

Lagrådsremiss

Avveckling av statliga kasinon

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 31 oktober 2024

Niklas Wykman

Andreas Hamrén
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I denna lagrådsremiss föreslår regeringen lagändringar som syftar till att ta bort spelformen spel på kasino från licensstypen statligt spel. Eftersom licens för statligt spel är den enda licensformen som omfattar spel på kasino innebär förslaget att ingen aktör kommer att kunna få licens för att tillhandahålla spel på kasino, dvs. i en särskild lokal för kasinospel. Allt tillhandahållande av spel om pengar utan nödvändig licens är olagligt. Följden av förslaget är att det kasino som i dag drivs av bolaget Casino Cosmopol AB kommer att stängas ned.

Regeringen föreslår också att Spelinspektionen, i egenskap av tillsynsmyndighet inom penningtvättsområdet över sådana verksamhetsutövare som driver spelverksamhet med licens eller registrering enligt spellagen (2018:1138), ska kunna meddela vissa föreskrifter. Det gäller föreskrifter som innebär att verksamhetsutövarna ska lämna uppgifter om sin verksamhet, sina kunder och andra förhållanden, antingen periodiskt eller på myndighetens begäran.

De lagändringar som rör spel på kasino föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. Lagändringen som rör den nya föreskriftsrätten föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism	5
2.2	Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138).....	7
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Den svenska spelmarknaden	12
5	Kasino i Sverige	13
5.1	Uttrycken spel på kasino och kasinospel.....	13
5.1.1	Spel på kasino.....	13
5.1.2	Kasinospel på andra platser än kasinon	13
5.1.3	Spel på värdeautomater på andra platser än kasinon.....	14
5.2	Införandet av kasinon i Sverige.....	15
5.2.1	Kasinon i en historisk kontext	15
5.2.2	Kasinoverksamhetens syfte	15
5.2.3	Statens roll på spelmarknaden	16
6	Dagens kasinoverksamhet.....	17
6.1	Casino Cosmopol	17
6.2	Krav på kasinoverksamheten.....	17
6.3	Kasinoverksamhetens resultat	18
6.4	Förekomsten av illegala kasinon	20
6.5	Kasinoverksamhet i andra länder	21
7	Det ska inte längre vara tillåtet att driva kasinon i Sverige.....	21
7.1	Ett statligt bolag ska inte kunna tillhandahålla spel på kasino.....	21
7.2	Spel på kasino bör inte ingå i någon licenstyp	27
8	Penningtvättstillsyn på spelmarknaden	28
8.1	Tillsyn över spelverksamhet.....	28
8.2	Risken för penningtvätt inom spelsektorn bedöms hög.....	29
8.3	Periodisk rapporteringsplikt	30
8.4	Samordningsfunktionens rekommendation om periodisk rapporteringsplikt	31
9	Ett nytt bemyndigande för Spelinspektionen	31
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	35
11	Konsekvenser.....	36
12	Författningskommentar.....	48
12.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism	48
12.2	Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138).....	49

Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Avvecklande av statliga kasinon och en effektivare penningtvättstillsyn	54
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	55
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	62

1 Beslut

- Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till
1. lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism,
 2. lag om ändring i spellagen (2018:1138).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 1 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

1 §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag för vissa speltjänster från tillämpning av lagen eller bestämmelser i den,

2. innehållet i och omfattningen av den allmänna riskbedömningen enligt 2 kap. 1 § och om faktorer som kan tyda på låg eller hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism,

3. undantag från kravet på dokumenterade riskbedömningar enligt 2 kap. 2 §,

4. riskklassificering av kunder enligt 2 kap. 3 §, inbegripet faktorer som kan tyda på låg eller hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism,

5. innehållet i och omfattningen av interna och gemensamma rutiner enligt 2 kap. 8 och 9 §§,

6. innehållet i rutiner för lämplighetsprövning enligt 2 kap. 13 §,

7. dokumentation av genomförda utbildningar och vilken information och utbildning som ska tillhandahållas anställda enligt 2 kap. 14 §,

8. nödvändiga åtgärder och rutiner enligt 2 kap. 15 § och 6 kap. 4 a §,

9. åtgärder för identitetskontroll enligt 3 kap. 7 och 8 §§,

10. vad som avses med förenklade åtgärder för kundkännedom och i vilka situationer som förenklade åtgärder är tillåtna enligt 3 kap. 15 §,

11. vad som avses med skärpta åtgärder för kundkännedom och i vilka situationer som skärpta åtgärder ska vidtas enligt 3 kap. 16 och 17 §§,

12. hur rapportering till Polismyndigheten ska göras enligt 4 kap. 3 §,

13. hur uppgifter ska lämnas enligt 4 kap. 6 §,

14. system för uppgiftslämning enligt 4 kap. 7 §,

15. bevarande av handlingar och uppgifter enligt 5 kap. 3 §,

16. förutsättningarna för förlängt bevarande av handlingar och uppgifter enligt 5 kap. 4 §,

17. innehållet i och omfattningen av rutiner för intern kontroll och modellriskhantering enligt 6 kap. 1 §,

¹ Senaste lydelse 2022:1537.

18. kriterierna för när funktioner som avses i 6 kap. 2 § första stycket ska inrättas samt de krav som ska gälla i fråga om funktionernas organisation, befogenheter och oberoende,

19. organisation, kompetens, befogenheter, funktion och oberoende för den centrala kontaktpunkten enligt 6 kap. 3 §,

20. det särskilda rapporteringssystemet enligt 6 kap. 4 §, och

21. skyldighet för verksamhetsutövare som avses i 1 kap. 2 § första stycket 1–13, 16, 17, 19, 20 och 22–24 att periodiskt eller på begäran lämna uppgifter om sin verksamhet, sina kunder och andra förhållanden som är nödvändiga för att tillsynsmyndigheter ska kunna bedöma den risk som kan förknippas med de verksamhetsutövare som står under tillsyn.

21. skyldighet för verksamhetsutövare som avses i 1 kap. 2 § första stycket 1–13, 15–17, 19, 20 och 22–24 att periodiskt eller på begäran lämna uppgifter om sin verksamhet, sina kunder och andra förhållanden som är nödvändiga för att tillsynsmyndigheter ska kunna bedöma den risk som kan förknippas med de verksamhetsutövare som står under tillsyn.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

2.2 Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

Härigenom föreskrivs i fråga om spellagen (2018:1138)

dels att 5 kap. 3–6 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 5 kap. 3 § ska utgå,

dels att nuvarande 5 kap. 7–9 §§ ska betecknas 5 kap. 3–5 §§,

dels att 2 kap. 3 §, 5 kap. 1 §, de nya 5 kap. 3 och 5 §§, 6 kap. 5 §, 9 kap. 1 och 2 §§, 10 kap. 1 §, 11 kap. 1 §, 14 kap. 2 och 7 §§ och 21 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 5 kap. 7 och 9 §§ ska sättas närmast före 5 kap. 3 respektive 5 §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

I denna lag avses med

1. *affärssystem*: elektroniskt system som används av en licenshavare eller för en licenshavares räkning som stöd i spelverksamheten utan att utgöra en del av spelsystemet,

2. *bingo*: lotteri där deltagarna är närvarande på spelplatsen och köper bingobrickor och där möjligheten att vinna är beroende av att de nummer som dras av den som tillhandahåller spelet sammanfaller med numren på brickan, och där de deltagare som vinner genast gör anspråk på sin vinst,

3. *bonus*: rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet,

4. *dragningsutrustning*: mekanisk eller annan icke-elektronisk utrustning som används av en licenshavare eller för en licenshavares räkning för att fastställa utfall i spel,

5. *insats*: betalning för att få delta i ett spel,

6. *intervallspel*: särskild vadhållning där spelaren ska förutsäga ett resultat inom ett visst intervall,

7. *kasino*: särskild lokal för kasinospel,

8. *kasinospel*: roulettspel, tärningsspel, kortspel och liknande spel,

9. *kombinationsspel*: spel där deltagarna har chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna beror på en kombination av skicklighet och slump,

10. *licenshavare*: den som har licens att tillhandahålla spel enligt denna lag,

11. *lokalt poolspel*: lotteri som tillhandahålls i en viss kommun och där vinsten delas mellan vinnarna

7. *kasinospel*: roulettspel, tärningsspel, kortspel och liknande spel,

8. *kombinationsspel*: spel där deltagarna har chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna beror på en kombination av skicklighet och slump,

9. *licenshavare*: den som har licens att tillhandahålla spel enligt denna lag,

10. *lokalt poolspel*: lotteri som tillhandahålls i en viss kommun och där vinsten delas mellan vinnarna

eller där hela eller delar av vinsten beror på storleken av de totala insatserna,

12. lotteri: aktivitet där deltagarna har en chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna beror på slumpen,

13. onlinebingo: lotteri där deltagarna köper bingobrickor online och där sannolikheten att vinna är beroende av att de nummer som dras sammanfaller med numren på brickan,

14. penningautomat: automat som betalar ut vinst i form av pengar och där sannolikheten att vinna beror på slumpen,

15. pyramidspel: spel där vinsten härrör från framtida deltagares insatser och där sannolikheten att vinna beror på antalet deltagare som efterhand träder in i spelet,

16. spelombud: den som åt en licenshavare säljer spel, tar emot insatser eller förmedlar vinster,

17. spelsystem: elektroniskt system som används av en licenshavare eller för en licenshavares räkning för

a) registrering, lagring, bearbetning, delning, överföring eller inhämtning av spel, kundinformation eller kundhistorik,

b) generering, överföring eller behandling av slumptal, eller

c) fastställande, lagring eller annan behandling av utfall i spel,

18. tilläggs spel: spel med separat insats som man endast kan delta i genom att delta i ett annat spel där sannolikheten att vinna på tilläggspelet helt beror på slumpen,

19. vadhållning: aktivitet där deltagarna har chans att vinna ett pris och där man satsar på utfallet av en framtida händelse eller på att en särskild händelse ska eller inte ska inträffa i framtiden,

20. varuspelsautomat: automat som betalar ut vinst i form av varor

eller där hela eller delar av vinsten beror på storleken av de totala insatserna,

11. lotteri: aktivitet där deltagarna har en chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna beror på slumpen,

12. onlinebingo: lotteri där deltagarna köper bingobrickor online och där sannolikheten att vinna är beroende av att de nummer som dras sammanfaller med numren på brickan,

13. penningautomat: automat som betalar ut vinst i form av pengar och där sannolikheten att vinna beror på slumpen,

14. pyramidspel: spel där vinsten härrör från framtida deltagares insatser och där sannolikheten att vinna beror på antalet deltagare som efterhand träder in i spelet,

15. spelombud: den som åt en licenshavare säljer spel, tar emot insatser eller förmedlar vinster,

16. spelsystem: elektroniskt system som används av en licenshavare eller för en licenshavares räkning för

a) registrering, lagring, bearbetning, delning, överföring eller inhämtning av spel, kundinformation eller kundhistorik,

b) generering, överföring eller behandling av slumptal, eller

c) fastställande, lagring eller annan behandling av utfall i spel,

17. tilläggs spel: spel med separat insats som man endast kan delta i genom att delta i ett annat spel där sannolikheten att vinna på tilläggspelet helt beror på slumpen,

18. vadhållning: aktivitet där deltagarna har chans att vinna ett pris och där man satsar på utfallet av en framtida händelse eller på att en särskild händelse ska eller inte ska inträffa i framtiden,

19. varuspelsautomat: automat som betalar ut vinst i form av varor

och där sannolikheten att vinna helt eller delvis beror på slumpen, och

21. värdeautomat: automat som betalar ut vinst bara i form av överföring till spelkonto eller motsvarande, värdebevis, spel-polletter eller liknande och där sannolikheten att vinna beror på slumpen.

och där sannolikheten att vinna helt eller delvis beror på slumpen, och

20. värdeautomat: automat som betalar ut vinst bara i form av överföring till spelkonto eller motsvarande, värdebevis, spel-polletter eller liknande och där sannolikheten att vinna beror på slumpen.

5 kap.

1 §

Licens för statligt spel får ges för att tillhandahålla *kasinospel på ett kasino*, spel på värdeautomater och andra lotterier än bingo, online-bingo, datorsimulerat automatspel, lokalt poolspel och penningautomater.

Licens för statligt spel får ges för att tillhandahålla spel på värdeautomater och andra lotterier än bingo, onlinebingo, datorsimulerat automatspel, lokalt poolspel och penningautomater.

7 §

Licens att tillhandahålla spel på en värdeautomat *på andra platser än på ett kasino* får ges om

1. spelet tillhandahålls i samband med hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen finns serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) eller i samband med bingo,

2. högst fem värdeautomater placeras på varje spelplats,

3. värdeautomaten kan kontrolleras genom elektroniska kommunikationsmedel,

4. värdeautomaten förses med licenshavarens namn eller något annat kännetecken,

5. värdeautomaten inte används för något annat ändamål än vad den enligt ansökan är avsedd för, *och*

6. det råder god ordning på den plats där spelet ska bedrivas.

3 §

Licens att tillhandahålla spel på en värdeautomat får ges om

5. värdeautomaten inte används för något annat ändamål än vad den enligt ansökan är avsedd för,

6. det råder god ordning på den plats där spelet ska bedrivas, *och*

7. spelet tillhandahålls i en lokal som inte används särskilt för sådant spel.

9 §

Vid lotteri med licens enligt 1 § är det, med undantag för spel *på kasino eller* på värdeautomater, inte tillåtet att låta spelaren själv göra sin insats med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av licenshavaren eller dess spelombud.

5 §

Vid lotteri med licens enligt 1 § är det, med undantag för spel på värdeautomater, inte tillåtet att låta spelaren själv göra sin insats med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av licenshavaren eller dess spelombud.

6 kap.

5 §

Licens att tillhandahålla bingo enligt 1 § får ges om

1. vinstplanen anslås i spellokalen, och
2. det kan antas att bingon kommer att ge skälig avkastning, om det inte finns särskilda skäl för annat.

Förekommer det spel på värdeautomater enligt 5 kap. 7 § i spellokalen ska vid bedömningen enligt första stycket 2 även den ersättning beaktas som upplåtelsen av spelplats för sådant spel kan antas komma att ge.

Förekommer det spel på värdeautomater enligt 5 kap. 3 § i spellokalen ska vid bedömningen enligt första stycket 2 även den ersättning beaktas som upplåtelsen av spelplats för sådant spel kan antas komma att ge.

9 kap.

1 §

Licens att tillhandahålla landbaserat kommersiellt spel får omfatta kasinospel *som inte sker på kasino*, spel på varuspelsautomater och kortspel i turneringsform.

Licens att tillhandahålla landbaserat kommersiellt spel får omfatta kasinospel, spel på varuspelsautomater och kortspel i turneringsform.

2 §

Licens enligt 1 § att tillhandahålla kasinospel får ges om spelet tillhandahålls i samband med

1. en offentlig nöjeställning inom en nöjespark eller liknande anläggning, eller
2. hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen finns serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) eller om det ändå kan antas att spelet utan olägenhet kan tillhandahållas i samband med verksamheten.

Kasinospellet får inte tillhandahållas i en särskild lokal för sådant spel.

10 kap.

1 §

Licens att tillhandahålla spel på fartyg i internationell trafik får omfatta spel på penning- och värdeautomater *samt* kasinospel som inte sker online *eller på ett kasino*.

Licens att tillhandahålla spel på fartyg i internationell trafik får omfatta

1. spel på penning- och värdeautomater, och
2. kasinospel som inte sker online *eller i en särskild lokal för sådant spel*.

11 kap.

1 §¹

Licens att tillhandahålla spel enligt 5 kap. 1 §, förutom licens för *casino och* spel på värdeautomater, samt spel enligt 7 kap. 1 § och 8 kap. 1 §, får omfatta tillhandahållande av spel tillsammans med en organisation eller ett företag som tillhandahåller spel i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. För sådant samarbete krävs att licenshavarens samarbetspartner har tillstånd till motsvarande spel, har rätt att samarbeta internationellt och inte tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt denna lag.

Licens att tillhandahålla spel enligt 5 kap. 1 §, förutom licens för spel på värdeautomater, samt spel enligt 7 kap. 1 § och 8 kap. 1 §, får omfatta tillhandahållande av spel tillsammans med en organisation eller ett företag som tillhandahåller spel i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. För sådant samarbete krävs att licenshavarens samarbetspartner har tillstånd till motsvarande spel, har rätt att samarbeta internationellt och inte tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt denna lag.

14 kap.

2 §

Licenspliktigt spel får inte tillhandahållas någon som är under 18 år. *Den som är under 20 år får inte ges tillträde till ett kasino.*

Licenspliktigt spel får inte tillhandahållas någon som är under 18 år.

7 §

Vid onlinespel ska spelaren ange en övre gräns för sina insättningar. Vid spel på värdeautomater enligt 5 kap. 7 och 8 §§ ska i stället en förlustgräns anges.

Vid onlinespel ska spelaren ange en övre gräns för sina insättningar. Vid spel på värdeautomater enligt 5 kap. 3 och 4 §§ ska i stället en förlustgräns anges.

21 kap.

3 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka spel eller kombinationer av spel som får omfattas av licens enligt 5 kap. 1 §,

2. det högsta antalet värdeautomater som licens får ges för enligt 5 kap. 1 §, och

3. beräkningen av avkastning enligt 5 kap. 8 §.

3. beräkningen av avkastning enligt 5 kap. 4 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2022:1674.

3 Ärendet och dess beredning

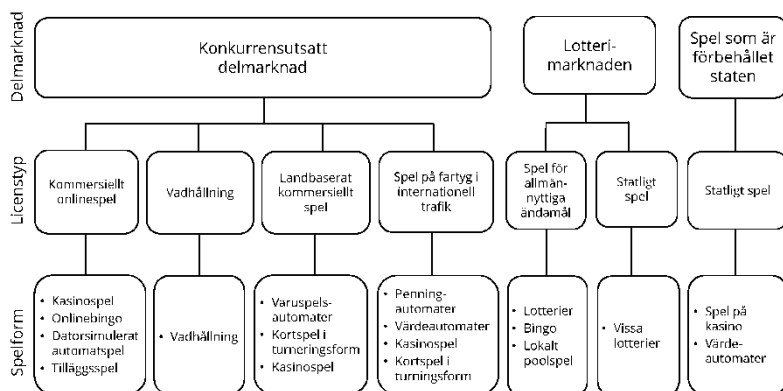
Inom Finansdepartementet har promemorian Avvecklande av statliga kasinon och en effektivare penningtvättstillsyn tagits fram. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2024/01087). I denna lagrådsremiss behandlas promemorians förslag.

4 Den svenska spelmarknaden

Den svenska spelregleringen bygger på ett licenssystem, där alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha en licens och aktörer utan licens ska stängas ute. Spellagen (2018:1138) är tillämplig på allt spel om pengar eller pengars värde som tillhandahålls i Sverige, vilket omfattar spel över internet som riktas till den svenska marknaden (3 kap. 3 § jämförd med 1 kap. 2 § spellagen). I spellagen finns sex olika typer av licenser. Det gäller licens för kommersiellt onlinespel, vadhållning, landbaserat kommersiellt spel, spel på fartyg i internationell trafik, spel för allmännyttiga ändamål och statligt spel. En del av spelmarknaden är förbehållen staten medan andra delar är helt eller delvis öppna även för andra aktörer. Licens för spel för allmännyttiga ändamål får som huvudregel bara ges till en ideell förening eller ett registrerat trossamfund som har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål. Sådana aktörer har ensamrätt på att anordna landbaserad bingo, och delar på rätten att tillhandahålla lotterier med staten. Övriga licenstyper kan alla aktörer söka och därför kallas den delmarknaden för den konkurrensutsatta marknaden.

