomført tilsyn med etterlevelse av hvitvaskingsloven, herunder Norsk Rikstotos risikovurdering og rutiner, kundetiltak, løpende oppfølging av kundeforhold, overvåkning av transaksjoner, nærmere undersøkelser og rapportering av mistenkelige transaksjoner til Økokrim. Målet med dette tilsynet var å kontrollere når og hvordan Norsk Rikstoto gjennomfører kundetiltak, hvordan etablerte indikatorer på hvitvasking fungerer i praksis, hvordan kunder/transaksjoner/saker følges opp og hvordan Norsk Rikstoto dokumenterer etterlevelse av hvitvaskingsloven.

Tilsynsrapporten er basert på Norsk Rikstotos dokumentasjon på antihvitvaskingsområdet og kundedata som vi har mottatt i perioden februar-april 2025, stikkprøvekontroller som vi gjennomførte i mai 2025, samt stedlig tilsyn med intervjuer som fant sted 27. mai 2025.

Tilsynet avdekket brudd på følgende bestemmelser i hvitvaskingsloven:

1. Brudd på hvitvaskingsloven § 7 – virksomhetsinnrettet risikovurdering
2. Brudd på hvitvaskingsloven § 9 – risikobaserte kundetiltak og løpende oppfølging
3. Brudd på hvitvaskingsloven §§ 10, 11, 12 femte ledd og 17 – kundetiltak
4. Brudd på hvitvaskingsloven § 18 – forsterkede kundetiltak overfor PEP-kunder
5. Brudd på hvitvaskingsloven § 24 – løpende oppfølging av kundeforhold
6. Brudd på hvitvaskingsloven § 30 – tap av kundedata

2. Varsel om pålegg om opphør av ulovlige forhold og ilegging av tvangsmulkt

Med hjemmel i hvitvaskingsloven § 47 (2), jf. forvaltningsloven § 16, varsler Lotteritilsynet om at vi vurderer å vedta pålegg om opphør av ulovlige forhold og ilegging av tvangsmulkt dersom vi ikke mottar dokumentasjon på at de ulovlige forholdene er opphørt snares mulig, og senest innen **30. januar 2026 for avvik 5.1** og innen **30. mars 2026 for avvik 5.2, 5.3, 5.4, 5.5**. Pålegg om opphør av ulovlige forhold med tvangsmulkten varsles for brudd på følgende bestemmelser i hvitvaskingsloven: §§ 7, 9, 10, 11, 12 femte ledd, 17, 18 og 24.

En eventuell tvangsmulkt vil bli gitt i form av en løpende dagmulkt og mulkten vil være i størrelsesorden **kroner 10 000 per dag per overtredelse**. Tvangsmulktens størrelse er fastsatt på grunnlag av en generell vurdering av alvorlighetsgrad på lovbruddene og Norsk Rikstotos betalingsevne. En eventuell tvangsmulkt vil løpe fra og med **31. januar 2026 for avvik 5.1** og fra og med **31. mars 2026 for avvik 5.2, 5.3, 5.4 og 5.5**, og inntil vi mottar dokumentasjon på at de ulovlige forholdene har opphørt.

Pålegg om opphør av ulovlige forhold med tvangsmulkten varsles for følgende forhold:

2.1 Brudd på krav om virksomhetsinnrettet risikovurdering

Rapporteringspliktige skal identifisere og forstå risikoen som deres virksomhet er eksponert for. Alle rapporteringspliktige skal ha en overordnet risikovurdering, jf. hvitvaskingsloven § 7, som identifiserer og vurderer risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering knyttet til egen virksomhet.

Denne risikovurderingen skal danne utgangspunktet for den rapporteringspliktiges utarbeidelse av rutiner, tiltak og sikre etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket. Som et minimum må alle rapporteringspliktige ha en risikovurdering som omfatter foretakets egen virksomhet, produkter, tjenester og kundeforhold, type kunder, kundegrupper og geografiske forhold. Terrorfinansieringsrisikoen skal alltid vurderes, selv om konklusjonen er at risikoen er lav. Sentrale kilder for risikovurderingen vil blant annet være erfaringene den rapporteringspliktige gjør seg gjennom virksomheten, herunder kunnskap om egne kunder og deres adferd, samt fra undersøkelser og rapportering om mistenkelige forhold.

Norsk Rikstoto har utarbeidet to dokumenter som til sammen utgjør virksomhetens risikovurdering for hvitvasking – Risikovurdering AML 2024 og Risikomatrise AML 2024.

I tilsynsrapporten påpekte Lotteritilsynet at risikovurderingen til Norsk Rikstoto hadde flere mangler og at den ikke tilfredsstilte kravene i hvitvaskingsloven § 7, se avvik 5.1 i tilsynsrapporten for nærmere informasjon.

Lotteritilsynet har funnet at sammenhengen mellom Risikovurderingen AML og Risikomatrisen AML, de to dokumentene som utgjør den virksomhetsinnrettede risikovurderingen, var uklar og tidvis motstridende. Vi fant flere eksempler på motstridende og mangelfulle risikovurderinger, blant annet risikovurdering av produkter, kunder/kundegrupper, risikovurdering av kommisjonærer og risikovurdering av VIPPS. Risiko knyttet til kontantgrense og risiko for terrorfinansiering er nevnt, men ikke vurdert. Risikovurderingen er heller ikke tilstrekkelig virksomhetsinnrettet, da det mangler vesentlige elementer: egne erfaringer fra avvikssaker, MT-rapporter, etterlevelse, styring og internkontroll, ressursituasjon og kunnskap om kunder med problematisk spilleadferd.

I rapporten påpeker vi at det ikke foreligger noe forklaring eller beskrivelse på hvordan risikobildet i risikovurderingen AML er relatert til det som står i risikomatrisen og omvendt. I risikovurderingen AML finnes det heller ikke noe henvisning til risikomatrisen, som ville vært naturlig, hvis man vil vise sammenhengen mellom dokumentene.

