

Reguleringen av pengeoverføringer fra Norge – en vurdering av muligheten for å gjøre pengeoverføring enklere, rimeligere, og lovlig

Kredittilsynet, 15. september 2008

1 Innledning

- 1.1 Kredittilsynets oppdrag
- 1.2 Generelt utgangspunkt

2 Bakgrunn

- 2.1 Kort om dagens konsesjonsregler
- 2.2 Hvitvaskingsloven med forskrifter
- 2.3 Forvaltningspraksis
- 2.4 Strafferettslig forfølgning av lovbrudd. Domspraksis

3 Markedet for pengeoverføringer

- 3.1 Formelle overføringssystemer
- 3.2 Uformelle overføringssystemer
- 3.3 Valg av betalingstjeneste

4 Nærmere om konsesjonsreglene

- 4.1 Dagens regelverk
- 4.2 Reguleringen i andre land
- 4.3 Betalingstjenestedirektivet
 - 4.3.1 Innledning
 - 4.3.2 Ytere av betalingstjenester
 - 4.3.4 Regelverket for betalingsinstitusjoner
 - 4.3.5 Den nasjonale handlefrihet – mulige løsninger innenfor unntaket
 - 4.3.6 Oppsummering

5 Hvitvaskingsregelverket

- 5.1 Dagens lovgivning
- 5.2 Rammer som følge av internasjonale forpliktelser
 - 5.2.1 FATF-anbefalinger
 - 5.2.2 EUs tredje hvitvaskingsdirektiv
 - 5.2.3 Forordningen om at opplysninger om betaleren skal følge overføringen

6 Kredittilsynets vurdering

- 6.1 Innledning
- 6.2 Risiko for hvitvasking og terrorfinansiering
- 6.3 Faktisk mulighet for tilsyn
- 6.4 Konsekvenser for tilliten til konsesjonssystemet
- 6.5 Særlig om betalingsinfrastrukturen
- 6.6 Bør unntaksadgangen benyttes?
- 6.7 Andre mulige tiltak

7 Oppsummering

1 Innledning

1.1 Kredittilsynets oppdrag

Kredittilsynet fikk i brev av 12. mars 2008 fra Finansdepartementet oversendt rapporten *Uformelle verdioverføringssystemer i Norge - en strategisk analyse* utgitt av Økokrim i oktober 2007. I denne rapporten gis det følgende oppsummering:

Vi fornemmer to ulike strategier for å få bukt med utfordringene. Den ene er at norsk politi i større grad prioriterer etterforskning av denne type saker, og på den måten håndhever reguleringen slik at omfanget reduseres. En annen strategi kan være at beslutningstakere i Norge vurderer en annen praksis i forhold til konsesjon av betalingsformidlere til utlandet. På den måten kan forholdene legges bedre til rette for innvandrere som ønsker å overføre midler tilbake til hjemlandet, samtidig som det sikrer innsyn og muligheter for kontroll.

Med henvisning til Økokrims rapport fikk Kredittilsynet i oppdrag å vurdere mulige tiltak for å gjøre det enklere og rimeligere for migranter å sende penger til hjemlandet gjennom lovlige betalingskanaler. I Finansdepartementets brev heter det blant annet:

Departementet ber om at Kredittilsynet vurderer aktuelle endringer i regelverket, og særlig finansieringsvirksomhetsloven kapittel 4a om valutavirksomhet, som på en forsvarlig måte kan bidra til å legge forholdene bedre til rette for at migranter lovlig kan sende penger til hjemlandet. Kredittilsynet bør vurdere i hvilken grad slike endringer i regelverket vil gjøre det lettere for ulike innvandrergupper å sende penger til opprinnelseslandet, den faktiske muligheten for å føre tilsyn med slik betalingsformidling, risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering gjennom foretak som har myndighetenes tillatelse til å drive betalingsformidling med utlandet og konsekvenser for tilliten til konsesjonssystemet og betalingsinfrastrukturen som det kan medføre.

Vi ber også om at Kredittilsynet vurderer andre mulige tiltak som kan gjøre det enklere og rimeligere for migrerte å sende penger til hjemlandet gjennom lovlige betalingskanaler.

I brev av 23. juni 2008 presiserer Finansdepartementet oppdraget slik at Kredittilsynet ikke skal utrede regelverksendringer. Presiseringen har sammenheng med at Banklovkommisjonen og en arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet – etter en nærmere arbeidsdeling mellom de to – skal vurdere, og foreslå, endringer av konsesjonsreglene i finansieringsvirksomhetsloven som svarer til betalingstjenestedirektivet. Kredittilsynet legger til grunn at de øvrige deler av oppdraget består i sin opprinnelige form.

Kredittilsynet er bedt om å gi sin vurdering innen 15. september 2008.

1.2 Generelt utgangspunkt

På oppdrag fra Finansdepartementet vurderer Kredittilsynet mulige regelverksendringer som kan gjøre det lettere for personer som har migrert til Norge å overføre penger til sine hjemland.

Lovgivningen som regulerer betalingsformidling fra Norge er og har tradisjonelt vært restriktiv. Begrunnelsen som er anført for den strenge reguleringen har vært at en slik linje best bidrar til å bekjempe hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger og finansiering av terrorvirksomhet.

Virksomheter som ønsker å drive betalingsformidling må søke om konsesjon, og blir dermed underlagt tilsyn av Kredittilsynet. Virksomhetene må oppfylle en rekke vilkår. Blant annet er det krav om at virksomheten har en betydelig egenkapital ved oppstart. Markedet for betalingsformidling har derfor i stor grad vært forbeholdt banker og store internasjonale aktører. Regelverket har i praksis virket som et forbud mot alternative eller uformelle overføringsvirksomheter.

Det eksisterer i dag et uformelt marked for betalingsformidling i Norge. Det nøyaktige omfanget av uformelle betalingsoverføringer er ikke kjent, men anslag som er gjort antyder at det årlig dreier seg om overføringer av hundretalls millioner kroner. Økokrim har i en rapport fra 2007 pekt på muligheten for å legge om praksis når det gjelder hvem som kan få tillatelse til å drive virksomhet med betalingsoverføring til utlandet, for å møte utfordringene som dette innebærer.

Ved vurderingen av regelverksendringer som kan gjøre det lettere for migrerte i Norge å overføre penger til sine hjemland, må det tas hensyn til det internasjonale regelverket Norge er forpliktet av. Internasjonalt har det i de senere år vært et betydelig fokus på å redusere mulighetene for terrorfinansiering og hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger. Norge ratifiserte konvensjonen om bekjempelse av finansiering av terrorisme i 2002 og konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet i 2003. FATF, Financial Action Task Force on Money Laundering, har utarbeidet 40 alminnelige anbefalinger med tiltak mot hvitvasking av utbytte, og ni spesialanbefalinger med tiltak mot terrorfinansiering. EU har gitt tre direktiver om hvitvasking. Det siste kom i 2005 og Finansdepartementet arbeider med å gjennomføre dette direktivet i norsk lovgivning.

EUs nye direktiv om betalingstjenester vil uansett medføre snarlige endringer i norsk lovgivning. Det vil bli mulig å starte betalingsformidlingsvirksomhet med atskilling lavere startkapital enn etter dagens regler. Det kan medføre at aktører som i dag driver virksomhet i det uformelle markedet vil søke konsesjon. I tillegg har det enkelte medlemsland/EØS-land mulighet til å innføre en enklere regulering av mindre virksomheter. Spørsmålet for lovgiver er om, og i hvilken utstrekning, man skal benytte denne muligheten. Selv om muligheten benyttes innebærer betalingstjenestedirektivet at det stilles omfattende krav til disse virksomhetene, som det må antas vil være utfordrende å tilfredsstille for virksomheter som til nå har drevet på siden av loven.

2 Bakgrunn

2.1 Kort om dagens konsesjonsregler

Betalingsformidling med utlandet reguleres etter norsk rett av lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven).

Loven bestemmer hvilke foretak som kan drive betalingsformidling med utlandet. Dette er banker, finansieringsforetak, kredittinstitusjoner og filialer av kredittinstitusjoner. Felles for disse foretakene er at virksomheten er konsesjonspliktig.

Konsesjonsplikten innebærer blant annet at krav om egnethetsprøving av kvalifiserte eiere, styre og ledelse. Virksomheten skal også tilfredsstillende visse kapitalkrav. For kredittinstitusjoner og finansieringsforetak er kapitalkravet 5 millioner euro. Loven åpner for å gi dispensasjon fra dette kravet for finansieringsforetak som bare driver valutavirksomhet, men ikke for et beløp lavere enn 1 million euro eller tilsvarende.

2.2 Hvitvaskingsloven med forskrifter

Lovregler som tar sikte på å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering er gitt i lov av 10. juni 2003 nr. 41 om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. (hvitvaskingsloven), og tilhørende forskrift av 10. desember 2003 nr. 1487 (hvitvaskingsforskriften).

Formålet med loven er å hindre at kriminelle kan nyte godt av profittbasert kriminalitet. Videre skal reglene bidra til å spore opp midlenes opprinnelse og dermed gjøre det mulig å avdekke den kriminelle handlingen utbyttet er generert fra, som igjen gjør det mulig å finne ut hvem som står bak. Reglene skal også bidra til å hindre at det skaffes til veie økonomiske midler til finansiering av terrorhandlinger og at økonomiske midler og finansielle tjenester stiles til rådighet for terrorister og terrornettverk (Ot.prp. nr. 72 (2002-2003)).

Dagens hvitvaskingslov og forskrift fastsetter tre hovedplikter for den som omfattes av loven:

- Plikt til å kreve legitimasjon av kunder ved etablering av kundeforhold og ved enkelte transaksjoner, samt plikt for institusjonene til å oppbevare kopi av legitimasjonsdokumentene.
- Plikt til å undersøke mistenkelige transaksjoner, og plikt til å rapportere til ØKOKRIM, dersom mistanken ikke avkrefte ved nærmere undersøkelser.
- Plikt til å opprette rutiner, iverksette opplæringsprogrammer og utpeke særskilt person på ledelsesnivå med ansvar for håndteringen av hvitvaskingssaker og saker vedrørende terrorfinansiering (Kredittilsynets rundskriv 9/2004¹).

2.3 Forvaltningspraksis

Norske forretnings- og sparebanker driver valutaoverføringer som en del av sin ordinære virksomhet. Disse overføringene skjer gjerne via det internasjonale og kontobaserte SWIFT-systemet. Tilsynspraksis knyttet til forretnings- og sparebanker generelt behandles ikke nærmere her.

De internasjonale betalingssystemene MoneyGram og Western Union, som omtales nærmere i punkt 3.1 nedenfor, er i dag representerte i Norge gjennom fire agenter. Disse systemene har internasjonale compliance-avdelinger som lager omfattende rutiner og systemer med tiltak for å motvirke hvitvasking og terrorfinansiering, såkalte AML/CFT-rutiner (Anti-Money Laundering og Counter the Financing of Terrorism). Kredittilsynets erfaring fra blant annet stedlige tilsyn, er at enkelte av de norske agentene ikke har satt av tilstrekkelige ressurser for å

¹ Kredittilsynet, Rundskriv 9/2004: Veiledning til ny lov og forskrift med tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv.

tilpasse virksomheten til norsk regelverk, herunder rapporteringsrutiner. Det har således i perioder vært problemer med enkelte av disse foretakenes rapportering av mistenkelige transaksjoner til ØKOKRIM.

Foretak som driver valutavirksomhet har en relativt omfattende rapporteringsplikt til Valutaregisteret. For MoneyGram og Western Union har det for enkelte av agentene vært problemer med rapporteringen til Valutaregisteret, særlig med hensyn til adresser. Kredittilsynet har fulgt opp disse foretakene med stedlige tilsyn og annen kontroll. Kredittilsynet har erfart at tilsynet med de norske agentene for de internasjonale betalingssystemene i perioder krever betydelige tilsynsressurser. Kredittilsynet har også mottatt enkelte henvendelser fra brukere av de internasjonale betalingsoverføringsystemene, hvor brukerne har hevdet at penger som er sendt ikke har kommet frem til mottaker.

Når det gjelder det uformelle markedet har Kredittilsynet ikke erfaring med virksomhetene i kraft av å ha ført tilsyn med disse. Kredittilsynet har ikke mottatt formelle søknader om konsesjon etter finansieringsvirksomhetsloven for å drive hawalavirksomhet eller andre alternative verdioverføringsystemer i lovlige former. Siden regelverket om valutavirksomhet trådte i kraft 1. januar 2004 har det imidlertid vært flere skriftlige og muntlige henvendelser fra personer som opplyser at de ønsker å starte opp valutavirksomhet basert på hawala eller lignende systemer, i lovlige former, eller gjøre seg kjent med lovreglene på området. Et antall har presentert slike planer i møter med Kredittilsynet. Tilsynets rolle har vært å veilede om regelverket som regulerer valutavirksomhet. Det er Kredittilsynets klare inntrykk at det særlig er kapitalkravene som stilles til finansieringsforetak som er til hinder for at det søkes om konsesjon.

Det er for øvrig et inntrykk fra denne kontakten at dette gjerne er personer som har begrenset kunnskap om norsk lovgivning og regulering på området. Et fåtall av personene har vært representert med advokat eller annen rådgiver. I mange tilfelle har det vist seg vanskelig å formidle den kompliserte norske reguleringen av pengeoverføringsvirksomhet. Enkelte aktører har på den annen side vist seg som godt organiserte og forholdsvis profesjonelle.

Dersom Kredittilsynet antar at noen driver konsesjonspliktig virksomhet uten nødvendig tillatelse kan tilsynet sanksjonere dette med pålegg og tvangsmulkt i medhold av kredittilsynsloven. Kredittilsynet har tidligere uttrykt skepsis til å føre tilsyn med virksomheter i det uformelle markedet. I forbindelse med et lovforslag om nye lovregler om valutavirksomhet uttalte Kredittilsynet i sin høringsuttalelse:

Det fremgår videre av høringsnotatet at 'Personer og foretak som da vil drive betalingsformidling med utlandet uten konsesjon, kan sanksjoneres med pålegg og tvangsmulkt av Kredittilsynet etter kredittilsynsloven og overtredelsen vil være straffesanksjonert etter finansieringsvirksomhetsloven'. En forutsetter her at Kredittilsynet ikke tillegges tilsyn med slike uregulerte nettverk og systemer. Tilsynet legger her til grunn at dette er et uoversiktlig og komplekst tilsynsområde, som ikke har naturlig sammenheng med Kredittilsynets øvrige tilsynsoppgaver (Ot.prp. nr. 81 (2002-2003)).

Kredittilsynet har i tråd med dette så langt ikke gitt pålegg eller ilagt tvangsmulkt til personer eller foretak som har drevet betalingsformidling med utlandet uten konsesjon. Etter at Økokrim presenterte sin rapport i 2007 har Kredittilsynet ikke meldt mulige straffbare forhold til Økokrim.

2.4 Strafferettslig forfølgning av lovbrudd. Domspraksis

I oktober 2001 aksjonerte Økokrim for første gang mot to hawalavirksomheter i Oslo. Senere har ytterligere sju saker blitt etterforsket.