Figur 1 Spelmarknaden



I denna lagrådsremiss behandlas frågor om spelformen spel på kasino som omfattas av licenstypen statligt spel (avsnitt 5–7). Avsnitt 5 inleds med en

redogörelse för vissa licenstyper och spelformer. Syftet med det är tydliggöra spelregleringens systematik och skillnader mellan olika spelformer samt förklara vissa uttryck som används i spelregleringen. Lagrådsremissen innehåller också förslag som rör åtgärder mot penningtvätt (avsnitt 8 och 9).

5 Kasino i Sverige

5.1 Uttrycken spel på kasino och kasinospel

5.1.1 Spel på kasino

Med uttrycket kasinospel avses roulett-, tärnings- och kortspel samt liknande spel (2 kap. 3 § 8 spellagen). Kasinospel ingår i flera olika licenstyper och kan ske både online och på fysiska platser. Ett vanligt förekommande ord för spel som sker på fysiska platser är landbaserat spel. När det gäller landbaserat kasinospel gör spellagen skillnad på sådant spel som tillhandahålls på ett kasino respektive på andra platser. Ett kasino är en särskild lokal för kasinospel (2 kap. 3 § 7 spellagen). Endast staten, genom ett direkt eller indirekt helägt statligt aktiebolag, får tillhandahålla kasinospel på kasino (5 kap. 2 § första stycket spellagen). Som framgår av figur 1 i avsnitt 4 ingår övriga licenstyper som kan omfatta kasinospel på fysiska platser i den konkurrensutsatta delmarknaden. Det gäller licenstyperna landbaserat kommersiellt spel och spel på fartyg i internationell trafik.

I 5 kap. spellagen finns särskilda bestämmelser om licens för spel på kasino. Det får som högst finnas fyra kasinon i Sverige och på dessa får det endast tillhandahållas två spelformer: kasinospel och spel på värdeautomater (3 och 4 §§). Värdeautomater är automater som betalar ut vinst i form av överföring till spelkonto eller motsvarande, värdebevis, spelpolletter eller liknande och där sannolikheten att vinna beror på slumpen (2 kap. 3 § 21 spellagen). Det får inte finnas fler än 2 500 värdeautomater på kasinon i Sverige. Antalet värdeautomater på ett visst kasino får inte heller uppgå till mer än tio gånger antalet kasinospel (3 kap. 3 och 4 §§ spelförordningen [2018:1475]).

I spelregleringen finns begränsningar vad gäller t.ex. högsta tillåtna insatser för spel på kasino. Värdet av en insats i ett kasinospel på ett kasino får uppgå till högst två prisbasbelopp för varje vinstmöjlighet. För spel på värdeautomater får högsta tillåtna insats motsvara 1/250 prisbasbelopp. Värdet av vinsterna från spelautomater ska under licenstiden motsvara minst 85 procent av värdet av insatserna i sådant spel under samma tid (3 kap. 5 och 6 §§ spelförordningen).

5.1.2 Kasinospel på andra platser än kasinon

Både licens för landbaserat kommersiellt spel och licens för spel på fartyg i internationell trafik kan omfatta vissa typer av kasinospel. En förutsättning för att erbjuda kasinospel enligt den förstnämnda licenstypen är att spelet tillhandahålls i samband med en offentlig nöjestillställning inom

en nöjespark eller liknande anläggning, eller hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen finns serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) eller om det ändå kan antas att spelet utan olägenhet kan tillhandahållas i samband med verksamheten (9 kap. 2 § spellagen). Till följd av begränsningen kallas spelformen ofta för restaurangkasino. Den största skillnaden med restaurangkasino, jämfört med kasinospel på kasinon, är att spelet är tänkt att vara ett komplement av förströelsekaraktär till annan verksamhet (prop. 2017/18:220 s. 311).

Restaurangkasino och kasinospel på fartyg i internationell trafik får endast omfatta roulett-, kort- och tärningsspel (7 kap. 2 § och 8 kap. 2 § spelförordningen). Det finns också särskilda begränsningar vad gäller högsta tillåtna insats och högsta tillåtna vinst för sådant spel. Bestämmelserna är mer begränsande än vad som gäller för motsvarande kasinospel på kasino. För varje vinstmöjlighet får värdet av en insats i ett roulett- eller tärningsspel som högst uppgå till 1/2 000 prisbasbelopp och värdet av en vinst till 1/67 prisbasbelopp (7 kap. 3 § och 8 kap. 3 § spelförordningen). Motsvarande beloppsbegränsning för kortspel är 1/200 prisbasbelopp för insatser och 1/133 prisbasbelopp för vinster (7 kap. 4 § och 8 kap. 4 § spelförordningen). Därutöver finns vissa särskilda begränsningar vad gäller s.k. tilläggs spel och bakospel. En särskild form av kasinospel är kortspel i turneringsform. En av flera förutsättningar för att tillhandahålla sådant spel är att det på spelplatsen inte förekommer annat spel som omfattas av spellagen (9 kap. 5 § 2 spellagen).

5.1.3 Spel på värdeautomater på andra platser än kasinon

Värdeautomater kan tillhandahållas på andra platser än på ett kasino. En sådan plats kan vara ett fartyg i internationell trafik. Spelet tillhandahålls då med den särskilda licenstyp som gäller för spel på sådana fartyg. Förutom värdeautomater kan licensen omfatta penningautomater. Skillnaden mellan dessa former av fysiska spelautomater är vinsterna. Spel på värdeautomater delar ut vinst i form av värdebevis, spelpolletter eller liknande, medan spel på penningautomater delar ut vinst i form av pengar (2 kap. 3 § 14 och 21 spellagen). Värdeautomater kan också tillhandahållas i samband med hotell- och restaurangverksamhet, med serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622), eller i samband med bingo. I sådana fall tillhandahålls själva spelet av ett bolag med licens som är förbehållen staten, medan den verksamhet vars lokaler används drivs i privat regi. Själva spelplatsen ska anmälas till Spelinspektionen. Den som upplåter sin lokal för värdeautomater får sedan del av överskottet från spelverksamheten.

På ett fartyg får det som högst finnas 75 penning- och värdeautomater (8 kap. 9 § spelförordningen). Antalet värdeautomater på övriga platser får sammanlagt uppgå till högst 7 500 och som högst får fem värdeautomater placeras på en enskild spelplats (3 kap. 7 § spelförordningen och 5 kap. 7 § 2 spellagen). När värdeautomater tillhandahålls på andra platser än på ett kasino gäller delvis andra bestämmelser än de som gäller för värdeautomater på ett kasino. Bestämmelserna är mer begränsande och strikta, vilket framgår av 3 kap. 7–10 §§ och 8 kap. 9–12 §§ spelförordningen. En insats i spel på en penning- eller värdeautomat på ett fartyg får som huvud-

regel uppgå till högst 1/4 000 prisbasbelopp för varje vinstmöjlighet och värdet av vinsten högst 1/200 prisbasbelopp. För värdeautomater på andra platser får insatsen uppgå till högst 1/7 000 prisbasbelopp och värdet av vinsten får inte vara högre än 100 gånger värdet av insatsen i spelet. För spel på den sistnämnda kategorin av värdeautomater gäller dessutom en särskild förlustgräns som innebär att en enskild spelare inte ska kunna förlora mer än 5 000 kronor under en vecka (3 kap. 7 a § spelförordningen).

5.2 Införandet av kasinon i Sverige

5.2.1 Kasinon i en historisk kontext

Kasinospel har funnits i Europa sedan 1700-talet. Med kasinospel avses internationellt ofta både spel som roulett, kortspel, tärningsspel och spel på olika penning- och varuautomater. Internationellt har kasinospel ofta spelats i särskilda lokaler, s.k. kasinon. I dagens kasinon övervakas i regel spelet av kameror och anställd personal och reglerna för kasinospelen är i princip desamma världen över.

I Sverige har det länge funnits lagliga möjligheter att spela olika typer av kasinospel, men fram till år 2000 fanns det inga kasinon i Sverige. Under senare delen av 1900-talet diskuterades det som benämndes *kasinospelsverksamhet av internationellt slag* eller *internationella kasinon* i ett flertal lagstiftningsprodukter. Det var dock först den 1 juli 1999 som kasinolagen (1999:355) infördes. Genom lagen fick regeringen möjlighet att bevilja tillstånd för att driva kasino i Sverige. Ett sådant tillstånd kunde regeringen ge till ett företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägdes av staten. I slutet av 1999 fattade regeringen ett beslut som innebar att AB Svenska Spel fick öppna kasino på fyra orter i Sverige. För att bedriva verksamheten bildade Svenska Spel det helägda dotterbolaget Casino Cosmopol AB som under de efterföljande åren startade verksamhet i Göteborg, Malmö, Stockholm och Sundsvall.

År 2018 genomfördes en omreglering av spelmarknaden och ett licenssystem infördes. Spellagen infördes och kasinolagen upphävdes. Regleringen kring kasinon omarbetades till viss del och flyttades till spellagen. Sedan spellagen trädde i kraft är det Spelinspektionen som beviljar licens för statligt spel.

5.2.2 Kasinoverksamhetens syfte

Frågan om kasinon skulle tillåtas i Sverige diskuterades under en lång tid innan så blev fallet. När frågan ställdes på sin spets under 1990-talet behandlades frågan bl.a. av den s.k. Lotteriutredningen. I delrapporten *Kasinoverksamhet i folkrörelsernas tjänst?* (SOU 1992:33) var de huvudargument som lyftes fram för ett sådant införande att kasinoverksamhet skulle generera intäkter till staten och motverka illegal spelverksamhet. Enligt utredningens uppskattningar skulle tre kasinon kunna generera ett årligt överskott om 200–300 miljoner kronor. Kasinoverksamheten skulle också medföra en sanering av den illegala spelmarknaden. Okontrollerat

illegalt kasinospel skulle nämligen kanaliseras till ett kontrollerat legalt alternativ (samma betänkande s. 78).

Regeringen var av uppfattningen att Lotteriutredningens uttalanden om att införandet av kasinon skulle sanera den illegala spelmarknaden var väl optimistiska. Att införa kasinon skulle dock enligt regeringen ändå kunna få betydande effekter i den riktningen. Sådana effekter hade enligt uppgift noterats när legala kasinon etablerades i andra länder, t.ex. Danmark. Regeringen bedömde vidare, med utgångspunkt i Lotteriutredningens beräkningar och erfarenheterna från andra länder, att kasinoverksamheten skulle kunna ge betydande intäkter till staten. Eftersom kasinoverksamhet är mycket personalintensiv skulle en etablering av kasinon också kunna skapa arbetstillfällen. Fem eller sex kasinon kunde skapa 600–700 arbetstillfällen, varav 200 på ett större kasino i Stockholm. Det som talade emot att tillåta kasinon var att spel på kasino skulle kunna leda till en ökning av både överdrivet spelande och brott i samband med verksamheten. Vid en avvägning bedömdes skälen för att införa kasinon väga tyngre än de skäl som talade emot. Regeringen ansåg dock att det var mycket viktigt att samtidigt motverka negativa sociala konsekvenser av spelandet genom kontroll och väl genomtänkta förebyggande åtgärder (prop. 1998/99:80 s. 26 och 27).

När spellagen infördes i samband med omregleringen av spelmarknaden gjordes ingen förnyad bedömning kring om det skulle finnas kasinon i Sverige eller inte. Utifrån genomförda kartläggningar konstaterades det dock att kasinoverksamheten inte hade medfört att det problematiska spelandet hade ökat. Det konstaterades också att införandet av lagliga kasinon endast hade haft en marginell inverkan på omfattningen av det illegala spelet (prop. 2017/18:220 s. 111).

5.2.3 Statens roll på spelmarknaden

Under 1990-talet uttalade regeringen i förarbeten till lagändringar på spelområdet att dess uppfattning var att staten även i framtiden borde äga, styra eller på annat sätt ha insyn i de stora aktörerna på spelmarknaden. Det sades också att de statliga bolagen borde få licens för riskfyllda spelformer och spelformer som kan motverka okontrollerat illegalt spelande (prop. 1995/96:169 s. 12). Regeringens ställningstagande i den frågan upprepades när frågan om införandet av kasinon behandlades i förarbeten några år senare. Den bedömning som gjordes då var att det inte kunde komma i fråga att ge någon annan aktör än ett statligt företag tillstånd att driva kasinoverksamhet. Om verksamheten drevs av ett statligt bolag fanns det nämligen en möjlighet att snabbt styra verksamheten genom ägardirektiv om det bedömdes nödvändigt för att motverka att verksamheten orsakade negativa konsekvenser (prop. 1998/99:8 s. 28).

En central fråga när spelmarknaden omreglerades var vilken roll staten skulle ha på den omreglerade spelmarknaden. I förarbeten till spellagen konstaterades att syftet med att ha statligt monopol för spelformen spel på kasino var att uppnå flera av de bakomliggande ändamålen med spelregleringen, bl.a. att skapa ett ansvarsfullt spelande, begränsa de negativa sociala konsekvenserna av spel och motverka kriminalitet. Avgörande för vilka spelformer som fortsatt skulle vara förbehållna staten var riskerna

med spelformen och möjligheten att uppnå ett effektivt konsumentskydd genom sådan ensamrätt (prop. 2017/18:220 s. 112).

6 Dagens kasinoverksamhet

6.1 Casino Cosmopol

Som mest har det funnits fyra kasinon i Sverige. I dag finns det dock endast ett kasino kvar och det är kasinot i Stockholm. Det kasinot har sedan en tid tillbaka öppet fyra dagar i veckan. I Casino Cosmopols kasinoverksamhet arbetar i dag ca 200 personer. En större del av dessa arbetar på kasinot i Stockholm. Casino Cosmopol stängde kasinot i Sundsvall år 2020. I Svenska Spels årsredovisning för 2020 konstaterades att stängningen bl.a. berodde på ett minskat besöksantal och vikande lönsamhet under många år. I februari 2024 stängdes även verksamheterna i Göteborg och Malmö. Det motiverade Svenska Spel bl.a. med att verksamhetens förluster skulle begränsas. I avsnitt 4.3 redovisas bolagets resultat de senaste åren närmare.

Genom s.k. ägaranvisningar kan regeringen ge instruktioner till en styrelse i ett statligt ägt bolag. I ägaranvisningarna till Svenska Spel anges bl.a. att bolaget eller dess helägda dotterbolag, inom ramen för spellagen och bolagsordningen, ska erbjuda spelverksamhet på fysiska kasinon. En följd av det är att all kasinoverksamhet som drivs av Svenska Spels dotterbolag Casino Cosmopol inte får avvecklas på affärsmässiga grunder. Det innebär att kasinot i Stockholm kommer att finnas kvar även framöver om inte de lagliga förutsättningarna att driva kasino eller ägaranvisningarna ändras.

6.2 Krav på kasinoverksamheten

Casino Cosmopol har licens för spel på kasino som löper till den 31 december 2025. Därefter kan bolaget få ny licens för sådant spel. Bolag med statlig licens för spel på kasino omfattas i likhet med övriga licenshavare av spellagens krav på att spelverksamhet ska vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivs på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. Det ska också finnas ett starkt konsumentskydd och en hög säkerhet i själva spelet. Spellagens bestämmelser om licenshavarnas spelansvar omfattar också särskilda förbud och påbud. Licenshavare får bl.a. inte ge en person under 20 år tillträde till ett kasino (14 kap. 2 och 3 §§). De ska vidare tillhandahålla verktyg som gör det möjligt för spelare att bedöma sitt spelbeteende och stänga av sig från spelande (14 kap. 11 och 12 §§). En del av spelansvaret är den s.k. omsorgsplikten, som innebär en skyldighet för licenshavare att motverka överdrivet spelande på individnivå (14 kap. 1 §). Av ägaranvisningar för Svenska Spel anges vissa riktlinjer för spelformen spel på kasino vad gäller marknadsföring och genomförandet av omsorgsplikten samt uppdragsmål kopplade till dessa områden. Riktlinjerna såvitt avser omsorgsplikten ställer bl.a. krav på att

det ska genomföras uppsökande omsorgssamtal, särskilt för spelare som är 20–24 år.

Enligt huvudregeln i spellagen ska alla licenshavare registrera den som deltar i spel (12 kap. 1 §). En aktör med licens för spel på kasino ska dessutom vidta vissa åtgärder i syfte att förebygga och avslöja brott. En sådan licenshavare ska därför övervaka spelet och lokalerna med hjälp av kameror samt föra register över alla besökare, oavsett om de deltar i spel eller inte (5 kap. 6 § spellagen). Registreringen av spelare är en förutsättning för att bestämmelser om t.ex. åldersgränser, omsorgsplikt och självavstängning ska fungera, men också för tillämpningen av penningtvättslagens regler om bl.a. kundkännedom (3 kap. lagen [2017:630] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism [penningtvättslagen]). Bestämmelserna i penningtvättslagen ställer krav på licenshavarna att vidta riskbaserade åtgärder för att motverka att den egna verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, som beskrivs närmare i avsnitt 7.2, har i sin nationella riskbedömning 2020/21 (A052.211/2021) påtalat att det finns en hög risk för att spelbolag används för penningtvätt. Spel på kasino är en av de spelformer där risken för penningtvätt bedöms vara störst. Det beror bl.a. på höga insatser i spelen och att kontanter används i verksamheten.

6.3 Kasinoverksamhetens resultat

Omsättningen, dvs. intäkter efter utbetalda vinster, på den svenska spelmarknaden har ökat sedan omregleringen. Omsättningen var knappt 24,8 miljarder kronor 2019 och 27,13 miljarder kronor 2023, vilket innebär en ökning med 9,3 procent (se tabell 1 nedan). För spel på kasino har omsättningen under samma tidsperiod i stället mer än halverats. Enligt Statskontoret motsvarade spel på kasino omkring 4 procent av den totala omsättningen på den svenska spelmarknaden år 2019 (Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden – Slutrapport, 2022:5 s. 34). År 2023 hade den siffran minskat till 1,7 procent. Under första kvartalet 2024 omsatte spel på kasino 65 miljoner kronor. Det motsvarar mindre än 1 procent av omsättningen för hela spelmarknaden under samma period (6 668 miljoner kronor).

Tabell 1 Omsättning hos spelföretag med svensk licens 2019–2023 uppdelat på spelformer (miljarder kronor)

	2019	2020	2021	2022	2023
Kommersiellt onlinespel och vadhållning	14,02	15,16	16,12	17,14	17,03
Statligt lotteri och värdeautomater	5,91	5,44	5,83	5,80	5,59
Spel på kasino	0,98	0,20	0,28	0,53	0,47
Lotterier	3,41	3,55	3,49	3,55	3,60
Bingo i bingohall	0,23	0,18	0,18	0,18	0,19
Landbaserat kommersiellt spel (t.ex. restaurangkasino)	0,23	0,17	0,12	0,22	0,23
	24,78	24,80	26,05	27,44	27,13

Anm.: Uppgifterna är hämtade från Spelinspektionen och avser intäkter efter avdrag för utbetalda vinster.