Konklusjonen i rapporten er at Norsk Rikstoto ikke i tilstrekkelig grad har dokumentert hvilke risikoer som gjelder for virksomheten ut ifra konkrete omstendigheter ved denne. Videre har de ikke i tilstrekkelig grad identifisert sårbarheter/trusler ved foretakets produkter, systemer og kunder. Det faktiske omfanget av avvikssaker, MT rapporter, operativt arbeid og intern kunnskap er ikke identifisert. Det er heller ikke dokumentert utførte vurderinger som bygger på erfaringer fra disse områdene.

I og med at risikomatrisen gjennomgående mangler dokumentasjon på løpende oppdatering av status på tiltak, og sammenhengen mellom risikovurderingen og risikomatrisen hverken er tydelig eller logisk, påvirker dette fremstilling av det reelle risikobildet og risikobaserte tiltak. Vi finner at virksomhetens risikovurdering ikke i tilstrekkelig grad gjør Norsk Rikstoto i stand til å iverksette riktige og risikobaserte tiltak for å håndtere risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering.

Basert på ovennevnte og funn beskrevet i tilsynsrapporten punkt 5.1, finner Lotteritilsynet at det foreligger et brudd på hvitvaskingsloven § 7.

2.2 Brudd på krav om risikobaserte kundetiltak og løpende oppfølging

Etter hvitvaskingsloven § 9 skal rapporteringspliktige gjennomføre kundetiltak ut fra en risikobasert tilnærming. Risikoen skal vurderes ut fra *«kundeforholdets formål, mengden kundemidler som skal inngå i kundeforholdet, transaksjoners størrelse og regelmessigheten og varigheten på kundeforholdet»*. Bestemmelsens andre ledd åpner for at rapporteringspliktige kan utarbeide standardiserte risikoprofiler for sine kunder, og at disse må være forankret i risikovurderingen etter hvitvaskingsloven § 7.

Tilsynet har avdekket at ved etablering av kundeforhold stiller Norsk Rikstoto spørsmål om man er PEP. Norsk Rikstoto innhenter ikke opplysninger om kundeforholdets art og omfang, og stiller heller ikke andre spørsmål til kundene ved etablering av kundeforhold. Dette gjør at de mangler forutsetninger for risikobasert tilnærming slik hvitvaskingsloven § 9 krever.

Den interne dokumentasjonen som vi fikk i forbindelse med tilsyn, inneholder ikke tydelig beskrivelse på hvem Norsk Rikstoto anser som lav, medium eller høyrisiko kunde. I etterkant av tilsynet har Norsk Rikstoto presisert i sin interne dokumentasjon hvem de anser som kunder med medium og høy risiko.

Under stedlig tilsyn fikk vi opplysninger om at Norsk Rikstoto foretar risikoklassifisering av kunder, basert på etterfølgende kundedadferd.

I og med at Norsk Rikstoto ikke foretar initial risikoklassifisering av kunder (foruten for PEP-kunder), kan de ikke påvise omfanget av utførte tiltak som er tilpasset den aktuelle risikoen som finnes ved etablering av kundeforhold. For PEP-kunder har Norsk Rikstoto etablert en lovstridig praksis som er beskrevet nærmere under punkt 2.4 i varselet og punkt 5.4 i rapporten.

Det er heller ikke klart på hvilket tidspunkt kunden er under overvåkning, på hvilket tidspunkt Norsk Rikstoto gjennomfører forsterkede kundetiltak og på hvilket tidspunkt det gjennomføres nærmere undersøkelser. Enkelte ganger er det også prioriteringss spørsmål om kunden blir fulgt opp eller ikke. Stikkprøvekontroller har vist at senere i forløpet foreligger det notater og logg på enkelte kunder. Men det mangler systematikk og dokumentasjon som kan påvise at omfanget av tiltak er tilpasset risikoen på samtlige kunder.

Lotteritilsynet finner at Norsk Rikstoto sin praksis bryter med kjenn din kunde-prinsippet, som gjør at de ikke alltid er i stand til å iverksette risikobaserte tiltak for å avdekke og forebygge hvitvasking og terrorfinansiering tidsriktig. Norsk Rikstoto mangler dokumentasjon og system som kan påvise at omfanget på tiltakene er tilpasset kundenes risikoprofil.

Norsk Rikstoto har skrevet i sin dokumentasjon at de ikke utfører risikoklassifisering av kunden ved kundeetablering eller ved løpende oppfølging, foruten kunder som har PEP-status: *«Det kan med dette tas til orde for at Norsk Rikstoto ikke oppfyller krav om risikobasert tilnærming (formål, tilsiktede art og midler) på sine kunder»*, jf. Norsk Rikstotos Risikovurdering punkt 4.7.1.

Bestemmelsen i hvitvaskingsloven § 9 er en «skal»-bestemmelse. Norsk Rikstoto har satt til side at absolutt lovkrav.

Basert på det ovennevnte og punkt 5.2 i tilsynsrapporten, finner vi at det foreligger et brudd på hvitvaskingsloven § 9.

2.3 Brudd på krav om kundetiltak

Hvitvaskingsloven kapittel 4 stiller en rekke krav til gjennomføring av kundetiltak. Det er et krav etter hvitvaskingsloven § 10 (1) at rapporteringspliktige skal gjennomføre kundetiltak ved

«a. etablering av kundeforhold

b. transaksjoner over 16 000 kroner for kunder som dere ikke har et etablert kundeforhold til

c. mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering».

Tidspunkt for gjennomføring av kundetiltak følger av hvitvaskingsloven § 11, kundetiltak *«skal gjennomføres før etablering av kundeforholdet eller utføring av transaksjonen»*.

Hvilke kundetiltak som skal gjennomføres følger av hvitvaskingsloven § 12. Etter bestemmelsens femte ledd skal det også innhentes opplysninger om *«kundeforholdets formål og tilsiktede art»*.

For kundeforhold som innebærer forhøyet risiko, skal det i tråd med lovens § 17 gjennomføres forsterkede kundetiltak.

Norsk Rikstoto skriver i sine rutiner at kunder klassifiseres enten med standard kundetiltak eller forsterkede kundetiltak. For de kunder med forsterkede kundetiltak skal det gjennomføres manuelle undersøkelser for å verifisere de opplysningene som er gitt av kunden.