I de saker som har endt med domfellelse dreier det seg om overtredelse av konsesjonsreglene, det vil si bestemmelser i valutatreguleringsloven, og senere i finansieringsvirksomhetsloven. Sakene gjelder ellers brudd på likningsloven, regnskapsloven, skattebetalingsloven og merverdiavgiftsloven. I ett tilfelle er det domfellelse for overtredelse av hvitvaskingslovgivningen, Borgarting lagmannsretts dom av 27. juni 2007. Det er ingen som er domfelt for terrorfinansiering i forbindelse med ulovlig pengeoverføringsvirksomhet i Norge.

Dommene som omtales i Økokrims analyse viser at det eksisterer et profittmotiv hos dem som driver uformelle verdioverføringssystemer (UVS) og at det ikke er vilje til å følge norsk regelverk. Det er også en viss konkurranse mellom aktørene. Lønnsomheten i systemene er påvirket av at det ikke er betalt skatter og avgifter, noe som naturlig nok gjør det rimeligere å drive.

Økokrim har i sin strategiske analyse gjennomgått det foreliggende strafferettslige materiale basert på domspraksis. Ansatte i Kredittilsynet har vært stevnet som sakkyndige vitner i straffesaker om UVS. Analysen til Økokrim gir et godt bilde av situasjonen hva gjelder rettspraksis på området:

Det er etterforsket ni saker knyttet til UVS i Norge. Det er to somaliske systemer, mens resten er drevet av irakiske kurdere. Systemene synes å være svært etnisk "lukket". Med det mener vi at systemene drives og benyttes av personer med samme etniske bakgrunn, og at det endelige målet for pengene som sendes er deres opprinnelsesland.

(...)

Omsetningstall for de etterforskede UVSene er av ulik størrelse. I de største systemene er det overført i gjennomsnitt ca. 45 millioner kroner pr. år ut av Norge, mens det i det minste systemet i snitt er overført ca. 2 millioner kroner pr. år. Det systemet som hadde vært lengst i drift hadde operert i rundt 4 år, den korteste perioden i drift er 5 måneder. Totalsummen ført ut av Norge gjennom de ni etterforskede systemene i perioden 1999 frem til i dag er på omlag 600 millioner kroner.

Tre av de etterforskede sakene er tilsynelatende store internasjonale UVSer, med kontorer i mange land, og mindre "filialer" ulike steder i Norge. Begge sakene med somaliske borgere tilhører denne gruppen. I fire andre saker er systemene organisert med mange "filialer" ulike steder i Norge, men tilhører sannsynligvis ikke noe internasjonalt organisert system. I de to siste sakene er det noe uklart om de er enkeltstående mindre systemer eller om de er "filialer" av et par av de ovennevnte nasjonale systemene. I alle sakene, unntatt en, er flere personer mistenkt for å være involvert i driften av UVS. Gjennomgående er det mistanke om en eller to hovedmenn, og opp til fem mellommenn – avhengig av hvor mange "filialer" som er avdekket i systemet. I alle systemene, med unntak av ett, betaler brukerne provisjon for å bruke

systemet. Provisjonen varierer fra 0,5 til 7 % av midlene som overføres. I tillegg synes det som om aktørene i noen grad drar nytte av gode kurser ved valutaveksling.

(...)

I etterforskningen er det i relativt liten grad fokusert på opprinnelsen til de mange innskuddene som enkeltpersoner kanalisierer gjennom UVSene – om det er legalt opptjente midler eller ikke. Dette har vi derfor relativt lite kunnskap om. I en av sakene ble imidlertid innskyterne (ca 50 personer) sjekket i forhold til mistanke om og/eller registrert kriminalitet. 13 av personene var kjent av politiet tidligere. Etterretningsinformasjon fra sakene indikerer at det er mulige knytninger mellom midler som overføres systemene og menneskesmugling. Det er imidlertid ikke nok belegg i datagrunnlaget for å kunne trekke konklusjoner om dette.

3 Markedet for pengeoverføringer

3.1 Formelle overføringssystemer

I tillegg til spare- og forretningsbankene, er det særlig agenter for de internasjonale betalingssystemene Western Union og MoneyGram som tilbyr valutaoverføringer i Norge rettet mot personmarkedet og innvandrerbefolkningen.

Western Union er et betalingsformidlingssystem med et verdensomspennende agentnett i over 200 land. Det kan sendes eller mottas penger fra mer enn 300 000 agentkontorer, eksempelvis butikker og kiosker. Det er ikke behov for bankkonto for å gjennomføre en slik overføring. Transaksjonen blir heller ikke registrert på noen bankkonto. Betalingssystemet som sådant utløser ikke noen konsesjonsplikt i Norge. Finansieringsvirksomhetslovens kapittel § 4a utløser imidlertid krav til konsesjon (i Norge eller EØS) for det foretaket som skal inneha agentur for slike betalingssystemer. I Norge er det Western Union International Bank GmbH NUF, Fexco Money Transfer Norway AS, og Sparebanken Øst som innehar agenturet for Western Union. Western Union Bank er en EØS-filial av en østerriksk bank. Fexco Money Transfer Norway AS er et finansieringsforetak som har tillatelse til å drive valutavirksomhet.

MoneyGram er hovedkonkurrenten til Western Union. Betalingssystemet er representert i over 170 land med mer enn 143 000 agenter. Agentene kan typisk være vekslingskontor, postkontor, banker og reisebyråer. Forex Bank, som er EØS-filial av en svensk bank i Norge, innehar agenturet for MoneyGram i Norge.

I mange land er disse to betalingsoverføringssystemene, og andre konkurrerende systemer, den vanligste måten å overføre penger i retail-markedet. Slike betalingssystemer muliggjør en hurtig overføring av penger uten at det er behov for at transaksjonen går via en bankkonto. Slike betalingsoverføringssystemer gjør det eksempelvis mulig for innvandrergrupper å overføre penger til familie og forbindelser i land med dårlig utbygde banksystemer.

Systemene karakteriseres ved at avsender av pengene i en stor del av transaksjonene fysisk leverer inn de pengene som skal sendes, alternativt belaster konto ved kortbruk. Mottakeren av pengene henter det overførte beløpet ved personlig fremmøte hos en agent. Disse systemene representerer et alternativ og supplement til bankenes SWIFT-systemer for internasjonale pengeoverføringer hvor overføringene skjer fra konto til konto.

3.2 Uformelle overføringssystemer

Uformelle verdioverføringssystemer – UVS – benyttes gjerne som en samlebetegnelse på overføringssystemer som er alternative til de formelle verdioverføringssystemer som måtte være etablert (Økokrim 2007). Legger man til grunn at de formelle verdioverføringssystemer i Norge er de som drives i samsvar med finansieringsvirksomhetsloven kapittel 4a, vil de uformelle verdioverføringssystemer per definisjon være ulovlige. Samtidig vil hva som til enhver tid omfattes av begrepet uformelle verdioverføringssystemer variere med lovgivningen på området.

Uformelle verdioverføringssystemer driver uten tilsyn og offentlig kontroll, og det er vanskelig å si noe sikkert om omfanget av slik virksomhet i Norge. Kredittilsynet har ikke gjort egne undersøkelser når det gjelder utbredelsen av uformelle verdioverføringssystemer her i landet, eller hvor store transaksjoner det samlet dreier seg om. Økokrim opplyser imidlertid at det i de systemene som er etterforsket i ni straffesaker, er lagt til grunn at det har blitt overført om lag 600 millioner kroner i perioden 1999 til 2007. Videre ga Institutt for Fredsforskning (PRIO) i 2007 ut en rapport² som kartlegger tilgjengeligheten av og kvaliteten på betalingsoverføringstjenester i Norge, både fra formelle og uformelle leverandører. Kredittilsynet tar utgangspunkt i disse to rapportene når det gjelder omfanget og tilbudet av uformelle verdioverføringstjenester.

Emigranternes *bruksmønstre* for slike tjenester er det ikke gjort noen grundig undersøkelse av i Norge, så vidt Kredittilsynet er kjent med. På sine nettsider opplyser imidlertid PRIO at instituttet gjennom forskningsprosjektet *Remittances from Immigrants in Norway* vil analysere disse spørsmålene nærmere. Det er opplyst at prosjektet skal gjennomføres i perioden 2007 til 2010.

Hawala er blant de mest kjente uformelle verdioverføringssystemer. Hawala eksisterer og opererer utenfor, eller parallelt med, tradisjonelle bank- eller finanskanaler. Hawala ble utviklet i India, før vestlig bankvirksomhet, og er i dag en betydelig pengeoverføringsmåte som brukes verden over. Hawala er bare et av mange slike systemer. Det som særlig skiller Hawala fra andre systemer er at det er basert på tillit og utstrakt bruk av familieforbindelser og lokale kontakter. Systemet bruker normalt ikke negotiable dokumenter som gjeldsbrev eller lignende. Overføringen av penger er derimot basert på kommunikasjon mellom medlemmer av et nettverk (Interpol³). I praksis skjer overføringen gjerne ved at mindre beløp fra flere avsendere samles opp og sendes fra Norge i en større sum gjennom et av de formelle betalingssystemer. Det er ikke uvanlig at pengene tas ut i et land og transporteres fysisk til et annet land, for eksempel Somalia.

Et av de antatt største uformelle betalingsformidlingssystemet i Norge er Dahabshiil International (Dahabshiil). Dahabshiil driver virksomhet i flere norske byer, og har blant annet tre kontorer i Oslo. Dahabshiil opplyser at de kun overfører penger til Somalia. Virksomheten er organisert slik at pengene overføres over konto fra amerikanske banker til en etiopisk bank, Wegagen Bank SC. I Etiopia tas pengene ut og transporteres fysisk til Hargeisa i Somalia, hvor Dahabshiil har sitt hovedkvarter⁴. Derfra foretas utbetalingene til mottakerne.

² Jørgen Carling, Marta Bivand Erdal, Cindy Horst og Hilde Wallacher (2007), *Legal, Rapid and Reasonably Priced? A Survey of Remittance Services in Norway*, PRIO-rapport 3/2007, Institutt for Fredsforskning

³ www.interpol.int

⁴ Basert på opplysninger gitt i møte mellom Kredittilsynet og en representant for Dahabshiil International

3.3 Valg av betalingstjeneste

PRIO identifiserer fem kriterier som antas av være av betydning for en bruker som skal velge mellom flere betalingstjenester, nemlig:

- hvor tilgjengelig og lettvinnt den er,
- lovlighet,
- kostnad,
- hvor lang tid overføringen tar,
- kjennskap og tillit.

For overføringer til land eller områder hvor det ikke eksisterer et banksystem, kan hawala eller lignende uformelle overføringssystemer være eneste mulighet for å sende penger. Dette er tilfelle for Somalia, som i dag ikke betjenes av noen av de lovlige aktørene. Valget er da begrenset til et valg mellom ulike uformelle operatører. Til Irak er det bare Western Union som tilbyr å overføre penger (Prio 2007). Nord-Irak er imidlertid i liten grad dekket av Western Union.

Når det gjelder sammenligning av pris på ulike tjenester fra de forskjellige aktørene, vises det til PRIOs rapport. Det er antatt at de uformelle operatører har vært konkurransedyktige både på pris og på leveringstid, sammenlignet med konto-til-konto-overføringer gjennom banksystemet. Undersøkelsene tyder også på at de uformelle systemene kommer godt ut sammenlignet med Western Union og MoneyGram/Forex i forhold til pris. Det bemerkes likevel til denne sammenligningen at de ulovlige aktørene har mulighet til å holde kostnadsnivået på et betydelig lavere nivå enn de lovlige aktørene. Enhver konsesjonsordning eller annen regulering vil dermed medføre økte utgifter for virksomhetene, og mulighet for dyrere tjenester.

De ordinære bankene i Norge har i det vesentlige konsentrert seg om forsendelser fra konto til konto, og det er ikke uvanlig at personkundenettbank ikke tilbyr betaling til mottakere uten konto. Et alternativ er fremsendelse ved bruk av utenlandssjekk. Etter det Kredittilsynet har fått opplyst fra en bank betraktes slike sjekker gjerne som dyrere, langsommere og mindre sikre enn kontant-til-kontant-overføringer med for eksempel Western Union eller MoneyGram.

4 Nærmere om konsesjonsreglene

4.1 Dagens regelverk

Finansieringsvirksomhetsloven § 4a-1 annet ledd definerer ”valutavirksomhet” som ”omsetning av valuta”, det vil si kjøp og salg av valuta eller veksling, samt ”betalingsformidling med utlandet”. Det fremgår videre av § 4a-1 annet ledd at med betalingsformidling med utlandet ”*menes utførelse av hele eller deler av et betalingsoppdrag der betalingsmidler stilles til disposisjon for mottaker i et annet land enn i det landet betalingsoppdraget blir gitt*”. Slik betalingsformidling med utlandet er definert, vil loven omfatte stort sett alle måter migranter i praksis sender penger til sine hjemland, med unntak av når verdier føres ut fysisk i forbindelse med egen reise.

Det fremgår av § 4a-1 første ledd, gjennom henvisningen til § 1-4 første ledd nr. 1, 3, 4 og 5, at valutavirksomhet kan bare drives av følgende typer finansinstitusjoner:

- Norsk bank (spare- eller forretningsbank)
- EU/EØS-filial av kredittinstitusjon
- Filial av kredittinstitusjon utenfor EU/EØS-området med tillatelse til å drive slik virksomhet i Norge
- Finansieringsforetak med konsesjon fra Finansdepartementet/Kredittilsynet til å drive valutavirksomhet.

I praksis vil det være gjennom etablering av et finansieringsforetak at det er enklest å starte virksomhet for betalingsformidling med utlandet. Finansieringsforetak fikk adgang til å drive valutavirksomhet etter en endring av finansieringsvirksomhetsloven som trådte i kraft 1. januar 2004.

De nærmere krav til finansieringsforetak følger av loven kapittel 3. Normalt kreves det at virksomheten er organisert som et aksjeselskap, allmennaksjeselskap, stiftelse eller forening av låntakere, jf. § 3-2.

Etter finansieringsvirksomhetsloven § 3-3 skal konsesjonssøker opplyse om alt som må anses å være av betydning for behandlingen av søknaden, og vedlegge vedtekter og driftsplan for de første tre år. Ledelsen for virksomheten skal dokumentere nødvendig erfaring og tilfredsstillende vandel. Politiattest kreves framlagt.

Endelig skal et finansieringsforetak ha en egenkapital som svarer til 5 millioner euro. Etter søknad kan kravet til egenkapital settes lavere, men ikke under 1 millioner euro, jf. § 3-5. Denne dispensasjonsadgangen har blitt benyttet en gang, i et konsesjonsvedtak datert 29. juni 2005 der Finansdepartementet ga Fexco Money Transfer Norway AS unntak slik at foretaket kan ha en registrert aksjekapital som minst tilsvarer 1 million euro.