Antalet besök på kasinona i Sverige har minskat stadigt under de senaste åren. Under 2023 besökte 99 468 personer de tre kasinona vid totalt 403 225 tillfällen. Fem år tidigare, dvs. 2018, genomförde 171 494 personer totalt 825 604 besök. Under samma period minskade även antalet kasinon från fyra till tre genom nedstängningen av kasinot i Sundsvall 2020. En mindre del av det minskande antalet besök 2022 jämfört med tidigare år kan förklaras med den nedstängningen. Efter 2022 har dock antalet besök fortsatt att minska.

Casino Cosmopols kasinoverksamhet gick under 2023 med en förlust om 191 miljoner kronor. Nettospelomsättningen var samma år 473 miljoner kronor. Fördelningen av intäkterna sett till de olika speltyper som finns på kasinona har varit oförändrad över tid. Omkring hälften av intäkterna kommer från spel på värdeautomater och resterande från olika former av kasinospel.

Tabell 2 Utveckling av kasinoverksamheten 2017–2023

År	Antal kasinon	Antal besök	Unika besökare	Omsättning (MSEK)	Resultat (MSEK)
2017	4	878 412	181 527	1 128	449
2018	4	825 604	171 494	1 101	415
2019	4	739 282	155 344	973	67
2020		-	-	196	-441
2021		-	-	276	-283
2022	3	429 103	97 316	534	-61
2023	3	403 225	99 468	473	-191

Anm.: Uppgifterna är hämtade från Svenska Spel och avser Casino Cosmopols verksamhet på de kasinon som var öppna respektive år. Under perioden 30 mars 2020 till 10 juli 2021 var samtliga kasinon stängda på grund av pandemirestriktioner. Med omsättning avses intäkter efter avdrag för utbetalda vinster.

Vid kontakter mellan Finansdepartementet och Svenska Spel har det framkommit att Svenska Spel anser att det troligen finns flera förklaringar till att antalet besök på kasinona har minskat. Alla kasinon var stängda

under stora delar av 2020 och 2021 till följd av pandemirestriktioner. Spelarna ändrade då sitt konsumtionsmönster och det nya mönstret har till viss del kvarstått även efter det att pandemirestriktionerna hävdes. Allt fler spelare väljer därför i dag att spela på onlinekasino i stället för att spela på ett fysiskt kasino. Därutöver har en skärpt reglering kring penningtvätt och spelansvar påverkat kundernas vilja att besöka kasinon, inte minst eftersom användningen av kontanter har försvårats. Svenska Spels uppfattning om att många gäster under senare år har ersatt kasinobesök med spel på onlinekasino delas av Statskontoret (2022:5 s. 99).

Tre kasinon har avvecklats till följd av bristande lönsamhet. Nedstängningen av kasinoverksamheterna i Malmö och Göteborg i februari 2024 syftade till att begränsa verksamhetens förluster. Enligt Svenska Spel hade Casino Cosmopol dessförinnan kämpat med lönsamheten i flera år och vidtagit flera åtgärder för att vända utvecklingen. Det handlade bl.a. om en omställning av hela organisationen, förändring av öppettiderna från sju till fyra dagar i veckan, ett nytt förenklat restaurangkoncept samt neddragning av personal.

6.4 Förekomsten av illegala kasinon

En utredning fick 2005 i uppdrag att kartlägga förekomsten av sociala eller hälsomässiga skadeverkningar – i synnerhet spelberoendeproblem – och brottslighet i samband med Casino Cosmopols kasinoverksamhet. I uppdraget ingick bl.a. att undersöka hur det illegala spelet hade påverkats av att det hade införts lagliga kasinon i Sverige. I betänkandet Internationella kasinon i Sverige – En utvärdering (SOU 2006:64) konstaterade utredningen att etableringen av kasinon endast hade haft en marginell inverkan på omfattningen av det illegala spelet. Bedömningen baserade sig bl.a. på uppgifter från polisen, företrädare för den dåvarande spelmyndigheten Lotteriinspektionen och Brottsförebyggande rådet, erfarenheter från Danmark och Finland, samt forskning på området.

Polismyndigheten har i en skrivelse till Finansdepartementet (Fi2023/03314) uttalat att det saknas säkra uppgifter över hur vanligt förekommande det är med landbaserat illegalt spel, dvs. olaglig kasinoverksamhet. För det geografiska området Stockholm finns dock viss kunskap. I Stockholmsområdet finns ett antal illegala spelplatser. Sådana illegala spelplatser har främst drivits av aktörer med kopplingar till vissa kriminella nätverk. Spelet är ofta fokuserat till kortspel, men det förekommer även vadhållning på livesport. Polisen gör bedömningen att den illegala spelmarknaden ger den organiserade brottsligheten en möjlighet att tvätta och omsätta brottsvinster. Spelplatserna besöks av både personer som är kriminellt belastade och personer som inte är det. Bilden för resten av landet är bristfällig, men det är troligt att det finns illegala spelplatser även i mindre orter.

Enligt Polismyndigheten är det osannolikt att en nedstängning av samtliga legala kasinon inte skulle få någon form av påverkan på den illegala spelmarknaden. En andel av dem som tidigare nyttjat de legala etableringarna kommer sannolikt att övergå till de illegala.

6.5 Kasinoverksamhet i andra länder

Regleringen av spel om pengar varierar mellan olika länder i Europa och inom EU. Spel på kasinon är inte tillåtet i vare sig Island eller Norge. Det finns sju kasinon i Danmark, vilket är en minskning med ett kasino sedan 2019. Omsättningen på danska kasinon har minskat med 3 procent mellan åren 2019 och 2023. I Finland fanns det under en kortare period två kasinon, men ett av dem stängdes ned 2023. Det saknas offentlig statistik för omsättningen av den kasinoverksamheten. Spel på penning- och värdeautomater har under perioden 2019 till 2023 minskat med ca 35 procent i Danmark och Finland. Uppgifterna är inhämtade från Spelinspektionen (Fi2024/00261).

Av uppgifterna som inhämtats från Spelinspektionen följer även att det inom EU finns totalt 900 kasinon. En del av dessa erbjuder endast spel på penning- och värdeautomater. Omsättningen för kasinon inom EU gick ned kraftigt till följd av nedstängningar med anledning av pandemi-restriktioner under 2020 och 2021. Många kasinon har sedan dess återhämtat sig och har i dag en högre omsättning än före pandemin. Andra kasinon har i dag en omsättning som är lägre än åren före pandemin. Totalt sett har omsättningen för kasinon inom EU ökat något sedan 2019, medan omsättningen för spel på penning- och värdeautomater har gått ned.

7 Det ska inte längre vara tillåtet att driva kasinon i Sverige

7.1 Ett statligt bolag ska inte kunna tillhandahålla spel på kasino

Regeringens förslag: Spelformen spel på kasino ska inte längre ingå i licenstypen statligt spel.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *AB Svenska Spel (Svenska Spel)*, *Finansinspektionen*, *Folkhälsomyndigheten*, *Polismyndigheten*, *Spelberoendes riksförbund*, *Säkerhetspolisen* och *Åklagarmyndigheten*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Svenska Spel delar bedömningen i promemorian att de ursprungliga syftena med att inrätta statliga kasinon, som var att generera intäkter till staten och motverka illegalt spel, inte längre kan uppfyllas. Bolaget ställer sig därför bakom förslaget att statliga kasinon bör upphöra som spelform, vilket skulle innebära att Casino Cosmopol avvecklas. Bolaget gör bedömningen att det inte finns möjlighet att bedriva verksamheten med lönsamhet, varken på kort eller lång sikt. Svenska Spel förklarar utvecklingen med att allt fler väljer att spela kasinospel och poker online i stället för på kasino. Samtidigt, menar bolaget, har kostnaderna för att driva verksamheten ökat, inte minst på grund av de allt kraftfullare åtgärder som behöver vidtas för att motverka penningtvätt och för att

uppfylla spellagens krav på omsorgsplikt. Folkhälsomyndigheten lyfter bl.a. att spelandet som sker inom den aktuella kasinoverksamheten har en hög riskpotential för spelproblem och tillgänglighetsbegränsande åtgärder till skadliga produkter kan vara positiva ur ett folkhälsoperspektiv. Myndigheten lyfter också vikten av att följa utvecklingen av spelproblem vid en nedläggning av statliga kasinon för att säkerställa att en eventuell förflyttning av spel på kasino till spel på onlinekasino inte leder till ökade spelproblem.

Endast en remissinstans, *Unionsgruppen*, som består av en grupp anställda på Casino Cosmopol, avstyrker förslaget. Unionsgruppen framhåller bl.a. att det är möjligt att fortsätta bedriva landbaserade kasinon i statlig regi utan att gå med förlust. Det som enligt Unionsgruppen talar emot förslaget är bl.a. att Casino Cosmopol har ett viktigt samhällsuppdrag som går utöver att generera intäkter. Verksamheten syftar till att erbjuda en säker och reglerad spelmiljö som skyddar spelarna och minimerar riskerna för spelberoende och ekonomiska problem. Unionsgruppen lyfter vidare att konsumentskyddet hos alternativa spelformer är sämre än vid spel på kasino. Det framhålls t.ex. att spelet på restaurangkasino i praktiken har samma insatsnivåer som på Casino Cosmopols kasinon, men restaurangkasinon erbjuder mycket sämre odds och mindre spelansvar.

Svenska Postkodföreningen anser att det är tveksamt att lägga ned det sista statliga kasinot för att det inte är lönsamt med hänsyn till den roll som staten ska ha på spelmarknaden.

Några remissinstanser påtalar att förslaget innebär att möjligheterna att spela kasinospel lagligt minskar. Det gäller bl.a. Unionsgruppen som särskilt framhåller landbaserad poker som inte är i turneringsform. Det gäller också *Branschorganisationen för onlinespel (BOS)* som saknar betryggande svar kring framtida möjligheter att genomföra landbaserade pokerturneringar, som t.ex. svenskt mästerskap i poker, och *Sveriges advokatsamfund* som menar att förslaget öppnar upp för att denna typ av spel endast kan ske genom illegala kasinoverksamheter.

Några remissinstanser, t.ex. *Spelinspektionen* och *Spelbranschens riksförbund (Sper)*, framhåller risken för att den illegala spelmarknaden ökar om förslaget genomförs. Svenska Spel delar promemorians bedömning att förslaget inte bör påverka det illegala spelandet mer än marginellt och påtalar att kasinospel i dag kan spelas på andra lagliga sätt, nämligen online eller på restaurangkasino, i större utsträckning än vad som var fallet när statliga kasinon inrättades.

Enstaka remissinstanser, som t.ex. Unionsgruppen, lyfter att kasinoverksamheten skapar arbetstillfällen och lockar turister till Sverige. Folkhälsomyndigheten anser att de negativa konsekvenserna av nedläggningen på så sätt att 200 personer förlorar sina arbeten, kan och bör motverkas av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och att promemorians motiv till avvecklandet väger tyngre.

Skälen för regeringens förslag

Kasinoverksamheten genererar inte längre förväntade intäkter till staten

Av de uppgifter som Spelinspektionen inhämtat om utvecklingen av kasinospel i andra europeiska länder går det inte att utläsa att det skulle vara en internationell trend att efterfrågan på spel på kasino minskar. Det

är samtidigt inte möjligt att dra någon slutsats utifrån samma uppgifter om att det skulle vara enbart en svensk trend. Även i Finland och Danmark har omsättningen av spel på kasino och på värdeautomater minskat.

Som framgår av avsnitt 5.2 var ett av de huvudsakliga skälen till att kasinon infördes i Sverige att verksamheten skulle gå med överskott och därigenom generera intäkter till staten. Omsättningen för den kasinoverksamhet som Casino Cosmopol bedriver motsvarade år 2023 1,7 procent av omsättningen på den legala spelmarknaden som helhet. För första kvartalet 2024 var motsvarande andel mindre än 1 procent. Förväntansbilden när kasinoverksamheten först etablerades var att tre kasinon skulle generera ett överskott till staten om 200–300 miljoner kronor per år. Som framgår av tabell 2 i avsnitt 6.3 är det emellertid många år sedan verksamheten genererade resultat som var i närheten av den förväntansbilden. Casino Cosmopols kasinoverksamhet har i stället gått med förlust under ett antal år. Det påverkar i sin tur resultatet för den koncern som bolaget ingår i och de intäkter som moderbolaget Svenska Spel genererar till staten i form av utdelning. Casino Cosmopol har visserligen stängt ner tre av fyra kasinon, men denna åtgärd och övriga åtgärder som bolaget vidtagit får anses vara sådana som tar sikte på att begränsa förlusterna. Det är därför inte förväntat att kasinoverksamhetens resultat kommer att vända under kommande år. Förväntansbilden om stora intäkter kommer därmed inte att uppnås. *Svenska Spel* gör bedömningen att det inte längre finns förutsättningar att driva kasinoverksamheten med lönsamhet varken på kort eller lång sikt. Regeringen gör, till skillnad mot *Unionsgruppen*, mot den bakgrunden bedömningen att kasinoverksamheten inte längre kommer att generera förväntade intäkter till staten. Tvärtom är det förväntat att verksamheten fortsätter att gå med förlust.

Det är inte lämpligt att sänka kraven för att öka lönsamheten

Det finns flera förklaringar till att kasinoverksamheten inte längre är lönsam. Som Svenska Spel framhåller kan en bidragande orsak vara att det är alltmer kostsamt att driva verksamheten. I författningar och ägaranvisningar ställs höga krav på att verksamheten ska bedrivas på ett ansvarsfullt sätt och att spelproblem ska motverkas. Det ställs också höga krav på att verksamheten ska motverka penningtvätt. Att driva verksamheten samtidigt som de olika kraven följs är kostsamt och det kan bidra till en minskad lönsamhet. Att intresset för spel på kasino dessutom har avtagit under de senaste åren är ett faktum. Det kan finnas flera olika förklaringar till det. Det är tänkbart att de krav som ställs på verksamheten påverkar kundernas spelupplevelse. Enligt Svenska Spels uppgifter är det möjligt att vissa spelare upplever kasinoverksamheten som kontrollerande. En del i det kan vara att Casino Cosmopol har ansvar för att arbeta aktivt för att motverka spelproblem och att söka upp kunder som uppfattas ha en risk för överdrivet spelande. Därtill har penningtvättsregelverket blivit mer strikt genom åren. En följd av ett riskbaserat arbetssätt för att motverka penningtvätt och den höga risken för att kasinoverksamhet används för penningtvätt är att möjligheterna att betala spel på kasino med kontanter har minskat. Även det kan vara en bidragande faktor till att färre väljer att spela på kasino.

En förutsättning för att införa spel på kasino i Sverige var att det skulle ställas höga krav på att motverka de negativa konsekvenserna av spelandet. Riskerna för att verksamheten skulle medföra en ökning av överdrivet spelande och brott i samband med spel skulle undvikas. Avsikten var med andra ord att intäkterna till staten inte skulle genereras på bekostnad av spelarnas hälsa och att verksamheten inte skulle kunna utnyttjas av kriminella. Den målsättningen gäller än i dag. Det är både rimligt och nödvändigt att ställa höga krav både på tillhandahållandet av högriskspel och på en verksamhet som drivs av ett statligt bolag. Att sänka de krav som ställs på verksamheten vad gäller att motverka bl.a. spelproblem och penningtvätt för att i stället öka lönsamheten är därför inte ett alternativ. Staten ska varken tjäna pengar på bekostnad av personer med spelproblem eller driva verksamhet som kan utnyttjas av kriminella.

Kasinoverksamheten motverkar inte illegalt spel i någon större utsträckning

Introduktionen av kasinon i Sverige fick inte den förväntade effekten att den illegala spelmarknaden skulle minska i omfattning. Som framgår av avsnitt 6.4 konstaterades det i en utvärdering från år 2006. Utvärderingen som alltså genomfördes några år efter inrättandet av det första kasinot visade att den illegala spelmarknaden endast hade påverkats marginellt av att det införts lagliga alternativ för spelarna. Det går samtidigt inte att utesluta att det faktum att det har funnits legala kasinon i Sverige i 24 år kan ha haft betydelse för hur den illegala spelmarknaden har utvecklats fram till i dag.

Frågan är i vilken utsträckning den kasinoverksamhet som drivs i dag motverkar illegalt spel. Även om verksamheten inte längre genererar intäkter till staten skulle det kunna finnas skäl att ha kvar verksamheten om den motverkar illegalt spel på ett tillräckligt effektivt sätt. En viss kostnad för verksamheten skulle i sådana fall kunna anses motiverad. Avgörande för den frågan är om, och i så fall hur mycket, den illegala spelmarknaden skulle öka i omsättning om kasinoverksamheten lades ned.

Polismyndigheten har gjort bedömningen att det är sannolikt att en andel spelare kommer att söka sig till illegala kasinon om alla de legala alternativen försvinner. Förslaget innebär visserligen inte att alla legala alternativ till kasinospel försvinner. Regeringen bedömer dock, i likhet med bl.a. *Spelinspektionen* och *Sper*, att förslaget trots det kan leda till att det illegala landbaserade kasinospelet ökar. Hur stor påverkan förslaget kan få på den illegala spelmarknaden är dock svårt att säga med säkerhet. Tre av fyra kasinon har redan stängt ned och den kasinoverksamhet som kvarstår får anses vara småskalig i förhållande till den kasinoverksamhet som bedrevs under 2000- och 2010-talen. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om den kasinoverksamhet som drivs i dag kan hindra den illegala spelmarknaden från att växa. Det finns endast ett kasino och det är beläget i Stockholm. Att det finns ett kasino i Stockholm som utgör ett lagligt alternativ till illegalt spel kan antas ha mycket begränsad betydelse för merparten av de människor som bor utanför Stockholmsområdet. Därtill har det kasinot sedan en tid tillbaka endast öppet fyra dagar i veckan. Som en jämförelse kan nämnas att den kasinoverksamhet som enligt utvärderingen år 2006 endast påverkade den illegala spelmarknaden

marginellt bestod av fyra kasinon, med mer generösa öppettider och på fyra olika orter i landet. I kommande avsnitt behandlas frågan om lagliga möjligheter till kasinospel på annan plats än kasino. Det kan dock redan nu framhållas att även om det sista kasinot stänger ned så kommer det kvarstå andra lagliga spelformer, som t.ex. restaurangkasino och onlinekasino. Liksom *Svenska Spel* påpekar kan kasinospel spelas på andra lagliga sätt i större utsträckning i dag än vad som var fallet när statliga kasinon inrättades. Det kan även tilläggas att varken *Polismyndigheten* eller *Säkerhetspolisen* har synpunkter på förslaget. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att den kasinoverksamhet som bedrivs i dag bör kunna stängas ned utan att den illegala spelmarknaden ökar i någon större utsträckning. Precis som *Folkhälsomyndigheten* framhåller kan det finnas anledning att följa utvecklingen på spelmarknaden. Spelinspektionen har vidare lyft att myndigheten vid behov kan komma att öka sin tillsyn över illegalt landbaserat spel.

Det finns andra lagliga möjligheter att spela kasinospel

En avveckling av statliga kasinon väcker frågan om vilka alternativa spel om pengar som är tillåtna på spelmarknaden. Några remissinstanser, t.ex. *BOS*, *Sveriges advokatsamfund* och *Unionsgruppen*, lämnar synpunkter som helt eller delvis rör frågan.