Tilsynet avdekket at det i realiteten kun gjennomføres forenklete kundetiltak ved etablering av kundeforhold. Dette er som følge av at Norsk Rikstoto ikke risikoklassifiserer kunder ved etablering av kundeforhold, foruten for PEP-kunder. I tillegg til det innhenter ikke Norsk Rikstoto opplysninger om «kundeforholdets formål og tilsiktede art», som gjør at de mangler forutsetninger for gjennomføring av standardtiltak og forsterkede tiltak.

For PEP-kunder gjennomføres det heller ikke forsterkede tiltak, med mindre de har spilt over 10 000 kroner i løpet av to år, se under i punkt 2.4. Nærmere om dette avviket står i punkt 5.3 i tilsynsrapporten.

Forsterkede kundetiltak gjennomføres senere i kundeforholdet, hvis kundeforholdet tilsier det. Ettersom Norsk Rikstoto ved etablering av kundeforholdet ikke innhenter nødvendige opplysninger om kunden og kundeforholdet, er det umulig å si om forsterkede tiltak gjennomføres tidsriktig.

Tilsynet har videre vist at det er vanskelig å se når Norsk Rikstoto gjennomfører overvåkning av kunder og når kunder er på forsterkede kundetiltak.

Det er også gjennomgående mangler ved dokumentering og loggføring på gjennomførte tiltak.

Lotteritilsynet finner at det foreligger brudd på hvitvaskingsloven §§ 10, 11, 12 femte ledd og 17.

2.4 Brudd på krav om forsterkede kundetiltak overfor PEP

Etter hvitvaskingsloven § 18 skal rapporteringspliktige «gjennomføre forsterkede kundetiltak når kunden, personer som handler på vegne av kunden eller er gitt disposisjonsrett over en konto eller et depot, eller reelle rettighetshavere er en politisk eksponert person». Bestemmelsens andre ledd bokstav b stiller også et krav om å «gjennomføre tilstrekkelige tiltak for å fastslå formuens og midlenes opprinnelse» ved etablering av kundeforhold.

Bestemmelsen i hvitvaskingsloven § 18 er en «skal»-bestemmelse, som rapporteringspliktige ikke har adgang til å lempe på.

Tilsynet har avdekket at Norsk Rikstoto ikke gjennomfører forsterkede kundetiltak overfor PEP. Norsk Rikstoto har innført sin egen praksis, der de kun utfører forsterkede kundetiltak for PEP som har spilt over 10 000 kroner i de siste to årene.

Gjennomgang av tilsendt dokumentasjon har også vist at gjennomføring av «tilstrekkelige tiltak for å fastslå formuens og midlenes opprinnelse», jf. hvitvaskingsloven § 18 andre ledd bokstav b, ikke er en del av Norsk Rikstoto sitt rammeverk.

Basert på dette og funn beskrevet i punkt 5.4 i tilsynsrapporten, finner vi at det foreligger et brudd på hvitvaskingsloven § 18.

2.5 Brudd på krav om løpende oppfølging av kundeforhold

Etter hvitvaskingsloven § 24 skal rapporteringspliktige følge opp kundeforhold. Dette innebærer blant annet «å overvåke at transaksjoner som utføres i kundeforholdet, er i samsvar med den rapporteringspliktiges innhentede opplysninger om kunden, kundens virksomhet og risikoprofil, midlenes opprinnelse og kundeforholdets formål og tilsiktede art». Bestemmelsens andre ledd stiller krav om at løpende oppfølging skal gjennomføres «jevnlig». I tillegg til det er det krav om en forsterket løpende oppfølging av PEP kunder, jf. § 24 tredje ledd.

Tilsynet har vist at Norsk Rikstoto overvåker transaksjoner, følger med på etablerte indikatorer og har en viss oversikt over kundene sine. Men i og med at Norsk Rikstoto ikke innhenter nødvendige opplysninger

om kunden (inkludert opplysninger om midlenes opprinnelse og om kundeforholdets formål og tilsiktede art), ikke lager kundenes risikoprofil ved etablering av kundeforhold, finner vi at Norsk Rikstoto mangler forutsetninger for å etterleve hvitvaskingsloven § 24, slik loven krever det. Se nærmere om dette avviket i punkt 5.5 i tilsynsrapporten.

Som følge av at Norsk Rikstoto har satt til side «skal»-bestemmelsen i hvitvaskingsloven § 18, er mesteparten av PEP-kundene til Norsk Rikstoto på forenklete kundetiltak. Dette avviket fører videre til at det ikke gjennomføres forsterket løpende oppfølging på disse kundene.

Norsk Rikstoto kunne ikke dokumentere at løpende oppfølging gjennomføres «jevnlig».

Samlet sett vurderer vi at Norsk Rikstotos sin praksis for løpende oppfølging av kunder ikke er i samsvar med kravene i hvitvaskingsloven. Det foreligger et brudd på hvitvaskingsloven § 24.

2.6 Brudd på krav om registrering og lagring av opplysninger og dokumenter

Rapporteringspliktige skal etter hvitvaskingsloven § 30 «registrere og lagre opplysninger og dokumenter som er innhentet og utarbeidet i forbindelse med tiltak etter §§ 9 til 26, i fem år etter at kundeforholdet ble avsluttet eller transaksjonen ble gjennomført».

Tilsynet har avdekket at Norsk Rikstoto har mistet kundedata som dokumenterte etterlevelse av hvitvaskingsloven kapittel 4 og 5 tilbake i tid. Tap av data skjedde ved overgangen til det nye CRM-systemet. Nærmere beskrivelse av dette avviket kan finnes i punkt 5.6 i tilsynsrapporten.

I etterkant av tilsynet har Norsk Rikstoto bekreftet at dataene var slettet fra en egen database H22, men var tilgjengelige i sikkerhetskopi. Norsk Rikstoto klarte å gjenopprette deler av kundedata fra sikkerhetskopi. Norsk Rikstoto informerte videre i sitt brev at det for enkeltsaker er vedlegg som ikke lar seg gjenopprette, herunder lønsslipper, kopi av uttakskvitteringer o.l. Det er ca. 10 kunder det gjelder, og dokumentasjonen referer seg til perioden 2020-2023.