Såkalte *bureaux de change*, kontorer som driver valutaveksling, er det ikke tillatt å drive i Norge uten konsesjon etter finansieringsvirksomhetsloven. Det er således et ubetinget krav om at foretak som driver valutavirksomhet i Norge er underlagt full konsesjonsbehandling (innenfor EU/EØS-området), som altså innebærer egnethetsprøving av kvalifiserte eiere, styre og ledelse, kapitalkrav osv. Norge har antageligvis den mest restriktive lovgivning innenfor EU/EØS-området med hensyn til å etablere og drive valutavirksomhet. I andre EU/EØS-land er vekslingskontorer ofte underlagt en registreringsordning eller tilsvarende.

4.2 Reguleringen i andre land

Kredittilsynet har sett på noen relevante land som det kan være naturlig å innhente erfaringsmateriale fra. Opplysningene er innhentet fra tilgjengelige offentlige rapporter, men også gjennom skriftlig kommunikasjon. Kredittilsynet har også besøkt svenske myndigheter i juni 2008, og hatt samtaler med Finansinspektionen og Hvitvaskingsenheten (Finanspolisen, som er en del av Rikskriminalpolisen).

Europeiske land står overfor en nyregulering av pengeoverføringsvirksomheter på bakgrunn av betalingstjenestedirektivet. Ingen jurisdiksjoner Kredittilsynet har vært i kontakt med har til nå implementert betalingstjenestedirektivet. Det betyr at informasjon som innhentes om

dagens regulering har begrenset verdi, da det må påregnes betydelige endringer i regelverk og praksis som følge av direktivet. Erfaringer fra andre land, og da særlig de land som har hatt en mer liberal konsesjonslovgivning enn vår egen, kan imidlertid være av interesse ved vurderingen av om unntaksreglene i betalingsstjenestedirektivet bør benyttes, og i tilfelle hvordan reglene bør utformes.

Sverige

Sverige har i flere år hatt en registreringsordning for virksomheter som driver pengeoverføring, herunder hawalavirksomheter og lignende systemer. Det er med andre ord ikke nødvendig å søke om tillatelse. Meldepliktsordningen er regulert i *lag (1996: 1006) om anmälningssplikt avseende viss finansiell verksamhet*.

Finansinspektionen, som tilsvarer Kredittilsynet, fører en begrenset kontroll med virksomhetene, og krever inn registreringsavgift. Finansinspektionen har utarbeidet et skjema som kan benyttes for å melde virksomheten.

Det stilles egnethetskrav til eiere og ledelse, ved at den som ”i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet får inte ägna sig åt verksamhet som är anmälningsspliktig enligt 2 § första stycket. För juridiska personer gäller detta krav den som har ett kvalificerat innehav i institutet eller ingår i dess ledning” (Lag (1996: 1006) om anmälningssplikt avseende viss finansiell verksamhet § 3).

Egnethetsvurderingen foretas ved registreringen og deretter ved en årlig ”prövning”. Foretakene har dessuten plikt til å melde om endringer i ledelse og eierskap.

De registreringspliktige virksomhetene er også underlagt det svenske hvitvaskings- og terrorfinansieringsregelverket, med rapporteringsplikt til Finanspolisen, som er Sveriges hvitvaskingsenhet.

Det er ikke krav at pengeoverføringsvirksomhet skal drives i en bestemt foretaksform – dette kan være en fysisk person eller juridisk person. Førstegangsregistrering for fysisk person koster SEK 5 000 og det er en årlig avgift fra og med første virkeår på SEK 3 000. For juridiske personer koster SEK 11 500 å registrere seg, og den årlige avgiften fra og med første virkeår er på SEK 10 000.

Finansinspektionen kan pålegge virksomheter som ikke registrere seg i henhold til loven å opphøre med virksomheten, men har i dag ikke myndighet til å sanksjonere manglende registrering. Fra 1. april 2008 fikk Finansinspektionen lov hjemmel til å foreta stedlig kontroll hos foretakene, men kontrollen er begrenset til områdene hvitvasking og terrorfinansiering. Før denne dato hadde ikke svenske myndigheter mulighet til stedlig kontroll hos foretakene. Det er gjennomført til sammen seks stedlige kontroller siden 1. april 2008. Kredittilsynet har fått opplyst at Finansinspektionen kommer til å publisere rapporter på sitt nettsted, på bakgrunn av de stedlige kontroller som gjennomføres. Finansinspeksjonen har antydnet at publiseringen vil starte rundt oktober 2008.

De mulige utfordringene som ligger i språkbarrierer har i de få antall kontroller som har vært gjort, ikke vist seg som noe stort problem. Kommunikasjonene forsøkes gjennomført på svensk eller engelsk. I tilfeller hvor dette ikke har latt seg gjøre er det eksempler på at familiemedlemmer fungerer som tolk når Finansinspektionen gjennomførte kontroll. Det er

likevel antatt at tolketjenester og oversettelse av dokumenter vil kunne koste mye mer enn det foretakene i dag betaler i avgifter. Finansinspektionen er opptatt av at det finnes instruksjoner om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering internt i foretaket på et språk operatørene forstår.

Det registrerte foretakene utgjør 214 pr. juni 2008 og registeret er tilgjengelig på hjemmesiden til Finansinspektionen. Dette tallet inkluderer imidlertid en rekke andre virksomheter enn de rene pengeoverførere.

Svenske myndigheter har i dag ikke den kontrollen over virksomheten som de ønsker. Av negative forhold trekkes frem:

- Mange uregistrert foretak
- Myndighetene har liten effektiv kontroll med hawala
- Ressursproblemer og språkbarrierer – tilsyn i alle registrerte foretak vil kreve store ressurser og by på språklige og kulturelle utfordringer
- Lavt kunnskapsnivå i virksomheter som driver pengeoverføringsvirksomhet

I samtaler med myndighetene er noen elementer i *fremtidig* tilnærming trukket frem:

- Mer informasjon om registreringsordningen
- Stille rimelige krav til foretakene; ikke urimelige krav til tilsynsavgifter
- Vurdere å straffe dem som ikke registrerer seg
- Vurdere å straffe kunder av uregistrerte virksomheter
- Gjøre taushetsplikten mellom Finansinspektionen og hvitvaskingsenheten mindre streng
- Tilføre Finansinspektionen de ressursene som kreves for effektiv oppfølging av pengeoverføringsvirksomheter – med de utfordringer som finnes innen språk, kultur og kompetanse
- Mer kursing
- Gi insentiver til registrering av virksomheten

Sammenlignet med Norge har Sverige har kommet relativt langt i forberedelsene med å gjennomføre betalingstjenestedirektivet i nasjonal lovgivning. Finansinspektionen avga 31. juli 2008 en utredning⁵ med lovforslag til det svenske Finansdepartementet. Det er ventet at forslaget sendes på offentlig høring høsten 2008.

Danmark

I Danmark er det etablert en registreringsordning for de såkalte pengeoverførselsvirksomheter. Registeret føres av Erhvervs- og selskapsstyrelsen, som også fører tilsyn med virksomhetene.

Finanstilsynet har ansvaret for utarbeidelse av lover vedrørende pengeoverføring. Pengeoverføringsvirksomhet er omfattet av den danske hvitvaskingsloven, lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme av 27. februar 2006.

⁵ Finansinspektionen, Genomförande av betalningstänstdirektivet 2007/64/EG, Utredning med författningsförslag, 31. juni 2008 DNR 08-1105-150 (Finansinspektionen 2008)

⁶ <http://195.184.36.35/Lov.aspx?ItemId=276d7b53-89ff-4d26-9a5d-08fc5193b3ae>

En forutsetning for godkjenning og registrering er at virksomhetens ledelse og reelle eiere ikke er straffet for et forhold som begrunner fare for misbruk.

I Danmark er det registrert 320 pengeoverførselsvirksomheter, hvorav hovedandelen er agenter for Fexco og benytter Western Unions pengeoverføringssystemer. Ut over dette opererer FOREX samt noen andre virksomheter som ikke er tilknyttet noe spesielt system eller nettverk – de benytter de etablerte, formelle kanalene gjennom bank. Det er opplyst fra danske myndigheter at Erhvervs- og Selskapsstyrelsen ikke er kjent med eller har registrert virksomheter som ikke benytter vanlige institusjoner eller FEXCO's eller FOREX's systemer. Erhvervs- og Selskapsstyrelsen er ikke kjent med, og har ikke registrert noen egentlig uformelle pengeoverføringsvirksomheter, som for eksempel hawalavirksomheter.

Storbritannia

Det er ikke krav om konsesjon for å drive pengeoverføringsvirksomhet i Storbritannia. Tilsynet med slike virksomheter utført i hovedsak av skattemyndighetene – Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC). Dette gjelder likevel ikke dersom foretaket som følge av annen virksomhet er underlagt tilsyn og autorisert av Financial Services Authority (FSA), som tilsvarende Kredittilsynet i Norge. I slike saker er FSA ansvarlig for tilsyn med denne pengeoverføringsvirksomheten. I praksis er det HMRC som har tilsynet med det vi i denne sammenhengen har betegnet som den uformelle pengeoverføringsvirksomheten.

Tilsynsvirksomheten er lagt slik i samsvar med nytt hvitvaskingsregelverk som trådte i kraft 15. desember 2007. En vesentlig forskjell fra tidligere er at nå er pengeoverføringsforetak underlagt regler om egnethetsvurdering – en såkalt fit and proper-test – hvor sentrale personer i ledelsen kontrolleres for å se om de er egnet til å inneha en slik rolle. For dette formålet er det utarbeidet en detaljert liste egnethetskriterier som er inntatt i "The Money Laundering Regulations 2007"⁷:

EUs betalingstjenstedirektiv vil åpenbart medføre nye regler for pengeoverføring mellom jurisdiksjoner. Britiske myndigheter har opplyst at det er for tidlig å uttale seg om hvordan direktivet vil bli implementert i Storbritannia. Det foreligger ingen planer som ennå er offentliggjort. Det er imidlertid opplyst at regjeringens foreløpige forslag vil bli offentliggjort i tredje kvartal 2008.

Nederland

I Nederland opererer et større antall uformelle pengeoverføringsvirksomheter. Virksomheten reguleres i dag av en egen lov om pengeoverføringskontorer, *Wet inzake de geldtransactiekantoren*. Myndighetene opplyser at de forventer en endring i regelverket ved implementeringen av EUs betalingstjenstedirektiv. I dag kreves bankgaranti for å operere som pengeoverfører. Myndighetene forventer at bankgaranti vil bli erstattet med en ordning med kapitalkrav slik det fremgår av betalingstjenstedirektivet.

Det er ventet at betalingstjenstedirektivet vil bli implementert i den nederlandske loven om finansielt tilsyn, *Wet op financieel toezicht*.

⁷ http://www.hm-treasury.gov.uk/media/F/1/money_laundry_regulations2007.pdf, se artikkel 28

4.3 Betalingstjenestedirektivet

4.3.1 Innledning

Kredittilsynet vil i dette punktet gjennomgå Europaparlaments- og Rådskonklusjon 2007/64/EF av 13. november 2007 om betalingstjenester i det indre marked, heretter omtalt som betalingstjenestedirektivet, eller bare direktivet. Direktivet skal gjennomføres i norsk rett før 1. november 2009. Siden direktivet er et såkalt fullharmoniseringsdirektiv vil reglene være bestemmende for hvordan Norge skal lovregulere betalingsinstitusjoner etter 1. november 2009. Direktivet er bygd opp etter samme modell som tidligere direktiv om finansinstitusjoner, og kravene som stilles for betalingsinstitusjoner ligner derfor på reglene som gjelder for finansieringsforetak i dag. På noen områder innebærer likevel direktivet at det blir betydelig enklere å etablere lovlig betalingstjenestevirksomhet i Norge. Betalingsdirektivet legger dermed også til rette for at det blir enklere å etablere et lovlig tilbud rettet mot migranter her i landet.

Ved gjennomgangen av direktivets hovedregler er det viktig å være klar over muligheten som finnes i artikkel 26 til å gjøre unntak fra deler av direktivet. Innen visse rammer kan det gjøres vesentlige unntak, og det er i denne bestemmelsen den nasjonale handlefriheten ligger. I punkt 4.3.5 nedenfor kommer Kredittilsynet tilbake til hvilke deler av direktivet det kan gjøres unntak fra, og hvilke institusjoner som kan få unntak.

Medlemslandene er etter direktivets ikrafttredelse nødt til å regulere betalingstjenesten enten gjennom konsesjon etter direktivets hovedregel, eller unntak etter artikkel 26 – noen tredje mulighet eksisterer ikke, jf. artikkel 29.

EUs siktemål med direktivet er å forenkle alle former for utveksling av varer og tjenester ved at pengeoppgjør over betalingskonti kan gjennomføres raskt, med lave kostnader og få feil. Det søker å øke konkurransen mellom tilbydere av betalingstjenester ved å lage like spilleregler og det åpner også for en ny type institusjoner – betalingsinstitusjon – som kan spesialisere seg helt innen penge- og informasjonsoverføringen som følger med betalinger over konti. Det er en samlebetegnelse for konti i banker, andre kredittinstitusjoner og betalingsinstitusjoner. Et betalingsoppdrag kan betaler formidle til tjenesteyter med betalingskort, elektronisk, på papir eller ved personlig oppmøte. Direktivet gjelder ikke betalinger utført med kontanter eller med sjekker hvor betalingstransaksjonen skjer direkte fra betaleren til betalingsmottakeren, uten medvirkning av en mellommann, men det sies at god praksis for retter og plikter også ved bruk av disse betalingsinstrumentene bør baseres på prinsippene fastsatt gjennom direktivet.

Direktivet gir regler om

- hvem som skal kunne yte betalingstjenester og krav for å etablere særskilte betalingsinstitusjoner,
- tilsyn med betalingsinstitusjoner,
- den informasjonen som skal gis om betalingstjenesten som tilbys, inkludert krav transparent prisstruktur,
- krav til den informasjonen som skal følge betalingen,
- krav til bruker av tjenesten ved tap av betalingsinstrument eller feil ved betalingen,
- erstatning ved feil i betalinger og om ordninger for håndtering av forbrukerklager.

I tillegg til regler om betalingsinstitusjoner har direktivet bestemmelser av avtalerettslig karakter, som i norsk rett i hovedsak finnes i lov 25. juni 1999 nr. 46 om finansavtaler (finansavtaleloven).

Direktivet er definert som et fullharmoniseringsdirektiv. Det betyr at direktivets regler skal være fullt ut dekkende for hva det er behov for å regulere og at bestemmelsene skal gjennomføres nøyaktig med mindre det er spesifisert et nasjonalt handlingsrom. Hva dette innebærer kan være usikkert ettersom det alltid vil være forhold som ikke er behandlet i direktivet og fordi det nasjonale handlerommet ikke er nøyaktig definert.

Betalingstjenstedirektivet inngår blant direktivene som skal gjennomføre visjonen om et fritt indre marked innen EØS-området. Visjonen om fritt varebytte og fri bevegelighet for personer, tjenester og kapital kan bare realiseres om et og samme felles markedet for betalingstjenester fungerer innen hele området. Ifølge fortalen er direktivet vedtatt fordi *”markedene for betalingstjenester i medlemsstatene for tiden er organisert hver for seg etter nasjonale retningslinjer, og den juridiske rammen for betalingstjenester er fragmentert i 27 nasjonale rettssystemer”*.

