

Unntak fra hvitvaskingsloven for bingo uten entreprenør (foreningsbingo) og lotterier med hjemmel i forskrift til lov om lotterier mv. § 6.

Innhold

Unntak fra hvitvaskingsloven for bingo uten entreprenør (foreningsbingo) og lotterier med hjemmel i forskrift til lov om lotterier mv. § 6	1
1. Innledning	1
a. Spilltilbydere omfattet av hvitvaskingsloven i dag	2
b. Hvitvaskingslovens unntakshjemmel	2
c. Lotteritilsynets foreslåtte unntak	2
2. EUs risikovurdering og nasjonal risikovurdering	3
3. Risikovurdering og unntak i andre land	3
4. Beskrivelse av aktørene	4
5. Risikovurdering av foreningsbingo	4
a. Beskrivelse av produktet	4
b. Risikovurdering	5
6. Risikovurdering av lotterier med hjemmel i lotteriforskriften § 6	5
a. Beskrivelse av produkt	6
b. Risikovurdering	6
7. Konklusjon	6
8. Unntak i hvitvaskingsforskriften	7

1. Innledning.

a. Spilltilbydere omfattet av hvitvaskingsloven i dag.

I henhold til hvitvaskingsloven¹ § 4 annet ledd bokstav g gjelder loven for tilbydere av spilltjeneste, og etter definisjonen i hvitvaskingsloven § 2 bokstav k er tilbyder av spilltjeneste «*fysisk eller juridisk person som arrangerer spill som krever tillatelse etter lotteriloven, pengespilloven eller totalisatorloven.*»

Smålotterier, basarer og andre typer lotteri som ikke krever tillatelse etter nevnte lover faller utenfor hvitvaskingslovens anvendelsesområde.

Når entreprenør arrangerer lotteri på vegne av organisasjon eller forening, anses entreprenøren som tilbyder av spilltjenesten jf. § 2 bokstav k siste setning.

I forarbeidene ble det fremhevet at en del lotterier vil være lite egnet til hvitvasking og terrorfinansiering, og at det derfor er grunn til å gi hjemmel slik at det i forskrift kan fastsettes unntak fra hvitvaskingslovens bestemmelser for enkelte tilbydere av spilltjenester, basert på den risikoen som er tilknyttet spilltjenesten.²

b. Hvitvaskingslovens unntakshjemmel.

Det følger av hvitvaskingsloven § 4 nr. 7 at departementet i forskrift kan gjøre unntak fra bestemmelser i loven «*for tilbydere av spilltjenester*». Det følger av forarbeidene at slikt unntak kun skal gjøres etter en risikovurdering tilknyttet tilbydere av spilltjenester.³

Av fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 2 nr. 2 fremgår det at medlemsstatene etter en risikovurdering kan bestemme at visse tilbydere av spilltjenester helt eller delvis skal være unntatt fra hvitvaskingsregelverket. Dette skal gjøres på bakgrunn av «*proven low risk posed by the nature and, where appropriate, the scale of operations of such services*».

Det fremgår av EUs risikovurdering knyttet til hvitvasking og terrorfinansiering⁴ at unntak fra hvitvaskingsregelverket for tilbydere av spilltjenester skal være «*strictly limited*». Unntak skal kun gjøres under «*justified circumstances*.»⁵ Terskelen for å gjøre unntak er således høy.

c. Lotteritilsynets foreslåtte unntak.

Lotteritilsynet anbefaler at det med hjemmel i hvitvaskingsloven § 4 nr. 7 forskriftsfestes unntak for spilltilbydere av bingo uten entreprenør (foreningsbingo) og lotterier med hjemmel i lotteriforskriften § 6. Lotteritilsynet har vurdert risikoen for at disse spillproduktene utnyttes til hvitvaskings- og terrorfinansieringsformål er lav, og risikovurderingen oppfyller etter vår oppfatning EUs krav til «*justified circumstances*», se vurdering i punkt 4 og 5.

¹ Lov 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven).

² Prop. 40 L s. 42.

³ Prop. 40 L s. 172.

⁴ https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=81272.

⁵ EUs risikovurdering s. 154.

2. EUs risikovurdering og nasjonal risikovurdering.

I henhold til risikovurderingen gjort av EU, er det lav risiko for hvitvasking knyttet til bingo.⁶ Dette grunnes i lave innskudd og lave gevinstutbetalinger, slik at bingo ikke anses å være en attraktiv måte å hvitvaske penger på. Ved bingospill er det tale om et lavt antall finansielle transaksjoner, samt at det ved offline spill er tale om relativt lave innskudd og gevinster. For lotterier gir EUs risikovurdering uttrykk for at risikoen for hvitvasking er lav.⁷ Det anses lite attraktivt å hvitvaske penger gjennom lotterier grunnet sjeldent spill, lav innsats og lav gevinstutbetaling. En nevnt risiko er kjøp av vinnerlodd til bruk for å tilsløre midlenes opprinnelse. Det er imidlertid i mange land knyttet strenge krav til verifisering av vinnere identitet, i tillegg til at spillerens identitet ofte er hemmelig for utenforstående, hvilket gjør at kjøp av vinnerlodd likevel utgjør en lav risiko.

I EUs risikovurdering er risikoen for terrorfinansiering for bingo og lotteri ikke ansett å være relevant, og er således ikke en del av vurderingen.

I nasjonal risikovurdering, hvitvasking og terrorfinansiering i Norge,⁸ er omsetning av spillkvitteringer nevnt som en mulig attraktiv metode for hvitvasking av penger i spillmarkedet.⁹ Videre trekkes det frem at risikoen for at en spilltilbyder blir brukt til hvitvasking av penger sannsynligvis er størst i forbindelse med spillerens betaling av innsats, og tilbyders utbetaling av gevinst.

I Lotteritilsynets risikovurdering av hvitvasking og terrorfinansiering i det norske pengespillmarkedet kommer foreningsbingo og lotterier med hjemmel i lotteriforskriften § 6 ut med lav risiko for utnyttelse til hvitvaskingsformål.¹⁰ I risikovurderingen har alle spillkategoriene, herunder foreningsbingo og lotterier med hjemmel i lotteriloven § 6, blitt gitt lav risiko for bruk til terrorfinansiering.

3. Risikovurdering og unntak i andre land.

Risikovurderingen gjort i Sverige¹¹ konkluderer med at risikoen for hvitvasking knyttet til bingo anses å være lav. Det er en viss risiko knyttet til at bingo er kontant betalt spill som spilles anonymt, og at tilbyder av bingospill i hovedsak er ideelle foreninger som anses å ha begrensede forutsetninger for å ta til seg og etterleve regelverket. Den svenske risikovurderingen konkluderer med at bingospilllets karakter gjør at det ikke er en attraktiv spilltjeneste for hvitvasking av penger.

I den svenske risikovurderingen legges det til grunn at fysiske lotterier er en omstendelig og kostbar måte å hvitvaske penger på, slik at den totale risiko anses å være lav. Den svenske

⁶ EUs risikovurdering s. 160.

⁷ EUs risikovurdering s. 172.

⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/23edcd9af7fe49d0a8e9c7f4f069a212/nra-2016-norsk.pdf>.

⁹ Se nasjonal risikovurdering s. 73 flg.

¹⁰ <https://lottstift.no/nb/lotteri-og-bingo/hvitvasking/risikovurdering-hvitvasking-og-terrorfinansiering/>

¹¹ <https://www.lotteriinspektionen.se/globalassets/dokument/penningtvatt/identifiering-och-bedomning-av-risker-for-penningtvatt-pa-den-svenska-spelmarknaden.pdf>

risikovurderingen trekker frem at regionale og lokale lotterier har begrenset utbredelse, hvilket minsker risikoen for hvitvasking ytterligere.

Følgende er unntatt hvitvaskingsregelverket i Sverige (omfattes ikke av loven):

- kommunale og regionale lotterier
- bingo med tillatelse fra Lotteriinspektionen'

Den svenske risikovurderingen omtalt over foretar ikke en vurdering av risikoen knyttet til terrorfinansiering. Spelinspektionen har uttalt at de skal utarbeide en separat risikovurdering knyttet til terrorfinansiering. Etter vår kjennskap er denne enda ikke utarbeidet eller offentliggjort. I en risikovurdering fra 2014 omhandlende hvitvasking og terrorfinansiering konkluderer Spelinspektionen med at risikoen for at bingo og lotteri utnyttes til terrorfinansiering er lav.¹²

I risikovurderingen gjort av Gambling Commission i UK¹³ trekkes det frem at en trussel hva gjelder hvitvasking og terrorfinansiering i bingosektoren er at selskapet drives av kriminelle. Risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering i bingosektoren settes til medium.¹⁴ For lotteri er den overordnede risikoen satt til lav. Det er ingen holdepunkter for at de som søker om lotteritillatelser frontes av kriminelle.

4. Beskrivelse av aktørene.

Organisasjoner som har et humanitært eller samfunnsnyttig formål (heretter: «organisasjoner» eller «lag og foreninger») kan få tillatelse til å hente inntekter fra bingo og fra lotterier med omsetning inntil 100 millioner kroner.¹⁵ Typiske eksempler på slike organisasjoner er skolekorps, idrettslag, hjelpekorps og ulike interesseorganisasjoner. Enkelte organisasjoner som arrangerer lotteri er større, og landsdekkende. De organisasjonene som arrangerer foreningsbingo og lotteri er i all hovedsak ikke-profesjonaliserte aktører.

Foreningsbingo arrangeres i all hovedsak på bakgrunn av på frivillig innsats og dugnadsarbeid, for å hente inntekter til et lag eller en forening.

Lotteritilsynet erfarer at det er stadig færre som arrangerer denne typen bingo og lotteri. Det er det viktig at disse organisasjonene ikke pålegges flere plikter enn det som samsvarer med den risikoen de representerer.

5. Risikovurdering av foreningsbingo.

a. Beskrivelse av produktet.

Organisasjoner (lag og foreninger) som har et humanitært eller samfunnsnyttig formål som er godkjent av Lotteritilsynet («lotteriverdige»), kan søke om tillatelse til å arrangere bingo.

¹² <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/informationsdokument/rapport-riskbedomning-penningtvatt-och-finansiering-av-terrorism.pdf>

¹³ <https://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/AML/Money-laundering-and-terrorist-financing-risk-assessment-March-2018.pdf>.

¹⁴ Risikoprofilen grunner i at risikovurderingen omtaler bingo generelt, og således favner også entreprenørbingo og databingo.

¹⁵ Lotterier med omsetning inntil 200 000 kroner krever ikke tillatelse fra Lotteritilsynet og er således ikke underlagt hvitvaskingsloven.

Dersom organisasjonen selv står for alt det praktiske rundt avviklingen av bingospillet, kalles det foreningsbingo. I tillegg til ordinær foreningsbingo favner også denne kategorien radio/TV-bingo, hvor lokalradioer og lokale TV-stasjoner kan arrangere bingo i lokalradio og lokal-TV. Vurderingene som gjøres i dette notatet omfatter ikke tilfeller der en profesjonell medhjelper (entreprenør) gjennomfører bingospillet på vegne av organisasjonen.¹⁶ Denne formen for bingo kalles entreprenørbingo og har en annen risikoprofil (høyere omsetning, sidespill i form av databingo¹⁷ (spillterminal) og mulighet for oppstilling av Norsk Tippings spillterminal Belago).

En forening kan kun få én tillatelse til hovedspill pr. år. Tillatelsen kan omfatte omsetning av bonger for inntil 700 000 kroner. I 2018 er det gitt 178 tillatelser til tradisjonell foreningsbingo og 63 tillatelser til radio/TV-bingo.

Tradisjonell foreningsbingo hadde i 2017 en omsetning 58 millioner kroner, hvorav 39 millioner kroner utgjorde gevinstkostnad. Tilbakebetalingsprosenten var 67 prosent. Gjennomsnittlig omsetning var på 347 000 kroner pr. tillatelse. Tradisjonell foreningsbingo spilles i fysisk lokale, og gevinsten forelegges spiller mot fremleggelse av vinnerbong.

Bingo i radio/TV hadde i 2017 en omsetning på 60 millioner kroner, hvorav 28 millioner kroner utgjorde gevinstkostnad. Tilbakebetalingsprosenten var 47 prosent. Gjennomsnittlig omsetning var på 952 000 kroner pr. tillatelse. Radio/TV-bingo er kun tillatt én gang pr. uke og vinneren må selv ringe inn i løpet av sendingen for å identifisere seg og oppgi nummeret på vinnerbongen for å bli forelagt gevinst.

For tradisjonell foreningsbingo og radio/TV-bingo gjelder at det er enkeltgevinster opp til 5000 kroner og en jackpot på inntil 70 000 kroner, som må bygges opp med inntil 5000 kroner pr. spilledag. Jackpotten er ofte delt i to pottar a kroner 35 000, og det er sjelden man vinner jackpot. Gjennomsnittlig premiestørrelse for foreningsbingo er langt lavere.

b. Risikovurdering.

Lotteritilsynet mener det finnes gode grunner («justified circumstances») for å unnta foreningsbingo fra hvitvaskingsloven. På bakgrunn av at foreningsbingo har lav innsats, lav tilbakebetalingsprosent og lav verdi på gevinst mener vi det er bevist lav risiko for at foreningsbingo utnyttes til hvitvaskingsformål. Videre mener vi risikoen for at foreningsbingo brukes som ledd i terrorfinansiering er svært liten, og at dette ikke er et relevant scenario.

Foreningsbingo har lav omsetning, og kjøp og salg av bonger skjer i lokalet. Vinnerbongen må brukes i lokalet den dagen bingoen finner sted, noe som gjør at hvitvaskingsrisiko knyttet til kjøp og salg av vinnerbong reduseres kraftig. Den risikoen for hvitvasking som er knyttet til bingosektoren mer generelt er knyttet til databingo, som er sidespill i bingohaller drevet av entreprenører. Databingo representerer hyppig spill og høy tilbakebetalingsprosent, faktorer som ikke gjør seg gjeldende for ordinær foreningsbingo eller radio/TV-bingo.

Lotteritilsynet anser foreningsbingo som en lite attraktiv måte å hvitvaske penger på, og mener, med støtte av de risikovurderinger som er gjort i blant annet EU og Sverige, at risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering knyttet til foreningsbingo er lav.

¹⁶ Unntakene fra hvitvaskingsloven som foreslås i dette notatet omfatter således ikke entreprenørbingo.

¹⁷ Det er i teorien mulig å få tillatelse til sidespill i form av databingo også for foreningsbingo, dersom flere organisasjoner går sammen. Se bingoforskriften § 15. Slik tillatelse har imidlertid pr. desember 2018 aldri blitt gitt.

6. Risikovurdering av lotterier med hjemmel i lotteriforskriften § 6.

a. Beskrivelse av produkt.

Det ble i 2017 gitt tillatelse til 103 lotteri med omsetning inntil 100 millioner kroner, hvorav 35 lotteri var landsdekkende og 68 lotterier var regionale eller lokale.

De fleste lotteriene er lokale og små. Det er de landsdekkende lotteriene som står for det meste av omsetningen. For de 35 landslotteriene var omsetningen i 2017 292 millioner kroner¹⁸, hvorav 62 millioner kroner utgjorde gevinstkostnad.¹⁹ For de 68 lokale og regionale lotteriene var omsetningen i 2017 140 millioner kroner, hvorav gevinstkostnaden utgjorde 30 millioner kroner. Tilbakebetalingsprosenten var på 21 prosent, for både landslotteri og lokale og regionale lotteri.

Av de 103 landsdekkende og regionale og lokale lotteriene hadde 77 lotterier i 2017 en omsetning på under 1 million kroner.

Hovedgevinsten i disse lotteriene kan ikke overstige en verdi av 2 millioner kroner. Hovedgevinster er gjenstander i stedet for penger (biler o.l.). I 2017 var det 55 lotterier med toppgevinst med verdi over 100 000 kroner. Av disse hadde kun 12 lotterier pengepremie som toppgevinst²⁰.

De typiske salgskanaler for lotterier som omtalt er abonnement, telemarketing, direkte post eller medlemssalg. Når lotterier arrangeres av lokale/regionale organisasjoner vil ofte salg skje til bekjente, venner og familie. Dette gjør at det geografiske nedslagsfeltet og volum begrenses. Salgsperioden skal ikke overstige 12 måneder.

b. Risikovurdering.

Lotteritilsynet mener det finnes gode grunner («justified circumstances») for å unnta lotterier med hjemmel i lotteriforskriften § 6 fra hvitvaskingsloven. Spillproduktets lave tilbakebetalingsprosent, kombinert med lave innskudd, distribusjonsform, og få premier av høy verdi mener vi det er bevist lav risiko for at lotterier med hjemmel i lotteriforskriften § 6 utnyttes til hvitvaskingsformål.

Blant disse lotteriene er det en overvekt av gevinster som er gjenstander, og av lav verdi. Dette gjør at risikoen for at lotterier brukes til å hvitvaske penger er lav. Lotteriene som omtalt er her ofte lokale, med liten geografisk spredning, hvilket begrenser omfanget av kjøp og salg av lodd. Det er lite publisitet rundt vinner, hvilket vanskeliggjør omsetning av vinnerbonger som ledd i hvitvasking. Videre mener vi risikoen for at denne typen lotterier brukes som ledd i terrorfinansiering er svært liten, og at dette ikke er et relevant scenario.

Lotteritilsynet finner videre støtte i risikovurderinger som er gjort i blant annet EU og Sverige.

7. Konklusjon.

¹⁸ Gjennomsnittlig omsetning på kroner 8,3 millioner pr. lotteri. Dette tallet inkluderer imidlertid Pantelotteriet og Unicef-lotteriene. Disse lotteriene er ikke foreslått unntatt hvitvaskingsloven i risikovurderingen her.

¹⁹ Merk at dette er kostnader knyttet til gevinster, og at det ikke nødvendigvis representerer gevinstens verdi for vinnerne.

²⁰ Se vedlagte excelfil.

Lotteritilsynet anbefaler at foreningsbingo og lotterier med hjemmel i lotteriforskriften § 6 unntas hvitvaskingsloven.

Disse lotteriproduktene representerer en lav risiko («proven low risk») for hvitvasking og terrorfinansiering, og det er viktig at organisasjoner med humanitære og samfunnsnyttige formål (ofte ikke-profesjonelle aktører), ikke pålegges unødvendige krav som ikke står i et naturlig forhold til den risiko disse lotteriene representerer.²¹

8. Unntak i hvitvaskingsforskriften.

Lotteritilsynet anbefaler at følgende unntak tas inn i hvitvaskingsforskriften:

- Lotterier gitt med hjemmel i lotteriforskriften § 6.
- Bingo (uten entreprenør) gitt med hjemmel i bingoforskriftens § 2.

Lotteritilsynet bistår gjerne Finansdepartementet ytterligere hva gjelder konkret utforming av forskriftsbestemmelse.

Lotteritilsynet vil i den anledning bemerke følgende:

- Kulturdepartementet, med bistand fra Lotteritilsynet, utarbeider i disse dager et utkast til ny pengespillov (hvor de tre lovene på pengespillområdet skal slås sammen). Etter planen skal denne tre i kraft i 2020. Ny felles pengespillov vil bidra til en ryddigere kategorisering av spillkategorier uavhengig av hvem som tilbyr spillene, og det vil da være enklere å utforme unntaksbestemmelser i hvitvaskingsloven som dekker alle spillkategoriene med lav risiko for hvitvasking (tilsvarende lav risiko for Norsk Tippings lottoprodukt). Inntil dette er på plass anbefaler Lotteritilsynet at unntaksbestemmelsen knyttes direkte mot den enkelte lov med forskrifter, i dette tilfellet lotteriloven.
- Lotteritilsynet har foretatt en risikovurdering av det norske spillmarkedet. Her kommer flere spillkategorier ut med lav risiko for hvitvasking og terrorfinansiering, som kan begrunne unntak fra hvitvaskingsloven. Vi velger i denne omgang å foreslå unntak for de lotteriene som etter vår oppfatning klart bør unntas, og vi vil eventuelt vurdere ytterligere unntak på et senere tidspunkt (vi ønsker å bygge opp erfaring med risikoprofilen hos de ulike aktørene i det norske markedet).
- Når Finansdepartementet utformer unntaket for foreningsbingo, må en sikre at det utformes slik at unntaket ikke omfatter tilfeller der foreningen også tilbyr spillterminaler i form av databingo. Som nevnt er det ingen foreninger som har slik tillatelse i dag, men etter dagens lovgivning finnes det en teoretisk mulighet for at dette kan skje. Vi bistår gjerne Finansdepartementet i denne forbindelse.

²¹ I nasjonal risikovurdering, hvitvasking og terrorfinansiering i Norge, er det trukket frem at frivillige organisasjoner kan bli brukt til finansiering av terrorisme. Et mulig modus for terrorfinansiering er således at de frivillige organisasjonene som arrangerer foreningsbingo og lotteri er rigget av kriminelle med terrorfinansiering som formål. Denne risikoen er ikke knyttet til tillatelsen til å arrangere bingo/lotteri som sådan. I disse tilfellene er det den rapporteringspliktige selv, ev. med samarbeid med kunder som bruker organisasjonen til å skjule terrorfinansiering. For Lotteritilsynet er det da viktig å kjenne våre tilsynsobjekt, gjennom blant annet egnethetsvurderinger, og ev. varsling til Økokrim.