Tap av data relaterer ikke bare til omfanget, men også viktigheten av dokumentasjonen. Lotteritilsynet legger til grunn at data og opplysninger som ble tapt, er en relevant informasjon for å forstå det helhetlige kundebildet ved løpende oppfølging og ved undersøkelser av mistenkelige forhold. Videre har Norsk Rikstoto selv mistet et viktig datagrunnlag som de skal bruke både ved risikoklassifisering, gjennomføring av kundetiltak og løpende oppfølging av sine kunder.

Tap av opplysningene for disse 10 kunder er uopprettelig. Dette kan føre til at Norsk Rikstoto ikke er i stand til å gi fullstendige svar til Økokrim, tilsynet eller andre offentlige myndigheter om aktuelle kundeforhold og gjennomførte tiltak fem år tilbake i tid. Dette er også sett i lys av generelle mangler ved dokumentering og loggføring av vurderinger og gjennomførte tiltak, se merknad 6.4 i tilsynsrapporten, og at Norsk Rikstoto ikke innhenter opplysninger om kundeforholdets formål og tilsiktede art. Det innhentes heller ikke annen informasjon som kan være relevant for etablering av risikoprofiler, og Norsk Rikstoto foretar ikke initial risikoklassifisering av sine kunder. Dette har betydning for løpende oppfølging av kundeforhold og hvilke kundetiltak kunden er underlagt, se avvik 5.2, 5.3 og 5.5.

Lotteritilsynets finner at tap av kundedata relatert til etterlevelse av hvitvaskingsloven kapittel 4 og 5 er en alvorlig overtredelse av hvitvaskingsloven § 30.

Hva må dere gjøre?

Generelt:

Vi forventer at Norsk Rikstoto lager en handlingsplan som systematisk tar for seg de avvikene som er beskrevet i dette varselet og tilsynsrapporten, og hvordan Norsk Rikstoto planlegger å lukke disse avvikene. Vi forventer å se at dere har oppdatert deres interne dokumentasjon, endret praksis og at denne praksisen er i samsvar med kravene i hvitvaskingsloven.

Lovbruddet knyttet til tap av kundedata er uopprettelig. Vi forventer imidlertid at Norsk Rikstoto fremlegger en redegjørelse/årsaksanalyse som beskriver denne hendelsen, hvilke tiltak som er iverksatt og hvordan Norsk Rikstoto skal sikre at slike feil ikke skjer igjen.

Når det gjelder merknader som er beskrevet i tilsynsrapportens punkt 6, er det en fordel hvis Norsk Rikstoto gir sin tilbakemelding til merknader i den samme handlingsplanen. Vi vil samtidig understreke at merknader er våre forbedringsforslag, og ikke er omfattet av dette varselet.

Virksomhetsinnrettet risikovurdering:

1. Dere må sende oss oppdatert virksomhetsinnrettet risikovurdering (Risikovurdering AML og Risikomatriksen AML), som viser at avdekkede avvik er blitt rettet opp. Se punkt 5.1 i tilsynsrapporten.
2. Dere må fremlegge en redegjørelse for eller en prosedyre/rutine som beskriver hvordan de identifiserte risikoreduserende tiltak blir fulgt opp og dokumentert. Dere må oppdatere og dokumentere status på tiltak i risikomatriksen.

Risikobaserte kundetiltak og løpende oppfølging:

1. Dere må sende oss oppdatert intern dokumentasjon, som viser at kundetiltak gjennomføres i samsvar med krav i hvitvaskingsloven §§ 9 og at avvik beskrevet under punkt 5.2 i tilsynsrapporten er rettet opp.
2. Dere må etablere et system for risikoklassifisering av nye kunder, og gjennomføre risikoklassifisering av eksisterende kunder. Dere må kunne dokumentere at omfanget av utførte tiltak er tilpasset den aktuelle risikoen. Vi gjør oppmerksom på at vi kan be om stikkprøvekontroller på et senere tidspunkt.

Kundetiltak:

1. Dere må sende oss oppdatert intern dokumentasjon, som viser at kundetiltak gjennomføres i samsvar med krav i hvitvaskingsloven §§ 10,11,12 og 17, og at avvik beskrevet under punkt 5.3 i tilsynsrapporten er rettet opp.
2. Dere må innhente og vurdere nødvendige opplysninger om kunder, blant annet opplysninger om midlenes opprinnelse og kundeforholdets formål og tilsiktede art. Opplysninger skal innhentes, dokumenteres og dere må ta stilling til eksisterende opplysninger på alle eksisterende og nye kunder. Vi gjør oppmerksom på at vi kan be om stikkprøvekontroller på et senere tidspunkt.
4. Dere må gjennomføre og dokumentere forsterkede kundetiltak på de kunder, der dere ser høy risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Vi gjør oppmerksom på at vi kan be om stikkprøvekontroller på et senere tidspunkt.

PEP-kunder:

1. Dere må oppdatere og sende oss deres interne dokumentasjon som omhandler håndtering av PEP-kunder. Det må fremgå av dokumentasjonen at den ulovlige praksisen er opphørt. Dette gjelder både forsterkede tiltak ved etablering av kundeforhold, og gjennomføring av «*tilstrekkelige tiltak for å fastslå formuens og midlenes opprinnelse*», jf. hvitvaskingsloven § 18 andre ledd bokstav b.
2. Dere må gjennomføre og dokumentere forsterkede kundetiltak på alle eksisterende og nye PEP-kunder, inkludert «*tilstrekkelige tiltak for å fastslå formuens og midlenes opprinnelse*». Vi gjør oppmerksom på at vi kan be om stikkprøvekontroller på et senere tidspunkt.