Tidligere tiltak som for eksempel direktivet om pengeoverføringer på tvers av landegrensene og forordningen om betalinger i euro på tvers av landegrensene, har ikke i tilstrekkelig grad vist seg å bøte på denne situasjonen. Det har ført til uklarheter og manglende rettssikkerhet. Det slås fast at det er *”av avgjørende betydning å opprette en moderne og enhetlig juridisk ramme for betalingstjenester (...) som er nøytral og sikrer like konkurransevilkår for alle betalingssystemer, slik at forbrukernes valgfrihet opprettholdes”*. Den juridiske rammen sikrer mot å samordne bestemmelsene om hva som skal kreves av tjenesteyterne for at tilbudet skal være forsvarlig, og her ikke minst om retter og plikter for nye tjenesteytere. Også krav til informasjon, og retter og plikter for brukere og ytere av betalingstjenester samordnes.

Institusjoner som etter dette direktivet lovlig kan yte betalingstjenester i Fellesskapet er blant andre:

- Kredittinstitusjoner med tillatelse til virksomhet etter det konsoliderte bankdirektivet (Parlaments- og rådsdirektiv 2006/48/EF)
- E-pengeinstitusjoner med tillatelse til virksomhet etter e-pengedirektivet (Parlaments- og rådsdirektiv 2000/46/EF)
- Postgirokontorer med rett til å yte betalingstjenester etter nasjonal lovgivning
- Betalingsinstitusjoner med tillatelse til virksomhet etter direktivet som presenteres her (Parlaments- og rådsdirektiv 2007/64/EF)

Den siste kategorien institusjoner er ny og etablert for å fjerne juridiske hindringer for markedsadgang for institusjoner som yter betalingstjenester som ikke er knyttet til ”innskudd” eller ”elektroniske penger”. Vilåarene for å få tillatelse er omfattende, men institusjoner som får konsesjon vil kunne yte betalingstjenester i hele Fellesskapet. Betalingsinstitusjoner får ikke automatisk tillatelse til å utstede elektroniske penger.

Vilåarene for å få tillatelse som betalingsinstitusjon omfatter kontroll med forsvarlig drift og finansiell risiko. Det er regler om startkapital og om løpende kapital under drift. Av hensyn til

variert praksis i medlemsstatene tillates ulike metoder for beregning av kapitalkrav. Kravene reflekterer at betalingsformidling er en mer spesialisert og begrenset virksomhet med risiko som er begrenset og enklere å overvåke enn for kredittinstitusjoner. Betalingsinstitusjoner har ikke adgang til å motta innskudd fra brukere og kan bare bruke mottatte midler til å yte betalingstjenester. Kundemidler mottatt for å yte betalingstjenester skal holdes atskilt fra betalingsinstitusjonens egne midler.

Betalingsinstitusjoner skal utarbeide regnskaper i samsvar med direktivene om årsregnskap, konsoliderte regnskap og årsregnskap for finansinstitusjoner (Rådsdirektiv 78/660/EØF, rådsdirektiv 83/349/EØF og rådsdirektiv 86/635/EØF).

Betalingsinstitusjoner har adgang til å yte kreditt med varighet inntil tolv måneder og utstede kredittkort som er nært knyttet til betalingstjenester. Slik kreditt kan gis forutsatt at den i hovedsak blir finansiert ved egne midler og andre midler fra kapitalmarkedene. Midler som innehas på vegne av kunder for betalingstjenester skal således ikke brukes til å yte kreditt. Reglene i direktiv om konsumkreditt (Rådsdirektiv 87/102/EØF) endres ikke gjennom dette direktivet.

Direktivet fastsetter at medlemsstatene skal peke ut en ansvarlig myndighet som har ansvar for å gi tillatelser, utføre kontroll og treffe tilsynsmessige tiltak. Slike avgjørelser skal kunne prøves rettslig. Dette tilsynet berører ikke tilsynet med betalingssystemer, som etter traktaten er gitt til Det europeiske system av sentralbanker.

Direktivets avdeling III og IV regulerer innsyn i vilkår og informasjon for betalingstjenester og rettigheter og plikter i tilknytning til ytelse og bruk av betalingstjenester. Det er i hovedsak regulering som skal styrke forbrukernes rettigheter og dette regelverket kan således ikke fravikes overfor disse. Medlemslandene har frihet til å bestemme at små foretak skal behandles på samme måte som forbrukere. For andre kan reglene fravikes ved avtale.

Regelverket i direktivets avdeling III og IV vil gjelde for alle foretakene som etter artikkel 1 kan tilby betalingstjenester. Imidlertid vil dette regelverket etter artikkel 2 kun få anvendelse der både avsenderens og mottakerens institusjon befinner seg i EU/EØS området. Direktivet ellers vil få anvendelse på betalingstjenester som ytes innenfor dette området. Det vil si at alle foretak som faller inn under reguleringen vil omfattes av direktivet, uavhengig av om de tjenestene som tilbys gjelder pengeoverføringen til stater innenfor EØS/EU-området eller ikke.

For den virksomheten som vurderes av Kredittilsynet i denne utredningen, vil regelverket i avdeling III og IV således ikke få direkte anvendelse. Tilsynet går derfor ikke nærmere inn på denne delen av direktivet.

4.3.2 Ytere av betalingstjenester

Direktivets Avdeling II gjelder ”Ytere av betalingstjeneste”. Avdeling II kapittel 1 gir reglene for ”Betalingsinstitusjoner”, det vil si den nye typen institusjoner som kan opprettes i henhold til dette direktivet. Kapittel 2 fastsetter regler for tilgang til betalingssystemene og et forbud for andre enn ”Ytere av betalingstjenester” til å yte betalingstjenester. Direktivets artikkel 1 fastsetter hvem som kan være ”Ytere av betalingstjenester”. Dette er kredittinstitusjoner i henhold til artikkel 4 nr 1 bokstav a) i direktiv 2006/48/EF, e-pengeinstitusjoner i henhold til artikkel 1 nr 3 bokstav a) i direktiv 2000/46/EF, postgirokontorer og betalingsinstitusjoner i

henhold til dette direktivet. I tillegg kommer den europeiske sentralbanken og nasjonale sentralbanker, samt medlemsstatene og deres regionale og lokale myndigheter.

Som det fremgår over, reguleres kredittinstitusjoner og e-pengeinstitusjoner av egne direktiv, mens betalingsinstitusjoner i sin helhet reguleres av dette direktivet. Avdeling II kapittel 1 fastsetter all regulering om autorisasjon, organisering og drift av betalingsinstitusjonene, mens Avdeling II kapittel 2 og de øvrige avdelingene i direktivet gjelder for alle ytere av betalingstjenester.

4.3.3 Regelverket for betalingsinstitusjoner

Betalings tjenestedirektivet gir i avdeling II regler om søknadsprosedyre og virksomhetskrav for betalingsinstitusjoner. Nedenfor gjennomgås hovedpunktene i direktivet, artikkel for artikkel. Gjennomgangen tar kun sikte på å gi en oversikt over regelverket. For en fullstendig forståelse av direktivet vises det til vedlagte direktivtekst, i uoffisiell norsk oversettelse. Dette regelverket vil bli inntatt i norsk lovgivning som en del av finanslovgivningen, mest sannsynlig som et kapittel i finansieringsvirksomhetsloven, eller hvis Banklovkommisjonens fremdrift tilsier det, som en del av en ny konsolidert finanslov som er under utredning.

Artikkel 5 Søknad om tillatelse

Det fastsettes en rekke krav til søknaden om tillatelse, blant annet at det skal fremlegges en virksomhetsplan og en forretningsplan, dokumentasjon på nødvendig startkapital, beskrivelse av foretaksstyring og internkontroll, samt beskrivelse av kvalifiserte eiere og ledelsen.

Artikkel 6 Startkapital

Begrepet startkapital knyttes opp til det konsoliderte bankdirektivet, direktiv 2006/48/EF artikkel 57 bokstav a) og b). Når institusjonen kun skal yte tjenesten ”pengeoverføringer”, skal kapitalen ikke på noe tidspunkt være mindre enn 20 000 euro. De tjenestene som kan ytes er nærmere definert i et vedlegg til direktivet og er knyttet opp til definisjon 3 i artikkel 4. Hvis betalingstjenesten bygger på elektronisk kommunikasjon med yteren skal kapitalen ikke på noe tidspunkt være mindre enn 50 000 euro. Når institusjonen skal yte de andre tjenestene som oppregnes i vedlegget skal startkapitalen være minimum 125 000 euro.

Artikkel 7 Ansvarlig kapital

Begrepet ansvarlig kapital er også knyttet opp mot det konsoliderte bankdirektivet. Det fastsettes at ansvarlig kapital ikke kan være mindre enn det høyeste beløpet som kreves i henhold til henholdsvis artikkel 6 eller artikkel 8. Hvis betalingsinstitusjonen er omfattet av konsolidert tilsyn av hovedkredittinstitusjonen i henhold til det konsoliderte bankdirektivet artikkel 69, kan en medlemsstat velge å ikke anvende artikkel 8 i dette direktivet.

Artikkel 8 Beregning av ansvarlig kapital

Artikkelen fastsetter tre ulike metoder for beregning av ansvarlig kapital. Den enkelte medlemsstat kan velge hvilken metode som skal benyttes. Dette for å kunne være i samsvar med øvrig nasjonal lovgivning. Det gis ikke her noen gjennomgang av de ulike metodene, men de varierer mellom å utgjøre 10 prosent av foregående års kostnader, en varierende faktor av beløpet av betalingstransaksjoner i foregående år og beregning av ulike indikatorer som skal multipliseres med inntekter og kostnader.

Artikkel 9 Krav til sikring av midler

Betalingsinstitusjoner som i tillegg driver annen forretningsvirksomhet som omhandlet i artikkel 16 nr 1 bokstav c), skal sikre midlene som er mottatt fra brukere av betalingstjenester. Midlene skal sikres på separate konti i samsvar med krav som følger av nasjonal lovgivning eller omfattes av forsikringspolise eller lignende ordning. Medlemsstatene kan velge å kreve at midlene skal sikres selv om institusjonen ikke driver annen forretningsvirksomhet. Videre kan medlemsstatene begrense sikringskravene til å gjelde brukere hvis midler overstiger en terskel på 600 euro.

Artikkel 10 Tildeling av tillatelse

Artikkelen fastsetter at betalingsinstitusjoner må ha fått tillatelse før de igangsetter virksomheten, dette såfremt de ikke har annen konsesjon i samsvar med artikkel 1 nr 1 bokstav a)-c), e) og f) eller omfattes av unntak etter artikkel 26. Konsesjon skal gis hvis personen eller foretaket oppfyller alle krav i henhold til artikkel 5 og myndighetene kommer til en samlet positiv vurdering. Myndighetene kan, hvis søker også driver annen virksomhet, på visse vilkår, kreve at det opprettes en separat enhet for betalingstjenestevirksomheten.

Artikkel 11 Underretning om beslutning

Søker skal underrettes om myndighetenes beslutning, om tillatelse er gitt eller avslått, innen tre måneder etter at fullstendig søknad er fremmet. Avslag skal begrunnes.

Artikkel 12 Tilbakekalling av tillatelser

Myndigheter kan bare tilbakekalle en tillatelse utstedt til en betalingsinstitusjon når institusjonen ikke gjør bruk av tillatelsen innen tolv måneder, gir uttrykkelig avkall på den eller har opphørt å utøve sin virksomhet i mer enn seks måneder, med mindre medlemsstaten har fastsatt at tillatelsen i slike tilfeller bortfaller, har fått tillatelsen ved hjelp av uriktige erklæringer eller andre uregelmessigheter, ikke lenger oppfyller vilkårene for å få tillatelse, vil utgjøre en trussel mot stabiliteten til betalingssystemet ved å fortsette sin betalingstjenestevirksomhet, eller omfattes av et av de andre tilfellene der nasjonal lovgivning fastsetter tilbakekalling av en tillatelse. Enhver tilbakekalling av tillatelse skal begrunnes og meddeles de berørte parter. Tilbakekalling av en tillatelse skal offentliggjøres.

Artikkel 13 Registrering

Det skal opprettes et offentlig register over godkjente betalingsinstitusjoner, deres agenter og filialer, samt over de som omfattes av unntak etter artikkel 26.

Artikkel 14 Opprettholdelse av tillatelse

Betalingsinstitusjoner skal underrette myndighetene om endringer som påvirker opplysningene i søknaden etter artikkel 5.

Artikkel 15 Regnskaper og lovpålagt revisjon

Internasjonale regnskapsstandarder i henhold til de relevante direktivene, får tilsvarende anvendelse på betalingsinstitusjoner. Det samme gjelder krav til revisjon.

Artikkel 16 Virksomheter

Artikkelen fastsetter rettighetene og begrensningen for betalingsinstitusjonene virksomhet. Artikkelen gjengis i sin helhet:

”Bortsett fra å yte betalingstjenester som oppført i vedlegget, skal betalingsinstitusjoner ha rett til å drive følgende virksomheter:

- a) Ytelse av driftsmessige og andre nært tilknyttede tilleggstjenester som sikring av at betalingstransaksjoner blir utført, valutatjenester, oppbevaringsvirksomheter samt datalagring og -behandling,
- b) drift av betalingssystemer, men uten at dette berører artikkel 28 (tilgang til betalingssystemer),
- c) andre forretningsvirksomheter enn ytelse av betalingstjenester, idet det tas hensyn til relevante deler av fellesskapsretten og nasjonal lovgivning.

Når betalingsinstitusjoner driver virksomhet som går ut på å yte en eller flere av betalingstjenestene oppført i vedlegget, kan de bare inneha betalingskontoer som utelukkende brukes til betalingstransaksjoner. Alle midler som mottas av betalingsinstitusjoner fra brukere av betalingstjenester med sikte på å yte betalingstjenester, skal ikke utgjøre et innskudd eller andre midler som skal tilbakebetales, i henhold til artikkel 5 i direktiv 2006/48/EF, eller elektroniske penger i henhold til artikkel 1 nr. 3 i direktiv 2000/46/EF.

Betalingsinstitusjoner kan bare gi kreditt knyttet til betalingstjenester som omhandlet i nr. 4, 5 eller 7 i vedlegget dersom følgende vilkår er oppfylt:

- a) Kreditten skal være en tilleggstjeneste og utelukkende gis i forbindelse med utførelse av en betalingstransaksjon,
- b) uten hensyn til nasjonale regler vedrørende ytelse av kreditt ved kredittkort skal den kreditt som gis i forbindelse med en betaling og utført i samsvar med artikkel 10 nr. 9 og artikkel 25, betales tilbake innen et kort tidsrom som ikke i noe tilfelle skal overstige tolv måneder,
- c) slik kreditt skal ikke gis fra midler som er mottatt eller innehas for å utføre en betalingstransaksjon, og
- d) betalingsinstitusjonens ansvarlige kapital skal til enhver tid og på en måte som oppfyller tilsynsmyndighetenes krav, være passende i lys av det samlede beløpet for kreditt som ytes.

Betalingsinstitusjoner skal ikke drive virksomhet som mottaker av innskudd eller andre midler som skal tilbakebetales i henhold til artikkel 5 i direktiv 2006/48/EF.

”Dette direktiv skal ikke berøre nasjonale tiltak som gjennomfører direktiv 87/102/EØF. Dette direktiv skal heller ikke berøre andre relevante deler av Fellesskapets regelverk eller nasjonal lovgivning vedrørende vilkår for å yte kreditt til forbrukere som ikke er harmonisert ved dette direktiv og som er i overensstemmelse med fellesskapsretten.”

Som det fremgår av tredje ledd kan institusjoner som kun har tillatelse til å yte tjeneste nr. 6 i vedlegget – pengeoverføringer, ikke gi kreditt, men tilleggstjenestene som omhandlet i første ledd gjelder også disse institusjonene.

Artikkel 17 Bruk av agenter, filialer eller enheter som virksomhet er driftsutsatt til

Betalingsinstitusjoner kan benytte agenter, både i hjemstaten og i en vertsstat. Myndighetene skal varsles og gis opplysninger om agentene. Myndighetene kan etter å ha kontrollert opplysningene om agenten nekte å godkjenne denne. Bruk av agenter i en vertsstat skal notifiseres på samme måte som filialer, se artikkel 25. Videre kan en betalingsinstitusjon på visse vilkår utkontraktere driftsfunksjoner. Myndighetene skal i tilfelle varsles og skal kontrollere at virksomheten drives i samsvar med direktivets krav.

Artikkel 18 Ansvar

Myndighetene skal i henhold til artikkelen påse at betalingsinstitusjonene er fullt ut ansvarlige for alle handlinger foretatt av deres ansatte eller av agenter, filialer eller enheter som virksomheter er utkontraktert til.

Artikkel 19 Dokumentasjon

All relevant dokumentasjon skal oppbevares i minst fem år.

Artikkel 20 Utpeking av vedkommende myndigheter

Artikkelen regulerer medlemsstatens ansvar for å utpeke konsesjons- og tilsynsmyndighet for betalingsinstitusjonene. Den utpekte myndighet skal ha tilstrekkelige fullmakter til å utføre sine oppgaver. Konsesjons- og tilsynsansvaret kan være delt mellom ulike myndigheter.

Artikkel 21 Tilsyn

Artikkelen regulerer tilsynsmyndighetenes kompetanse og adgang til å ilegge sanksjoner.

Artikkel 22 Taushetsplikt

Den enkelte medlemsstat skal påse at alle personer som arbeider for de utpekte konsesjons- og tilsynsmyndigheter er underlagt taushetsplikt. Det vises i den sammenheng til regelverket i det konsoliderte bankdirektivet artiklene 44 – 52 om utveksling av informasjon og taushetsplikt.

Artikkel 23 Klageadgang

Medlemsstatene skal påse at vedtak fattet av konsesjons- og tilsynsmyndighetene kan innklages for domstolene.

Artikkel 24 Utveksling av informasjon

Artikkelen fastsetter at tilsynsmyndighetene i medlemsstatene skal samarbeide og at det skal tillates utveksling av informasjon mellom tilsynsmyndighetene, sentralbankene og andre relevante myndigheter.

Artikkel 25 Etableringsadgangen og adgangen til å yte tjenester

Hjemstatens myndigheter skal notiseres av en institusjon som ønsker å yte tjenester i en annen medlemsstat. Hjemstaten skal deretter notisere myndighetene i vedkommende vertsstat. Artikkelen regulerer videre samarbeidet mellom hjemstats- og vertsstatsmyndighetene om stadlige tilsyn.

Artikkel 26 Vilkår

Artikkelen er omhandlet i punkt 4.2.4 nedenfor.

Artikkel 27 Melding og informasjon

Dersom en medlemsstat benytter seg av unntaket i artikkel 26, skal Kommisjonen varsles innen 1. november 2009, samt melde fra om senere endringer. Antallet fysiske og juridiske personer som er omfattet av unntaket skal meldes hvert år.

Artikkel 28 Tilgang til betalingssystemene

Medlemsstatene skal sikre at reglene for tilgang til betalingssystemer for godkjente eller registrerte ytere av betalingstjenester som er juridiske personer, er objektive og forholdsmessige. Reglene skal ikke hindre tilgang i større utstrekning enn det som er nødvendig for å sikre seg mot særlige former for risiko, som oppgjørslisiko, driftslisiko og virksomhetsrisiko, og for å beskytte den finansielle og driftsmessige stabiliteten til

betalingssystemet. Artikkelen gir således betalingsinstitusjoner samme adgang til de nasjonale betalingssystemene som det dagens institusjoner har, dvs. banker og finansieringsselskaper. Det er imidlertid fastsatt tre viktige unntak. For det første gjelder ikke adgangen til betalingssystemene deltakelse i betalingssystemer i henhold til direktiv 98/26/EF om endelig oppgjør i betalingssystem og i oppgjørssystem for verdipapirer (finalitetsdirektivet). I det norske systemet er i hovedsak hele betalingssystemet innmeldt og gitt konsesjon i henhold til finalitetsdirektivet. Det er Norges Bank som gir konsesjon og har tilsynsansvaret for slike systemer. Hvordan dette vil bli løst er så langt ikke klarlagt, men vil bli utredet enten av den arbeidsgruppen som skal foreslå norsk innføring av betalingstjenestedirektivet, der fristen er 15. desember 2008, eller av Banklovkomisjonen. For det andre gjelder ikke adgangsretten konserninterne betalingssystemer og for det tredje gjelder ikke retten betalingssystemer der en enkelt yter av betalingstjenester opptrer både for betaler og betalingsmottaker og selv har ansvaret for å styre systemet og hvor andre bare kan delta uten rett til å forhandle om gebyrer seg imellom i forhold til systemet.

Artikkel 29 Forbud for andre personer enn ytere av betalingstjenester til å yte betalingstjenester

Medlemsstatene skal forby fysiske eller juridiske personer som verken er ytere av betalingstjenester eller som eksplisitt er utelukket fra direktivets virkeområde, å yte de betalingstjenestene som er oppført i vedlegget.

4.3.4 Den nasjonale handlefrihet – mulige løsninger innenfor unntaket

Artikkel 26 gir medlemsstatene mulighet til å unnta enkelte betalingsinstitusjoner fra hele eller deler av saksbehandlingsreglene og vilkårene er fastsatt i direktivet. Ikke alle betalingsinstitusjoner kan gis unntak. Dessuten skal noen av direktivets bestemmelser uansett gjelde. For enkelhets skyld omtales slike virksomheter som *unntaksforetak* i det følgende.

Hvilke betalingsinstitusjoner kan unntas etter artikkel 26?

Medlemslandene har adgang til å gjøre unntak for betalingsinstitusjoner som driver pengeoverføringsvirksomhet under et visst nivå. Gjennomsnittet av de foregående 12 måneders samlede beløp for betalingstransaksjoner utført av vedkommende person, inkludert eventuell agent som denne påtar seg fullt ansvar for, skal ikke overstige 3 millioner euro per måned. Dette kravet skal vurderes ut fra det forventede samlede beløpet for betalingstransaksjoner i vedkommendes virksomhetsplan, med mindre vedkommende myndigheter krever en justering av denne planen. I løpet av et år må samlet beløp dermed ikke overstige 36 millioner euro, eller om lag 290 millioner kroner etter dagens kroneverdi.

Slik Kredittilsynet forstår bestemmelsen vil det enkelte medlemsland stå fritt til å snevre inn virkeområdet for unntaksreguleringen, det vil si sette en lavere grense enn gjennomsnittlig tre millioner euro per måned for samlede betalingstransaksjoner. Derimot kan beløpet ikke settes høyere.

Hvilke bestemmelser kan det gjøres unntak fra?

Medlemslandene kan gjøre unntak fra kravene i direktivets Avdeling II, kapittel 1, avsnitt 1 til 3. Dette er reglene om autorisering, organisering og drift av betalingsinstitusjoner, som er gjennomgått over i artikkel 5 til 25. Det kan ikke gjøres unntak fra artiklene 20 (tilsynsmyndighet), 22 (taushetsplikt), 23 (klageadgang) og 24 (informasjonsutveksling).

Slik Kredittilsynet forstår direktivet står det enkelte medlemsland fritt til å bestemme at krav det ifølge direktivet kan unntas fra, likevel skal gjelde. Man kan dermed tenke seg en rekke mellomformer i de forskjellige lands nasjonale regulering, for denne type virksomheter.

Kredittilsynet vil i det følgende knytte noen ytterligere merknader til fire områder som er sentrale når det gjelder muligheten for unntak; dette gjelder søknadsprosedyren, tilsyn, kapitalkrav og regnskapsreglene.

Søknad

Direktivets regler om søknadsprosedyre i artikkel 5 beskriver en omfattende og forholdsvis komplisert søknadsprosedyre for betalingsinstitusjoner. Søknadsprosedyren svarer til den som gjelder for finansinstitusjoner i dag. Artikkel 5 er blant de bestemmelser det kan gjøres unntak fra. Eventuelle unntaksselskap skal få lov til å registrere seg i registeret over aktører som har lov til å yte betalingstjenester, uten at de har konsesjon.

For unntaksforetak kan søknaden erstattes med en melding til myndighetene. Myndighetens kontroll med at alle vilkår for unntak er oppfylt innebærer likevel at også slike meldinger må bli forholdsvis omfattende. For det første må forretningssted angis, det må gjøre rede for hvem som har ledende funksjoner i virksomheten, og godtgjøres at ledelsen tilfredsstillende vandelskravene. Dersom det stilles krav om egenkapital må også tilstrekkelig kapital dokumenteres. Av hensyn til hvitvaskingsregelverket antar Kredittilsynet også at meldingen bør ha en virksomhetsbeskrivelse og en beskrivelse interne kontrollrutiner. Endelig skal tilsynsmyndigheten føre kontroll med virksomhetens omfang, og for dette formålet må det derfor legges ved en prognose for transaksjonsomfanget.

Tilsyn

Det kan også gjøres unntak fra direktivets bestemmelser om tilsyn i artikkel 21. Etter denne bestemmelsen skal de vanlige betalingsinstitusjonene underlegges tilsyn av offentlig myndighet. Tilsynet skal være forholdsmessig, fyllestgjørende og tilpasset den risiko som betalingsinstitusjoner er utsatt for. Tilsynsmyndighetene skal ha kompetanse til å treffe tiltak som å

- a) kreve at betalingsinstitusjonen legger fram all informasjon som er nødvendig for å overvåke at denne avdeling overholdes,
- b) utføre inspeksjoner på stedet hos betalingsinstitusjonen, hos alle agenter eller filialer som yter betalingstjenester underlagt betalingsinstitusjonens ansvarsområde, eller hos alle foretak som virksomheter er driftsutsatt til,
- c) utstede anbefalinger, retningslinjer og, dersom dette er relevant, bindende forskrifter, og
- d) utsette eller tilbakekalle tillatelse.

Videre skal vedkommende myndigheter etter tredje ledd kunne ilegge betalingsinstitusjoner sanksjoner dersom disse bryter lover og forskrifter om tilsyn med eller utøvelse av deres betalingstjenestevirksomhet, eller vedta eller pålegge disse sanksjoner eller treffe tiltak overfor disse, særlig med det formål å bringe til opphør observerte lovbrudd eller årsakene til dem.

Disse bestemmelse kan det altså gjøres unntak fra. Plikten til å ha et tilsynsorgan, som beskrevet i artikkel 20, gjelder også overfor unntaksforetakene. Dette betyr ikke at unntaksforetaket skal stå under tilsyn, men må ses i sammenheng med at medlemslandene

etter artikkel 26 har plikt til å sørge for et organ som skal registrere unntaksforetakene og stå for den begrensede kontrollen av disse.

Betalingsstjenestedirektivet tillater at tilsynsorganets rolle overfor unntaksforetakene begrenses til i hovedsak å kontrollere vandel og virksomhetens omfang, samt føre det offentlige registeret. I tillegg medfører hvitvaskingsregelverket at det skal føres en ytterligere offentlig kontroll. Det vises til punkt 5 nedenfor.

Kapitalkrav

For unntaksforetak kan det dispenseres fra det alminnelige kapitalkravet på 20 000 euro. Direktivet setter ikke noen nedre grense, og medlemsstatene kan velge å ikke stille krav om egenkapital overhodet.

Regnskap og revisjon

Det kan også gjøres unntak fra bestemmelsen om regnskap og revisjon i artikkel 15. Som utgangspunkt har enheter som er under av tilsyn av Kredittilsynet regnskapsplikt etter regnskapsloven § 1-2 første ledd nr. 5, jf. kredittilsynsloven § 1⁸. Regnskapsplikt oppstår uansett dersom virksomheten organiseres som et aksjeselskap, mens enkeltpersonforetak bare har regnskapsplikt dersom foretaket samlet har hatt eiendeler med verdier over 20 millioner kroner eller et gjennomsnittlig antall ansatte høyere enn 20 årsverk, jf. regnskapsloven § 1-2 første ledd nr. 1 og nr. 11. Slik loven er i dag vil altså unntaksforetak i praksis kunne drives uten regnskapsplikt, som enkeltpersonforetak. Direktivet er ikke til hinder for at det bestemmes at unntaksforetak skal ha regnskapsplikt etter regnskapsloven.

Ytterligere vilkår for unntaksforetak

I tillegg angir artikkel 26 en del tilleggsvilkår som de såkalte unntaksforetakene må oppfylle. Også for unntaksforetak skal det stilles krav til vandel for personer som har ansvar for ledelse og drift. Ingen av de fysiske personene som har ansvar for ledelsen eller driften av virksomheten kan være dømt for straffbare forhold i tilknytning til hvitvasking av penger eller finansiering av terrorisme eller andre økonomiske forbrytelser. Hvilke straffbare forhold som omfattes av direktivet er ikke nærmere beskrevet, og behandles ikke ytterligere her.

Unntaksforetaket skal ha sitt hovedkontor eller bosted i den medlemsstat der denne faktisk driver sin virksomhet. Virksomheten skal behandles som betalingsinstitusjoner, men med det unntak at artikkel 10 nr. 9 (at en tillatelse er gyldig i alle medlemsstater) og artikkel 25 (etableringsadgangen i annen medlemsstat) ikke får anvendelse for disse. Virksomheten må derfor drives i den stat unntaket er gitt.

Medlemsstatene kan også fastsette at en fysisk eller juridisk person som er registrert i samsvar med første ledd, bare kan drive med visse former for virksomhet som oppført i artikkel 16 (hvilke virksomheter en betalingsinstitusjon kan drive).

Unntaksforetak skal underrette vedkommende myndigheter om eventuelle endringer i sin situasjon som er relevant for om vilkårene for å drive under unntaksreglene er oppfylt. Dersom vilkårene ikke lenger er oppfylt plikter vedkommende å søke konsesjon innen 30 dager.

⁸ lov av 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringselskaper og verdipapirhandel m.v.

4.4 Oppsummering

Som det fremgår av gjennomgangen av direktivets artikler som regulerer betalingsinstitusjonene er det et omfattende regelverk som nå skal etableres i alle EU/EØS-statene. For Norges vedkommende har man allerede i dag regler som krever konsesjon som finansieringsforetak for foretak som skal drive betalingsformidling med utlandet. Den store endringen i forhold til dette regelverket er direktivets lave kapitalkrav. Det vil etter innføringen av direktivet kunne startes opp virksomhet med langt lavere kapital enn det som er tilfelle i dag, spesielt gjelder dette hvis et foretak kun skal drive pengeoverføringer og ikke de øvrige tjenestene. For øvrig vil disse foretakene i likhet med øvrige foretak under tilsyn, måtte forholde seg til rapporteringsregler, tilsyn og kontroll, samt selvfølgelig det øvrige regelverket for tilsvarende foretak, som revisjon, regnskap, aksjelovgivning m.m.

Av særlig betydning i denne sammenheng er at direktivet gir det enkelte medlemsland mulighet til å etablere en unntaksordning for virksomheter som ikke kan antas å tilfredsstille kravene til å være betalingsinstitusjon. Hvorvidt det åpnes for å gjøre unntak etter artikkel 26 vil trolig ha stor betydning for om de ulovlige pengeoverføringssystemene som i dag eksisterer, vil søke å etablere lovlige systemer.

5 Hvitvaskingsregelverket

5.1 Dagens lovgivning

Hvitvaskingsloven gjennomfører sammen med hvitvaskingsforskriften EUs annet hvitvaskingsdirektiv, direktiv 2001/97/EF, i norsk rett.

Det fremgår av hvitvaskingsloven § 4 nr. 4 at regelverket omfatter *”foretak og personer som driver virksomhet som består i overføring av penger eller pengefordringer.”* Ifølge § 4 nr. 11 omfattes også blant annet andre foretak som driver valutavirksomhet.

Som nevnt tidligere er hovedpliktene som loven pålegger knyttet til legitimasjonskontroll etter loven § 5, plikt til å undersøke, og rapportere dersom mistanken ikke avkreftes, mistenkelige transaksjoner etter § 7 og plikt til å opprette rutiner, iverksette opplæringsprogrammer og utpeke særskilt person på ledelsesnivå med ansvar for håndteringen av hvitvaskingssaker og saker vedrørende terrorfinansiering i henhold til § 13. I tillegg skal den rapporteringspliktige registrere en rekke opplysninger om kunden, og sørge for at disse opplysningene lagres forsvarlig i fem år etter at kundeforholdet er opphørt eller transaksjonen gjennomført, jf. §§ 6 og 8. Hvitvaskingsloven § 15, jf. forskriften § 12, fastsetter også krav om elektronisk overvåkning av transaksjoner for banker og finansieringsforetak. Kravet om elektroniske overvåkningssystemer omfatter dermed også foretak som driver valutavirksomhet.

Hvitvaskingsreglene er detaljerte, og det gis ikke en uttømmende gjennomgang av regelverket her. Det vises til Kredittilsynets rundskriv 9/2004, det såkalte Hvitvaskingsrundskrivet, der dagens lovgivning er nærmere behandlet.

Det nevnes også at foretak som driver valutavirksomhet også er omfattet av diverse frysforpliktelser som hjemles i forskrifter fastsatt av Utenriksdepartementet, eksempelvis den såkalte Talibanforskriften av 22. desember 1999 nr. 1374.

Kravet om elektronisk overvåkning av transaksjoner for banker og finansieringsforetak i hvitvaskingsloven § 15, jf. forskriftens § 12, omfatter også foretak som driver valutavirksomhet. Elektronisk overvåking er ikke en direktivforpliktelse. Unntaksforetak kan derfor fritas fra dette kravet.

5.2 Rammer som følge av internasjonale forpliktelser

5.2.1 FATF-anbefalinger

Norge har som medlem av Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) politisk forpliktet seg til å gjennomføre de 40 alminnelige anbefalingene med tiltak mot hvitvasking av utbytte og ni spesialanbefalinger med tiltak mot terrorfinansiering i nasjonal rett⁹. FATF er et ad-hoc forum opprettet av G-7-landene i 1989 for bekjempelse av hvitvasking av penger. FATFs hovedoppgaver er å utarbeide internasjonale standarder med tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, evaluere medlemslandene etter disse standardene og kartlegge nye moduser og trender for hvitvasking og terrorfinansiering (typologi). Norge sluttet seg til FATF i 1991 (NOU 2007: 10 Om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering).

Spesialanbefaling nr. VI ”Alternative remittance” omfatter både formelle og uformelle verdioverføringssystemer utenfor banksektoren, og er særlig sentral i denne sammenheng. Det fremgår her blant annet at

Each country should take measures to ensure that persons or legal entities, including agents, that provide a service for the transmission of money or value, including transmission through an informal money or value transfer system or network, should be licensed or registered and subject to all the FATF Recommendations that apply to banks and non-bank financial institutions. Each country should ensure that persons or legal entities that carry out this service illegally are subject to administrative, civil or criminal sanctions.

I Ot.prp. nr. 72 (2002-2003 s. 82-83) er Spesialanbefaling nr. VI forstått slik at den

forutsetter at hvert enkelt land gjennomgår sitt regelverk for å sikre at alle personer og foretak som overfører penger eller fordringer på vegne av andre skal ha konsesjon eller være registrert for å utøve slik virksomhet, og at disse personer og foretak pålegges en plikt til å følge alle FATF-anbefalingene, herunder å identifisere sine kunder og rapportere mistenkelige transaksjoner mv. Videre forutsettes det i anbefalingen at det enkelte land har administrative, sivile- eller strafferettslige sanksjoner, som rammer personer eller foretak som driver slik overføringsvirksomhet på en ulovlig måte.

Etter FATFs syn har penge- og valutaoverføringssystemer vist seg å være utsatt for misbruk i forbindelse med hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorhandlinger. Hensikten med anbefaling nr. VI er etter FATFs oppfatning å sikre at alle forskjellige systemer for overføring av penger eller fordringer, herunder også såkalte ”alternative systemer”, blir pålagt å følge tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering.

⁹ Anbefalingene er publiserte på www.fatf-gafi.org

Spesialanbefaling nr. VI krever at medlemslandene vedtar lovgivning som innebærer at personer og foretak som driver formelle og uformelle verdioverføringssystemer utenfor banksektoren organiserer virksomheten i henhold til de samme FATF-anbefalinger som gjelder for banker og finansinstitusjoner. Spesialanbefaling nr. VI forutsetter således at enhver som driver verdioverføringssystemer, herunder hawalaoperatører, må innrette seg etter blant annet følgende krav til virksomheten:

Etablere full kundekontroll, herunder identitetskontroll i nærmere angitte situasjoner (anbefaling 5), oppbevaring av kopi av legitimasjonsdokumentet (anbefaling 10), rapporteringsplikt for mistenkelige transaksjoner (anbefaling 13), og etablering av interne rutiner og kontroll, herunder opplæringsprogrammer (anbefaling 15), samt spesialanbefaling VII "Wire transfers" som fastsetter at avsender skal kunne identifiseres gjennom hele betalingskjeden.

Det fremgår videre av FATF-dokumentet "Methodology for assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations" datert 27. februar 2004 under "Essential criteria" 3 til spesialanbefaling VI:

Countries should have systems in place for monitoring MVT service operators¹⁰ and ensuring that they comply with the FATF Recommendations.

Norge ble evaluert av FATF i 2005. Evalueringen omfattet privat- og offentlig sektors samlede tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. I relasjon til spesialanbefaling nr. VI fikk Norge ratingen PC ("partially compliant"), som er nest dårligste rating. Det fremgår av rapporten¹¹ at Norges generelle tilpasning til FATF-anbefalingene var meget utilstrekkelig ("very inadequate"). Det ble også vist til at rapporteringen fra et av foretakene, som driver valutavirksomhet, hadde brutt helt sammen.

I tiden etter evalueringen har Kredittilsynet gjennomført stedlige tilsyn i de foretakene som er agenter for de internasjonale betalingssystemene MoneyGram og Western Union. Erfaringene fra dette arbeidet er omtalt under punkt 3.1 ovenfor.

Norge skal melde tilbake til FATF hvilke tiltak som er iverksatt, herunder i relasjon til spesialanbefaling nr. VI. Det er forventet at tilbakemeldingen vil komme i februar 2009.

5.2.2 EUs tredje hvitvaskingsdirektiv

Det tredje hvitvaskingsdirektivet, direktiv 2005/60/EF, ble vedtatt 26. oktober 2005, og er senere tatt inn som en del av EØS-avtalen. Direktivet gir minimumsregler, og de enkelte land kan fastsette strengere regler enn det som følger av direktivet.

Direktivet fastsatte tidligere uttrykkelig i artikkel 3 nr. 2 bokstav a) at finansinstitusjonsbegrepet omfatter "currency exchange offices (bureaux de change) and of money transmission or remittance offices". Denne bestemmelsen ble endret ved vedtakelsen av betalingstjenestedirektivet, men det legges til grunn at betalingsoverføringer (money

¹⁰ Begrepet "MVT service operators" omfatter alle personer og foretak som driver verdioverføringssystemer, herunder "Alternative remittance systems". Det vises her til FATF-dokumentet "Interpretative: Note to Special Recommendation VI: Alternative Remittance" punkt 5.

¹¹ Evalueringen er tilgjengelig på www.fatf.gafi.org

transmission) fortsatt er omfattet av finansinstitusjonsbegrepet gjennom henvisningen til Vedlegg I til direktiv 2006/48/EF.

Direktivet innfører en risikobasert kundekontroll, det vil si identitetskontroll og løpende oppfølging av kunder og transaksjoner. Den risikobaserte kontrollen avviker fra tidligere direktivregulering, og hvitvaskingsloven, som regulerer de aller fleste kundeforhold og transaksjoner tilnærmet likt. Det fremgår av fortalen til direktivet at FATFs anbefalinger er den viktigste internasjonale standarden og drivkraften bak EUs direktivregulering på området. Direktivet er således i stor utstrekning basert på FATFs anbefalinger.

Hvitvaskingsdirektivet skulle vært gjennomført i nasjonal rett innen 15. desember 2007. Norge har foreløpig ikke gjennomført direktivet, men som nevnt tas det sikte på å fremme et lovforslag for Stortinget i år. Det vises for øvrig til NOU 2007: 10 Om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering når det gjelder utredningen om gjennomføring av EØS-regler tilsvarende EUs tredje hvitvaskingsdirektiv i norsk rett.

5.2.3 Forordningen om at opplysninger om betaleren skal følge overføringen

EU vedtok 15. november 2006 Europarlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1781/2006 om opplysninger om betaleren som skal følge med pengeoverføringer. Forordningen bygger på FATFs spesialanbefaling nr. VII "Wire transfers". Dette regelverket skal sørge for at virksomheter som driver betalingsformidling skal kunne sikre at opplysninger som er egnet til å identifisere avsenderen følger betalingen. I tillegg pålegger forordningen betalingsformidler visse opplysnings- og kontrollplikter. Et sentralt formål med dette regelverket, er å motvirke at kriminelle og terrorister kan benytte det finansielle system til å overføre midler. Forordningen er tatt inn i EØS-avtalen. Etter forslaget skal forordningen gjennomføres i norsk rett i den nye hvitvaskingsloven. Nærmere omtale om dette finnes i NOU 2007: 10 side 78-79.

6 Kredittilsynets vurdering

6.1 Innledning

Som gjennomgått ovenfor gir finansieringsvirksomhetsloven og hvitvaskingsloven en omfattende regulering av pengeoverføringsvirksomhet i Norge. I begge lover er viktige endringer underveis. Finansdepartementet vil presentere forslag til ny hvitvaskingslov i en odelstingsproposisjon som etter planen skal fremmes for Stortinget innen utgangen av 2008. Om vel ett år skal også betalingstjenestedirektivet være gjennomført i norsk rett. Etter Kredittilsynets vurdering er det ikke hensiktsmessig å vurdere lovendringer nå som ikke er i samsvar med denne nye lovgivningen. Tilsynet har derfor tatt utgangspunkt i at de lovendringer som er aktuelle, bør ligge innenfor direktivforpliktelser mv. om betalingstjenester og hvitvasking.

6.2 Risiko for hvitvasking og terrorfinansiering

Begrunnelsen for den restriktive lovgivningen i Norge med hensyn til å etablere og drive valutavirksomhet er særlig ønsket om å bekjempe hvitvasking av utbytte og terrorfinansiering. Finansdepartementets vurderinger kommer blant annet til uttrykk i et høringsnotat fra 2003:

Hensynene til å hindre hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme taler etter departementets vurdering for å opprettholde et krav om at bare banker kan drive betalingsformidling med utlandet. Hensynene til økt konkurranse og et bredere og mer tilgjengelig tilbud av slike tjenester kan imidlertid tale for å utvide adgangen til å drive betalingsformidling med utlandet. I den senere tid har Norges Bank og Finansdepartementet mottatt enkelte henvendelser om unntak fra valutareguleringsforskriften for å drive såkalt hawala-virksomhet. Hawala er en betegnelse på visse internasjonale nettverk for overføring av penger utenfor de ordinære banksystemene. Slike nettverk kan bl.a gjøre det mulig å overføre penger til land og områder uten noe fungerende banksystem. Dette kan være særlig nyttig for personer som har sine familier i slike områder. På den annen side er det klare indikasjoner på at hawala-nettverk har vært benyttet som kanaler for overføring av penger til bruk i planlegging og gjennomføring av terrorhandlinger samt for å hvitvaske utbytte av straffbare handlinger (Ot.prp. nr. 81 (2002-2003)).

FATF har i mange sammenhenger vist til at overføring av penger er utsatt for hvitvasking og terrorfinansiering. Dette har kommet til uttrykk i en rekke anbefalinger, uttalelser og rapporter¹² som FATF har utarbeidet. I "Interpretative Note to Special Recommendation VI: Alternative Remittance", publisert 20. juni 2003, legges det til grunn at "Money or value transfer systems have shown themselves vulnerable to misuse for money laundering and terrorist financing purposes".

I rapporten "Money Laundering & Terrorist Financing Typologies 2004-2005", datert 10. juni 2005, gjennomgår og beskriver FATF en rekke problemstillinger, scenarioer og eksempler i tilknytning til temaet "Alternative Remittance Systems" (ARS), det vil si formelle og uformelle verdioverføringsystemer som ikke inngår i banksektoren. I dokumentet uttales det blant annet:

Experience over the last decade has shown that ARS can be misused for illegal purposes, including for both money laundering (ML) and terrorist financing (TF). Although the alternative remittance sector is largely composed of legitimate operators, some categories of ARS have nevertheless been involved in the transfer of funds related to illegal activities – or are themselves operating without proper authorisation from an oversight authority. The FATF has focused on ARS activity in a number of previous typologies exercises.

(...)

The scope of this report is intended to cover ARS, that is, any system used for transferring money from one location to another and generally operating outside the banking channels. The services encompassed by this broad definition of ARS range from those managed by large multinational companies to small local networks. They can be of a legal or illegal nature and make use of a variety of methods and tools to transfer the money.

I FATF-dokumentet "Guidance on the Risk-based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing" datert juni 2007, påpekes det også at såkalte

¹² Dokumentene er publiserte på www.fatf-gafi.org.

'international wire transfers' potensielt kan innebære høyere risiko for hvitvasking og terrorfinansiering.

Faren for hvitvasking og terrorfinansiering er også drøftet i FATFs rapport "Terrorist Financing" datert 29. februar 2008:

Use of Alternative Remittance Systems (ARS)

Alternative remittance systems (ARS) are used by terrorist organisations for convenience and access. ARS have the additional attraction of weaker and/or less opaque record-keeping and in many locations may be subject to generally less stringent regulatory oversight. Although FATF standards call for significantly strengthened controls over such service providers, the level of anonymity and the rapidity that such systems offer have served to make them a favoured mechanism for terrorists. For some networks there are also cultural and pragmatic reasons for using these services: many have their origins or control structures in areas where the banking infrastructure is weak or practically nonexistent. The role of ARS in terrorist financing may be primarily an "end-user" gateway; i.e. the means by which new or stored funds are passed to operational cells.

Etter Kredittilsynets vurdering er det ikke grunn til å tvile på at hawalasystemer og lignende uformelle betalingssystemer er sårbare for misbruk knyttet til hvitvasking av utbytte av straffbare handlinger og overføring av penger til bruk i planlegging og gjennomføring av terrorhandlinger. Det er riktignok noe som også kan anføres mot de formelle aktørene (Økokrim 2007). Det er likevel ikke tvilsomt at risikoen er større i virksomheter som ikke er underlagt regulering og kontroll.

I Norge eksisterer det i dag et betydelig uformelt marked for pengeoverføringer, med aktører som er unndratt det offentliges kontrollsfære. Noen av virksomhetene driver forholdsvis åpent, og etter det Kredittilsynet forstår opplever ikke disse aktørene i dag at det er særlig fare for straffeforfølgning eller reaksjoner fra myndighetene. Aktører som Kredittilsynet har vært i kontakt med, opplyser å ha tiltak og prosedyrer som skal forhindre hvitvasking og terrorfinansiering. Kredittilsynet antar imidlertid at dette hører til unntakene, og at det uansett kan legges til grunn at tiltakene ikke tilfredstiller de strenge krav som hvitvaskingsreglene stiller. Videre er de uformelle systemene lite transparente, og blant annet på grunn av mangelen på skriftlighet og dokumentasjon er det nærmest umulig å spore transaksjonene. Det kan derfor argumenteres for at en liberalisering av konsesjonsreglene som medfører at uformell virksomhet etableres i lovlige former, under visse forutsetninger kan bidra til bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering fordi virksomhetene underlegges en offentlig kontroll som ikke eksisterer i dag.

FATF viser også til et mer nyansert syn på slike pengeoverføringer, og fremhever at slike systemer også kan fremme viktige legitime formål:

ARS continue to be the source of concern as far as their vulnerability to misuse for ML or TF purposes; however, increasingly other considerations have also become more evident, such as balancing the prevention of misuse with the need to ensure that flows of legitimate funds are not unnecessarily interrupted or pushed underground. The FATF has thus once again decided to examine the subject so as to provide a basis for

Ifølge betalingstjenestedirektivet, fortalens punkt 15, anses det i tråd med anbefalingene fra FATF at det blir etablert en ordning der ytere av betalingstjenester som ikke kan oppfylle alle vilkårene nevnt over, likevel kan behandles som betalingsinstitusjon. Det trekkes fram som en fordel at myndighetene blir kjent med identitet og oppholdssted for alle personer som yter pengeoverføringstjenester, uansett om disse er i stand til å oppfylle alle vilkårene for tillatelse som betalingsinstitusjon. Etter direktivet bør medlemsstatene føre inn slike personer i registeret over betalingsinstitusjoner, uten å ta i bruk alle deler av vilkårene for tillatelse. Det understrekes at det er svært viktig at unntak bare blir gitt med strenge krav knyttet til mengden av betalingstransaksjoner. Betalingsinstitusjoner som er etablert basert på slikt unntak, bør verken ha adgang til å etablere seg eller til å yte tjenester i andre medlemsland og heller ikke indirekte kunne utøve slike rettigheter når de er medlem av et betalingssystem.

Det er naturlig å tolke dette punktet i fortalen som et ønske om å bringe hawala og lignende uformelle systemer inn i et enklere legalt system som blant annet kan gi kontroll med at virksomheten ikke brukes til hvitvasking og eller bistår i finansiering av terrorvirksomhet.

6.3 Faktisk mulighet for tilsyn

Når det gjelder tilsyn må det skilles mellom betalingsinstitusjoner og eventuelle unntaksforetak.

Betalingsinstitusjoner med konsesjon etter det nye regelverket skal underlegges tilsyn som nevnt i artikkel 21. Kredittilsynet antar at den nærliggende måten å møte direktivforpliktelsene på er å underlegge betalingsinstitusjonene tilsyn etter kredittilsynsloven. Kredittilsynsloven § 1 regner opp de virksomheter som er under tilsyn av Kredittilsynet. I tillegg følger det av § 1 nr. 19 at det skal føres tilsyn med andre foretak så langt dette er bestemt i eller i medhold av særskilt lov. Kredittilsynets kontroll retter seg i prinsippet mot alle sider av virksomheten. Etter kredittilsynsloven § 3 første ledd skal Kredittilsynet se til at de institusjoner det har tilsyn med virker på hensiktsmessig og betryggende måte ”samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov”.

For eventuelle unntaksforetak kan det gjøres unntak fra artikkel 21. Benyttes unntaksadgangen fullt ut, vil konsesjonsmyndighetens rolle som tidligere nevnt i hovedsak bestå av å behandle meldinger og føre register, kontrollere vandelen og å løpende kontrollere virksomhetens størrelse ut fra regnskapene.

Hvitvaskingsdirektivet gjelder også for unntaksforetak. Etter hvitvaskingsdirektivet artikkel 37 nr. 1 skal medlemsstatene påse at kompetente myndigheter utfører effektivt tilsyn og treffer nødvendige tiltak for å sikre at direktivets krav oppfylles av alle de institusjoner og personer som er omfattet av direktivet. Artikkel 37 nr. 2 pålegger medlemsstatene å sørge for at vedkommende myndigheter har tilstrekkelige fullmakter, herunder fullmakt til å kreve framleggelse av alle opplysninger som er relevante for å føre tilsyn med oppfyllelse av plikter og utføre kontroller, og at de har tilstrekkelige ressurser til å utføre sine oppgaver.

Slik Kredittilsynet tolker det tredje hvitvaskingsdirektivet, vil også unntaksforetak være omfattet av begrepet finansinstitusjoner. Hvitvaskingsdirektivet slår dessuten fast at vedkommende myndigheter skal ha utvidede fullmakter, og især mulighet til å utøve stedlig

tilsyn, overfor blant annet "credit and financial institutions" (NOU 2007: 10). Direktivet åpner med andre ord for et noe lempeligere tilsyn overfor enkelte virksomheter, men Kredittilsynet legger til grunn at de såkalte unntaksforetak ikke vil være blant disse.

Hensynet til et effektivt tilsyn med unntaksforetakene vil rettslig sett kunne ivaretas ved å lovfeste mer omfattende kontrolltiltak overfor unntaksforetakene. Kontrollorganet som skal følge opp hvitvaskingsregelverket kan gis i oppgave å også føre kontroll med andre sider av virksomheten. Tiltak som på den ene siden sikrer et effektivt tilsyn, vil imidlertid kunne motvirke at det blir etablert lovlige pengeoverføringsvirksomheter. Et omfattende tilsyn vil bidra til å øke driftsutgiftene for unntaksforetakene, og vil dermed gjøre terskelen for å etablere lovlig virksomhet høyere. En omfattende formell registreringsprosess og virksomhetsregulering kan også virke prohibitiv i forhold til å etablere lovlig virksomhet. En vellykket regulering bør derfor balansere disse hensynene.

En eventuell introduksjon av unntaksforetak reiser også en rekke praktiske spørsmål i forbindelse med tilsynet. Den type tjeneste som det her er aktuelt å regulere, skiller seg ikke vesentlig fra virksomhetsområder som allerede er under tilsyn fra Kredittilsynet. Det føres i dag tilsyn med andre ytere av betalingstjenester, det vil si banker og finansieringsforetak. I realiteten vil imidlertid en typisk hawalavirksomhet være vesentlig forskjellig fra de tilsynsenheter Kredittilsynet er vant til å forholde seg til. Tilsynsenhetene under Kredittilsynet er i stor grad profesjonelle aktører. Normalt har disse høy kompetanse på det finansielle og juridiske området, og det er en tradisjon for å kjøpe tjenester og fagkompetanse som virksomhetene ikke selv besitter. Myndighetene må være forberedt på at dette ikke er situasjonene for en del av aktørene i det uformelle pengeoverføringsmarkedet.

De eksisterende uformelle systemer i Norge er beskrevet som svært etnisk lukkede (Økokrim 2007). Straffesakene som har vært etterforsket viser at virksomheter som har drevet på siden av finanslovgivningen, heller ikke har forholdt seg til offentlige myndigheter på områder som skatt, avgifter, regnskap mv. Virksomhetene vil trolig ha vesentlig andre forutsetninger for å orientere seg i et komplisert regelverk enn dagens øvrige tilsynsenheter. Det kan antas at både kulturelle og språklige forhold kommer til å representere utfordringer. Kredittilsynets erfaring er imidlertid at det er forholdsvis store forskjeller mellom virksomhetene, i graden av organisering og profesjonalitet.

Ettersom lovgivningen stiller omfattende krav til virksomhetene vil det være et stort behov for opplæring. Ikke minst gjelder dette hvitvaskingsregelverket, som pålegger virksomhetene å gjennomføre kundekontroll, oppbevare personopplysninger, rapportere mistenkelige transaksjoner, og etablere interne rutiner og kontroll, herunder for internopplæring. Slike opplæringstiltak ligger utenfor Kredittilsynets vanlige oppgaver, og Kredittilsynet har i dag heller ikke ressurser til å ta på seg denne type oppdrag. I Sverige har Finansinspektionen invitert registrerte pengeoverførere til å delta på kurs i Stockholm, Malmö og Göteborg. Manglende interesse har imidlertid vist seg å være et problem, og kursene i Malmö og Göteborg ble derfor avlyst.

De faktiske mulighetene for tilsyn vil i stor grad avhenge av hvor store ressurser som settes inn. Enhetene som i dag er under tilsyn av Kredittilsynet betaler utgiftene selv, ved at kostnadene årlig utlignes på de institusjonene som er under tilsyn, slik det er beskrevet i kredittilsynsloven § 9. Utgiftene skal fordeles på de ulike grupper av institusjoner etter omfanget av tilsynsarbeidet.

Det er vanskelig å si noe om hvor stor tilsynsavgiften vil kunne bli. Det kan imidlertid nevnes at avgiftnivået i Sverige, som angitt over, ikke er justert etter at Finansinspektionen fikk adgang til å gjennomføre stedlig tilsyn. Det er derfor på det rene at avgiftnivået ikke er tilstrekkelig til å dekke de faktiske utgifter med tilsynsvirksomheten, herunder opplæring, samt føring av registeret og årlig prøving av fysiske og juridiske personer. I Norge vil alternativet til en relativt høy tilsynsavgift være at det bevilges penger over statsbudsjettet, direkte til dekning av utgiftene.

Det vil også ha betydning for det faktiske tilsynet hvor mange virksomheter som etablerer seg. Prio har gjennom det somaliske og irakiske miljøet kommet i kontakt med seks hawalavirksomheter (Prio 2007). Det er vanskelig å anslå hvor mange av disse aktørene som kan tenkes å etablere seg på lovlig måte. Det eksisterer en del store internasjonale virksomheter som i dag driver lovlig virksomhet i andre land. Det kan forventes at disse virksomhetene vil søke konsesjon som betalingsinstitusjon. I så fall er det vel trolig at disse vil søke konsesjon i et annet EU-land enn Norge, og at virksomhetene så etablerer filialer eksempelvis i Norge. Slike selskaper vil ikke være under tilsyn av norske myndigheter, men av hjemlandets. Tilsyn med hensyn til hvitvasking og terrorfinansiering vil imidlertid involvere vertslandet. Det kan også få betydning i hvilken utstrekning andre land tillater unntaksforetak. Dersom det andre land i liten utstrekning tillates å etablere unntaksselskaper vil flere søke konsesjon, og sannsynligheten for filialetablering til Norge kan øke.

6.4 Konsekvenser for tilliten til konsesjonssystemet

Valget av løsning innenfor unntaksbestemmelsen i direktivets artikkel 26 reiser også spørsmål knyttet til tilliten til konsesjonssystemet. Unntaksordninger kan medføre et uklart skille mellom foretak som er under tilsyn og virksomheter som ikke er under tilsyn. Etter Kredittilsynets vurdering er det viktig at den løsningen som velges opprettholder og tydeliggjør denne grensen.

Etableres unntaksforetak vil konsesjonsmyndigheten visse kontrolloppgaver, og vil i alle fall måtte føre register og gjennomføre vandelskontroll og kontroll av virksomhetens størrelse. For den alminnelige bruker av betalingstjenester kan det være vanskelig å skille mellom et betalingsinstitusjon som er under tilsyn og en pengeoverføringsvirksomhet som bare er underlagt registrering og begrenset prøving. Ikke minst bør det unngås at det skapes inntrykk av at foretak utenfor tilsyn har gått gjennom en grundigere kontroll av Kredittilsynet enn det som faktisk er tilfelle.

Fra andre virksomhetsområder er Kredittilsynet kjent med at offentlig godkjenning til tider påberopes for å skape et inntrykk av seriøsitet mv. Dersom det åpnes for mellomløsninger kan det bli en utfordring å hindre at det bevisst eller ubevisst gis inntrykk av mer omfattende kontroll enn det som er tilfelle, for eksempel i markedsføring. Det kan nevnes at i Sverige er de *finansiella institut* i dag ikke underlagt tilsyn, men Finansinspektionen håndhever hvitvaskingsregelverket og har kompetanse til å foreta stedlige tilsyn. På hjemmesidene til Finansinspektionen¹³ finnes et elektronisk register over alle registrerte foretak, og det påpekes at *finansiella institut* kun er registrert (ikke har tillstånd), og ikke er under tilsyn.

¹³ www.fi.se

6.5 Særlig om betalingsinfrastrukturen

Direktivet fastslår at det er svært viktig for alle ytere av betalingstjenester å kunne ha tilgang til tjenestene i de tekniske infrastrukturene i betalingssystemer, men tilgangen må ikke true integriteten og stabiliteten i infrastrukturen. De som søker tilgang til et betalingssystem, må derfor kunne dokumentere at de egne ordningene er tilstrekkelig for alle former for risiko. Direktivet sikrer likebehandling mellom ulike godkjente ytere av betalingstjenester, ved å klargjøre reglene om tilgang til betalingssystemer. Det er noe ulik behandling for godkjente ytere av betalingstjenester på grunn av forskjellene i deres respektive tilsynsmessige rammer. Ved tilgang til infrastrukturen kan ulikheter i prisvilkår bare tillates når det er ulike kostnader med yterne av betalingstjenester. Kravet om lik tilgang berører ikke landenes rett til å begrense tilgangen til oppgjørssystemer med autorisasjon etter finalitetsdirektivet (Parlaments- og rådsdirektiv 98/26/EF) og heller ikke den kompetansen ESSB-systemet (sentralbanksystemene) har etter traktaten for tilgang til betalingssystemer.

Bestemmelsene om tilgang til betalingssystemer gjelder ikke systemer som er satt opp og drevet av en enkelt yter av betalingstjenester. Slike betalingssystemer kan for eksempel være trepartskortsystem som driver i direkte konkurranse med andre betalingssystemer, eller i markeder som i liten grad dekkes av betalingssystemer. Direktivet framholder at det er ønskelig med konkurransen som slike begrensede betalingssystemer kan gi, og antar at det ikke er hensiktsmessig å kreve at tredjeparter får tilgang til dem. Systemene bør imidlertid falle inn under nasjonale og fellesskaplige konkurransereglene. Det framholdes også at det må fastsettes regler som sikrer innsyn i vilkår og informasjonskrav for betalingstjenester.

6.6 Bør unntaksadgangen benyttes?

Hensynet til bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering kan i utgangspunktet tilsi at det åpnes for en ordning hvor mindre betalingstjenesteytere lar seg registrere og dermed unntas fra konsesjonsplikt. Som påpekt i fortalen til betalingstjenestedirektivet er det ønskelig for myndighetene å kjenne identitet og oppholdssted for alle personer som yter pengeoverføringstjenester uansett om disse er i stand til å oppfylle alle vilkårene for tillatelse som betalingsinstitusjon. Ved å åpne for unntak unngår man at slik virksomhet tvinges over i den svarte økonomien, samtidig som alle som yter pengeoverføringstjenester vil falle innenfor visse juridiske og lovgivningsmessige minstekrav. Man kan imidlertid neppe forvente å fange opp all virksomhet, uansett hvordan man utformer rammebetingelsene.

Ut fra et tilsynsperspektiv kan det å åpne for registrerte foretak uten konsesjon imidlertid by på store utfordringer når det gjelder å føre kontroll med virksomhetene. Det er grunn til å anta at det vil bli etablert et forholdsvis stort antall virksomheter. I Sverige er myndighetene kjent med i overkant av 75 virksomheter som driver pengeoverføring, og som dermed faller inn under registreringsplikten (Finansinspektionen 2008). Små virksomheter vil gjerne være oversiktlige, og et lavt transaksjonsomfang vil normalt innebære en tilsvarende mindre risiko for misbruk av systemet. Dette skulle tilsi et enklere tilsyn. På den annen side krever overholdelse av hvitvaskingsregleverket store ressurser fra virksomheten, og stiller krav til ledelsen som det erfaringsmessig vil være vanskeligere å tilfredsstille i små foretak. Små virksomheter vil også kreve mye av tilsynsvirksomhetene hvis det skal gjennomføres et effektivt tilsyn.

Det nye betalingstjenestedirektivet vil uansett medføre at det åpnes for en ny type aktør på det finansielle markedet – betalingsinstitusjonen. Det som tidligere har vært den vesentlige

terskelen for etablering av pengeoverføringsvirksomhet – kapitalkravet – blir betydelig senket. Grunnlaget for innvendingene mot den norske lovgivningen (Prio 2007, Økokrim 2007) vil også i stor grad falle bort. Samtidig må man anta at de virksomhetene som etablerer seg i Norge, enten med norsk konsesjon eller som filial av utenlandsk foretak, vil være av en viss størrelse. Man kan dermed forvente færre, og mer profesjonelle, aktører. En ulempe ved denne løsningen er at de minste virksomhetene enten vil tvinges til å avvikle sin virksomhet, eller vil drive ulovlig, utenfor offentlig kontroll.

Dersom det åpnes for unntaksforetak mener Kredittilsynet at den beløpsmessige grensen for transaksjoner bør settes lavere direktivets øvre grense på 3 millioner euro. Ved fastsettelsen av beløpsgrensen vil det være aktuelt å ta i betraktning det samlede omfanget av transaksjoner i dag gjennom de store ulovlige systemene, og til hvor mange foretak man kan anta vil registrere seg. Kredittilsynet legger til grunn at det i alle tilfelle vil være mulig å møte behovet for enklere forsendelse av penger ut av Norge med en atskillig lavere beløpsgrense enn 3 millioner euro per måned.

Geografisk vil unntaksforetakenes virksomhet være begrenset til det enkelte medlemsland der foretaket er registrert. Grensekryssende virksomhet, som er mulig for virksomheter med konsesjon, er etter direktivet utelukket for unntaksforetak. Ifølge direktivet artikkel 16 første ledd kan pengeoverføringsforetak i utgangspunktet yte visse andre tjenester. Også her kan det gjøres begrensninger overfor unntaksforetakene. Dersom man benytter seg av unntaksadgangen antar Kredittilsynet at unntaksforetakenes virksomhet også bør begrenses materielt, til rene pengeoverføringer. Virksomhetene vil da ikke har adgang til å yte kortvarig kreditt og til å utstede kredittkort. Dette vil minimere motpartsrisiko i virksomheten.

Kapitalkravet bør settes ut fra en vurdering av risikoen ved virksomheten. Kredittilsynet har tidligere vært skeptiske til å sette kapitalkravet for rene valutaomsetningsvirksomheter for lavt, selv om risikoen ved slik virksomhet er mer beskjeden enn for andre finansieringsforetak. I en høringsuttalelse til forslaget om å oppheve valutareguleringsloven uttalte Kredittilsynet:

Kredittilsynet legger her til grunn at det vil foreligge en meget begrenset økonomisk risiko for finansieringsforetak som kun driver med omsetning av valuta. I praksis vil det være den valutarisiko foretakene eksponeres for og i noen grad operasjonell risiko som her veier tyngst. (...) Selv om disse foretakene vil kunne drives forsvarlig med andre og lempeligere krav til minstekapital enn andre finansieringsforetak, vil det ikke være aktuelt å tillate slike foretak drevet uten annet krav til egenkapital enn det som følger av aksjeselskapslovgivningen (Ot.prp. nr. 81 (2002-2003)).

Kredittilsynet fastholder dette standpunktet. Selv om risikoen ved pengeoverføringsvirksomhet i utgangspunktet er begrenset til valutarisiko og operasjonell risiko, tilsier risikoen som faktisk finnes, at det stilles visse kapitalkrav til virksomheten.

Kredittilsynet nevner at valg av lovregulering også har en side mot konkurranseforholdene i markedet for pengeoverføringer, uten at dette behandles nærmere her.

6.7 Andre mulige tiltak

Ovenfor har Kredittilsynet vurdert mulige endringer, hovedsaklig i dagens finansieringsvirksomhetslov, som vil gjøre det lettere å drive pengeoverføringsvirksomhet. Ved å tillate virksomheter som i dag ikke er i stand til å møte konsesjonskravene, å drive pengeoverføring, vil man kunne eliminere behovet for de ulovlige virksomhetene som eksisterer i dag.

Etter Kredittilsynets vurdering er det av avgjørende betydning for å oppnå dette målet at politiet samtidig prioriterer straffeforfølgelsen av virksomheter som fortsatt driver ulovlig. Selv om det gjøres unntak fra betalingstjenestedirektivet vil det være byrdefullt å etablere lovlig virksomhet. Etableringen i seg selv vil medføre kostnader. Hvitvaskingsregelverket krever opplæring av ansatte. Kontakten med myndighetene kan kreve tolke- og oversettingstjenester. Når virksomheten skal drives lovelig kommer også skatte- og avgiftforpliktelser. Det vil være vanskelig for unntaksforetak å konkurrere dersom det parallelt finnes aktører på det svarte markedet som kan tilby de samme tjenester rimeligere. Det må derfor gjøres lite attraktivt å fortsette virksomheten utenfor loven.

Mer generelt vil økt konkurranse i markedet for betalingstjenester bidra til å gjøre det enklere og rimeligere for migranter å sende penger ut av landet. Flere aktører i markedet vil bidra til dette, men også et mer oversiktlig tilbud som gjør det lettere å sammenligne de forskjellige tjenester fra ulike tilbydere. Det vises her til nettstedet www.sendepenger.no, som er etablert på grunnlag av forskningen som er gjort av Prio, og som blant annet inneholder en oversikt over tjenestetilbydere, og informasjon rettet mot både innvandrere og tjenestetilbydere. Nettstedet er bygd opp etter modell av det britiske nettstedet www.sendmoneyhome.org. Kredittilsynet antar at en videre satsing på og informasjon om slike tiltak kan bidra til et bedre tjenestetilbud.

De største gevinstene på lang sikt er trolig å hente på å utvikle systemet for fremføring av penger over landegrensene. Fremsending av penger til en bank kan være rask og rimelig, men i enkelte tilfeller kan forsendelsen ta flere uker og være kostbar. Særlig gjelder dette framsending av penger til en bank man ikke har direkte forbindelse til, og hvor kreditering til konto krever at det sendes dokumenter per post. De billigste løsningene ligger i oppdrag som kan gjøres elektronisk. En vesentlig del av problemet her ligger i manglende tilknytning mellom bankene, og mellom hovedkontor og lokale kontorer på mottaksstedet. I en vurdering av andre mulige tiltak er potensialet som ligger i utviklingen av bedre tekniske løsninger sentral. Begrensningene ligger her vesentlig i forhold utenfor Norge, og Kredittilsynet vil derfor i denne sammenhengen nøye seg med å peke på problemstillingen.

Prio har konkludert med at norske banker har vist begrenset interesse for immigranter som kundegruppe, og viser til at norske banker generelt bare tilbyr informasjon om sine tjenester på norsk. Overfor Kredittilsynet har en bank påpekt at det er utfordrende å få alle kundegrupper til å ta i bruk de mest kostnadseffektive løsningene, som for personkunder finnes i nettbank. Banken antar at tiltak som nettbank i engelsk versjon og bedre kundestøtte for utenlandsbetalinger forhåpentligvis vil bedre situasjonen. Dette kan tyde på at banker er i ferd med å forbedre sitt tilbud, og videre arbeid i denne retning vil bidra et bedre tilbud. Kredittilsynet viser også til at økt kunnskapsnivå om IKT og økonomi blant innvandrere er pekt på som et virkemiddel for at kunden skal kunne identifisere det billigste produktet og utøve forbrukermakt (Prio 2007).

7 Oppsummering

Det er særlig to hensyn som tilsier lovendringer som reduserer de formelle kravene for å etablere virksomhet med pengeoverføring. For det første eksisterer i dag et uformelt marked for betalingsoverføring som ikke er regulert, og som dermed ikke er underlagt noen form for offentlig kontroll, blant annet når det gjelder muligheten for hvitvasking og terrorfinansiering. Ved å senke kravene legges det til rette for at slike virksomheter får en realistisk mulighet til å drive lovlig, samtidig som de underlegges offentlig kontroll. De som etterspør slike tjenester vil dermed få et lovlig alternativ til de uformelle tilbyderne.

Erkjennelsen av at slike betalingsoverføringssystemer også har legitimt formål, og en ønsket funksjon, kan ha bidratt til at stafferettslig forfølgning av personene bak virksomhetene ikke prioriteres så høyt som det burde. Det kan hevdes at det er moralsk betenkelig å bekjempe verdioverføringssystemer som mennesker er avhengige av for livsopphold, og som det ikke finnes lovlige alternativer til. Legges det til rette for at uformelle betalingssystemer kan drive lovlig, vil ressurser uten slike betenkeligheter kunne settes inn på strafferettelig forfølgning av de som fortsatt driver ulovlig.

Betalingstjenestedirektivet gjør det mulig å senke terskelen for etablering inntil et visst nivå. Konesjonsmyndighetene skal føre register over virksomheter som gis unntak, kontrollere vandelen for personer i ledelsen, og løpende kontrollere at virksomheten holder seg innenfor omfangsbegrensningen som settes. Hvitvaskingsdirektivet krever i tillegg at virksomheten blant annet fører kontroll med mistenkelige transaksjoner og rapporterer slike til myndighetene.

Utover dette kan myndighetene sette ytterligere krav til virksomhetene, for eksempel når det gjelder kapitalkrav. Man må imidlertid være klar over at ytterligere plikter som legges på virksomhetene, kan virke mot sin hensikt, ved at virksomhetene fortsetter i det uformelle markedet fordi terskelen for å etablere lovlig blir for stor.

I alle tilfelle bør det settes en grense for virksomhetenes årlige transaksjoner som ikke er høyere enn at formålet med reguleringen oppnås. Kredittilsynet antar at denne kan settes atskillig lavere enn 3 millioner euro per måned. En lav grense innebærer en mer oversiktlig virksomhet, og vil lette tilsynet med enheten. Dersom det etableres mange små virksomheter vil imidlertid tilsynsoppgaven bli krevende å utføre på en tilfredsstillende måte.

Virksomhetens art bør begrenses til rene pengeoverføringer. Et begrenset tjenestetilbud vil gjøre virksomheten mer oversiktig, og gjøre tilsynet med enheten enklere. Det gjør det også forsvarlig å sette levere krav til kapital, idet risikoen reduseres dersom virksomheten har et mindre omfang.

Enten lovgiver velger å holde seg til konsesjonssystemet alene, eller også åpner for unntak, vil det by på betydelige utfordringer for virksomhetene å etablere seg i tråd med regelverket som kommer etter gjennomføringen av betalingstjenestedirektivet. Det samme vil gjelde for konsesjonsmyndighetene.

Andre lands regulering vil kunne få betydning for hvordan markedet i Norge vil se ut. I alle tilfelle kan det være nyttig å gjøre seg kjent med hvilke løsninger som velges i andre land.

Avslutningsvis vil Kredittilsynet påpeke at tilsynet står overfor betydelige og ressurskrevende utfordringer på en rekke tilsynsområder, både når det gjelder å sikre finansiell stabilitet, velfungerende markeder og en rimelig varetakelse av forbrukernes interesser på finansområdet. Etter Kredittilsynets mening vil det bare være hensiktsmessig å opprette en ny særlig tilsynsgruppe for enklere pengeoverføringer dersom følgende forutsetninger blir oppfylt:

- Regelverket for den nye ordningen må tilpasses de lovregler som utformes for å gjennomføre EU's betalingstjenestedirektiv i Norge.
- Tilsynsgruppen må selv, eventuelt understøttet av direkte tilskudd over budsjettet, betale alle kostnader forbundet med den relative betydelige tilsynsinnsats som må påregnes for å kontrollere at hvitvaskings- og annet relevant regelverk blir fulgt. Den aktuelle tilsynsvirksomhet må ikke gå ut over andre prioriterte tilsynsoppgaver eller finansielt belaste andre grupper under tilsyn.
- Det må forutsettes effektiv straffeforfølgelse av pengeoverføringer som fortsatt drives ulovlig, også etter at det er laget et enklere regelverk for lovlige pengeoverføringer.

Det understrekes at det vil være behov for fortsatte utredninger før det tas endelig standpunkt til opprettelse og utforming av en ordning for pengeoverføringer basert på enklere lover og regler enn det som følger av dagens bestemmelser.