Det aktuella förslaget innebär ett borttagande av spel på kasino och inte ett borttagande av allt kasinospel. Ett kasino är enligt spellagens definition en särskild lokal för spel om pengar och sådant spel kan tillhandahållas med statlig licens (se avsnitt 5.1). Det finns dock flera möjligheter att tillhandahålla kasinospel, värdeautomater och kortspel i turneringsform på andra platser än ett kasino. En redogörelse för några av dessa möjligheter finns i avsnitt 5.1.2 och 5.1.3. Därtill kan det nämnas att det kan vara möjligt för en licenshavare med licens att tillhandahålla onlinekasino att anordna t.ex. ett svenskt mästerskap i poker med stöd av bestämmelsen i 9 kap. 7 § spellagen (prop. 2017/18:220 s. 128 och 313). Som påpekas i föregående avsnitt är utrymmet för att tillhandahålla och spela kasinospel på andra platser än på ett kasino större i dag jämfört med när kasinon inrättades. Regeringen delar därmed inte Sveriges advokatsamfunds uppfattning att förslaget öppnar upp för att denna typ av spel endast kan ske genom illegala kasinoverksamheter. Till skillnad mot *BOS* anser regeringen dessutom att det fortfarande kommer finnas möjligheter att bedriva landbaserade pokerturneringar. Regeringen instämmer i det som *Unionsgruppen* anför om att förslaget påverkar möjligheten att spela pokerspel med högre insatser. Det kommer dock, även om förslaget genomförs, att vara möjligt att spela poker i turneringsform samt för lägre belopp både på restaurangkasinon och i privata sammanhang.

Som redogörs för i avsnitt 5.2 har det inte funnits kasinon i Sverige historiskt sett och sådant spel kan därför inte anses vara en nödvändig del av spelmarknaden. Mot den bakgrunden, och det faktum att det finns andra legala alternativ till kasinospel, anser regeringen att det finns tillräckligt goda möjligheter att spela kasinospel i Sverige även om statliga kasinon avvecklas.

Det finns inga övertygande skäl till att staten ska driva kasinon

De huvudsakliga anledningarna till introduktionen av kasinon i Sverige var att verksamheten förväntades generera intäkter till staten och motverka illegalt spel. Med hänsyn till att kasinoverksamheten i dag både går med förlust och endast påverkar den illegala spelmarknaden i mindre mån kan verksamheten inte längre anses fylla sitt syfte. Enstaka remissinstanser, som t.ex. *Unionsgruppen* och *Svenska Postkodsförbundet*, lyfter att Svenska Spel har ett viktigt samhällsuppdrag respektive att staten har en särskild roll på spelmarknaden. Med det får förstås att konsumenter har ett legitimt intresse av att kunna spela kasinospel på ett kasino, samt att verksamheten kan användas som ett verktyg för att motverka överdrivet spelande. Det skulle visserligen kunna framhållas att konsumenter i Sverige borde ha en laglig möjlighet att spela på kasino även framöver. Rimligheten i att staten driver verksamhet som består av högriskspel och som går med förlust i det syftet kan dock ifrågasättas. Därtill kommer att konsumenterna på lagligt sätt kan spela kasinospel både online och på andra fysiska spelplatser även om Casino Cosmopols kasinoverksamhet stängs ned. Att konsumenterna kan få liknande spelupplevelser på onlinekasinon, är dessutom antagligen en viktig delförklaring till att besökarna till Casino Cosmopol blivit färre. Vid landbaserat spel finns visserligen en möjlighet till personlig kontakt med spelarna som gör att problematiskt spelande kan uppmärksammas. Det framstår dock som motsägelsefullt att staten ska tillhandahålla spel som är förenat med hög risk för att utveckla spelproblematik i syfte att motverka problematiskt spelande. Samtliga aktörer med svensk spellicens har en skyldighet att motverka ett överdrivet spelande på individnivå. Som *Folkhälsomyndigheten* framhåller kan åtgärder som begränsar tillgängligheten av högriskspel dessutom vara positiva för att minska risken för problematiskt spelande. Därtill finns det andra, mer effektiva åtgärder än att driva ett kasino, som staten kan vidta för att motverka spelproblem.

Kasinoverksamheten förväntades vidare bidra till att skapa arbetstillfällen. Det har den också gjort genom åren. I dag sysselsätter dock kasinoverksamheten endast ca 200 personer, varav merparten arbetar på kasinot i Stockholm, och därför är inte det heller ett tungt vägande argument till att ha kvar verksamheten. Regeringen delar således Folkhälsomyndighetens uppfattning att skälen för en nedläggning av kasino väger tyngre än möjligheten att kasinoverksamheten skapar arbetstillfällen. I konsekvensanalysen bedöms hur förslaget kan påverka turismen i Sverige.

Vid en samlad bedömning saknas det övertygande skäl till att staten ska fortsätta att driva kasino. Möjligheten att få licens för spel på kasinon bör, i likhet med vad majoriteten av remissinstanserna tillstyrker, därför tas bort. Följden av det är att kasinoverksamhet förbjuds och att det sista kasinot i Sverige kommer att stängas ned.

Ett borttagande av licens för spel på kasino kräver vissa följdändringar

Som redogjorts för i avsnitt 4 och 5 bygger spelregleringen på ett licenssystem med en viss överlappning mellan vissa spelformer och licenstyper. Stora delar av dagens reglering är vidare uppbyggd kring definitionen av uttrycket kasino. På fysiska platser kan kasinospel och spel på penning-

och värdeautomater tillhandahållas antingen på ett kasino eller på en annan plats. Systematiken i spellagen bygger på att spelplatsen avgör hur spelet får tillhandahållas och vilka regler som gäller i själva spelet. Det har bl.a. sin grund i att när sådant spel tillhandahålls på andra platser än på ett kasino så är spelet avsett att vara ett komplement till annan verksamhet. Spelet får därför inte tillhandahållas i en särskild lokal eller helt avskilt från annan verksamhet. För vissa spel följer det av att spelet tillhandahålls med en licens som inte omfattar spel på kasino, dvs. spel i en särskild lokal för sådant spel (se t.ex. 9 kap. 1 § och 10 kap. 1 § spellagen). Det kan också följa av bestämmelser om att spelet endast får tillhandahållas i samband med annan verksamhet (5 kap. 7 § och 9 kap. 2 § spellagen).

Förslagen i denna lagrådsremiss har inte till syfte att medföra några förändringar i sak vad gäller sådana kasinospel och spel på penning- och värdeautomater som tillhandahålls på andra fysiska platser än på ett kasino. Till följd av systematiken i regleringen kräver dock förslaget att det görs vissa följdändringar i regleringen av sådant spel. Det behövs exempelvis ändringar för att tydliggöra att spelet inte heller framöver får tillhandahållas i särskilda lokaler för sådant spel. I dag får det anses följa av 5 kap. 1 och 2 § tillsammans med 2 kap. 3 § 7 att spel på värdeautomater på andra platser än på ett kasino inte får tillhandahållas i ett särskilt rum för sådant spel. För att denna ordning ska bli tydlig framöver bör det dock framgå uttryckligen av författningstexten.

7.2 Spel på kasino bör inte ingå i någon licenstyp

Regeringens bedömning: Det bör inte göras ändringar som innebär att någon licenstyp ger rätt att tillhandahålla spel på kasino.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Folkhälsomyndigheten*, *Konkurrensverket*, *Konsumentverket*, *Polismyndigheten*, *Spelberoendes riksförbund* och *Spelinspektionen*, instämmer i eller har inga synpunkter på bedömningen. Spelberoendes riksförbund välkomnar att det inte längre kommer att vara tillåtet för någon aktör att tillhandahålla spel på ett kasino i Sverige.

Två remissinstanser, *Branschorganisationen för onlinespel (BOS)* och *Betsson Group*, avstyrker bedömningen. BOS anger bl.a. att kasinon är en del av spelmarknadens ekosystem och att en mogen spelmarknad bör ha ett komplett spelutbud. Enligt BOS bör en verksamhet som skapar arbetstillfällen, stärker Sverige som turistnation och som för många är en uppskattad och efterlängtd förströelse inte förbjudas. BOS menar vidare att privata bolag skulle kunna driva landbaserade kasinon i Sverige med lönsamhet, utan att tumma på strikta regelverk vad avser bl.a. konsumentskydd och penningtvätt. *Betsson Group* uppger att staten skapat ett konsumentbeteende genom att bedriva kasinon under många år. Ett förbud mot dessa riskerar främja kriminell verksamhet som då skulle fånga upp detta konsumentbeteende. Därutöver påtalar *Sveriges advokatsamfund* att det nogra bör övervägas om ett bättre konsumentskydd kan uppnås genom att tillåta kommersiella aktörer att bedriva kasinoverksamhet under svensk licens och under tillsyn av Spelinspektionen, i jämförelse mot att helt

förbjuda kasinon och därmed öppna upp för att denna typ av spel endast kan ske genom illegala kasinoverksamheter. Detta motiveras med att konsumentskyddet är centralt i spellagstiftningen.

Skälen för regeringens bedömning: När kasino introducerades i Sverige gjordes bedömningen att det inte kunde komma i fråga att ge tillstånd att driva kasinoverksamhet till någon annan aktör än ett statligt ägt bolag (prop. 1998/99:80 s. 28). Den bedömningen vidhölls när spelmarknaden omreglerades. När spellagen och dess licenssystem infördes var utgångspunkten att högriskspel i första hand skulle tillhandahållas av staten (prop. 2017/18:220 s. 112). Genom att verksamheten tillhandahölls av ett statligt bolag kunde ett starkt spelansvar upprätthållas och staten kunde styra verksamheten om den utvecklades i fel riktning. För vissa högriskspel bedömdes det dock inte möjligt att upprätthålla ett statligt monopol i praktiken. För sådana spelformer, som exempelvis onlinekasino, bedömdes det därför mer lämpligt att tillåta fri konkurrens inom licenssystemet och samtidigt skydda spelarna genom andra åtgärder. En förutsättning för att spelverksamhet på kasino ska få bedrivas i Sverige är därför att det görs inom ramen för ett statligt monopol. I denna lagrådsremiss föreslår regeringen författningsändringar som innebär att statliga kasinon ska avvecklas. En följd av det förslaget är att det inte kommer att finnas kasinon i Sverige. Enligt regeringens bedömning ger förslaget inte anledning till en ny bedömning i frågan om privata aktörer ska kunna driva kasinon i Sverige. Regeringen delar t.ex. inte *Sveriges advokatsamfunds* uppfattning att privata kasinon bör övervägas till följd av att dessa kan erbjuda ett bättre konsumentskydd än illegala kasinon. Som framgår av föregående avsnitt finns det fler licensformer, utöver statlig licens, som kan innefatta olika typer av kasinospel och kortspel i turneringsform. Berörda licenshavare som tillhandahåller sådana spel omfattas av spelagens högt ställda krav på konsumentskydd, vilket inkluderar en omsorgsplikt att motverka överdrivet spelande på individnivå. Inte heller ger det som *BOS* och *Betsson Group* anfört anledning till annan bedömning.

8 Penningtvättstillsyn på spelmarknaden

8.1 Tillsyn över spelverksamhet

I samband med genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i fortsättningen kallat penningtvättsdirektivet, utvidgades tillämpningsområdet för den svenska penningtvättsregleringen till att omfatta i princip alla tillhandahållare av spel. Direktivet har i huvudsak genomförts i svensk rätt genom penningtvättslagen.

Som en del av penningtvättsregleringen finns även i spellagen vissa särskilda bestämmelser om penningtvätt och spel. Enligt 1 kap. 2 § första

stycket 15 penningtvättslagen gäller lagen för fysiska och juridiska personer som driver spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen. Spelinspektionen har enligt 18 kap. 2 § spellagen tillsyn över att sådan verksamhet följer penningtvättslagen.

Spelinspektionen får, för de verksamhetsutövare som står under myndighetens tillsyn, meddela föreskrifter om undantag för vissa speltjänster från tillämpning av penningtvättslagen eller bestämmelser i den (8 kap. 1 § 1 penningtvättslagen och 20 § förordningen [2009:92] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, penningtvättsförordningen). Av penningtvättsförordningen framgår även att speltjänster som på sådant sätt får undantas gäller sådana speltjänster som med hänsyn till art, omsättning och andra relevanta omständigheter löper en låg risk för att utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Av Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SIFS 2019:2) framgår vilka speltjänster som undantagits från penningtvättslagens tillämpningsområde (1 kap. 2 §).

8.2 Risken för penningtvätt inom spelsektorn bedöms hög

Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism leds sedan 2018 av ett särskilt kansli vid Polismyndigheten. Funktionen består av representanter från 16 myndigheter, varav en är Spelinspektionen. Verksamhetsutövare och övriga berörda fysiska och juridiska personer kan i lämplig utsträckning ges möjlighet att delta i och bidra till samordningsfunktionens arbete.

Samordningsfunktionen ska löpande identifiera, kartlägga och analysera riskerna och metoderna för penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige samt sammanställa och offentliggöra nationella riskbedömningar som ska hållas uppdaterade. Funktionen har vidare till uppgift att ge information till verksamhetsutövare för att underlätta verksamhetsutövarnas allmänna riskbedömning, riskklassificering av kunder samt övervakning och rapportering av misstänkta aktiviteter och transaktioner och att fungera som ett forum för informationsutbyte och kunskapsöverföring för de myndigheter som utövar tillsyn över verksamhetsutövare (13–15 §§ penningtvättsförordningen).

Samordningsfunktionen anger i sin nationella riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/21 (A052.211/2021) att spelmarknaden är en sektor med en hög risk för penningtvätt. I rapporten anges att risken bedöms vara störst för kommersiellt onlinespel, kasinospel på de statliga kasinona och vadhållning, både online och landbaserat. Bedömningen grundas i huvudsak på höga insatser och vinster och hög omsättning. Vid onlinespel påverkas risken av att spelarna använder spelkonton och vid landbaserat spel av förekomsten av kontanter.

Europeiska kommissionen har den 27 oktober 2022 höjt sin riskvärdering för penningtvätt och terroristfinansiering av kommersiellt onlinespel och vadhållning till högsta nivå, nivå 4 (rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om bedömningen av risker

för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden och berör gränsöverskridande verksamhet, COM(2022) 554 final). Anledningen till höjningen är spelsektorns snabba ekonomiska tillväxt och tekniska utveckling.

Även Svenska bankföreningen har i en hotbilda-bedsömning för Sveriges banker (publicerad i maj 2023) konstaterat att spelsektorn medför en hög risk för penningtvätt. Enligt föreningen behöver verksamheter med risk för penningtvätt och finansiering av terrorism omfattas av samma reglering och tillsyn. Om banker ska kunna tillhandahålla konton till högriskverksamheter behöver regleringen och kontrollen av dessa enligt föreningen stärkas betydligt.

Finanspolis-sektionen, fortsättningsvis benämnd finanspolisen, är en del av underrättelseenheten på Polismyndighetens nationella operativa avdelning (Noa). En del av den information som ligger till grund för finanspolisens arbete kommer från verksamhetsutövare, t.ex. spelbolag, som enligt penningtvättslagen är rapporteringspliktiga. De senaste åren har rapporteringen till finanspolisen ökat stadigt och det är numera en betydande andel av dessa misstankerapporter som kommer från spelbranschen. Under 2022 skickade rapporteringspliktiga spelföretag in 9 procent av samtliga misstankerapporter, vilket i antal (3 897) var mer än en fördubbling från 2021 (1 444). Även år 2023 ökade antalet sådana misstankerapporter (4 995) med nästan 30 procent jämfört med det föregående året. Enligt finanspolisen kan en del av förklaringen till ökningen relateras till riktad återkoppling och utbildningsinsatser för spelbranschen (Finanspolisens årsrapporter för 2022 och 2023).

8.3 Periodisk rapporteringsplikt

De verksamhetsutövare som står under Finansinspektionens tillsyn ska periodiskt eller på begäran lämna uppgifter till inspektionen om sin verksamhet, sina kunder och andra förhållanden som är nödvändiga för att Finansinspektionen ska kunna bedöma den risk som kan förknippas med de verksamhetsutövare som står under dess tillsyn (7 kap. Finansinspektionens föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering och terrorism, FFFS 2017:11). Av dessa föreskrifter framgår att uppgifter ska lämnas om bl.a. företagens riskbedömning och rutiner och åtgärder för kundkänedom.

Den nämnda föreskriften har beslutats med stöd av bemyndigandet i 19 § penningtvättsförordningen, som anger att Finansinspektionen får meddela föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter enligt 8 kap. 1 § 21 penningtvättslagen för verksamhetsutövare som står under myndighetens tillsyn. Av 8 kap. 1 § 21 penningtvättslagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för vissa verksamhetsutövare att periodiskt eller på begäran lämna uppgifter om sin verksamhet, sina kunder och andra förhållanden som är nödvändiga för att tillsynsmyndigheter ska kunna bedöma den risk som kan förknippas med de verksamhetsutövare som står under tillsyn.

Sedan den 1 januari 2023 har även Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län ett bemyndigande om att meddela föreskrifter om

periodisk rapportering för sådana verksamhetsutövare som står under deras tillsyn (prop. 2021/22:251, bet. 2022/23:FiU15, rskr. 2022/23:33, SFS 2022:1537 och 2022:1540).

Bemyndigandena ger inte möjlighet för andra tillsynsmyndigheter på penningtvättsområdet än Finansinspektionen och Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län att meddela föreskrifter om periodisk rapportering.

8.4 Samordningsfunktionens rekommendation om periodisk rapporteringsplikt

Samordningsfunktionen lämnar i sin nationella riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/21 bl.a. en rekommendation om att det bör införas en periodisk rapporteringsplikt för de verksamhetsutövare som står under Spelinspektionens penningtvätts-tillsyn.

Samordningsfunktionen konstaterar att det saknas tydligt lagstöd för Spelinspektionen att regelbundet begära in sådana uppgifter från verksamhetsutövarna som är nödvändiga för en riskklassificering. En periodisk rapportering till myndigheten skulle innebära att avståndet mellan myndigheten och tillsynsobjekten minskar i dessa frågor och ökad löpande självkontroll bland verksamhetsutövarna, t.ex. genom att bolagen regelbundet får svara på frågor om förekomsten av styrande dokument och när dessa senast uppdaterats. Enligt samordningsfunktionen skulle det sammantaget bidra till en mer effektiv tillsyn där myndigheten snabbt kan ingripa om ett tillsynsobjekt uppenbart inte följer lagstiftningen.

9 Ett nytt bemyndigande för Spelinspektionen

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldighet för sådana verksamhetsutövare som driver spelverksamhet med stöd av licens eller registrering enligt spellagen att periodiskt eller på begäran lämna uppgifter om sin verksamhet, sina kunder och andra förhållanden. Föreskrifterna ska endast få omfatta sådana uppgifter som är nödvändiga för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den risk som kan förknippas med verksamhetsutövare som står under myndighetens tillsyn.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Det gäller bl.a. *Ekobrottsmyndigheten*, *Finansinspektionen* och *Spelinspektionen*. Ekobrottsmyndigheten konstaterar bl.a. att kriminella aktörer i allt högre grad utnyttjar spelkonton i penningtvättsupplägg där brottsvinster tvätts i syfte att försvåra

spårbarheten och ge sken av legitima transaktioner. Det ökar i sin tur behovet av en mer effektiv tillsyn.

Några remissinstanser, tex. *Spelbranschens riksorganisation* lyfter vikten av att Spelinspektionen inte utnyttjar bemyndigandet på ett sätt som leder till onödigt betungande administrativt arbete för verksamhetsutövarna och att spelbolagen får tillräcklig tid att anpassa sig till nya krav. *Branschorganisationen för onlinespel (BOS)* framhåller att det bästa sättet att bekämpa penningtvätt inom spelsektorn är att öka den extremt låga kanaliseringsgraden. Några remissinstanser, bl.a. *Aktiebolaget trav och galopp (ATG)*, påpekar att de olicensierade bolagen som inte följer svensk lagstiftning inte kommer att omfattas av de föreslagna kraven på rapportering.

Skälen för regeringens förslag

Tidigare överväganden om periodisk rapportering

Det var i samband med genomförandet av penningtvättsdirektivet som det infördes en rätt för Finansinspektionen att meddela föreskrifter om periodisk rapporteringsplikt (prop. 2016/17:173 s. 352–355). Vid samma tillfälle övervägdes även om den dåvarande tillsynsmyndigheten över verksamhetsutövare som bedriver spelverksamhet, Lotteriinspektionen, skulle få befogenhet att meddela föreskrifter om att dessa verksamhetsutövare periodiskt eller på begäran skulle lämna in sådana uppgifter som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna bedöma den risk som kan förknippas med verksamhetsutövarna.

Regeringen uttalade generellt att det som framför allt talar emot att införa en rätt att begära in uppgifter på det sättet är att det innebär en administrativ börda för verksamhetsutövarna. För att det ska anses motiverat att ge tillsynsmyndigheter rätt att begära in information av detta slag ansåg regeringen därför att det måste stå klart att informationen kan vara till nytta för tillsynsmyndigheten, inbegripet att denna har möjlighet att använda informationen på ett ändamålsenligt sätt. Det måste också stå klart att den tillkommande informationen är en nödvändig förutsättning för att myndigheten ska kunna bedriva en riskbaserad tillsyn (samma prop. s. 354).

Regeringen ansåg att det fanns en osäkerhet kring Lotteriinspektionens behov av att kunna begära information till riskklassificering och valde därför att avvakta med den frågan. Till följd av att Lotteriinspektionen hade möjlighet att undanta vissa speltjänster från penningtvättslagens tillämpningsområde ansågs det nämligen oklart hur många verksamhetsutövare som skulle stå under inspektionens tillsyn och vilken information som inspektionen skulle kunna behöva för att göra en riskklassificering (samma prop. s. 354 och 355).

Utredningen om stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism har i betänkandet *Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SOU 2021:42)* övervägt om Spelinspektionen borde få en rätt att meddela föreskrifter om periodisk rapportering (s. 477 och 478). Utredningen konstaterade att Spelinspektionens tillsyn enligt regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism omfattade 75 verksamhetsutövare. Periodisk rapportering ansågs inte vara en nödvändig förutsättning för att myndigheten skulle kunna bedriva en

riskbaserad tillsyn av sina verksamhetsutövare bl.a. eftersom det rörde sig om en begränsad mängd verksamhetsutövare.

Regeringen tog inte ställning till utredningens bedömning, utan konstaterade att eftersom utredningen inte lämnat något förslag om sådan periodisk rapportering så rymdes frågan inte inom ramen för det aktuella lagstiftningsärendet (prop. 2021/22:251 s. 103).

Det är möjligt att bedöma behovet av en periodisk rapporteringsplikt

Som framgår av avsnitt 4 bygger den svenska spelmarknaden sedan den 1 januari 2019 på ett licenssystem. De flesta spelformerna på spelmarknaden, t.ex. vadhållning och kommersiellt onlinespel, är sedan dess konkurrensutsatta och därmed öppna för alla spelföretag som har licens. Antalet licenshavare, och därmed antalet verksamhetsutövare som står under Spelinspektionens penningtvättstillsyn, kan variera över tid. Det kan t.ex. bero på att nya aktörer söker licens, att befintliga licenshavare omvärderar sitt deltagande på den svenska spelmarknaden eller på att Spelinspektionen återkallar licenser. Statskontoret har dock i slutrapporten Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden (2022:5) konstaterat att det under de närmast följande åren efter spellagens ikraftträdande varit relativt små förändringar när det gäller antalet licenshavare.

I dagsläget står ca 70 verksamhetsutövare under Spelinspektionens penningtvättstillsyn. Spelinspektionen har inom ramen för ett uppdrag som myndigheten fick från regeringen att följa upp utvecklingen av spelet och spelproblemen på spelmarknaden (Fi2021/03520), bedömt att det är sannolikt att antalet licenshavare inom kommersiellt onlinespel och vadhållning kommer att minska under de kommande åren till följd av konsolideringar på grund av sammanslagningar och uppköp (21Si2503 s. 11). Även med beaktande av att sådana förändringar kan komma att ske, får det dock anses att antalet verksamhetsutövare under Spelinspektionens tillsyn i det stora hela nu har stabiliserat sig. Till skillnad från vad som var fallet när regeringen senast bedömde om det skulle införas en rätt för Spelinspektionen att meddela föreskrifter om periodisk rapportering, kan det därför inte längre anses finnas sådana oklarheter om antalet verksamhetsutövare som medför att det inte vore möjligt att bilda sig en uppfattning om behovet av en sådan åtgärd.

En periodisk rapporteringsplikt bör övervägas

Förutom samordningsfunktionen har även Europeiska kommissionen och Svenska bankföreningen framhållit de höga riskerna för penningtvätt i spelsektorn (se avsnitt 8). Regeringen har även uttalat att det är en prioriterad fråga att allvarliga problem på spelmarknaden som t.ex. penningtvätt förhindras (prop. 2023/24:1 utg.omr. 17 avsnitt 18). Det finns därför anledning att överväga sådana åtgärder som kan effektivisera Spelinspektionens penningtvättstillsyn och motverka sådana allvarliga problem på spelmarknaden.

En anledning till att samordningsfunktionen rekommenderar att det införs en periodisk rapporteringsplikt för sådana verksamhetsutövare som står under Spelinspektionens tillsyn (se avsnitt 8.4), är att samordningsfunktionen bedömer att en sådan åtgärd kan leda till en mer effektiv penningtvättstillsyn. Som *Ekobrottsmyndigheten* konstaterar finns det ett

behov av en mer effektiv tillsyn bl.a. till följd av att kriminella kan använda spelkonton för penningtvättsupplägg. Det finns därför skäl att bedöma om en sådan periodisk rapporteringsplikt bör införas.

Spelinspektionen bör få rätt att meddela föreskrifter om periodisk rapportering

Spelinspektionen har beskrivit att myndighetens tillsyn består av såväl förebyggande insatser som skarp tillsyn genom inspektion i syfte att uppnå så hög grad av regelefterlevnad som möjligt. Vad gäller tillsynsaktiviteter rörande penningtvätt och finansiering av terrorism beskrivs det som komplexa ärenden med omfattande material. Tillsynen resulterar vidare i hög grad i beslut med ingripanden till följd av bristande regelefterlevnad (Spelinspektionens årsredovisningar för 2022 och 2023).

Sett till myndighetens beskrivningar av tillsynsverksamheten kan det konstateras att det är viktigt att Spelinspektionen har ett gott underlag för att kunna bedöma hur tillsynen bör bedrivas. Med ett bättre underlag skulle myndigheten ges ökade förutsättningar att bedriva riskbaserad tillsyn i form av t.ex. förebyggande insatser eller tillsyn genom inspektion. Riskerna för penningtvätt på spelområdet skiljer sig vidare åt beroende på t.ex. vilken sorts spel som licenshavarna tillhandahåller. Samordningsfunktionen lyfter t.ex. fram att vid onlinespel påverkas risken av att spelarna använder spelkonton och vid landbaserat spel av förekomsten av kontanter. Ett bättre underlag kan därmed även skapa förutsättningar att avgöra, utifrån riskerna för penningtvätt, om tillsynen t.ex. bör fokusera på licenshavare som tillhandahåller vissa spelformer, licenshavare som tillåter vissa betalningsmedel eller en viss särskild del av penningtvättsregleringen.

En periodisk rapporteringsplikt skulle kunna vara ett sätt för Spelinspektionen att få ett sådant bättre underlag och därmed även skapa förutsättningar för myndigheten att bedriva en mer effektiv penningtvätts-tillsyn. Det får därmed anses stå klart att informationen kan vara till nytta för Spelinspektionen och att myndigheten även har möjlighet att använda informationen på ett ändamålsenligt sätt.

Utredningen om stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism har visserligen ansett att det är ett begränsat antal verksamhetsutövare som står under Spelinspektionens tillsyn. De uppgifter som myndigheten behöver för att kunna bedriva en riskbaserad tillsyn är dock uppgifter om t.ex. den verksamhet som verksamhetsutövaren bedriver och utövarens kunder. De aktuella uppgifterna är alltså sådana uppgifter som enbart verksamhetsutövarna har tillgång till. Det har därför inte identifierats några alternativa sätt för myndigheten att få in sådan information än att den lämnas av licenshavarna. En periodisk rapporteringsplikt får därför även anses som en nödvändig förutsättning för att myndigheten ska kunna bedriva en riskbaserad tillsyn. Därutöver kan en periodisk rapporteringsplikt innebära att Spelinspektionen snabbare kan ingripa om det skulle framkomma i rapporteringen att ett tillsynsobjekt uppenbart inte följer lagstiftningen.

Det som talar emot att införa en rätt att begära in uppgifter i sådan ordning är den administrativa börda som verksamhetsutövarna åläggs genom en periodisk rapporteringsplikt. Hur stor den administrativa bördan

blir avgörs framför allt utifrån hur Spelinspektionen kommer att använda sig av möjligheten till sådan föreskriftsrätt. I likhet med vad som redan gäller för Finansinspektionen och Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län – som redan har sådan föreskriftsrätt – bör det dock krävas att de uppgifter som på sådant sätt krävs in ska vara nödvändiga för att bedöma den risk som kan förknippas med verksamhetsutövarna. I det ligger ett krav på proportionalitet, vilket innebär att när föreskrifterna utformas får uppgifternas nytta för Spelinspektionen vägas mot de kostnader och andra olägenheter som det innebär för verksamhetsutövarna att ta fram och ge in uppgifterna (jfr prop. 2016/17:173 s. 355 och prop. 2021/22:251 s. 130 och 131). Regeringen anser, till skillnad från bl.a. *Spelbranschens riksorganisation*, att risken för att förslaget leder onödigt betungande administrativt arbete för verksamhetsutövarna är begränsad.

Med hänsyn till att en periodisk rapporteringsplikt således bedöms utgöra en såväl ändamålsenlig som nödvändig åtgärd för att Spelinspektionen ska kunna bedriva en effektiv penningtvättstillsyn, bör det införas en sådan rätt för Spelinspektionen att meddela föreskrifter om periodisk rapporteringsplikt för sådana verksamhetsutövare som står under myndighetens penningtvättstillsyn.

Regeringen delar *BOS* uppfattning om att det finns en hög risk för att olicensierade spelbolag utnyttjas för penningtvätt. Det finns dock inte beredningsunderlag för att, som *BOS* efterfrågar, inom ramen för detta lagstiftningsärendet motverka penningtvätt genom åtgärder som ökar kanaliseringen till licensierade spel.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen som rör tillsyn över penningtvättslagen ska träda i kraft den 1 juli 2025 och lagändringarna om regleringen av licens av spel på kasino den 1 januari 2026.

Regeringens bedömning: Det saknas behov av övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *BOS* och *Spelinspektionen*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget och bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: I denna lagrådsremiss lämnas förslaget att det inte längre ska finnas en licens för spel på kasino. Det förutsätter vissa ändringar av spellagen och spelförordningen. Spelinspektionen har även meddelat särskilda föreskrifter om spel på kasino och myndigheten bör därför även ges tid att se över vilka förändringar av föreskrifterna som kan behöva göras med anledning av att spelformen avskaffas. Mot bakgrund av de åtgärder som återstår i

författningsarbetet och med hänsyn till att Casino Cosmopol har en licens för spel på kasino som går ut den 31 december 2025, bör författningsändringarna träda i kraft den 1 januari 2026. Förslaget innefattar vissa följdändringar i bestämmelser som reglerar andra licenstyper. Eftersom dessa ändringar inte medför några förändringar i sak behövs inga övergångsbestämmelser.

När det gäller förslaget om ändring i penningtvättsregelverket görs följande överväganden. Spelinspektionens anslag har utökats och beräknas ökas ytterligare för att myndigheten bl.a. ska kunna bedriva en aktiv tillsyn över spelmarknaden. Anslaget utökades med 10,8 miljoner kronor 2024 och beräknas öka med 18,6 miljoner kronor permanent fr.o.m. 2026 (prop. 2023/24:1 utg.omr. 17 avsnitt 18). I regleringsbrevet för 2024 har myndigheten även fått ett uppdrag att utveckla denna tillsyn (Fi2023/03130). Uppdraget ska senast den 31 mars 2025 redovisas till Regeringskansliet. Inom ramen för uppdraget är det lämpligt att Spelinspektionen får möjlighet att överväga hur en periodisk rapporteringsplikt skulle kunna bidra till att effektivisera tillsynsarbetet på penningtvättsområdet. Det är därför lämpligt att den föreslagna ändringen i penningtvättsregelverket som ger Spelinspektionen rätt att meddela sådana föreskrifter träder i kraft i nära anslutning till tidpunkten för redovisningen av uppdraget. Mot denna bakgrund bör ändringarna i penningtvättslagen träda i kraft den 1 juli 2025.

11 Konsekvenser

Syfte och alternativa lösningar

Förslaget som rör kasino

I denna lagrådsremiss föreslår regeringen att en licens för statligt spel inte längre ska omfatta spelformen spel på kasino. En följd av det är att ingen aktör kommer att kunna få licens för att driva kasino i Sverige och det kasino som i dag finns kommer att stängas ned. Förslaget syftar bl.a. till att möjliggöra en avveckling av det kasino som i dag drivs av Casino Cosmopol eftersom kasinoverksamheten inte i tillräcklig mån lever upp till sitt syfte. Förslaget bedöms inte ha någon direkt påverkan på privata företag som agerar på spelmarknaden, t.ex. sådana spelbolag som har licens enligt spellagen. Som framgår av avsnittet Konsekvenser för spelmarknaden nedan är det dock förväntat att spelandet på andra spelformer som sådana aktörer tillhandahåller kan komma att öka.

Om förslaget inte genomförs och om ägaravisningarna inte heller ändras, kommer Casino Cosmopol att även framöver bedriva kasinoverksamhet. Det är förväntat att verksamheten då även fortsättningsvis kommer att gå med förlust.

Ett alternativ till att genomföra förslaget är att ändra ägaravisningarna för att förmå eller möjliggöra för Casino Cosmopol att avveckla kasinoverksamheten. Som redogjorts för i avsnitt 5 och 7.1 utgår ett flertal av spelregleringens bestämmelser från definitionen av spel på kasino. Om

kasinoverksamheten läggs ned, men lagstiftningen kvarstår oförändrad kommer delar av regleringen att bygga på definitionen av en spelform som inte finns i praktiken. Därtill kan en sådan ordning vålla merarbete för t.ex. Spelinspektionen och i kommande lagstiftningsarbeten eftersom hänsyn då måste tas till det hypotetiska scenariot att kasinoverksamheten startar igen. Vidare är det lämpligt att riksdagen, och inte regeringen, får ta ställning till om och i så fall på vilket sätt kasinoverksamhet ska få bedrivas i framtiden. Av dessa anledningar bedöms det inte lämpligt att ändra ägaransvisningarna och behålla lagstiftningen oförändrad.

En alternativ lösning till förslaget är att ersätta den statliga licensen för spel på kasino med en licens som privata aktörer kan söka. Av de skäl som redogörs för i avsnitt 7.2 saknas det dock anledning att göra en ny bedömning i fråga om en annan aktör än ett statligt ägt bolag ges möjlighet att driva kasinon i Sverige.

Förslaget som rör periodisk rapporteringsplikt

Regeringen föreslår att Spelinspektionen ska få rätt att meddela föreskrifter om s.k. periodisk rapporteringsplikt. Genom en sådan föreskriftsrätt kan Spelinspektionen begära att verksamhetsutövare, som står under myndighetens tillsyn, lämnar uppgifter som myndigheten behöver för att kunna bedöma den risk som kan förknippas med dessa verksamhetsutövare. Syftet med bemyndigandet är att myndigheten ska kunna bedriva en mer effektiv penningtvättstillsyn. Eftersom den information som Spelinspektionen behöver för att kunna göra riskbaserade bedömningar utgörs av sådana uppgifter som enbart verksamhetsutövarna har tillgång till, har det inte identifierats några andra sätt för myndigheten att få in sådan information än att den lämnas av licenshavarna (se avsnitt 8). Någon alternativ lösning har således inte identifierats. Om förslaget inte genomförs riskerar Spelinspektionen att inte kunna ha ett tillräckligt gott underlag för att bedöma hur penningtvättstillsynen bör bedrivas på ett så effektivt sätt som möjligt.

Förslagets förenlighet med det spelpolitiska målet

Målet för spelmarknaden är att den ska vara sund och säker under offentlig kontroll. Intäkter till det allmänna ska värnas och det ska finnas goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel. De negativa konsekvenserna av spelande ska minskas och det ska råda hög säkerhet i spelen. Spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet (prop. 2017/18:220, bet. 2017/18:KrU8, rskr. 2017/18:363).

Förslagen i denna lagrådsremiss möjliggör bl.a. en avveckling av det kasino som i dag drivs av Casino Cosmopol. Eftersom en del av det spelpolitiska målet är att värna intäkterna till det allmänna och syftet med förslagen är att avveckla en verksamhet som inte längre är lönsam, görs bedömningen att dessa förslag är förenliga med det spelpolitiska målet.

Regeringens förslag om en periodisk rapporteringsplikt bedöms utgöra en sådan åtgärd som kan bidra i arbetet med att förhindra kriminalitet i form av penningtvätt och finansiering av terrorism. Åtgärden är därför i linje med målet för spelpolitiken. Regeringen har därtill uttalat att Spelinspektionens förutsättningar att bedriva en effektiv och riskbaserad penningtvättstillsyn behöver förbättras för att motverka att spelmarknaden utnyttjas av kriminella aktörer (prop. 2024/25:1 utg.omr. 17 avsnitt 18).

Förslagets förenlighet med mål för bolag med statligt ägande

Regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta bolag med statligt ägande så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. Regeringen har uttalat att den anser att det är av största vikt att bolagen förvaltas på ett aktivt och professionellt sätt med långsiktigt värdeskapande som övergripande mål.

Regeringens förslag att licensen för spel på kasino ska tas bort syftar bl.a. till att möjliggöra för ett statligt ägt bolag att på affärsmässiga grunder avveckla en verksamhet som inte längre är lönsam. Bedömningen är att förslaget är i linje med målen för bolag med statligt ägande.

Konsekvenser för enskilda

Förslaget som rör kasino

När Casino Cosmopols kasino i Stockholm stängs ned kommer det inte längre att finnas något legalt kasino i Sverige. Det innebär att de spelare som i dag besöker kasinot kommer att få ändra sina spelvanor. Under 2023 besökte knappt 50 000 personer Casino Cosmopols kasino i Stockholm. Det är tänkbart att en del personer besöker Casino Cosmopol för kasinoupplevelsen i sig och att de kommer att avstå från att spela om pengar när kasinot stängs ned. För enskilda spelare kan ett avstående från spel om pengar ha positiva effekter, särskilt med hänsyn till att spel på kasino bedöms vara ett s.k. högriskspel.

Det är sannolikt att många spelare väljer spel på andra alternativa spelformer när de inte längre kan spela på kasino. Kasinospel som erbjuds med licens för kommersiellt onlinespel har stora likheter med det spel som i dag tillhandahålls på kasino. Det gäller inte minst spel på värdeautomater. Mot bakgrund av att många spelare under de senaste åren har ersatt spel på kasino med onlinekasino är det förväntat att en stor andel av de nuvarande spelarna på kasinot också kommer att söka sig just till den spelformen. I likhet med spel på kasino innebär spel på onlinekasino en hög risk för att utveckla spelproblem. Som utgångspunkt innebär en förflyttning från ett högriskspel till ett annat högriskspel ingen större förändring när det gäller riskerna för att utveckla ett problematiskt spelande. Ur spelansvarssynpunkt kan dock en utveckling där fler väljer onlinekasino i stället för spel på kasino leda till att den sociala kontrollen minskar. Anled-

ningen till det är att spel på kasino, till skillnad från spel på onlinekasino, sker mer öppet. Samtliga licenshavare på den svenska spelmarknaden ska dock erbjuda spel med hög säkerhet i själva spelet och ett starkt konsumentskydd. De ska också till följd av sin omsorgsplikt arbeta aktivt för att motverka ett överdrivet spelande. Det har vidare genomförts lagändringar som syftar till att stärka genomförandet av omsorgsplikten (prop. 2023/24:53, bet. 2023/24:KrU9, rskr. 2023/24:165). Därtill har regeringen i samma syfte beslutat om en ändring av spelförordningen som trädde i kraft den 1 oktober 2024 (SFS 2024:658). Oaktat detta är det viktigt att följa utvecklingen av spelproblem för att säkerställa att en förflyttning av spel på kasino till spel på onlinekasino inte leder till ett ökat problematiskt spelande.

Om det inte finns kasinon i Sverige är det möjligt att vissa spelare väljer att åka utomlands för att spela på kasino. Vilka förändrade risker det kan innebära för enskilda spelare beror på hur spelansvaret ser ut i det aktuella landet. Det är även tänkbart att en andel spelare kommer att söka sig till kasinospel som tillhandahålls på andra platser än kasino, dvs. hotell, restauranger, bingohallar och färjor i internationell trafik. De restriktioner som finns för spel på sådana platser kring bl.a. insatser och vinster kan dock komma att påverka intresset för att spela där. Den högsta tillåtna insatsen i ett roulettspel på ett kasino är exempelvis omkring 115 000 kronor, medan motsvarande belopp på ett restaurangkasino är omkring 28 kronor. Kasinospel och värdeautomater ses ofta som högriskspel oavsett på vilken plats spelet tillhandahålls. Risken att utveckla ett problematiskt spelande vid spel på kasino får dock anses betydligt högre än vid kasinospel på andra platser. Den sociala kontrollen över spelarna är dock högre vid spel på kasino. Ägaranvisningarna för Svenska Spel innebär att det ställs särskilda krav på den nuvarande kasinoverksamheten när det gäller att motverka spelproblem. Kasinoverksamheten är därtill förenad med flera kontrollfunktioner, bl.a. krav på registrering av besökare, som gör det möjligt att utöva ett aktivt spelansvar. Restaurangkasino och kasinospel på internationella fartyg är i dag undantagna från samma krav på registrering av spel. Spelinspektionen har regeringens bemyndigande att helt eller delvis undanta vissa speltjänster från kravet på registrering (16 kap. 8 § spellagen). Möjligheten att meddela sådana undantag har delvis sin grund i EU:s penningtvättsregelverk och bör enligt regeringen endast komma i fråga i de fall då riskerna för penningtvätt eller finansiering av terrorism bedöms som låga, exempelvis vid köp av fysiska lotter (prop. 2017/18:220 s. 141). Myndigheten har vidare bemyndigats att meddela föreskrifter om de spelansvarsåtgärder som myndigheten anser nödvändiga (16 kap. 10 § spelförordningen). Om förslaget i denna lagrådsremiss leder till att fler väljer att spela på restaurangkasino och kasinospel på fartyg i internationell trafik kan det medföra ökade risker ur ett penningtvätts- eller spelansvarsperspektiv. Hur sådana eventuella ökade risker bör hanteras är i första hand en fråga för Spelinspektionen att bedöma inom ramen för myndighetens bemyndiganden.

Det är möjligt att förslaget i denna lagrådsremiss medför att vissa spelare kommer att söka sig till olagliga alternativ. Det kan vara t.ex. spel på onlinekasino hos spelbolag utan nödvändig licens i Sverige eller spel på illegala kasinon. De aktörer som erbjuder olagligt spel kan inte förväntas följa bestämmelser om t.ex. högsta tillåtna insatser och vinster, vilket

medför att spelet i sig kan vara särskilt riskfyllt. Om spelare väljer att ersätta sitt spelande på kasino med olagliga eller olicensierade alternativ är det förväntat att de får ett sämre konsumentskydd än tidigare och utsätts för en ökad risk för att utveckla ett problematiskt spelande. Enligt Polismyndighetens uppgifter erbjuder illegala kasinon främst kortspel, vilket kan ha betydelse för spelarnas intresse för att spela där (se avsnitt 6.4). Därtill kan moraliska överväganden avhålla spelare från spel på illegala kasinon. Viljan att spela på ett illegalt kasino kan också påverkas av att det fortfarande kommer att finnas flera legala spelformer. Mot den bakgrunden är det inte förväntat att någon större andel av Casino Cosmopols besökare kommer välja att spela på illegala spelplatser.

Förslaget om periodisk rapportering

Regeringens förslag förväntas inte medföra några särskilda konsekvenser för enskilda.

Konsekvenser för spelmarknaden

Förslaget om spel på kasino

Förslaget om att licens för spel på kasino ska tas bort innebär i praktiken att det inte längre kommer att finnas något legalt kasino i Sverige. På spelmarknaden påverkar förslaget framför allt det statliga bolaget Svenska Spel och dess helägda dotterbolag Casino Cosmopol. Eftersom det enbart är Casino Cosmopol som direkt påverkas av förslaget bedöms det inte krävas några speciella informationsinsatser utöver den information som på sedvanligt sätt sker vid författningsändringar.

En följd av förslaget är att Casino Cosmopol inte längre kommer att kunna driva kasinoverksamhet. Det kommer alltså att finnas en möjlighet för aktörer på den konkurrensutsatta delmarknaden att tillhandahålla visst kasinospel med andra licenser, men inte i en särskild lokal för sådant spel.

Som framgår av avsnittet om konsekvenser för enskilda förväntas förslaget få vissa effekter vad gäller spelarnas spelbeteende. I första hand förväntas spelare som tidigare sökt sig till Casino Cosmopol nu vända sig till spelformer inom den konkurrensutsatta marknaden (se avsnitt 4 figur 1) där tre av licenstyperna omfattar någon form av kasinospel, samt till värdeautomater som står på andra platser än på ett kasino. Förslaget kan därmed ha positiva effekter för spelbolag som tillhandahåller sådant spel.

Det är emellertid även tänkbart att en nedstängning av Sveriges sista kasino medför att illegal kasinoverksamhet ökar. Som framgår av avsnitt 6.4 gör Polismyndigheten bedömningen att sådana effekter inte kan uteslutas. Den illegala kasinoverksamhet som bedrivs i dag är enligt polisen i första hand kortspel. Besökarna är en blandning av personer som är kriminellt belastade och andra personer som inte är det. Vid utvärderingen av kasinoverksamheten i Sverige 2006 konstaterades att införandet av legala kasinon endast hade haft marginell påverkan på förekomsten av illegal kasinoverksamhet. Vid den tiden fanns fyra kasinon

på fyra orter i landet och mellan juni 2004 och juni 2005 fick de nästan 950 000 besök. I dag finns endast ett kasino och det är endast öppet fyra dagar i veckan. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om ett förslag som innebär att det sista kasinot avvecklas kommer att ha någon större påverkan på förekomsten av illegal kasinoverksamhet i Sverige.

Förslaget om periodisk rapportering

Förslaget berör de verksamhetsutövare som enligt penningtvättsregelverket står under Spelinspektionens tillsyn, dvs. aktörer som driver spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen. Sådana aktörer som tillhandahåller speltjänster som enligt Spelinspektionens föreskrifter har undantagits från tillämpningsområdet för penningtvättsregelverket omfattas dock inte av förslaget (se avsnitt 8.1 och 9). I dagsläget är det därför ca 70 aktörer som berörs av förslaget i egenskap av att de bedriver sådan verksamhet som omfattas av spellagens tillämpningsområde. Aktörer inom andra branscher påverkas inte av förslaget.

Ett sätt att bedöma storleken på dessa aktörer är att utgå från hur stor andel av spelskatten som aktörerna betalar. Det kan därmed konstateras att storleken på företagen varierar avsevärt. Den största aktören på spelmarknaden är statliga Svenska Spel, vars dotterbolag Casino Cosmopol är den andra statliga licenshavaren. Svenska Spels marknadsandel har minskat något efter det att spellicenssystemet infördes men uppskattades av Statskontoret i rapporten Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden (2022:5) 2021 till 29 procent av den totala omsättningen på spelmarknaden (inkl. spelföretag utan licens), som under året uppgick till 28,4 miljarder kronor. En annan betydande aktör är hästsportens spelbolag ATG. Med utgångspunkt i hur stor andel av spelskatten som respektive aktör betalar kan Svenska Spels marknadsandel på hela den reglerade spelmarknaden 2022 uppskattas till 36 procent och ATG:s till 23 procent. Övriga aktörer svarade 2022 därmed för resterande 41 procent av skatteintäkterna och motsvarande andel av spelmarknaden.

Enligt Statskontoret svarade de fem största licenshavarna, av totalt 66 aktörer, i slutet av 2021 för 67 procent av omsättningen för kommersiella onlinespel och vadhållning. Nästa fem aktörer i storleksordning bedömdes av Statskontoret svara för 12 procent av omsättningen. Övriga 56 aktörer bedömdes därmed stå för drygt 20 procent av den totala omsättningen för kommersiella onlinespel och vadhållning. Den samlade bilden av den reglerade och konkurrensutsatta spelmarknaden är därmed att det finns ett fåtal stora aktörer som svarar för en stor andel av spelomsättningen och ett flertal aktörer med relativt låga marknadsandelar. Enligt Statskontoret har fördelningen mellan stora och små aktörer varit ungefär densamma sedan slutet av 2019. De senaste åren har antalet aktörer som erbjuder kommersiellt onlinespel eller vadhållning minskat något samtidigt som totalomsättningen och skatteintäkterna har ökat. Under 2023 noterades dock en viss minskning av omsättningen.

Det föreslagna bemyndigandet i sig innebär inte några nya uppgifter för aktörerna på spelmarknaden och innebär därför inte heller några kostnads- mässiga eller andra konsekvenser för dessa aktörer. En administrativ börda

uppstår dock för aktörerna om Spelinspektionen utnyttjar bemyndigandet och meddelar sådana föreskrifter. Hur stor denna administrativa börda blir avgörs framför allt utifrån hur Spelinspektionen kommer att använda sig av möjligheten till denna föreskriftsrätt. Om Spelinspektionen utnyttjar det föreslagna bemyndigandet att meddela sådana föreskrifter, ska konsekvenserna av föreskrifterna analyseras och beredas i sedvanlig ordning. Konsekvenserna av sådana föreskrifter som kan komma att meddelas av Spelinspektionen omfattas därför inte av denna konsekvensanalys.

Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism har påtalat att en periodisk rapportering kan leda till en ökad löpande självkontroll bland verksamhetsutövarna, t.ex. genom att bolagen regelbundet får svara på frågor om förekomsten av styrande dokument (avsnitt 8.4). Beroende på hur Spelinspektionen använder det föreslagna bemyndigandet kan det även vara ett sätt för myndigheten att ge verksamhetsutövarna information t.ex. om vilka krav som penningtvättsregelverket ställer på dessa eller att de kan behöva uppdatera sina rutiner i förhållande till nya risker. Sådana konsekvenser av förslagen bedöms ha störst värde för de små aktörerna på spelmarknaden, eftersom det är rimligt att anta att sådana aktörer inte har samma resurser som de större aktörerna att på egen hand hålla sig uppdaterade eller delta i forum för informationsutbyten och kunskapsöverföring. Genom en ökad löpande självkontroll bland verksamhetsutövarna kan förslaget i förlängningen även bidra till att förtroendet för spelmarknaden ökar i andra branscher. Svenska bankföreningen har t.ex. framfört att för att banker ska kunna tillhandahålla konton till högriskverksamheter så behöver regleringen och kontrollen av dessa stärkas betydligt (avsnitt 8.2).

Konsekvenser för staten

Förslaget om spel på kasino

Offentligfinansiella effekter

Som framgår av avsnitt 6.3 har Casino Cosmopols kasinoverksamhet gått med förlust under ett antal år. Fram till nyligen såg Casino Cosmopols verksamhet annorlunda ut och det är därför svårt att göra prognoser om verksamhetens resultat kommande år. Svenska Spel uppger i sitt remissvar att verksamheten trots åtgärder går med stora förluster och att det inte finns möjlighet att bedriva verksamheten med lönsamhet, varken på kort eller lång sikt. Det har inte framkommit någon anledning att ifrågasätta den bedömningen. Förlustresultatet för Casino Cosmopol påverkar lönsamheten för den koncern som Casino Cosmopol ingår i. En avveckling av kasinoverksamheten kan därmed få positiva effekter för lönsamheten hos moderbolaget Svenska Spel. Det kan i sin tur leda till att staten får mer bolagsskatt och större utdelning från Svenska spel.

Casino Cosmopols kasinoverksamhet har genererat relativt höga skatteintäkter sedan verksamheten kom att omfattas av bestämmelser om spelskatt i samband med omregleringen. Under 2023 genererade bolaget kasinoverksamhet med tre kasinon omkring 86 miljoner kronor i spelskatt. Till följd av att det i dag endast finns ett kasino är det förväntat att verksamheten kommer att generera mindre spelskatt än så framöver om

den får fortgå. Det kasino som finns kvar är det som hittills haft flest antal besök per år. Förslaget i denna lagrådsremiss innebär att all kasinoverksamhet som bolaget bedriver kommer att avvecklas. Staten kommer därmed inte att få någon spelskatt för spel på kasino framöver. I den mån spelarna väljer att ersätta spel på kasino med någon annan spelform som finns på den svenska spelmarknaden kommer dock spelskatt ändå att tas ut.

I avsnittet om konsekvenser för enskilda spelare redogörs för hur en nedläggning av kasinoverksamheten kan påverka spelarnas spelkonsumtionsmönster. En andel spelare förväntas avstå från spel på den svenska spelmarknaden när de inte längre kan spela på kasino. Så kan vara fallet för personer som besöker kasino under tillfälliga besök i Sverige eller som går till kasino för att de uppskattar kasinomiljön snarare än för att spela om större summor pengar. Den största andelen av spelarna förväntas dock – i likhet med de kunder som redan har slutat besöka kasinona – ersätta spel på kasino med annat spel om pengar. De spelformer på spelmarknaden som är mest lika kasinospel på kasino är restaurangkasino, kasinospel på internationella fartyg och onlinekasino. Spel på värdeautomater på kasino har störst likheter med spel på värdeautomater på andra platser och spel på onlinekasino. Spel på illegala kasinon är ofta begränsat till kortspel, vilket kan påverka spelares benägenhet att ersätta spel på kasino med spel på sådana platser. Därtill kan moraliska överväganden, men även de risker som kan vara förenade med att befinna sig i sådana kriminella sammanhang, bidra till att avhålla personer från att uppsöka illegala kasinon. Av dessa anledningar bedöms endast en mindre andel spelare ersätta spel på kasino med spel på illegala kasinon. Eftersom spelarna i första hand förväntas ersätta spel på kasino med andra legala spelformer medför förslaget inte någon större förändring vad gäller förväntade statliga intäkter i form av spelskatt.

Mot bakgrund av de osäkerhetsfaktorer som beskrivits ovan är det i nuläget inte möjligt att dra säkra slutsatser kring vilka offentligfinansiella effekter förslaget kan komma att få mer än att de kommer vara begränsade. Det är sannolikt att den inbetalda bolagsskatten och utdelningen från Svenska Spel till staten kommer att öka mer än vad statens skatteintäkter kommer att minska. Det är därför troligt att om förslaget får offentligfinansiella effekter så kommer de att vara positiva.

Myndigheter

Spelinspektionen har i uppdrag att utöva tillsyn över licenshavarnas spelverksamheter och förslaget innebär därför en förändring vad gäller myndighetens tillsynsområde. Någon större påverkan i arbetsbesparande riktning är dock inte att vänta. Anledningen till det är att den kasinoverksamhet som bedrivs i dag är relativt blygsam och endast motsvarar 1,7 procent av spelmarknaden. Därtill är det förväntat att en stor del av det spel som i dag sker på kasino, i stället förflyttas till andra delar av spelmarknaden som Spelinspektionen har tillsynsansvar över. Spelinspektionen har framhållit att myndigheten kan komma att behöva omprioritera resurser för att motverka olagligt landbaserat spel och stärka sin tillsyn över lagligt landbaserat spel med anledning av förslaget. Spelinspektionen kommer vidare att behöva göra en översyn över sina

föreskrifter, särskilt vad gäller föreskrifter som gäller spel på kasino. Regeringen gör bedömningen att förslaget inte medför något behov av utökad anslag för Spelinspektionen. Som framgår av avsnitt 10 har det tagits särskild hänsyn till ikraftträdandetidpunkten för förslaget på så sätt att Spelinspektionen ska få tid att se över sina föreskrifter.

Spelinspektionens tillsynsbeslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förslaget förväntas inte medföra någon förändring vad gäller antalet överklagade ärenden eller domstolarnas arbetsbelastning i övrigt.

Som framgår av avsnitt 7.1 kan det inte uteslutas att förslaget i någon mån påverkar förekomsten av illegala kasinon i Sverige. En ökning av kriminell verksamhet kan leda till en ökad arbetsbelastning för Polismyndigheten. Eftersom några större förändringar vad gäller förekomsten av illegala kasinon inte är att vänta får det dock antas att en sådan eventuell ökad arbetsbelastning blir marginell. Sammantaget innebär detta att förslagets konsekvenser kan hanteras inom befintliga anslagsramar för berörda myndigheter.

Förslaget om periodisk rapportering

Spelinspektionen har tillsynsansvaret över att aktörerna på spelmarknaden följer penningtvättsregelverket. Det aktuella förslaget innebär att myndigheten inom ramen för detta befintliga tillsynsansvar kan använda den periodiska rapporteringsplikten för att få sådan nödvändig information som myndigheten behöver för att kunna bedöma den risk som kan förknippas med de verksamhetsutövare som står under tillsyn. Förslaget medför således ingen ny uppgift och bedöms därmed inte ha några direkta ekonomiska konsekvenser för myndigheten.

Det underlag som Spelinspektionen kan få in genom den periodiska rapporteringen kan användas vid myndighetens bedömningar om hur tillsynen bör bedrivas, t.ex. i form av förebyggande insatser eller genom skarp tillsyn. Förslaget bedöms därmed få positiva konsekvenser för arbetet mot kriminell verksamhet på spelområdet och det brottsförebyggande arbetet. Aktörerna på den svenska spelmarknaden bedöms hålla sig aktiva och på egen hand uppdaterade om nya krav på spelmarknaden. Förslaget bedöms därför inte kräva informationsinsatser utöver de som normalt sker vid lagändringar. Inom ramen för denna konsekvensanalys är det inte möjligt att ta ställning till om det krävs särskilda informationsinsatser för det fall Spelinspektionen utnyttjar det föreslagna bemyndigandet och meddelar föreskrifter om periodisk rapporteringsplikt. Sådana eventuella informationsinsatser kan dock hanteras inom befintliga budgetramar. Sammantaget bedöms förslaget om periodisk rapportering inte medföra några ekonomiska konsekvenser för staten.

Konsekvenser för arbetsmarknaden

Förslaget om spel på kasino

På kasinoverksamheten som i dag bedrivs i Stockholm arbetar omkring 200 personer. Det är personer som arbetar på kasinot som bl.a. croupierer,

serveringspersonal och ordningsvakter, samt personer som arbetar i anslutning till verksamheten med bl.a. personaladministration och penningtvättsutredningar. Eftersom förslaget får till följd att kasinoverksamheten ska läggas ned kommer en större andel av dessa personer att förlora sitt arbete. Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingens webbsida bedöms det finnas små till medelstora möjligheter till arbete inom restaurangbranschen i Sverige de närmaste åren. För just Stockholms län bedöms dock möjligheten till arbete vara betydligt större i förhållande till andra regioner. För ordningsvakter bedöms möjligheterna till arbete närmaste åren vara stora i hela landet. Det finns ingen bedömning kring arbetsmarknaden för croupierer. Den typen av tjänster kommer dock även fortsättningsvis att finnas på restaurangkasinon och på fartyg i internationell trafik.

Förslaget om periodisk rapportering

Regeringens förslag förväntas inte medföra några särskilda effekter för arbetsmarknaden.

Konsekvenser för turistnäringen

Förslaget om spel på kasino

Omkring 20 procent av kasinoverksamhetens gäster 2023 var bosatta utomlands. Ett rimligt antagande är att huvuddelen av dessa personer är turister och andra personer som är på tillfälligt besök i Sverige. Vid införandet av kasinon i Sverige gjordes bedömningen att kasinospel, som enskild attraktion, inte förväntades locka turister. Däremot kunde det faktum att det fanns kasinon i Sverige på lång sikt kunna medföra en förbättrad helhetsbild av Sverige som ett turistland med ett brett utbud av aktiviteter. Därtill kunde svenskarnas vilja att spela på kasinon i större utsträckning uppfyllas inom landet, vilket marginellt kan förbättra turistnettot (prop. 1998/99:80 s. 26 och 27).

Visit Sweden genomför regelbundet analyser av hur Sverige uppfattas som resmål och varför personer väljer att resa hit. Av rapporten Brand Tracking 2023 framgår att Sverige uppfattas som ett tryggt och säkert resmål där det finns mycket att se och göra runt om i landet. Sverige som resmål förknippas med intressanta utomhusupplevelser samt bra storstadsupplevelser. Det kan inte uteslutas att kasinoverksamheten bidrar till att skapa sådana bra storstadsupplevelser. Med hänsyn till att den kasinoverksamhet som drivs i dag är mycket begränsad har den dock troligen inte någon större påverkan på den internationella bilden av Sverige. Någon större förändring vad gäller turismen till eller inom Sverige är därför inte heller att vänta.

Förslaget om periodisk rapportering

Regeringens förslag förväntas inte medföra några särskilda effekter för turistnäringen.

Övriga konsekvenser

Några konsekvenser utöver de som redogjorts för i föregående avsnitt är inte att vänta. Förslagen bedöms exempelvis inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, för den offentliga servicen i olika delar av landet eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte heller medföra några effekter för miljön eller samhället i övrigt. Förslagen förväntas inte medföra några ytterligare ekonomiska effekter än de som redogjorts för ovan. Inte heller förväntas effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män. Det är dock tänkbart att fler män än kvinnor kommer att påverkas av förslagen, eftersom män rent statistiskt spelar mer än kvinnor. Män är också överrepresenterade när det gäller spelproblem. Eftersom förslagen i denna lagrådsremiss om kasinon inte påverkar andra företag än Svenska Spel och Casino Cosmopol behöver det inte tas någon särskild hänsyn till små företag.

Vad gäller förslaget om periodisk rapporteringsplikt tas det inom penningtvättsregelverket redan hänsyn till små företag, på så sätt att Spelinspektionen med hänsyn till t.ex. verksamhetsutövarnas omsättning får undanta vissa speltjänster från tillämpningsområdet för penningtvättslagen (se avsnitt 8.1). De verksamhetsutövare som undantagits från tillämpningsområdet omfattas inte heller av förslaget om periodisk rapporteringsplikt. Kravet på att uppgifterna som begärs in av Spelinspektionen ska vara nödvändiga innebär vidare ett krav på proportionalitet. Det innebär att Spelinspektionen ska väga nyttan av uppgifterna mot de kostnader och andra olägenheter som det innebär för verksamhetsutövarna att ta fram och ge in uppgifterna. Med hänsyn till att syftet med förslaget är en mer effektiv penningtvättstillsyn och därmed att motverka kriminalitet på spelmarknaden bedöms det inte lämpligt att ta ytterligare hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Förslagets förenlighet med EU-rätten

Enligt rättspraxis från EU-domstolen utgör spel om pengar en tjänst i EU-fördragets mening. Lotter och spelautomater m.m. utgör varor när de säljs fristående från tjänsten. EU-fördragets grundläggande principer om bl.a. fri rörlighet för tjänster och varor gäller således för spelmarknaden.

De föreslagna åtgärderna måste därför vara proportionerliga i förhållande till sitt syfte, dvs. inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålet med regleringen. Regeringens förslag om att licensen för spel på kasino ska tas bort har ingen direkt påverkan på privata aktörer på marknaden. Den utgör inte heller någon utvidgning vad gäller det statliga monoopolet på delar av spelmarknaden.

Regeringens förslag om periodisk rapportering är i linje med de krav som följer av penningtvättsdirektivet (artikel 48.6 och 48.7), dvs. att medlemsstaterna ska se till att tillsynsmyndigheterna har tillgång till uppgifter som gör det möjligt för dem att riskklassificera sina tillsynsobjekt. Förslaget bedöms även i övrigt vara förenligt med EU-rätten. Eftersom den periodiska rapporteringen bedöms vara en nödvändig åtgärd

för att Spelinspektionen ska kunna bedriva sin tillsynsverksamhet kan åtgärden inte anses gå utöver de krav som följer av penningtvättsdirektivet.

Anmälan till Europeiska kommissionen

Författningsbestämmelser på spelområdet är ofta att se som tekniska föreskrifter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet). Förslag som utgör tekniska föreskrifter ska enligt anmälningsdirektivet anmälas till Europeiska kommissionen. En teknisk föreskrift är enligt artikel 1.1 f i anmälningsdirektivet bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, begränsningar av varuanvändning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser. Tekniska föreskrifter kan även vara regler för etablering av e-tjänsteleverantörer eller leverans av e-tjänster.

Förslaget som rör kasino

Förslaget innebär bl.a. att licenstypen statligt spel inte längre ska omfatta spelformen spel på kasino. Det kräver vissa följdändringar i regleringen av andra licenstyper, men de ändringarna innebär inte någon förändring i sak. Förslaget i denna del innebär inte att det ställs några nya eller förändrade krav på produkter och informationssamhällets tjänster. Mot denna bakgrund bedöms aktuella författningar som omfattas av förslaget inte vara tekniska föreskrifter. Förslagen behöver därför inte anmälas till Europeiska kommissionen.

Kommerskollegium, som administrerar dessa anmälningsprocedurer, delar bedömningen att det aktuella förslaget inte behöver anmälas till Europeiska kommissionen.

Förslaget om periodisk rapportering

Det aktuella förslaget innebär ett bemyndigande för Spelinspektionen att meddela föreskrifter om periodisk rapporteringsplikt och de föreslagna bestämmelserna utgör därmed inte något krav som är rättsligt bindande och tvingande för de aktörer som bedriver spelverksamhet i Sverige. Förslaget behöver därför inte anmälas till EU-kommissionen.

Kommerskollegium delar bedömningen att det aktuella förslaget inte behöver anmälas till Europeiska kommissionen.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

8 kap.

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag för vissa speltjänster från tillämpning av lagen eller bestämmelser i den,

2. innehållet i och omfattningen av den allmänna riskbedömningen enligt 2 kap. 1 § och om faktorer som kan tyda på låg eller hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism,

3. undantag från kravet på dokumenterade riskbedömningar enligt 2 kap. 2 §,

4. riskklassificering av kunder enligt 2 kap. 3 §, inbegripet faktorer som kan tyda på låg eller hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism,

5. innehållet i och omfattningen av interna och gemensamma rutiner enligt 2 kap. 8 och 9 §§,

6. innehållet i rutiner för lämplighetsprövning enligt 2 kap. 13 §,

7. dokumentation av genomförda utbildningar och vilken information och utbildning som ska tillhandahållas anställda enligt 2 kap. 14 §,

8. nödvändiga åtgärder och rutiner enligt 2 kap. 15 § och 6 kap. 4 a §,

9. åtgärder för identitetskontroll enligt 3 kap. 7 och 8 §§,

10. vad som avses med förenklade åtgärder för kundkännedom och i vilka situationer som förenklade åtgärder är tillåtna enligt 3 kap. 15 §,

11. vad som avses med skärpta åtgärder för kundkännedom och i vilka situationer som skärpta åtgärder ska vidtas enligt 3 kap. 16 och 17 §§,

12. hur rapportering till Polismyndigheten ska göras enligt 4 kap. 3 §,

13. hur uppgifter ska lämnas enligt 4 kap. 6 §,

14. system för uppgiftslämning enligt 4 kap. 7 §,

15. bevarande av handlingar och uppgifter enligt 5 kap. 3 §,

16. förutsättningarna för förlängt bevarande av handlingar och uppgifter enligt 5 kap. 4 §,

17. innehållet i och omfattningen av rutiner för intern kontroll och modellriskhantering enligt 6 kap. 1 §,

18. kriterierna för när funktioner som avses i 6 kap. 2 § första stycket ska inrättas samt de krav som ska gälla i fråga om funktionernas organisation, befogenheter och oberoende,

19. organisation, kompetens, befogenheter, funktion och oberoende för den centrala kontaktpunkten enligt 6 kap. 3 §,

20. det särskilda rapporteringssystemet enligt 6 kap. 4 §, och

21. skyldighet för verksamhetsutövare som avses i 1 kap. 2 § första stycket 1–13, 15–17, 19, 20 och 22–24 att periodiskt eller på begäran lämna uppgifter om sin verksamhet, sina kunder och andra förhållanden som är nödvändiga för att tillsynsmyndigheter ska kunna bedöma den risk som kan förknippas med de verksamhetsutövare som står under tillsyn.

Av paragrafen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som kompletterar bestämmelserna i lagen i vissa avseenden. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Tillägget i *punkt 21* gör det möjligt att meddela föreskrifter om periodisk rapportering för sådana verksamhetsutövare som driver spelverksamhet med licens eller registrering enligt spellagen (2018:1138). Av 18 kap. 2 § spellagen framgår att det är spelmyndigheten som har tillsyn över att spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt samma lag följer penningtvättslagen.

Att uppgifterna ska vara nödvändiga för att bedöma den risk som kan förknippas med verksamhetsutövarna innebär ett krav på proportionalitet. När föreskrifterna utformas får uppgifternas nytta för tillsynsmyndigheten vägas mot de kostnader och andra olägenheter som det innebär för verksamhetsutövarna att ta fram och ge in uppgifterna (jfr prop. 2016/17:173 s. 355 och prop. 2021/22:251 s. 130 och 131).

Övervägandena finns i avsnitt 9.

12.2 Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

2 kap.

3 § I denna lag avses med

1. *affärssystem*: elektroniskt system som används av en licenshavare eller för en licenshavares räkning som stöd i spelverksamheten utan att utgöra en del av spel-systemet,

2. *bingo*: lotteri där deltagarna är närvarande på spelplatsen och köper bingobrickor och där möjligheten att vinna är beroende av att de nummer som dras av den som tillhandahåller spelet sammanfaller med numren på brickan, och där de deltagare som vinner genast gör anspråk på sin vinst,

3. *bonus*: rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet,

4. *dragningsutrustning*: mekanisk eller annan icke-elektronisk utrustning som används av en licenshavare eller för en licenshavares räkning för att fastställa utfall i spel,

5. *insats*: betalning för att få delta i ett spel,

6. *intervallspel*: särskild vadhållning där spelaren ska förutsäga ett resultat inom ett visst intervall,

7. *kasinospel*: roulettspel, tärningsspel, kortspel och liknande spel,

8. *kombinationsspel*: spel där deltagarna har chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna beror på en kombination av skicklighet och slump,

9. *licenshavare*: den som har licens att tillhandahålla spel enligt denna lag,

10. *lokalt poolspel*: lotteri som tillhandahålls i en viss kommun och där vinsten delas mellan vinnarna eller där hela eller delar av vinsten beror på storleken av de totala insatserna,

11. *lotteri*: aktivitet där deltagarna har en chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna beror på slumpen,

12. *onlinebingo*: lotteri där deltagarna köper bingobrickor online och där sannolikheten att vinna är beroende av att de nummer som dras sammanfaller med numren på brickan,

13. *penningautomat*: automat som betalar ut vinst i form av pengar och där sannolikheten att vinna beror på slumpen,

14. *pyramidspel*: spel där vinsten härrör från framtida deltagares insatser och där sannolikheten att vinna beror på antalet deltagare som efterhand träder in i spelet,

15. *spelombud*: den som åt en licenshavare säljer spel, tar emot insatser eller förmedlar vinster,

16. *spelsystem*: elektroniskt system som används av en licenshavare eller för en licenshavares räkning för

a) registrering, lagring, bearbetning, delning, överföring eller inhämtning av spel, kundinformation eller kundhistorik,

b) generering, överföring eller behandling av slumpal, eller

c) fastställande, lagring eller annan behandling av utfall i spel,

17. *tilläggs spel*: spel med separat insats som man endast kan delta i genom att delta i ett annat spel där sannolikheten att vinna på tilläggs spelet helt beror på slumpen,

18. *vadhållning*: aktivitet där deltagarna har chans att vinna ett pris och där man satsar på utfallet av en framtida händelse eller på att en särskild händelse ska eller inte ska inträffa i framtiden,

19. *varuspelsautomat*: automat som betalar ut vinst i form av varor och där sannolikheten att vinna helt eller delvis beror på slumpen, och

20. *värdeautomat*: automat som betalar ut vinst bara i form av överföring till spelkonto eller motsvarande, värdebevis, spelpolletter eller liknande och där sannolikheten att vinna beror på slumpen.

Paragrafen innehåller en uppräknings och definitioner av olika uttryck som används i lagen. Till följd av att vissa bestämmelser upphävs och det genomförs ändringar i övrigt i 5 kap. tas definitionen av uttrycket kasino bort. Numreringen i paragrafen ändras som en följd av det.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

5 kap.

1 § Licens för statligt spel får ges för att tillhandahålla spel på värdeautomater och andra lotterier än bingo, onlinebingo, datorsimulerat automatspel, lokalt poolspel och penningautomater.

I paragrafen anges vilka spel som får omfattas av en statlig licens. Bestämmelsen ändras genom att spelformen kasinospel på ett kasino, dvs. i en särskild lokal för kasinospel, inte längre finns med i uppräknings och vilka spelformer som omfattas av en sådan licens. Ändringen innebär att en aktör med licens enligt den aktuella bestämmelsen inte längre får tillhandahålla kasinospel på ett kasino. Att tillhandahålla kasinospel på ett kasino i Sverige är därmed inte längre tillåtet eftersom ingen annan av lagens licenstyper enligt 6–10 kap. får omfatta kasinospel som tillhandahålls i en särskild lokal för sådant spel. Den som tillhandahåller otillåtet spel kan dömas för olovlig spelverksamhet enligt 19 kap. 1 §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

3 § Licens att tillhandahålla spel på en värdeautomat får ges om

1. spelet tillhandahålls i samband med hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen finns serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) eller i samband med bingo,

2. högst fem värdeautomater placeras på varje spelplats,

3. värdeautomaten kan kontrolleras genom elektroniska kommunikationsmedel,

4. värdeautomaten förses med licenshavarens namn eller något annat kännetecken,

5. värdeautomaten inte används för något annat ändamål än vad den enligt ansökan är avsedd för,

6. det råder god ordning på den plats där spelet ska bedrivas, och

7. spelet tillhandahålls i en lokal som inte används särskilt för sådant spel.

Paragrafen, som i nuvarande lydelse betecknas 7 §, behandlar värdeautomater som får finnas i bingohallar och på restauranger som har serveringstillstånd. Till följd av ändringarna i 1 § justeras bestämmelsens första stycke. Ändringen innebär ingen förändring i sak. I paragrafen införs också en ny punkt, *punkt 7*, och av den följer att spel på värdeautomater inte får tillhandahållas i en lokal som används särskilt för sådant spel. Det innebär exempelvis att det inte är tillåtet att ha särskilda rum för spel på värdeautomater.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

5 § Vid lotteri med licens enligt 1 § är det, med undantag för spel på värdeautomater, inte tillåtet att låta spelaren själv göra sin insats med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av licenshavaren eller dess spelombud.

Bestämmelsen, som i nuvarande lydelse betecknas 9 §, innebär ett förbud mot att tillhandahålla lotterier genom s.k. självserviceterminaler. Skrivningen om att licens för spel på kasino är undantagen från förbudet tas bort som en följd av de upphävda bestämmelserna och ändringarna i övrigt som görs i kapitlet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

6 kap.

5 § Licens att tillhandahålla bingo enligt 1 § får ges om

1. vinstplanen anslås i spellokalen, och

2. det kan antas att bingon kommer att ge skälig avkastning, om det inte finns särskilda skäl för annat.

Förekommer det spel på värdeautomater enligt 5 kap. 3 § i spellokalen ska vid bedömningen enligt första stycket 2 även den ersättning beaktas som upplåtelsen av spelplats för sådant spel kan antas komma att ge.

I paragrafen behandlas licensgivning för landbaserad bingo. Som en följd av att 5 kap. 7 § får en ändrad beteckning till 5 kap. 3 § justeras hänvisningen till den bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

9 kap.

1 § Licens att tillhandahålla landbaserat kommersiellt spel får omfatta kasinospel, spel på varuspelsautomater och kortspel i turneringsform.

I paragrafen anges vilka spel som licens enligt det aktuella kapitlet får beviljas för. Till följd av ändringarna i 5 kap. justeras bestämmelsen. Ändringen innebär ingen förändring i sak. Tidigare framgick det av paragrafen att den aktuella licenstypen inte får omfatta kasinospel på ett kasino, vilket är en särskild lokal för kasinospel. Detta framgår numera i stället av den nya bestämmelsen i 2 § andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

2 § Licens enligt 1 § att tillhandahålla kasinospel får ges om spelet tillhandahålls i samband med

1. en offentlig nöjeställning inom en nöjespark eller liknande anläggning, eller

2. hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen finns serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) eller om det ändå kan antas att spelet utan olägenhet kan tillhandahållas i samband med verksamheten.

Kasinospellet får inte tillhandahållas i en särskild lokal för sådant spel.

I paragrafen regleras licensgivningen för sådana kasinospel som får beviljas licens enligt kapitlet. Paragrafen ändras till följd av de upphävda bestämmelserna och ändringarna i övrigt som görs i 5 kap. Av 2 kap. 3 § 7 och 9 kap. 1 §, i deras nuvarande lydelse, följer att sådant kasinospel som omfattas av licens enligt kapitlet inte får tillhandahållas i en särskild lokal för kasinospel. Detta följer delvis också av att det i första stycket anges att spelet ska tillhandahållas i samband med annan verksamhet. I paragrafen införs nu ett nytt stycke och i det anges det uttryckligen att spelet inte får tillhandahållas i en särskild lokal för sådant spel. Tillägget utgör både en följdändring med anledning av ändringarna i de tidigare nämnda paragraferna och ett förtydligande. Ändringen medför ingen förändring i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

10 kap.

1 § Licens att tillhandahålla spel på fartyg i internationell trafik får omfatta

1. spel på penning- och värdeautomater, och

2. kasinospel som inte sker online eller i en särskild lokal för sådant spel.

I paragrafen anges vilka spel en licens enligt det aktuella kapitlet får beviljas för. Till följd av ändringarna i 5 kap. justeras bestämmelsen. Sista ledet i bestämmelsen ändras och det införs en punktuppställning. Ändringen är inte avsedd att medföra någon skillnad i sak. Liksom tidigare får licensen inte avse kasinospel i en lokal som särskilt används för spel.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

11 kap.

1 § Licens att tillhandahålla spel enligt 5 kap. 1 §, förutom licens för spel på värdeautomater, samt spel enligt 7 kap. 1 § och 8 kap. 1 §, får omfatta tillhandahållande av spel tillsammans med en organisation eller ett företag som tillhandahåller spel i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. För sådant samarbete krävs att licenshavarens samarbetspartner har tillstånd till motsvarande spel, har rätt att samarbeta internationellt och inte tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt denna lag.

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om licenshavares möjlighet att delta i internationella samarbeten. I paragrafen tas hänvisningen till licens för spel på kasino bort som en följd av de ändringar som görs i 5 kap.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

14 kap.

2 § Licenspliktigt spel får inte tillhandahållas någon som är under 18 år.

Paragrafen innehåller en åldersgräns för licenspliktigt spel. Bestämmelsen om åldersgräns för tillträde till kasino i paragrafens andra mening tas bort som en följd av de ändringar som görs i 5 kap.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

7 § Vid onlinespel ska spelaren ange en övre gräns för sina insättningar. Vid spel på värdeautomater enligt 5 kap. 3 och 4 §§ ska i stället en förlustgräns anges.

Av paragrafen följer att det är obligatoriskt för spelaren att sätta insättningsgränser vid onlinespel och förlustgränser vid spel på värdeautomater. I paragrafen görs en följdändring med anledning av att de paragrafer som bestämmelsen hänvisar till får nya beteckningar.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

21 kap.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka spel eller kombinationer av spel som får omfattas av licens enligt 5 kap. 1 §,
2. det högsta antalet värdeautomater som licens får ges för enligt 5 kap. 1 §, och
3. beräkningen av avkastning enligt 5 kap. 4 §.

Paragrafen innehåller vissa bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om spel som omfattas av statlig licens. I paragrafens *tredje punkt* görs en följdändring med anledning av att den paragraf som det där hänvisas till får ny beteckning.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Sammanfattning av promemorian Avvecklande av statliga kasinon och en effektivare penningtvättstillsyn

Den svenska spelregleringen bygger på ett licenssystem. En av de licenser som ingår i systemet, licens för statligt spel, omfattar spelformen spel på kasino. En sådan licens kan i dag ges till ett direkt eller indirekt helägt statligt bolag som med stöd av licensen får driva spelverksamhet på kasino. I denna promemoria föreslås författningsändringar som syftar till att ta bort spelformen spel på kasino från licenstypen statligt spel. Följden av det är att det inte längre kommer att vara tillåtet för någon aktör att tillhandahålla spel på ett kasino i Sverige. Det kasino som i dag drivs av bolaget Casino Cosmopol AB kommer därför att stängas ned.

Det föreslås också i promemorian att Spelinspektionen, i egenskap av tillsynsmyndighet på penningtvättsområdet över sådana verksamhetsutövare som driver spelverksamhet med licens eller registrering enligt spellagen (2018:1138), ska kunna meddela vissa föreskrifter. Det gäller föreskrifter som innebär att verksamhetsutövarna ska lämna uppgifter om sin verksamhet, sina kunder och andra förhållanden, antingen periodiskt eller på myndighetens begäran.

Lagändringarna som rör spel på kasino föreslås träda i kraft den 1 januari 2026 och lagändringen som rör rapporteringsplikt den 1 juli 2025.

Förslag till lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 1 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

1 §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag för vissa speltjänster från tillämpning av lagen eller bestämmelser i den,

2. innehållet i och omfattningen av den allmänna riskbedömningen enligt 2 kap. 1 § och om faktorer som kan tyda på låg eller hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism,

3. undantag från kravet på dokumenterade riskbedömningar enligt 2 kap. 2 §,

4. riskklassificering av kunder enligt 2 kap. 3 §, inbegripet faktorer som kan tyda på låg eller hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism,

5. innehållet i och omfattningen av interna och gemensamma rutiner enligt 2 kap. 8 och 9 §§,

6. innehållet i rutiner för lämplighetsprövning enligt 2 kap. 13 §,

7. dokumentation av genomförda utbildningar och vilken information och utbildning som ska tillhandahållas anställda enligt 2 kap. 14 §,

8. nödvändiga åtgärder och rutiner enligt 2 kap. 15 § och 6 kap. 4 a §,

9. åtgärder för identitetskontroll enligt 3 kap. 7 och 8 §§,

10. vad som avses med förenklade åtgärder för kundkännedom och i vilka situationer som förenklade åtgärder är tillåtna enligt 3 kap. 15 §,

11. vad som avses med skärpta åtgärder för kundkännedom och i vilka situationer som skärpta åtgärder ska vidtas enligt 3 kap. 16 och 17 §§,

12. hur rapportering till Polismyndigheten ska göras enligt 4 kap. 3 §,

13. hur uppgifter ska lämnas enligt 4 kap. 6 §,

14. system för uppgiftslämning enligt 4 kap. 7 §,

15. bevarande av handlingar och uppgifter enligt 5 kap. 3 §,

16. förutsättningarna för förlängt bevarande av handlingar och uppgifter enligt 5 kap. 4 §,

17. innehållet i och omfattningen av rutiner för intern kontroll och modellriskhantering enligt 6 kap. 1 §,

18. kriterierna för när funktioner som avses i 6 kap. 2 § första stycket ska inrättas samt de krav som ska gälla i fråga om funktionernas organisation, befogenheter och oberoende,

¹ Senaste lydelse 2022:1537.

19. organisation, kompetens, befogenheter, funktion och oberoende för den centrala kontaktpunkten enligt 6 kap. 3 §,

20. det särskilda rapporteringssystemet enligt 6 kap. 4 §, och

21. skyldighet för verksamhetsutövare som avses i 1 kap. 2 § första stycket 1–13, 16, 17, 19, 20 och 22–24 att periodiskt eller på begäran lämna uppgifter om sin verksamhet, sina kunder och andra förhållanden som är nödvändiga för att tillsynsmyndigheter ska kunna bedöma den risk som kan förknippas med de verksamhetsutövare som står under tillsyn.

21. skyldighet för verksamhetsutövare som avses i 1 kap. 2 § första stycket 1–13, 15–17, 19, 20 och 22–24 att periodiskt eller på begäran lämna uppgifter om sin verksamhet, sina kunder och andra förhållanden som är nödvändiga för att tillsynsmyndigheter ska kunna bedöma den risk som kan förknippas med de verksamhetsutövare som står under tillsyn.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

Härigenom föreskrivs i fråga om spellagen (2018:1138)

dels att 5 kap. 3–6 §§ ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 5 kap. 3 § ska utgå,
dels att nuvarande 5 kap. 7–9 §§ ska betecknas 5 kap. 3–5 §§,
dels att 2 kap. 3 §, 5 kap. 1 §, de nya 5 kap. 3 och 5 §§, 6 kap. 5 §, 9 kap. 1 och 2 §§, 10 kap. 1 §, 11 kap. 1 §, 14 kap. 2 och 7 §§ och 21 kap. 3 § ska ha följande lydelse,
dels att rubrikerna närmast före 5 kap. 7 och 9 §§ ska sättas närmast före 5 kap. 3 respektive 5 §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

I denna lag avses med

1. *affärssystem*: elektroniskt system som används av en licenshavare eller för en licenshavares räkning som stöd i spelverksamheten utan att utgöra en del av spelsystemet,

2. *bingo*: lotteri där deltagarna är närvarande på spelplatsen och köper bingobrickor och där möjligheten att vinna är beroende av att de nummer som dras av den som tillhandahåller spelet sammanfaller med numren på brickan, och där de deltagare som vinner genast gör anspråk på sin vinst,

3. *bonus*: rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet,

4. *dragningsutrustning*: mekanisk eller annan icke-elektronisk utrustning som används av en licenshavare eller för en licenshavares räkning för att fastställa utfall i spel,

5. *insats*: betalning för att få delta i ett spel,

6. *intervallspel*: särskild vadhållning där spelaren ska förutsäga ett resultat inom ett visst intervall,

7. *kasino*: särskild lokal för kasinospel,

8. *kasinospel*: roulettspel, tärningsspel, kortspel och liknande spel,

9. *kombinationsspel*: spel där deltagarna har chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna beror på en kombination av skicklighet och slump,

10. *licenshavare*: den som har licens att tillhandahålla spel enligt denna lag,

11. *lokalt poolspel*: lotteri som tillhandahålls i en viss kommun och där vinsten delas mellan vinnarna eller där hela eller delar av vinsten

7. *kasinospel*: roulettspel, tärningsspel, kortspel och liknande spel,

8. *kombinationsspel*: spel där deltagarna har chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna beror på en kombination av skicklighet och slump,

9. *licenshavare*: den som har licens att tillhandahålla spel enligt denna lag,

10. *lokalt poolspel*: lotteri som tillhandahålls i en viss kommun och där vinsten delas mellan vinnarna eller där hela eller delar av vinsten

beror på storleken av de totala insatserna,

12. lotteri: aktivitet där deltagarna har en chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna beror på slumpen,

13. onlinebingo: lotteri där deltagarna köper bingobrickor online och där sannolikheten att vinna är beroende av att de nummer som dras sammanfaller med numren på brickan,

14. penningautomat: automat som betalar ut vinst i form av pengar och där sannolikheten att vinna beror på slumpen,

15. pyramidspel: spel där vinsten härrör från framtida deltagares insatser och där sannolikheten att vinna beror på antalet deltagare som efterhand träder in i spelet,

16. spelombud: den som åt en licenshavare säljer spel, tar emot insatser eller förmedlar vinster,

17. spelsystem: elektroniskt system som används av en licenshavare eller för en licenshavares räkning för

a. registrering, lagring, bearbetning, delning, överföring eller inhämtning av spel, kundinformation eller kundhistorik,

b. generering, överföring eller behandling av slumptal, eller

c. fastställande, lagring eller annan behandling av utfall i spel,

18. tilläggs spel: spel med separat insats som man endast kan delta i genom att delta i ett annat spel där sannolikheten att vinna på tilläggspelet helt beror på slumpen,

19. vadhållning: aktivitet där deltagarna har chans att vinna ett pris och där man satsar på utfallet av en framtida händelse eller på att en särskild händelse ska eller inte ska inträffa i framtiden,

20. varuspelsautomat: automat som betalar ut vinst i form av varor

beror på storleken av de totala insatserna,

11. lotteri: aktivitet där deltagarna har en chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna beror på slumpen,

12. onlinebingo: lotteri där deltagarna köper bingobrickor online och där sannolikheten att vinna är beroende av att de nummer som dras sammanfaller med numren på brickan,

13. penningautomat: automat som betalar ut vinst i form av pengar och där sannolikheten att vinna beror på slumpen,

14. pyramidspel: spel där vinsten härrör från framtida deltagares insatser och där sannolikheten att vinna beror på antalet deltagare som efterhand träder in i spelet,

15. spelombud: den som åt en licenshavare säljer spel, tar emot insatser eller förmedlar vinster,

16. spelsystem: elektroniskt system som används av en licenshavare eller för en licenshavares räkning för

a. registrering, lagring, bearbetning, delning, överföring eller inhämtning av spel, kundinformation eller kundhistorik,

b. generering, överföring eller behandling av slumptal, eller

c. fastställande, lagring eller annan behandling av utfall i spel,

17. tilläggs spel: spel med separat insats som man endast kan delta i genom att delta i ett annat spel där sannolikheten att vinna på tilläggspelet helt beror på slumpen,

18. vadhållning: aktivitet där deltagarna har chans att vinna ett pris och där man satsar på utfallet av en framtida händelse eller på att en särskild händelse ska eller inte ska inträffa i framtiden,

19. varuspelsautomat: automat som betalar ut vinst i form av varor

och där sannolikheten att vinna helt eller delvis beror på slumpen, och

21. värdeautomat: automat som betalar ut vinst bara i form av överföring till spelkonto eller motsvarande, värdebevis, spelpolletter eller liknande och där sannolikheten att vinna beror på slumpen.

och där sannolikheten att vinna helt eller delvis beror på slumpen, och

20. värdeautomat: automat som betalar ut vinst bara i form av överföring till spelkonto eller motsvarande, värdebevis, spelpolletter eller liknande och där sannolikheten att vinna beror på slumpen.

5 kap.

1 §

Licens för statligt spel får ges för att tillhandahålla *kasinospel på ett kasino*, spel på värdeautomater och andra lotterier än bingo, onlinebingo, datorsimulerat automatspel, lokalt poolspel och penningautomater.

Licens för statligt spel får ges för att tillhandahålla spel på värdeautomater och andra lotterier än bingo, onlinebingo, datorsimulerat automatspel, lokalt poolspel och penningautomater.

7 §

Licens att tillhandahålla spel på en värdeautomat *på andra platser än på ett kasino* får ges om

1. spelet tillhandahålls i samband med hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen finns serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) eller i samband med bingo,

2. högst fem värdeautomater placeras på varje spelplats,

3. värdeautomaten kan kontrolleras genom elektroniska kommunikationsmedel,

4. värdeautomaten förses med licenshavarens namn eller något annat kännetecken,

5. värdeautomaten inte används för något annat ändamål än vad den enligt ansökan är avsedd för, *och*

6. det råder god ordning på den plats där spelet ska bedrivas.

3 §

Licens att tillhandahålla spel på en värdeautomat får ges om

5. värdeautomaten inte används för något annat ändamål än vad den enligt ansökan är avsedd för,

6. det råder god ordning på den plats där spelet ska bedrivas, *och*

7. spelet tillhandahålls i en lokal som inte används särskilt för sådant spel.

9 §

Vid lotteri med licens enligt 1 § är det, med undantag för spel *på kasino eller* på värdeautomater, inte tillåtet att låta spelaren själv göra sin insats med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av licenshavaren eller dess spelombud.

5 §

Vid lotteri med licens enligt 1 § är det, med undantag för spel på värdeautomater, inte tillåtet att låta spelaren själv göra sin insats med hjälp av teknisk eller elektronisk utrustning som tillhandahålls av licenshavaren eller dess spelombud.

6 kap.

5 §

Licens att tillhandahålla bingo enligt 1 § får ges om

1. vinstplanen anslås i spellokalen, och
2. det kan antas att bingon kommer att ge skälig avkastning, om det inte finns särskilda skäl för annat.

Förekommer det spel på värdeautomater enligt 5 kap. 7 § i spellokalen ska vid bedömningen enligt första stycket 2 även den ersättning beaktas som upplåtelsen av spelplats för sådant spel kan antas komma att ge.

Förekommer det spel på värdeautomater enligt 5 kap. 3 § i spellokalen ska vid bedömningen enligt första stycket 2 även den ersättning beaktas som upplåtelsen av spelplats för sådant spel kan antas komma att ge.

9 kap.

1 §

Licens att tillhandahålla landbaserat kommersiellt spel får omfatta kasinospel *som inte sker på kasino*, spel på varuspelsautomater och kortspel i turneringsform.

Licens att tillhandahålla landbaserat kommersiellt spel får omfatta kasinospel, spel på varuspelsautomater och kortspel i turneringsform.

2 §

Licens enligt 1 § att tillhandahålla kasinospel får ges om spelet tillhandahålls i samband med

1. en offentlig nöjeställning inom en nöjespark eller liknande anläggning, eller
2. hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen finns serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) eller om det ändå kan antas att spelet utan olägenhet kan tillhandahållas i samband med verksamheten.

Kasinospalet får inte tillhandahållas i en särskild lokal för sådant spel.

10 kap.

1 §

Licens att tillhandahålla spel på fartyg i internationell trafik får omfatta spel på penning- och värdeautomater samt kasinospel som inte sker online *eller på ett kasino*.

Licens att tillhandahålla spel på fartyg i internationell trafik får omfatta

1. spel på penning- och värdeautomater, samt
2. kasinospel som inte sker online *eller i en särskild lokal för sådant spel*.

11 kap.1 §¹

Licens att tillhandahålla spel enligt 5 kap. 1 §, förutom licens för *kasino och* spel på värdeautomater, samt spel enligt 7 kap. 1 § och 8 kap. 1 §, får omfatta tillhandahållande av spel tillsammans med en organisation eller ett företag som tillhandahåller spel i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. För sådant samarbete krävs att licenshavarens samarbetspartner har tillstånd till motsvarande spel, har rätt att samarbeta internationellt och inte tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt denna lag.

Licens att tillhandahålla spel enligt 5 kap. 1 §, förutom licens för spel på värdeautomater, samt spel enligt 7 kap. 1 § och 8 kap. 1 §, får omfatta tillhandahållande av spel tillsammans med en organisation eller ett företag som tillhandahåller spel i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. För sådant samarbete krävs att licenshavarens samarbetspartner har tillstånd till motsvarande spel, har rätt att samarbeta internationellt och inte tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt denna lag.

14 kap.

2 §

Licenspliktigt spel får inte tillhandahållas någon som är under 18 år. *Den som är under 20 år får inte ges tillträde till ett kasino.*

Licenspliktigt spel får inte tillhandahållas någon som är under 18 år.

7 §

Vid onlinespel ska spelaren ange en övre gräns för sina insättningar. Vid spel på värdeautomater enligt 5 kap. 7 och 8 §§ ska i stället en förlustgräns anges.

Vid onlinespel ska spelaren ange en övre gräns för sina insättningar. Vid spel på värdeautomater enligt 5 kap. 3 och 4 §§ ska i stället en förlustgräns anges.

21 kap.

3 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka spel eller kombinationer av spel som får omfattas av licens enligt 5 kap. 1 §,

2. det högsta antalet värdeautomater som licens får ges för enligt 5 kap. 1 §, och

3. beräkningen av avkastning enligt 5 kap. 8 §.

3. beräkningen av avkastning enligt 5 kap. 4 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2022:1674.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från AB Svenska Spel, Branschföreningen för onlinespel, Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Förvaltningsrätten i Linköping, Göteborgs universitet, Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier, Kammarrätten i Jönköping, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Regelrådet, Skatteverket, Solna tingsrätt, Spelberoendes riksförbund, Spelbranschens riksorganisation, Spelinspektionen, Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen, Umeå universitet och Åklagarmyndigheten. Casino Cosmopol AB har yttrat sig genom AB Svenska Spel.

Därutöver har yttranden inkommit från AB Trav och Galopp, Cancerfonden, Giva Sverige, Betsson Group, Sparbankernas riksförbund, Svenska Postkodföreningen och Unionsgruppen.

Spelberoendegruppen – riksorganisation för spelberoende och anhöriga, Statskontoret, Stockholms handelskammare, Svenska bankföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges konsumenter, Visit Sweden och Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst har inbjudits att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig eller inte inkommit med något yttrande.