Løpende oppfølging av kundeforhold:

1. Dere må oppdatere deres interne dokumentasjon og sikre at oppfølgingen foregår i samsvar med innhentede opplysninger om kundene og kundenes risikoprofil. Dere må også sikre at man ser tydelig skille på når dere gjennomfører løpende oppfølging, forsterkede kundetiltak eller nærmere undersøkelser.
2. Dere må gjennomføre og dokumentere løpende oppfølging på alle eksisterende kunder og forsterket løpende oppfølging på PEP-kunder. Forutsetningen for å rette opp dette lovbruddet, er at dere har innhentet nødvendige opplysninger om kundene og opprettet kundenes risikoprofil. Vi gjør oppmerksom på at vi kan be om stikkprøvekontroller på et senere tidspunkt.

Frist for å gjennomføre og dokumentere at de ulovlige forholdene er opphørt, settes til **30. januar 2026 for avvik 5.1 og 30. mars 2026 for avvik 5.2, 5.3, 5.4, 5.5.**

4. Varsel om ilegging av overtredelsesgebyr

Med hjemmel i hvitvaskingsloven § 49 (1) og (4), jf. forvaltningsloven § 16, varsler vi om at vi vurderer å illegge Norsk Rikstoto overtredelsesgebyr for fem brudd på hvitvaskingsloven §§ 9, 10, 11, 12 femte ledd, 17, 18, 24 og 30. Gebyrets størrelse vil være på **inntil 2 millioner kroner**.

4.1 Rettslig grunnlag

Lotteritilsynet har hjemmel til å illegge overtredelsesgebyr, jf. hvitvaskingsloven § 49. Vilåret er at den rapporteringspliktige, eller noen som har handlet på vegne av det rapporteringspliktige foretaket, har overtrådt en eller flere av de bestemmelser i hvitvaskingsloven som er listet opp i § 49, samt forskriftsbestemmelser gitt i medhold av disse.

4.2 Lotteritilsynets vurdering av overtredelsene

Under dette punktet fremgår det en kort oppsummering av de ulike lovbrudd som er avdekket under tilsynet, og som begrunner ilegging av overtredelsesgebyr. Lotteritilsynet understreker at tilsynsrapporten og punkt 2.1-2.6 i dette varselet inneholder mer detaljerte beskrivelser av lovbruddene.

Mangler ved virksomhetsinnrettet risikovurdering påvirker generelt etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Vi finner at Norsk Rikstotos risikovurdering var mangelfull og anser brudd på § 7 i hvitvaskingsloven som en alvorlig overtredelse. Likevel ser ikke vi at denne overtredelsen hadde direkte sammenheng med de andre overtredelser som var avdekket under tilsynet. Derfor har vi denne gangen valgt å ikke vurdere ilegging av overtredelsesgebyr for brudd på hvitvaskingsloven § 7.

Det at Norsk Rikstoto har satt til side et absolutt lovkrav om risikobaserte kundetiltak og løpende oppfølging i hvitvaskingsloven § 9, førte til at de har etablert en praksis som bryter med kjenn din kundeprinsippet. I og med at Norsk Rikstoto ikke innhenter nødvendige opplysninger om kunder og kundeforhold og ikke risikoklassifiserer kunder ved etablering av kundeforhold, fører dette til flere følgefeil i etterlevelse av §§ 10, 11, 12 femte ledd og 17 - krav om kundetiltak og § 24 - krav om løpende oppfølging av kundeforhold.

Videre har Norsk Rikstoto satt til side et absolutt lovkrav som fremgår av hvitvaskingsloven § 18. Dette førte til at Norsk Rikstoto ikke gjennomførte forsterkede tiltak på alle eksisterende PEP-kunder. Norsk Rikstoto har innført sin egen praksis, der de kun gjennomførte forsterkede kundetiltak på PEP-kunder som spilte for over 10 000 kroner i løpet av to år.

Lotteritilsynet ser alvorlig på at en profesjonell enerettsaktør helt bevisst velger å lempe på absolutte krav i hvitvaskingsloven. Hvitvaskingsloven er basert på en risikobasert tilnærming, men denne tilnærmingen gjelder ikke på bestemmelser som inneholder absolutte krav. Den risikobaserte tilnærmingen gir imidlertid rom for å justere omfanget og/eller frekvensen på ulike tiltak.

Videre har Norsk Rikstoto tapt viktig kundedata som dokumenterer etterlevelse av hvitvaskingslovens kapittel 4 og 5 tilbake i tid. Lotteritilsynet legger til grunn at data og opplysninger som ble tapt er relevant informasjon for å forstå det helhetlige kundebildet ved løpende oppfølging og ved undersøkelser av mistenkelige forhold.

Tapet av disse opplysningene er uopprettelig. Tapet av data og opplysninger gjør at Norsk Rikstoto ikke er i stand til å gi fullstendige svar til Økokrim, tilsynet eller andre offentlige myndigheter som gjelder kundeforholdet og gjennomførte tiltak fem år tilbake i tid

4.3 Lotteritilsynets vurdering av hvorvidt overtredelsesgebyr bør ilegges

Hvitvaskingsloven § 50 lister opp følgende momenter som «*blant annet*» skal hensyntas ved vurdering om overtredelsesgebyr bør ilegges og ved utmålingen:

«...»

- a) overtredelsens grovhet og varighet
- b) overtrederens grad av skyld
- c) overtrederens økonomiske evne
- d) den rapporteringspliktiges risikovurderinger etter § 7 og rutiner etter § 8
- e) fordeler som er oppnådd eller kunne ha vært oppnådd ved overtredelsen

- f) om tredjeparter er påført tap
g) graden av samarbeid med myndighetene
h) eventuelle tidligere overtredelser av hvitvaskingsloven eller forskrifter med hjemmel i loven».

Denne oppramsingen er ikke uttømmende, noe som er markert med «*blant annet*». Det kan derfor legges vekt på andre momenter både ved spørsmålet om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmåling av gebyret. Eksempelvis gir forvaltningsloven § 46 en generell liste med momenter som kan vektlegges i spørsmålet om et foretak skal ilegges sanksjon. Listen vil også gjelde ved legging av sanksjoner for brudd på hvitvaskingsloven, jf. Prop.40 L (2017-2018).

Det er imidlertid ikke alle momenter som skal tillegges like stor vekt, og det skal alltid foretas en konkret helhetsvurdering ved valg av administrativ sanksjon.

I vurderingen av hvorvidt det er hensiktsmessig å reagere med overtredelsesgebyr i denne saken, har Lotteritilsynet tatt utgangspunkt i forarbeidene til hvitvaskingsloven, som lyder: «*direktivet stiller krav om at regler om kundetiltak og løpende oppfølging, rapportering av mistenkelige transaksjoner, oppbevaring av opplysninger og dokumenter samt regler om internkontroll skal kunne sanksjoneres. Etter departementets vurdering omfatter dette de sentrale pliktene i hvitvaskingsdirektivet, i tillegg til de bestemmelsene departementet har behandlet ovenfor (risikovurdering, rutiner og avsløringsforbudet). Departementet viser til at regler om kundetiltak skal sette rapporteringspliktige i stand til å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering. Kundetiltakene legger til rette for undersøkelser og rapportering av mistenkelig aktivitet til den finansielle etterretningsenheten. Den finansielle etterretningsenhetens innsamling og analyse av opplysningene som rapporteres, danner grunnlaget for strategiske vurderinger mv. til nytte for politiets og påtalemyndighetens arbeid med å avdekke og forfølge hvitvasking, terrorfinansiering og relaterte lovbrudd. Opplysningene som rapporteringspliktige innhenter, vil ofte være relevante også i eventuell senere etterforskning av saker som på en eller annen måte relaterer seg til en person rapporteringspliktig har hatt forbindelse til (kunde, reell rettighetshaver, representant for rapporteringspliktig mv.). For å sikre påtalemyndighetens og tilsynsmyndighetenes muligheter for å forfølge lovbrudd, er det nødvendig at rapporteringspliktige lagrer innhentede opplysninger i flere år, også etter at kundeforholdet eller en transaksjon er gjennomført. Opplysningene kan i praksis være avgjørende for å sikre at det er mulig å rekonstruere transaksjoner og følge penger eller kartlegge et kriminelt miljø mv.*», jf. Prop. 40 L (2017-2018), side 158.

Tilsynet har avdekket overtredelser i etterlevelse av krav om kundetiltak, jf. hvitvaskingsloven §§ 9, 10, 11, 12 femte ledd, 17 og 18, krav om løpende oppfølging av kundeforhold, jf. hvitvaskingsloven § 24 og krav til registrering og lagring av opplysninger og dokumenter, jf. hvitvaskingsloven § 30. Alle disse overtredelser er blant de som kan møtes med sanksjoner etter hvitvaskingsloven § 49.

4.3.1 Overtredelsens grovhet og varighet

Norsk Rikstoto har en mangelfull etterlevelse på flere sentrale områder i hvitvaskingsloven. Dette i seg selv utgjør en betydelig svekkelse av sannsynligheten til å avdekke og å forebygge hvitvasking og terrorfinansiering.

Når det gjelder varighet, jf. hvitvaskingsloven § 50 første ledd bokstav a, har det under tilsynet ikke framkommet opplysninger som tilsier at påpekte overtredelsene er nyoppståtte, og at etterlevelsen tidligere har vært i tråd med kravene i gjeldende regelverk. Lotteritilsynet legger dermed til grunn at de avdekkede overtredelsene har vært varige.

Lotteritilsynet finner det alvorlig at Norsk Rikstoto har valgt å nedprioritere kjenn din kunde-prinsippet, som er førende for etterlevelse av hvitvaskingsloven.

Lotteritilsynet mener videre at hvitvaskingsområdet ikke har fått tilstrekkelig prioritet hos Norsk Rikstoto. Viktige oppgaver, som forsterkede kundetiltak og forsterkede løpende oppfølging overfor PEP, initial risikoklassifisering av kunder, tilstrekkelig dokumentering og loggføring av vurderinger og gjennomførte tiltak, har ikke blitt gjort eller blitt nedprioritert. Videre ser vi at funn og anbefalinger fra den interne og eksterne revisjonen ikke i tilstrekkelig grad har blitt fulgt opp og prioritert.

Manglende etterlevelse av krav til risikovurderingen etter § 7 fører til at Norsk Rikstoto ikke har en tilstrekkelig forståelse og kontroll over risiko som deres virksomhet er eksponert for. Dette vil i sin tur føre til at rutiner, kundetiltak og løpende oppfølging av kundeforhold i liten grad vil være risikobaserte eller treffende.

Manglende etterlevelse av §§ 9, 10, 11, 12 femte ledd, 17 og 24 anses som alvorlig fordi det fører til at kundeforhold ikke etableres og kundene ikke følges opp slik loven krever det. Dette er en forutsetning for å kunne avdekke mistanke om hvitvasking og terrorfinansiering.

Brudd på hvitvaskingsloven § 30 anses som grovt fordi tap av dokumentasjon på 10 kunder er uopprettelig. Dette fører til at det ikke er teknisk mulig å fremlegge viktig dokumentasjon for disse kundene ved en eventuell forespørsel fra Økokrim, tilsynet eller andre offentlige myndigheter. Dette fører til at det mangler vesentlig informasjon som de offentlige kan trenge for avdekking og forebygging av økonomisk kriminalitet. Norsk Rikstoto vil også mangle informasjonen som de selv trenger i sitt arbeid med antihvitvasking. Per i dag har ikke Norsk Rikstoto tilstrekkelig dokumentasjon og loggføring på gjennomførte tiltak og vurderinger, samt at selve etterlevelsen av de sentrale bestemmelser i hvitvaskingsloven er lovstridig.

Vi finner at omtalte overtredelser er grove. Det faktum at overtredelsene er gjennomgripende, og samlet sett utgjør en betydelig del av hvitvaskingsloven, forsterker alvoret i lovovertrødelserne. Både overtredelsenes grovhet og varighet taler for at det bør ilegges et overtredelsesgebyr.

4.3.2 Overtrederens grad av skyld

Det følger av hvitvaskingsloven § 49 at skyldkravet er uaktsomhet i saker om administrativ sanksjon overfor foretak. Skyldkravet kan oppfylles ved anonyme og kumulative feil, jf. Prop. 81 L (2021-2022), punkt 6.4.

Når det gjelder grad av skyld, finner vi at overtredelse av hvitvaskingsloven §§ 9 og 18 skjedde med forsett.

Definisjon av forsett følger av straffeloven § 22 og lyder:

«Forsett foreligger når noen begår en handling som dekke gjerningsbeskrivelsen i et straffebud

a) med hensikt,

b) med bevissthet om at handlingen sikkert eller mest sannsynlig dekker gjerningsbeskrivelsen, eller

c) holder det for mulig at handlingen dekker gjerningsbeskrivelsen, og velger å handle selv om det skulle være tilfellet».

Norsk Rikstoto har helt bevisst («med hensikt») valgt å lempe på absolutte lovkrav i hvitvaskingsloven §§ 9 og 18. Det står flere steder i Norsk Rikstotos dokumentasjon at de er klare over at deres praksis ikke er i tråd med loven. Likevel valgte Norsk Rikstoto å innrette sin etterlevelse av loven på den måten som de mente var mest forholdsmessig ut ifra deres risikobilde og ressursituasjon. Dette er et moment som tillegges betydelig vekt i skjerpende retning i denne saken.

Når det gjelder grad av skyld ved overtredelse av krav om kundetiltak og krav om løpende oppfølging av kundeforhold i hvitvaskingsloven §§ 10, 11, 12 femte ledd, 17 og 24, vurderer vi dette som en følgefeil av lemping på «skal»-bestemmelser i §§ 9 og 18. Vi finner at overtredelse av hvitvaskingsloven §§ 10, 11, 12, femte ledd, 17 og 24 var grovt uaktsomt.

Definisjon av grov uaktsomhet følger av straffeloven § 23 og lyder:

«Uaktsomheten er grov dersom handlingen er svært klanderverdig og det er grunnlag for sterk bebreidelse»

Det forventes at en profesjonell spilltilbyder som er en enerettsaktør, setter seg inn i regelverket som virksomheten er underlagt, og forstår konsekvensene av at det etableres praksis som strider med loven. Norsk Rikstoto burde ha skjont at når de lempet på de absolutte lovkrav, så fjernet de forutsetninger for etterlevelse av andre krav i hvitvaskingsloven. Dette tillegges vekt i skjerpende retning.

Når det gjelder brudd på hvitvaskingsloven § 30, har vi ikke tilstrekkelige holdepunkter for å fastslå at denne overtredelsen skjedde med forsett eller grov uaktsomhet. Vi legger videre til grunn at ansvaret for denne overtredelsen ikke er betinget av at individuelle gjerningspersoner kan identifiseres (anonyme feil), og at Norsk Rikstoto kan holdes ansvarlig for summen av flere personers handlinger (kumulative feil), som kunne ha ført til tap av data. Etter Lotteritilsynets vurdering skyldes overtredelsen uaktsomhet i Norsk Rikstotos oppfølging av H22-system og prosessen i forkant av overgangen til CRM-systemet.

4.3.3 Overtrederens økonomiske evne

Ved vurderingen av foretakets økonomiske evne, jf. hvitvaskingsloven § 50 første ledd bokstav c, tar vi utgangspunktet i Norsk Rikstotos egenkapital og overskudd. Lotteritilsynet legger til grunn at Norsk Rikstoto årsresultat for 2024 var MNOK 493,7, og at egenkapital per 31. desember 2024 var MNOK 66,7. I tillegg hadde foretaket en positiv arbeidskapital på MNOK 74,1.

Vår vurdering er at Norsk Rikstoto har en god økonomisk evne, og at ilegging av overtredelsesgebyret ikke blir uforholdsmessig tyngende for Norsk Rikstotos økonomi.

4.3.4 Risikovurdering og rutiner etter hvitvaskingsloven §§ 7 og 8

Det framgår av forarbeidene at *«det skal det mye til for å sanksjonere et foretak for brudd på enkelte av lovens bestemmelser dersom foretaket har gjennomført en risikovurdering, utformet rutiner på bakgrunn av vurderingen og implementert rutinene på en samvittighetsfull måte»*, jf. NOU 2016:27, side 178.

Norsk Rikstoto har rammeverket som omhandler sentrale deler av hvitvaskingsloven. Det er imidlertid lite verdi i det, når Norsk Rikstoto har satt til side de absolutte lovkravene i §§ 9 og 18. Dette har direkte innvirkning på innholdet i rammeverket og etterlevelsen. Det som står i Norsk Rikstotos rutiner og prosedyrer relatert til etterlevelse av hvitvaskingsloven §§ 9, 10, 11, 12 femte ledd, 17, 18 og 24 er ikke i tråd med krav i loven.

Norsk Rikstoto har gjennomført risikovurderingen, men med vesentlige mangler i etterlevelsen, se punkt 2.1 over og avvik 5.1 i tilsynsrapporten. Som sagt, kan vi ikke se at mangler ved risikovurderingen førte direkte til de andre avvikene. Vi vil imidlertid påpeke at en oppdatert og virksomhetsinnrettet risikovurdering skal danne grunnlag for Norsk Rikstotos øvrige tiltak på hvitvaskingsområdet. Når Norsk Rikstoto ikke har tilstrekkelig fremstilling av risikobilde, eller oppfølging av risikoreduserende tiltak, vil ikke kundetiltak og løpende oppfølging av kundeforhold være risikobaserte eller treffende.

4.3.5 Fordeler som er oppnådd eller kunne vært oppnådd ved overtredelsen

Ved vurdering av hvorvidt fordeler er oppnådd gjennom overtredelsen er det ikke et krav at fordelene har ledet til inntekter, men tolkes til å også omfatte andre fordeler, herunder besparelser. Tilsynet har vist at ressurser knyttet til arbeidet på antihvitvaskingsområdet er begrenset. Norsk Rikstoto har selv bekreftet under stedlig tilsyn at ut fra forholdsmessighetsvurdering, var det bedre «å legge innsatsen der skoen trykkes». Vi finner at Norsk Rikstoto har oppnådd fordeler i form av besparelser i forbindelse med den mangelfulle etterlevelsen av hvitvaskingsloven.

4.3.6 Om tredjepart er påført tap

Arbeidet med antihvitvasking skal *«beskytte det finansielle og økonomiske systemet samt samfunnet som helhet ved å forebygge og avdekke at rapporteringspliktige brukes eller forsøkes brukt som ledd i hvitvasking eller terrorfinansiering»*, jf. hvitvaskingsloven § 1 andre ledd. Mangelfull etterlevelse av hvitvaskingsregelverket innebærer en risiko for at økonomisk kriminalitet ikke forebygges og avdekkes som den skal. Dette kan få negative konsekvenser for det økonomiske systemet og samfunnet generelt. Dette tillegges vekt i skjerpene retning ved valg av reaksjon i denne saken.

Mistet dokumentasjon påfører et tap til Økokrim, tilsynet og andre offentlige myndigheter. Det er dokumentasjon som kunne blitt brukt i forbindelse med etterforskning, etterretningsarbeid eller tilsyn. Norsk Rikstoto har imidlertid bekreftet i etterkant av tilsynet at de klarte å gjenopprette deler av data fra

sikkerhetskopi. Det mangler fremdeles vedlegg i enkeltsaker som gjelder for ca. 10 kunder. Vi finner at omfanget av tap som ble påført tredjepart er mindre enn det vi vurderte etter stedlig tilsyn.

4.3.7 Graden av samarbeid med myndighetene

Lotteritilsynet vurderer at Norsk Rikstotos ledelse og ansatte som vi har snakket med under tilsynet var samarbeidsvillige og ønsket å opplyse om etterlevelse på en god og profesjonell måte.

4.3.8 Eventuelle tidligere overtredelser av hvitvaskingsloven

Lotteritilsynet har ikke gjennomført etterlevelseskontroll med Norsk Rikstoto tidligere. Lotteritilsynet gjennomførte første hvitvaskingstilsyn med Norsk Rikstoto i 2020. Tilsynet hadde den gang en overordnet tilnærming, der vi først og fremst kontrollerte at Norsk Rikstoto hadde etablert rammeverk for antihvitvaskingsarbeidet og innført tiltak slik hvitvaskingsloven krevde.

4.3.9. Oppsummering

Etter en helhetsvurdering av saken og vurderingsmomentene i hvitvaskingsloven § 50 bokstav a-f, finner vi at det bør ilegges overtredelsesgebyr. Lotteritilsynet har ved valg av reaksjon lagt særlig vekt på overtredelsens grovhet, graden av skyld, tap påført til tredjepart, Norsk Rikstotos økonomiske evne og at Norsk Rikstoto ha hatt besparelser i form av lavere kostnader til regelverksetterlevelse.

Vurderingsmomentene i hvitvaskingsloven § 50 g-h skal verken gis formildende eller skjerpende vekt i denne saken.

4.4 Utmåling av overtredelsesgebyr

Vurderingsmomentene som fremgår av hvitvaskingsloven § 50 er også relevante ved utmålingen av overtredelsesgebyret. Vi viser til vurderinger i punkt 4.3 over.

I forarbeidene til hvitvaskingsloven fremheves det betydningen av lovens kriminalitetsforebyggende formål. Sanksjoneringen skal være proporsjonal, effektiv og avskrekkende, jf. Prop. 40 L (2017-2018), punkt 10.3.1.

Lotteritilsynet har ved utmåling av gebyret lagt særlig vekt på overtredelsens grovhet, graden av skyld, Norsk Rikstotos økonomiske evne og at Norsk Rikstoto ha hatt besparelser i form av lavere kostnader til regelverksetterlevelse.

I skjerpende retning legger Lotteritilsynet vekt på overtredelsens grovhet og at overtredelser gjelder flere sentrale bestemmelser i hvitvaskingsloven. Videre legger vi vekt på at lemping på de absolutte kravene i loven var en forsettlig handling, som på sin side førte til følgefeil i etterlevelsen av andre bestemmelser i hvitvaskingsloven. Mangelfull etterlevelse av hvitvaskingsregelverket innebærer en risiko for at økonomisk kriminalitet ikke forebygges og avdekkes som den skal. Dette kan få negative konsekvenser for det økonomiske systemet og samfunnet generelt, og påfører med dette tap til tredjepart.

I formidlende retning legger vi vekt på at Norsk Rikstoto klarte å gjenopprette deler av kundedata, og på den måten minimerte skadeomfanget av tapet.

Vi har videre tatt hensyn til reaksjonens preventive virkning. Et overtredelsesgebyr bør som utgangspunkt kunne settes så høyt at formålet med sanksjonen nås. Når et overtredelsesgebyr har fremtredende individuell- og allmennpreventive formål, bør gebyret settes så høyt at den ønskede effekten oppnås, jf. Prop. 62 L (2015-2016), side 84.

Rapporteringspliktige som er omfattet av hvitvaskingsloven § 4 andre ledd (blant annet «tilbydere av spilltjeneste», jf. § 4 andre ledd bokstav g) kan ilegges overtredelsesgebyr på «inntil 9 millioner», jf. hvitvaskingsloven § 49 fjerde ledd.

Lotteritilsynet finner at saken omhandler alvorlige overtredelser av en slik grovhet at det klart må reageres med relativt streng reaksjon. Etter en helhetsvurdering varsler vi overtredelsesgebyret på **inntil 2 millioner kroner**.

5. Andre opplysninger

Før vi fatter vedtak, har dere rett til å uttale dere i saken, jf. forvaltningsloven § 16. Frist for å uttale dere er tre uker fra brevets dato. Eventuell uttalelse skal merkes med saksnummer og sendes til postmottak@lottstift.no.

Et overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon. Vi gjør derfor oppmerksom på at dere på dette stadiet i saken har rett til ikke å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter som kan utsette dere for en slik sanksjon, jf. forvaltningsloven § 48.

Med hilsen

Tatyana Søreide Klepaker
seniorrådgiver jurist

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur