



ANSVAR OCH KONKURRENS  
PÅ LIKA VILLKOR



## Förord

ATG (AB Trav och Galopp) är sedan bolaget grundades 1974 en närmast osannolik framgångssaga. Med ytterst få undantag har omsättningen ökat varje år, till gagn för många. Ett framgångsrikt ATG ger årligen ett betydande tillskott till statskassan, bidrar till en levande hästnäring i hela Sverige och skänker glädje och spänning till människor med spel som fritidsintresse. Trav- och galoppsporten och hästnäringen är av stor ekonomisk, regional och social betydelse.

Digitaliseringen har under det senaste decenniet förändrat förutsättningarna för den svenska spelmarknaden och de svenska spelbolagen i grunden. Mellan 2011 och 2013 minskade ATGs omsättning med en miljard kronor. Skälen är flera, men utan tvivel är konkurrensen från i Sverige oreglerade spelbolag det främsta.

I ATGs fall får en så kraftigt minskad omsättning långtgående konsekvenser. Hela ATGs överskott går till svensk trav- och galoppsport och till insatser för den svenska hästnäringen. För enskilda individer och verksamheter inom dessa områden har ATGs nedgång slagit hårt och med omedelbar effekt. Ett minskat överskott drabbar inte bara dem som jobbar på trav- eller galoppbanor, det försämrar också förutsättningarna för att äga eller föda upp hästar och inverkar negativt på en näring med 30 000 avlönade heltidsarbeten.

I dag är både branschaktörer och politiska beslutsfattare överens om att den svenska spelmarknaden inte längre fungerar som den ska. Trots detta har inga åtgärder vidtagits. Under senare år har det funnits en bred riksdagsmajoritet för att införa ett licenssystem, vilket såväl ATG som de i Sverige oreglerade spelbolagen stöttat.

Ett licenssystem kan se ut på flera olika sätt och spelbranschens intressenter har olika ingångsvärden, intressen och mål med sina verksamheter. Men när branschaktörer och politiska beslutsfattare uttalat sig om licenssystemets utformning saknas ofta en idé om ATGs position i ett sådant system. Ett skäl är sannolikt att det finns en förståelse för ATGs betydelse för svensk hästnäring och en önskan om att värna den, men fram till publiceringen av denna utredning har det saknats ett underlag för hur det bäst kan göras.

I den här utredningen presenterar vi vårt förslag på ny spellagstiftning. Målsättningen med förslaget är att öka den statliga kontrollen över spelmarknaden och därmed sätta spelansvar i centrum och säkra statens intäkter från spel. Vi har också tagit hänsyn till trav- och galoppsportens möjligheter att utvecklas över tid.

Vägen framåt för svenska spelmarknaden är ett licenssystem med ansvar och konkurrens på lika villkor.

**Mats Denninger**  
ATG

**Hans Ljungkvist**  
Svensk Travsport

**Hans Hansson**  
Svensk Galopp

2015-06-10

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>1</b>
<b>Nuvarande spelreglering</b> .....	<b>3</b>
<i>Syfte med nuvarande spelreglering</i> .....	3
<i>Konsekvenser av nuvarande spelreglering</i> .....	3
<b>Förslag på ny spelreglering</b> .....	<b>7</b>
<i>Förslag: Erhållande av svensk licens</i> .....	7
Skälen till förslaget.....	7
<i>Förslag: Beskattning</i> .....	8
Skälen till förslaget.....	8
<i>Förslag: Spelformer och distribution</i> .....	9
Skälen till förslaget.....	9
<i>Förslag: spel på hästar i en ny spelreglering</i> .....	9
Skälen till förslaget.....	9
<i>Förslag: reglerad vinståterbetalning</i> .....	10
Skälen till förslaget.....	10
<i>Förslag: Internationell expansion</i> .....	10
Skälen till förslaget.....	10
<i>Förslag: Spelansvarsåtgärder</i> .....	10
Skälen till förslaget.....	11
<i>Förslag: Sanktionsåtgärder</i> .....	16
Skälen till förslaget.....	16
<b>Ekonomisk konsekvensanalys</b> .....	<b>19</b>
<i>Om modellen</i> .....	19
<i>Marknadsandel för i Sverige oreglerade spelbolag</i> .....	19
<i>Marknadsprognos</i> .....	19
<i>Lika villkor</i> .....	20
<i>Resultat</i> .....	22
Intäkter till staten .....	22
Andelar av nettospelmarknaden .....	23
Intäkter till trav- och galoppsporten .....	23

<b>Bilaga 1 - Alternativa spelregleringar</b> .....	<b>26</b>
<b>1.1 Lika villkor för alla utom ATG</b> .....	<b>27</b>
<i>Bakgrund</i> .....	27
<i>Grund för beräkningen</i> .....	28
<i>Resultat</i> .....	29
Intäkter till staten .....	29
Andelar av nettospelmarknaden .....	30
Intäkter till trav- och galoppsporten .....	30
<b>1.2 Riskskatt på högriskprodukter</b> .....	<b>34</b>
<i>Bakgrund</i> .....	34
<i>Grund för beräkningen</i> .....	34
<i>Resultat</i> .....	35
Intäkter till staten .....	35
Andelar av nettospelmarknaden .....	36
Intäkter till trav- och galoppsporten .....	37
<b>1.3 Beskattning av satsade konsumentkronor</b> .....	<b>38</b>
<i>Bakgrund</i> .....	38
<i>Grund för beräkningen</i> .....	39
<i>Resultat</i> .....	39
Intäkter till staten .....	40
Andelar av nettospelmarknaden .....	41
Intäkter till trav- och galoppsporten .....	42
<b>Bilaga 2 – Hästnäringens samhällsnytta</b> .....	<b>44</b>

## Sammanfattning

Utredningen syftar till att föreslå en ny spelreglering som ökar kontrollen och därmed säkrar skatteintäkter till staten och möjliggör ett ökat konsumentskydd. Vidare har ett av utredningens syften varit att den föreslagna spelregleringen möjliggör för trav- och galoppsporten att överleva och utvecklas över tid.

Förslaget kallas lika villkor och bygger på ett införande av licenssystem som ger i Sverige oreglerade spelbolag möjligheten att på laglig väg etablera sig på den svenska spelmarknaden.

Den föreslagna spelregleringens övergripande villkor är följande:

- Licensstagare, exklusive folkrörelserna, betalar 20 procent i skatt på nettoomsättningen
- Licensstagare har rätt att erbjuda spel både online och offline
- Licensstagare har möjlighet att erbjuda alla spelformer, ingen spelform är exklusiv för enskilda aktörer
- Licensstagare som erbjuder spel på hästar bidrar till trav- och galoppsporten med 5,6 procent av bruttoomsättningen på spel på hästar
- Vinståterbetalningen regleras per spelform av staten med ett tak om 90 procent

Utredningen innehåller bland annat förslag på marknadsföringsrestriktioner, spelansvarsåtgärder och sanktionsåtgärder mot spelbolag som saknar licens. Beräkningar av den föreslagna regleringen har gjorts med en simuleringsmodell framtagen av Ernst & Young AB. Resultatet visar att statens intäkter från spelmarknaden skulle uppgå till drygt sex miljarder kronor årligen, det vill säga i ungefärlig nivå med 2014. Vidare visar resultatet att de utländska bolag som väljer att ansluta sig till licenssystemet skulle ha en nettoomsättning på 4,6 miljarder kronor och därmed stå för 27 procent av statens skatteintäkter. Slutligen visar resultatet att trav- och galoppsporten tack vare ATGs etablering på nya marknader (sport- och turspel) samt en skatt i nivå med övriga licensstagare kommer öka de årliga intäkterna med 406 miljoner kronor.

Utredningens slutsats är således att ett licenssystem med lika villkor skulle lösa de problem som den svenska spelmarknaden har i dag. En ökad kontroll säkrar både skatteintäkter och konsumentskydd och skapar förutsättningar för långsiktig utveckling av trav- och galoppsporten och den svenska hästnäringen.

## Nuvarande spelreglering

### Syfte med nuvarande spelreglering

Den svenska lotterilagstiftningen bygger på att spel enbart får anordnas med tillstånd från staten, och att spel måste stå under offentlig tillsyn. Endast ett fåtal aktörer har idag tillstånd av staten att erbjuda spel, och dessa kan i princip delas upp i tre kategorier; staten, hästsporten och folkrörelserna. Lagstiftningen syftar till att skydda konsumenter, motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar och styra överskottet till allmännyttiga ändamål samt förhindra kriminalitet.

Den svenska lotterilagstiftningen har historiskt fungerat väl. Trav- och galoppsportens spelbolag, ATG, har haft ensamrätt på hästspel och statens spelbolag Svenska Spel har haft ensamrätt på sportspel och nummerspel som Lotto, och på senare år också kasino och nätpoker. Folkrörelserna har tillåtits erbjuda lotterier för att generera medel till allmännyttig verksamhet. Kontrollen över marknaden har varit god vilket medfört ett starkt konsumentskydd. Den har också medfört ett betydande överskott och statliga intäkter. Spelbolagens möjligheter att utveckla och sälja nya produkter är kraftigt begränsade men i gengäld består marknaden endast av ett fåtal aktörer, vilka dessutom tillämpar en förhållandevis restriktiv marknadsföring.

I utbyte mot den exklusivitet ett speltillstånd ger åläggs spelarrangörerna att möta flera krav. Dessa ser olika ut beroende på ägarförhållanden och produkter, men gemensamt för alla är reglerade marknadsföringsdirektiv, gränser för vinståterbetalning och styrning av överskottet. I ATGs fall innebär den exklusiva möjligheten att erbjuda spel på hästar att bolaget betalar världens högsta skatt på spel på travsport; 35 procent på nettoomsättningen. Utöver detta bidrar ATG årligen med 47 miljoner kronor till Hästnäringens Nationella Stiftelse, vars uppgift är att främja svensk hästnäring.

### Konsekvenser av nuvarande spelreglering

Både nuvarande och föregående regering har konstaterat att kontrollen över den svenska spelmarknaden i dag är alldeles för låg. Att inneha tillstånd för att erbjuda spel i Sverige har tvärtom vad som var tanken blivit en begränsning snarare än gynnsam exklusivitet. I januari 2015 rapporterade Lotteriinspektionen att 57 procent av allt spel online i Sverige sker hos bolag som inte har tillstånd att verka i Sverige. Det finns främst tre skäl till varför så stor del av svenskarnas spelande sker hos i Sverige oreglerade spelbolag.

För det första betalar de flesta av de i Sverige oreglerade bolagen minimal spelskatt, ofta så lite som 0,5 procent. Samtidigt lyder de inte under regleringar som styr vart överskottet ska föras. Det gör att de i stället kan erbjuda spelarna mer pengar tillbaka jämfört med de reglerade spelbolagen. Priset för att spela hos dessa bolag blir helt enkelt lägre än hos de svenska reglerade bolagen. De finansiella möjligheterna är dock inte det enda skälet till varför återbetalningen till spelarna är högre hos i Sverige oreglerade spelbolag. Svenska reglerade spelbolag är prisreglerade med syftet att motverka överdrivet spelande vilket i relation till de i Sverige oreglerade spelbolagen snedvrider konkurrensen.

För det andra kan de i Sverige oreglerade spelbolagen inte hindras från att marknadsföra sig i Sverige. Investeringarna i spelreklam i Sverige uppgick 2014 till 3,7 miljarder kronor, varav 2,7 miljarder kronor kom från spelbolag utan tillstånd. Dessa bolag lyder inte under samma restriktioner för marknadsföringens innehåll som reglerade spelbolag gör. En konsekvens av detta är bland annat att högriskprodukter som nätkasino, nätpoker och nätbingo är vanligt förekommande, likaså erbjudanden om bonusar och gratisspel. I mars 2015 presenterades den så kallade Främjandeförbudsutredningen vars rekommendationer skulle minska spelreklamen från och med 2016. Den föreslagna lagändringen påverkar dock inte medier med hemvist utanför Sverige varför samma utredning också drar slutsatsen att den potentiella effekten troligen är begränsad.

För det tredje har de i Sverige oreglerade spelbolagen inga begränsningar i produkt- och erbjudandeutveckling. Medan exempelvis ATG eller Svenska Spel får ansöka om att utveckla nya produkter hos staten och Lotteriinspektionen med lång handläggningstid kan i Sverige oreglerade aktörer göra detta helt obehindrat. Detta skapar en obalans i utbudet av spelprodukter och spelformer till fördel för de i Sverige oreglerade spelbolagen.

Kombinationen av stort produktutbud, hög vinståterbetalning och aggressiv marknadsföring har gjort att kunder lämnat spelbolag med tillstånd i Sverige till förmån för dem utan. Den situation som Sverige står inför nu är inte unik. De flesta av Europas länder har stått inför samma dilemma och har löst det genom att antingen stärka sin befintliga lagstiftning eller låta spelbolag utan tillstånd att söka tillstånd att verka på marknaden.

Att den statliga kontrollen endast sträcker sig till 43 procent av onlinespelet och 79 procent av det totala spelet leder till flera negativa konsekvenser:

- Minskat konsumentskydd
  - o Lotteriinspektionen, vars uppdrag är att kontrollera spelmarknadens aktörer för att minimera riskerna för social skadeverkning, kan bara utnyttja sina mandat på en del av den totala marknaden. Det undergräver myndighetens hela funktion och ökar risken för ett utbrett problemspelande.
- Minskade intäkter till staten
  - o I takt med att en allt större del av spelet sker hos spelbolag utan tillstånd i Sverige förlorar staten stora skatteintäkter. ESO-rapporten "En ny giv?" som presenterades i februari 2015 visar att staten inom 10–15 år riskerar förlora intäkter motsvarande 1,4 miljarder kronor per år med nuvarande reglering jämfört med 2013.
- Minskade intäkter till allmännyttiga ändamål
  - o För de reglerade spelbolagen vars överskott finansierar särskilda verksamheter eller rörelser, som exempelvis ATG vars överskott går till hästnäringen, får konkurrensen allvarliga konsekvenser. Mellan 2011 och 2013 minskade ATGs omsättning med en miljard kronor vilket resulterade i kraftigt minskat stöd till trav- och galoppsporten och hästnäringen.

- Ökad marknadsföring från spelbolag med tillstånd
  - o Den stora ökningen av reklaminvesteringar från spelbolag som saknar tillstånd att verka i Sverige har tvingat framförallt Svenska Spel och ATG att öka sin marknadsföring för att behålla marknadsandelar. Det strider mot själva grundtanken med nuvarande lotterilagstiftning.
- Konflikt med EU-rätten
  - o Eftersom Sverige inte vidtagit några åtgärder för att stärka monopolet, men samtidigt begränsar den fria rörligheten riskerar den nuvarande situationen att stå i konflikt med EU-rätten. Detta har resulterat i att EU-kommissionen ställt Sverige inför EU-domstolen.

## Förslag på ny spelreglering

I detta kapitel presenteras förslag till hur en ny spelreglering i form av ett licenssystem bör utformas mot bakgrund av den problembild som beskrevs i föregående kapitel. Syftet med förslaget är att öka kontrollen över spelmarknaden. Det är en förutsättning för att kunna sätta social skyddshänsyn i centrum, skapa kommersiella förutsättningar för spelbolag, generera intäkter till staten och skapa förutsättningar för trav- och galoppporten, hästnäringen och ideella organisationer att fortsätta utvecklas.

Utgångspunkten för alla detaljförslag är att den nya spelregleringen ska erbjuda spelbolag som erhållit svensk licens lika möjligheter och lika skatt, men också kravställa dem på lika ansvar. I praktiken betyder det att alla spelbolag som har ambitionen att på laglig väg etablera sig i Sverige ska ha möjligheten att göra det. Spelbolagen ska också ha lika konkurrensmöjligheter avseende produktutbud, marknadsföring och fysisk etablering.

Många spelbolag som saknar tillstånd att verka i Sverige kan betraktas som etablerade på den svenska marknaden redan i dag. Men i ett licenssystem tillkommer ett större ansvar som de i dag inte tar, delvis beroende på att de inte kan eller får. Att betala svensk skatt är en av de centrala aspekterna, men ansvaret handlar också om social skyddshänsyn.

### Förslag: Erhållande av svensk licens

Spelbolag som i dag är reglerade eller oreglerade i Sverige ska kunna ansöka om att erhålla en licens för att lagligt verka på den svenska spelmarknaden både online och offline.

Spelbolag som ansöker om en spellicens ska debiteras en ansökningsavgift som står i proportion till myndighetens kostnader för behandling av ansökningsavgiften, viss övrig löpande administration och visst grundläggande konsumentskydd som exempelvis informationsinsatser. Om ansökan innefattar tillstånd att erbjuda spel på högriskprodukter - såsom kasino (online eller offline), nätpoker eller nätbingo - tillkommer en extra avgift som öronmärks för myndigheternas extra arbete med konsumentskydd för dessa spel, till exempel Stödlinjen. Hur höga dessa avgifter ska vara bör avgöras i statens kommande spelutredning där avgiften räknas ut i särskild ordning. Som en jämförande referens kan nämnas att ett liknande förfarande tillämpas i den danska lagstiftningen där avgifterna ligger i storleksordningen 250 000-400 000 danska kronor.

Licensen gäller i ett år och förnyad licens kräver en ny ansökan. Ansökningsavgiften för en förnyad licens ska baseras på en procentsats av bolagets nettoomsättning i Sverige men bör ha ett golv och ett tak.

Den ökade administrativa bördan tillsammans med ett ökat kontrollansvar förutsätter att Lotteriinspektionen kraftigt förstärks alternativt att en ny spelmyndighet med ett heltäckande ansvar etableras.

### Skälen till förslaget

De länder i Europa som har infört ett licenssystem för spel har valt att göra mer eller mindre olika lösningar. En sak som skiljer licenssystemen åt är i vilken utsträckning marknaden konkurrerats ut. Danmark har till exempel valt att låta Danske Spils monopol på hästspel kvarstå



medan en stor del av övriga spelmarknaden har konkurrensutsatts. I Frankrike gjordes en omreglering av endast onlinespelmarknaden och de bolag som tidigare var reglerade i Frankrike behöll exklusiviteten på offlinespel via fysiska ombud.

Att endast omreglera delar av marknaden, vare sig det gäller produkt eller distribution, är en olycklig lösning. I Frankrike har det resulterat i stämningar och kollisioner mellan fransk lagstiftning och EU-rätt. Det skapar en administrativ och rättslig börda utan tydliga fördelar. En exklusivitet för ett bolag kommer ofta med begränsningar som kan överstiga värdet av exklusiviteten. Ett exempel på detta är den prisreglering svenska reglerade bolag lyder under och som snedvrider konkurrensen med i Sverige oreglerade bolag.

Det grundläggande skälet till att den nuvarande regleringen har svårt att uppnå sitt syfte är att förutsättningarna för konkurrens är snedvridna. När omregleringen genomförs bör ett av målen vara att skapa lika villkor för marknads aktörer.

Att en ansökan om licens är förenad med en avgift är vanligt förekommande i andra länder som tillämpar ett licenssystem på sin spelmarknad. Dels genererar det en intäkt till staten, dels höjer det tröskeln för oseriösa bolag att etablera sig på marknaden. Nivån på de danska avgifterna bedöms av denna utredning vara en relevant referens.

#### **Förslag: Beskattning**

Alla spelbolag som är anslutna till licenssystemet ska betala 20 procent på sin nettoomsättning i svensk skatt. Folkrörelserna är skattebefriade i likhet med dagens spelreglering och är fortsatt begränsade till att erbjuda lotterier.

#### **Skälen till förslaget**

Eftersom Svenska Spel tillämpar vinstdelning och folkrörelserna är skattebefriade är det endast ATG som betalar lotteriskatt av de reglerade bolagen i dag. Spelbolag som är oreglerade i Sverige betalar förvisso skatt, men inte i Sverige. Det är denna olikhet i finansiella villkor som skapat den skeva konkurrenssituationen på den svenska spelmarknaden. ATG betalar 35 procent i skatt på nettoomsättningen medan motsvarande nivå för ett spelbolag registrerat på Malta eller Gibraltar kan vara så låg som 0,5 procent

I det danska licenssystemet tillämpas en skattesats om 20 procent på nettoomsättningen för de bolag som är anslutna till systemet. Skattenivån har fått kritik från spelbolag som anslutit sig och som anser att skatten är för hög. Trots detta hade fler än 50 bolag ansökt om och fått licens när Lotteriinspektionen gjorde en översyn tidigt 2014<sup>1</sup>. Danska myndigheter uppskattar att så mycket som 95 procent av allt spel i Danmark sker hos licenssystemets aktörer. Andra bedömare tror att den siffran i realiteten är lägre.

Den här utredningens beräkningar visar att en skattenivå på 20 procent på nettoomsättningen är en nivå som både tar statens och spelbolagens finansiella förutsättningar i beaktande.

Statens spelutredning bör utreda under vilka villkor (produkter och distribution) folkrörelserna ska vara skattebefriade och vilka kriterier som måste uppfyllas för att klassificeras som en folkrörelse.

<sup>1</sup> Redovisning av regeringsuppdrag, Omvärldsrapport 14Li124.

#### **Förslag: Spelformer och distribution**

Det ska krävas en licens för att få erbjuda spel, inga spelformer undantagna, men inga spelformer är exklusivt vigda åt en särskild aktör. Möjligheten att få en licens ska inte påverkas av spelbolagets ägandeform eller vinstintresse. Ansökningsavgiften ska vara högre om spelbolaget inom ramen för sin licens vill erbjuda högriskprodukter.

Spelbolag som erhåller licens ska ges rätt att erbjuda sina produkter både online och offline via fysiska ombud.

#### **Skälen till förslaget**

För att skapa lika villkor i licenssystemet bör inte enskilda spelprodukter vara exklusiva för en enskild aktör. Det skulle kunna finnas skäl att förvissa sig om att högriskprodukter endast erbjuds av en eller ett fåtal aktörer, men konsekvensen av en sådan reglering blir med stor sannolikhet raka motsatsen. Om möjligheten att erbjuda riskabla, men lönsamma, spelprodukter begränsas inom licenssystemet kommer spelet på dessa fortsatt ske på den oreglerade marknaden och kontrollen kommer minska.

#### **Förslag: spel på hästar i en ny spelreglering**

ATGs ensamrätt på spel på hästar upplöses i och med att andra licenstagare får erbjuda spel på hästar. ATG får å andra sidan söka licens för andra spelformer och verka på lika villkor med andra spelbolag i licenssystemet.

Spelbolag som erbjuder spel på hästar betalar en avgift till trav- och galoppsporten motsvarande 5,6 procent av bolagets bruttoomsättning på spel på hästar.

ATG överför fortsatt hela sitt överskott till trav- och galoppsporten och till insatser för den svenska hästnäringen.

#### **Skälen till förslaget**

Idag har ATG en formell ensamrätt på spel på hästar. Det hindrar dock inte spelbolag utan tillstånd i Sverige från att erbjuda spel på svenska trav- och galopptävlingar. För detta får trav- och galoppsporten ingen ersättning.

I ett licenssystem är det rimligt att spelbolag som beviljats licens också ges möjlighet att arrangera spel på hästar. ATGs ensamrätt skulle därmed upplösas. Men spel på hästar skiljer sig i många avseenden från annat spel genom att sporten och spelet är helt beroende av varandra - utan intäkterna från spelet skulle sporten inte finnas. ATG är dessutom den finansiella motorn i den svenska hästnäringen och vikande omsättning på spel på hästar ger negativa effekter för allt från foderleverantörer och veterinärer till hästuppfödare.

Det gör att tre krav måste uppfyllas för att säkra intäkterna till trav- och galoppsporten:

1. Hela ATGs överskott ska även fortsättningsvis överföras till ägarna, trav- och galoppsporten.

2. Spelbolag som erbjuder spel på hästar måste bidra till trav- och galoppsportens verksamhet genom att betala tillbaka en procentsats av bruttoomsättningen. I Frankrike där travsportens position är jämförbar med Sverige är denna avgift 5,6 procent.
3. I utbyte mot att ATG förlorar sin ensamrätt på spel på hästar ges ATG möjlighet att erbjuda samma spelutbud som övriga aktörer i licenssystemet.

#### **Förslag: reglerad vinståterbetalning**

Högsta möjliga vinståterbetalning ska regleras inom varje produktkategori men får maximalt uppgå till 90 procent. Den statliga utredningen bör föreslå lämpliga nivåer för respektive produktkategori.

#### **Skälen till förslaget**

De spelformer med högst återbetalningsprocent är också de mest riskfyllda då de förutsätter att spelaren spelar under en lång tid. Ett sådant beteende uppmuntras inte lika starkt med en lägre återbetalning varför ett tak skulle vara en betydande spelansvarsåtgärd. Det finns också incitament för såväl staten (skatteintäkter) som spelbolagen (vinst) att undvika ett priskrig på marknaden.

#### **Förslag: Internationell expansion**

Svenska spelbolag ges möjligheten att söka licenser för att verka i andra länder där lagstiftningen så medger.

#### **Skälen till förslaget**

Spelbolag som inte är reglerade i Sverige men etablerade på den svenska marknaden är i regel internationella och verkar på flera marknader. Den möjligheten bör också ges svenska spelbolag som är anslutna till ett framtida svenskt licenssystem. Exempelvis Svenska Spel eller ATG ska ha möjlighet att söka licenser i andra länder där lagstiftningen så medger. I dag har ATG möjlighet att sälja sina produkter utomlands men då förutsätter det en nationell partner i det aktuella landet. Under våren 2015 antogs ett EU-direktiv som ytterligare ökar trycket på spelbolag att ha hög kännedom om sin slutkund, något som försvåras av krav på en nationell partner som mellanhand.

#### **Förslag: Spelansvarsåtgärder**

##### **Särskilda villkor för högriskprodukter**

I anslutning till spel på högriskprodukter ska spelaren uppmärksammas på riskerna med spelprodukten. På samma plats ska också numret till Stödlinjen vara väl synligt.

För att få erbjuda högriskprodukter måste spelbolaget avkräva spelaren en månatlig budget för respektive spelform som denne önskar spela på. Om budgeten uppnås ska spelaren inte längre ha möjlighet att spela på spelformen innan nästa budgetperiod inträder.

Högriskprodukter ska omfattas av ett krav på regelbundna pauser.

#### **Marknadsföring**

Spelbolag som erhåller svensk licens ska utöver Marknadsföringslagen, Lagen om namn och bild i reklam, Personuppgiftslagen och annan relevant lagstiftning också rätta sig efter speciella direktiv för spelreklam. Dessa direktiv ska ha utgångspunkt i SPER:s befintliga rekommendationer och Lotteriinspektionens direktiv för spelreklam.

#### **Övriga åtgärder**

Spelbolag som erhåller svensk licens ska inte kunna erbjuda spel på kredit.

Spelbolag som erhåller svensk licens ska vara kopplade till ett centralt system administrerat av spelansvarig myndighet där en spelare som stänger av sig hos ett spelbolag samtidigt ges möjligheten att stänga av sig från allt spel eller en enskild spelform hos samtliga spelbolag.

Spelbolag som erhåller svensk licens ska årligen rapportera om den ekonomiska utvecklingen på enskilda spelformer till spelansvarig myndighet.

Spelbolag som erhåller svensk licens ska utbilda personal och relevanta samarbetspartners om riskerna med spel.

Spelbolag som erhåller en svensk licens ska ha en heltidstjänst i Sverige som är ansvarig för spelansvarsfrågor och som i den rollen är kontaktperson gentemot svenska kontrollinstanser.

Spelbolag som erhåller svensk licens ska erbjuda kunder att göra en spelbudget. I budgeten ska spelaren kunna välja mellan att bestämma hur mycket pengar denne vill sätta in på spelkontot eller totalt spela för under en given period.

Den nationella stödlinjen ska kvarstå och finansieras bland annat av licensansökningsavgifterna. Spelbolag som erhåller svensk licens ska informera om möjligheten att ringa till stödlinjen.

Spelbolag som erhåller svensk licens ska tillhandahålla ett generiskt självtest på sin hemsida i vilket kunden kan undersöka om dennes spelande ligger inom en riskzon. Beroende på utfallet ska självtestet generera rekommendationer, exempelvis om kunden bör spela mer sällan eller med fler pauser samt var det går att vända sig för stöd och råd.

#### **Skälen till förslaget**

Den enskilt viktigaste effekten av ökad kontroll är säkerställandet av ett starkt konsumentskydd. Spelproblem utgör i dag ett folkhälsoproblem<sup>2</sup>. Enligt Swelogs har det mellan 1997/1998 och 2008/2009 skett en fördubbling av personer som någon gång i livet har haft allvarliga spelproblem (från 1 till 2 procent). Samma studie visar på stor rörlighet in i och ut ur problemspelet: på ett år tillkommer ca 100 000 nya problemspelare medan ungefär lika många tar sig ur problemen<sup>3</sup>. Två möjliga förklaringar är ökad tillgänglighet till spel samt intensifierad marknadsföring av spel enligt Swelogs<sup>4</sup>.

Det kan förefalla vara kontraproduktivt att låta fler spelbolag på laglig väg erbjuda högriskprodukter. Å andra sidan hamnar spelet då under statlig kontroll och det får betraktas ha ett större värde då det möjliggör för ansvariga myndigheter att styra regelverk och insatser på

<sup>2</sup> <http://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/spelproblem/om-spelproblem/ett-folkhalsoproblem/>

<sup>3</sup> Faktablad Swelogs, nr. 20 – Vad vet vi om spelproblem i Sverige 2014?

<sup>4</sup> Faktablad Swelogs, nr. 17 – Fördubbling av antalet personer som har haft allvarliga spelproblem

ett sådant sätt att riskerna blir så små som möjligt. En sådan kontroll kommer aldrig vara möjlig så länge den oreglerade marknaden har ett attraktivare utbud än den reglerade.

Staten, myndigheter och kommuner har ett stort ansvar för att minska antalet människor med spelproblem. Störst ansvar och möjlighet att påverka och förändra beteenden har dock spelbolagen själva, främst genom sin produktutformning, marknadsföring och andra förebyggande åtgärder.

Forskning pekar på flera olika orsaker till uppkomsten av spelproblem. Bland dessa återfinns bland annat uppväxtmiljö, genetiska faktorer och stress<sup>5</sup>. Majoriteten av dessa är omöjliga för spelbolagen att påverka. När enskilda individer väl spelar eller uppmanas att spela vilar däremot ett mycket stort ansvar på spelbolaget.

En av faktorerna som spelbolagen har störst möjlighet att påverka är produktutbudet och produkternas utformning – något som har stor inverkan på riskspelare. Det i spelbranschen allmänt vedertagna verktyget för att mäta en spelprodukts grad av risk, GAM-GaRD<sup>6</sup>, visar att det framförallt finns tio faktorer som gör spelprodukter mer eller mindre riskabla. Faktorerna är inte listade efter någon särskild ordning, men nummer ett och två på listan är enligt GAM-GaRD de faktorer som har i särklass störst negativ inverkan.

1. Hög frekvens – Ju kortare tid mellan spelen desto större risk.
2. Hög vinståterbetalning – Ju högre vinståterbetalningsnivå desto större risk.
3. Parallella spel – Ju större möjlighet att spela med parallella insatser desto större risk.
4. Rörliga priser – Ju större utrymme spelaren har att öka den egna insatsen desto större risk.
5. Hög jackpot – Höga jackpots lockar spelare men har enligt GAM-GaRD marginell effekt då den upplevda sannolikheten att vinna är låg
6. ”Nästan-vinster” – Ju mer spelaren upplever att denne var nära att vinna desto högre risk.
7. Fortlöpande spel – Ju färre naturliga pauser ett spel innehåller desto högre risk.
8. Tillgänglighet – Ju större tillgänglighet till spelet desto högre risk.
9. Betalningsmomentet – Att betala med kort, kredit eller med ett digitalt belopp på en skärm sänker den psykologiska uppfattningen om pengarnas värde och ökar risken.
10. Kontrollillusion – spel där spelaren ges uppfattningen att denne kan påverka utkomsten mer än eller lika mycket som slumpen medför en högre risk.

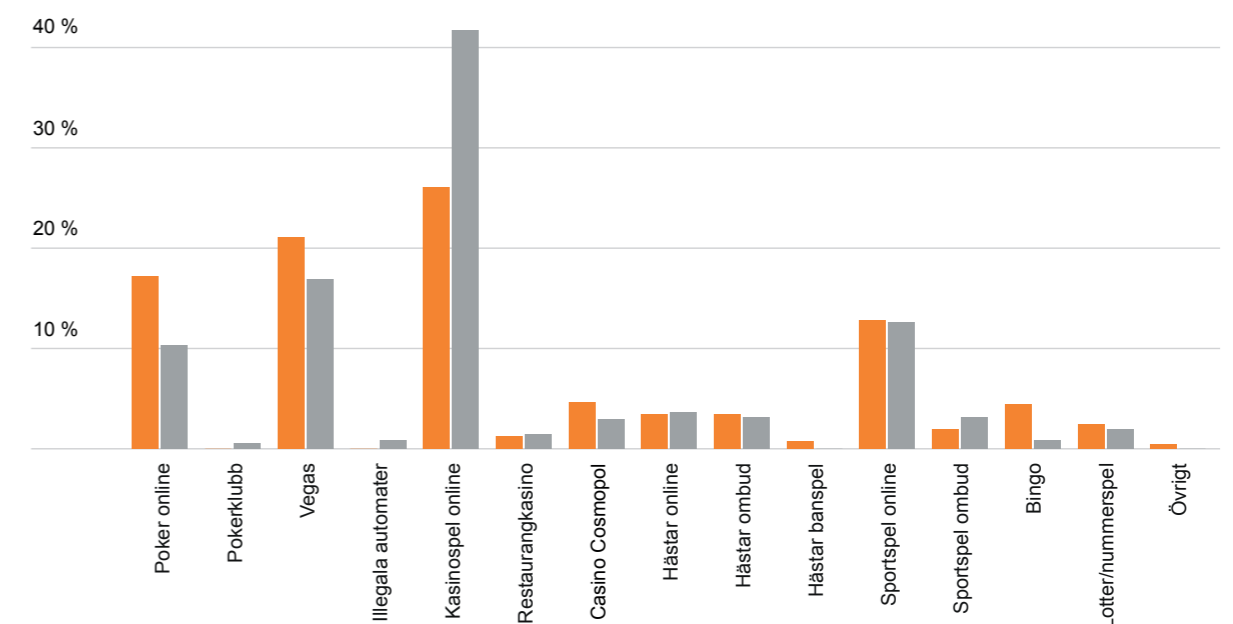
GAM-GaRD visar resultaten i en tregradig skala där gröna produkter medför lägst risk, gula produkter medelrisk och röda produkter hög risk. Eftersom verktyget delvis är skapat för att hjälpa spelbolag att justera produktens utformning för att minska dess risknivå går det inte att kategorisera alla spelprodukter då de från fall till fall kan skilja sig åt.

5 En framtida spelreglering (SOU 2008:124)  
6 <http://www.gamgard.com/about.aspx>

Däremot finns det inget tvivel om att nätkasino, nätpoker och nätbingo alla innehåller moment och en struktur som återfinns i majoriteten av kriterierna ovan. Av dessa tre pekar utvecklingen nedåt för nätpoker och nätbingo medan spelandet på nätkasino ökar lavinartat. Det typiska nätkasinet innehåller också samtliga ovanstående kriterier för vad som höjer risken med en spelprodukt.

Att nätkasino orsakar spelproblem får också stöd av statistik från Stödlinjen. Av de personer som under 2014 ringde till Stödlinjen och sökte stöd för sitt spelproblem angav 573 personer specifikt vilken spelform som de upplever främst skapar problem för dem. I figur 1 anges svaren i andelar. Den blå stapeln visar 2013 och den röda stapeln visar 2014. Nätkasino som redan 2013 angavs flest gånger som den främsta källan till problem ökade 2014 från 26 procent till 42 procent. För att kunna dra riktiga slutsatser från denna statistik är det också viktigt att beakta spelprodukternas varierande popularitet. Trots att cirka fem miljoner svenskar köper lotter varje år så är det endast i en procent av samtalen till Stödlinjen som lotter angetts som upplevt skäl till problemspelande. Nätkasino, som flest gånger angetts som upplevt skäl till problemspelande, spelas endast av cirka 130 000 svenskar.

Figur 1: Spelform som angivits som främsta skäl till spelproblem hos Stödlinjen 2013 och 2014 (källa: Stödlinjen)



Trots detta är det viktigt att spelprodukter som kasino, poker och bingo ska få erbjudas av de spelbolag i licenssystemet som så önskar – både online och offline. Skälet är att attraktiva spelprodukter inte kan stängas ute från licenssystemet utan att kontrollen över de produkter som kräver mest kontroll troligen begränsas om det oreglerade utbudet upplevs som mer attraktivt. Att kravställningen på dessa produkter inom licenssystemet är hårdare är dock rimligt givet de högre riskerna de medför.

Marknadsföringen av spel ökar kraftigt i Sverige. Under 2014 spenderade spelbolagen drygt 1,2 miljarder kronor mer på reklam än året innan. Spelbolag utan tillstånd i Sverige investerade drygt 2,6 miljarder kronor på reklam riktat mot svenska konsumenter och stod därför för en tydlig majoritet av spelreklamen vars totala värde uppgick till 3,7 miljarder kronor. De reglerade aktörerna investerade motsvarande en dryg miljard kronor i reklam.

Vid sidan av själva spelprodukterna är marknadsföringens omfattning och utformning ett av de verktyg som spelbolagen själva kan påverka och därmed har stort ansvar för. Det är centralt att marknadsföringen regleras och kontrolleras utifrån riktlinjer som sträcker sig längre än marknadsföringslagen.

Reklam från svenska reglerade spelbolag styrs i dag av exempelvis Marknadsföringslagen, Lagen om namn och bild i reklam och Personuppgiftslagen. Utöver det måste spelbolagen också förhålla sig till SPER:s riktlinjer<sup>7</sup> för marknadsföring, Lotteriinspektionens föreskrifter till skydd för sociala intressen<sup>8</sup>, Lotteriinspektionens bolagsspecifika marknadsföringsvillkor<sup>9</sup> samt begränsningar i koncessionerna. Sammantaget ställer dessa riktlinjer och direktiv i flera avseenden hårdare krav - som exempelvis mycket begränsad marknadsföring av högriskprodukter och ett förbud mot att erbjuda och marknadsföra så kallade bonusar - än den internationella CEN-standard<sup>10</sup> som många av de utländska spelbolagen rättar sig efter. SPER:s riktlinjer är också anpassade efter kombinationen av online- och offline-utbud av spel, vilket CEN-standarderna inte är. Statens spelutredning bör dock se över om det finns delar i CEN-standarderna som är bättre vad avser online-spel.

Dessa riktlinjer och direktiv är väl lämpade att kvarstå som styrande för marknadsföringen även i ett framtida licenssystem. Huvudprinciperna för reklam bör se ut enligt nedan.

1. Spelbolagens reklam skall vara laglig, hederlig och får inte utformas på ett alltför påträngande sätt. Det innebär bland annat att reklamen inte får kränka någon grupp eller uppfattas som alltför överdriven.
2. Spelbolagens reklam får inte missbruka konsumenternas förtroende för spelbranschen och dess aktörer och inte heller vilseleda konsumenterna. Reklamen ska ge konsumenterna rimlig, skälig och tillförlitlig information.
3. Spelreklam får inte hävda eller insinuera att själva dragningen i turspel beror på något annat än slumpen. Det vill säga, spelreklamen får inte understödja idéer om att det går att påverka utfallet i lotterier och nummerspel, varken genom tur eller särskild statistik och kunskap.
4. Spelreklam ska informera om vinstchans och vinstandel samt inte överdriva möjligheterna till vinst. Den ska också vid angivande av total vinstpott ange hur mycket en enskild spelare kan vinna och inte överdriva begreppet vinstchans genom att även inkludera återbetalning som understiger spelproduktens inköpspris.
5. Reklam får inte selektivt riktas mot sårbara och särskilt utsatta grupper i samhället. Med sårbara och särskilt utsatta grupper avses personer som kan ha svårighet att fatta genomtänkta beslut kring insatsens storlek eller möjlighet att vinna.
6. Spelreklamen får inte hävda att spel är en försörjningsform, att det kan förstärka personliga kvaliteter eller uppmuntra till spel för pengar man inte kan undvara. Spel får heller inte marknadsföras tillsammans med alkohol. Marknadsföring får heller inte riktas direkt till deltagare som har stängt av sig på egen begäran eller blivit avstängda av tillståndshavaren. Marknadsföring får endast riktas direkt till deltagare som sagt upp sitt konto om deltagaren i samband med uppsägningen aktivt godkänt det.

7 Etiska riktlinjer för marknadsföring av spel om pengar (2015), SPER  
8 Lotteriinspektionens föreskrifter till skydd för sociala intressen avseende sådana lotterier som avses i 21 a § lotterilagen (1994:1000)  
9 Villkor gällande marknadsföring för AB Trav och Galopp (2014), Lotteriinspektionen  
10 Rekommendationer för spelansvar som gäller onlinespel (2011), CEN

7. Reklam får inte förekomma i sammanhang som främst attraherar minderåriga eller vara utformad så att den särskilt riktas mot denna grupp. Spelreklam får inte riktas mot eller särskilt tilltala personer under 18 år. Detta gäller såväl budskap som manér, teckensnitt, ordval och/eller medieval. Reklam för spelprodukter och/eller dess logotyper får alltså inte återges på exempelvis ungdomars lagtröjor och laguniformer.
8. Ungdomar under 18 år får inte ha central roll i reklam annat än i sammanhang som beskriver ändamål som spelordnare bidrar till då spel inte direkt marknadsförs.
9. Spelreklam får inte hävda att man vinner mer ju mer man spelar, att spel kan vara en lösning på finansiella bekymmer i ens privatekonomi. Spelreklamen ska heller inte utmåla spel som en prioritet i livet exempelvis framför familj, vänner och professionella åtaganden. Marknadsföring av spel ska inte heller främja eller uppmuntra kriminellt eller asocialt beteende.
10. Spelbolaget får inte erbjuda pengar eller motsvarande för deltagande i lotteriet. Inte heller får tillståndshavaren låta någon delta i lotteriet utan insats.
11. Reklam får inte hävda att det saknas risker med överdrivet spelande. Spelreklamen får aldrig hävda att enskilda produkter är mindre farliga än andra ur spelberoendesynpunkt.
12. Information om spelrelaterade problem och vilken hjälp som finns att få för drabbade och anhöriga skall finnas lätt tillgänglig för konsumenterna. Spelbolagen ska på lotter, kuponger, spelkvitton, bingobrickor och i andra sammanhang där så bedöms lämpligt tillhandahålla information om Stödlinjen.
13. Av lotter eller motsvarande, informationsmaterial, reklam och liknande för lotter ska framgå vem som är tillståndshavare samt tillstånds- och tillsynsmyndighet.

Utöver ovanstående riktlinjer och direktiv bör den typ av produkter och erbjudanden som medför störst risk för spelaren åläggas särskilda krav.

Det bör till exempel övervägas om högriskprodukter ska få marknadsföras överhuvudtaget. Ett vanligt sätt för spelbolag att locka kunder eller få befintliga kunder att spela mer är att erbjuda så kallade bonusar, vilka varit omdebatterade under senare år. Forskningen kring dessa är fortfarande i sin linda men studier har gjorts som tyder på att de har en mycket negativ inverkan, framförallt för spelare som redan befinner sig i riskzonen<sup>11</sup>. För dessa kan en bonus vara en lockande eller till och med den enda möjligheten att satsa nya pengar. Den statliga spelutredningen bör utreda om bonusar ska vara tillåtna som marknadsföringsverktyg. Däre

mot bör det fortsatt vara tillåtet att erbjuda lägre rabatter upp till en nivå motsvarande 1/200 av prisbasbeloppet. Rabattnivån är baserad på Lotteriinspektionens föreskrifter till skydd för sociala intressen samt SPER:s riktlinjer för marknadsföring och syftar till att enbart möjliggöra en mindre rabatt utan att möjliggöra spel för pengar spelaren inte har.

Spelare som befinner sig i riskzonen ska naturligtvis ha möjlighet att stänga av sig från ett spelbolag. Men med det stora utbudet av spelbolag som finns på marknaden idag och kan förväntas i ett framtida licenssystem är inte en sådan isolerad åtgärd tillräcklig. Alla spelbolag

11 Do advertising and promotions for online gambling increase gambling consumption? An exploratory study. (2014), Hing et al.

//////  
som erhåller svensk licens bör därför vara kopplade till ett centralt system administrerat av ansvarig spelmyndighet där en spelare som stänger av sig hos en aktör samtidigt ges möjligheten att stänga av sig från allt spel eller en enskild spelform hos samtliga spelbolag.

GAM-GaRD utgör ett bra verktyg för att bedöma vilken risk enskilda spelprodukter utsätter spelaren för. För att kunna utvärdera hur licenssystemet förändrar utbudet av högriskprodukter och hur stor del av utbudet som ligger i den kategorin bör varje spelbolag årligen rapportera in i vilken kategori deras spelprodukter ligger. Det möjliggör en analys av utvecklingen och om spelbolagen över tid ser incitament att flytta sitt utbud till någon ända av den röd-gröna skalan.

En viktig åtgärd för att minska spelproblem är att öka kunskapen om dem, inte minst inom spelbolagen. I Lotteriinspektionens föreskrifter till skydd för sociala intressen finns krav på utbildningsinsatser för spelbolagens egen personal och externa aktörer som ombud och relevanta samarbetspartners. Utbildningen innefattar bland annat ökad kunskap om lagstiftning, symptom på spelproblem, betydelsen av lotteriets utformning, effekten av spelproblem för anhöriga och vilket stöd eller vårdformer som finns

#### **Förslag: Sanktionsåtgärder**

##### ***IP-blockering***

Ansvarig spelmyndighet ska kunna begära IP-blockering av webbsidor tillhörande spelbolag som riktar sig till svenska kunder utan att ha erhållit svensk licens.

##### ***Betalningsblockering***

Banker och betalningsförmedlare ska vara skyldiga att rapportera transaktioner till och från spelbolag som inte erhållit licens i Sverige.

Ansvarig spelmyndighet ska kunna begära betalningsblockeringar till och från spelbolag som inte erhållit svensk licens.

##### ***Främjandeförbud***

Den som främjar spelbolag som inte erhållit svensk licens, via exempelvis annonsering, ska kunna dömas till böter eller fängelse.

##### **Skälen till förslaget**

En ökad kontroll är en förutsättning för att övergången till ett licenssystem ska uppnå sitt syfte, vilket i sin tur förutsätter attraktiva villkor. Det finns flera skäl till varför oreglerade spelbolag vill ha licens i länder som Sverige. Inte minst skapar det ökad legitimitet för bolaget och varumärket på den aktuella marknaden. Det uppskattas av börserna och kanske också av kunder. Men det är viktigt att notera att villkoren dessa aktörer verkar under i dag är mycket attraktiva, det finns alltså incitament för många spelbolag att förbli oreglerade i Sverige och därmed undvika svensk beskattning och lagstiftning.

För de bolag som väljer att ansluta sig till ett svenskt licenssystem med en väsentligt högre skattesats kommer det vara viktigt att staten kan upprätthålla ett skydd mot otillbörlig konkurrens. Även om ett licenssystem tillämpas på den svenska spelmarknaden kommer det fortsatt finnas aktörer som utan tillstånd riktar sig till svenska konsumenter.

I Lotteriinspektionens omvärldsrapport från 2014 är det framförallt två typer av skydd som lyfts fram som exempel från andra länder. Dels sanktioner mot spelbolag som utan tillstånd riktar sig till landets konsumenter, dels sanktioner mot aktörer som främjar spel hos bolag utan tillstånd. Det sistnämnda är typiskt sett medier som publicerar annonser eller visar reklam. Det finns också exempel på länder som riktar sanktioner mot spelare som spelar hos spelbolag utan tillstånd i landet.

Lotteriinspektionen ifrågasätter delvis sanktionernas effekt, men konstaterar att de trots det är nödvändiga. De bolag som ansluter sig till licenssystemet förväntar sig att staten skapar goda förutsättningar för en hög kontroll, inte minst genom att kraftfullt motarbeta de bolag som utan tillstånd riktar sig till landets konsumenter.

I Danmark har Spillemyndigheten möjlighet att via domstol begära blockering av webbplatser som riktar sig till danska spelare. Mellan licenssystemets införande i januari 2012 och maj 2014 har 20 stycken webbplatser blockerats tillhörande spelbolag utan licens.

Även i Frankrike tillämpas blockering av webbsidor. En eventuell blockering föregås vanligen av en varning och sedan den franska omregleringen 2010 har över 1 000 spelbolag varnats. Franska myndigheter uppskattar att cirka 85 procent av spelbolagen följt uppmaningen att sluta rikta sig till franska kunder.

Italienska tillsynsmyndigheter tillämpar också IP-blockering, men hävdar att verktyget är förenat med flera utmaningar. Dels är det enkelt för en spelanordnare att ändra webbadress och erbjuda spel på nytt, dels tar det stora resurser i anspråk att söka efter olicensierade spelsajter.

Den här utredningen drar slutsatsen att IP-blockering är en tillräckligt verkningsfull metod för att den ska användas i det svenska licenssystemet. IP-blockering har vid flera tillfällen diskuterats som metod för att öka kontrollen inom ramen för nuvarande lagstiftning men då kritiserats med hänvisning till att det skulle utgöra en form av censur på internet. I ett licenssystem skulle den kritiken sannolikt vara betydligt mindre då alla spelbolag har möjlighet att ansöka om licens och verka på den svenska marknaden.

I både Frankrike och Danmark finns utöver IP-blockering också en möjlighet att blockera betalningar till och från spelbolag som saknar licens. Enligt vad Lotteriinspektionen erfor så har fram till maj 2014 något sådant ingrepp inte använts. I Italien är banker och betalningsinstitut skyldiga att rapportera transaktioner som involverar spelbolag utan licens i landet. Åtgärden är enligt Lotteriinspektionens rapport från 2014 tämligen obeprovd i andra länder, men bör finnas med i ansvarig spelmyndighets verktygslåda för att stävja olicensierade spelbolag som riktar sig till svenska kunder.

Givet en ökad kontroll där de största spelbolagen, tillika de största annonsörerna, skulle visa sitt missnöje mot medier som främjar olicensierade spelbolag är det rimligt att tro att ett främjandeförbud skulle bli närmast självreglerande i ett licenssystem. Ett reglerat främjandeförbud är dock en viktig komponent i arbetet med att utestänga otillbörlig konkurrens.

## Ekonomisk konsekvensanalys

### Om modellen

Den här utredningens rekommendationer för hur ett framtida licenssystem ska utformas baseras på en ekonomisk simuleringsmodell för ändamålet särskilt framtagen av Ernst & Young AB. Modellen tillåter laborering av olika scenarion och syftet är att visa hur bland annat olika skattesatser och olika grader av kontroll påverkar intäkter till staten och hästsporten, samt spelbolagens andelar av nettospelmarknaden.

Modellen tar utgångspunkt i data från 2013 och 2014 – huvudsakligen från Lotteriinspektionen och reglerade spelbolags årsredovisningar. Utifrån dessa har ett flertal kvalificerade antaganden gjorts av ATG, Svensk Travsport och Svensk Galopp för att prognosticera spelmarknadens utveckling mellan år 2015-2018. År 2019 beskriver i modellen en omreglerad spelmarknad där en ny reglering för enkelhetens skull gett full effekt från dag ett avseende skatter och kontroll.

Följande antaganden har gjorts för att skapa ett beräkningsunderlag:

### Marknadsandel för i Sverige oreglerade spelbolag

I februari 2015 presenterades ESO-rapporten *En ny giv?*<sup>12</sup> i vilken en uppskattning gjordes av framtida marknadsandelar för de i Sverige oreglerade spelbolagen. Uppskattningen tog utgångspunkt i Lotteriinspektionens rapport om den svenska spelmarknaden 2013<sup>13</sup> där spelbolag utan speltillstånd i Sverige bedömdes ha 15 procent av den totala svenska spelmarknaden, det vill säga både online och offline. Mot bakgrund av den uppgiften gjorde ESO bedömningen att dessa spelbolag på 10-15 års sikt kommer uppnå en marknadsandel på 28 procent.

Mycket tyder på att det är en alldeles för defensiv uppskattning. I mars 2015 publicerade Lotteriinspektionen sin rapport om spelmarknaden 2014<sup>14</sup> och kunde i den konstatera att de i Sverige oreglerade spelbolagen ökat sin marknadsandel från 15 till 21 procent. Med en ökning med sex procentenheter på ett år ter det sig otänkbart att det skulle dröja upp till 15 år för att öka ytterligare sju procentenheter.

Den här utredningen gör beräkningen att de i Sverige oreglerade spelbolagen har en marknadsandel på 28 procent år 2017.

### Marknadsprognos

Den svenska spelmarknaden har årligen växt med cirka två procent sedan lång tid tillbaka. Det är rimligt att anta att tillväxten ser likadan ut fram till 2018 varför detta är ett av de grundläggande antagandena.

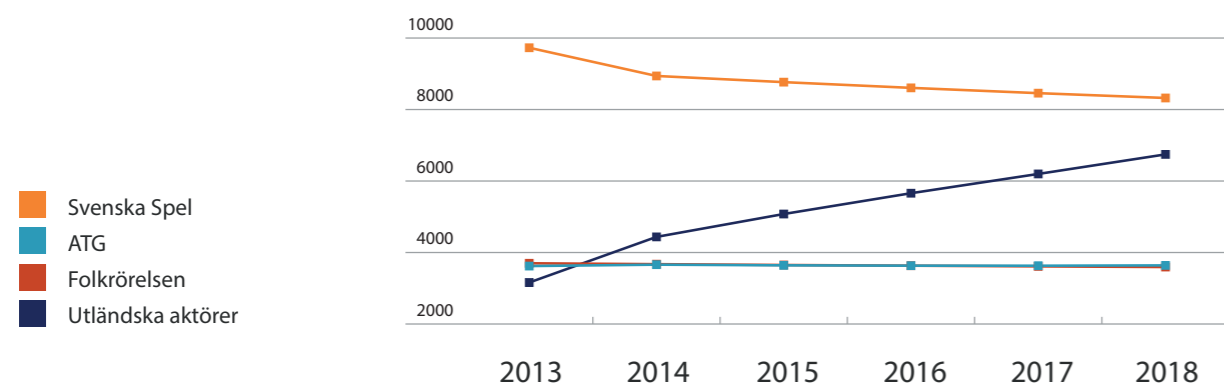
Nedbrutet per aktör gör den här utredningen beräkningen att Svenska Spel kommer minska med två procent, de i Sverige oreglerade spelbolagen öka med elva procent medan situationen för ATG och folkrörelserna förblir oförändrad.

12 En ny giv? En ESO-rapport om regleringen av spelmarknaden (2015), ESO

13 Den svenska spelmarknaden i siffror 2013 (2014), Lotteriinspektionen

14 Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt 2014 (2015), Lotteriinspektionen

Figur 2: Prognos för marknaden 2013-2018 med årlig genomsnittlig tillväxt



Svenska Spels prognosticerade omsättningsnedgång härstammar främst från en nedgång i kasino- och värdeautomatspel (minus fem procent), lotterier och nummerspel (minus en procent) och poker (minus tio procent). Prognosen har inte tagit hänsyn till Svenska Spels aktuella ansökan om att få erbjuda nätkasino redan innan omregleringen.

De i Sverige oreglerade spelbolagens prognosticerade tillväxt härstammar framförallt från sportspel och vadhållning (plus 12 procent) och kasino- och värdeautomatspel (plus 14 procent).

#### Lika villkor

Grundförutsättningarna i det föreslagna licenssystem som i den här utredningen kallas *lika villkor* har flera likheter med det danska licenssystemet, men också delar som snarare påminner om den franska motsvarigheten. Den franska lösningen är framförallt intressant ur ett hästspelsperspektiv eftersom den franska trav- och galoppsporten på många sätt är jämförbar med den svenska. Den danska trav- och galoppsporten är betydligt mindre både som sport och spelform.

I beräkningarna har därför antagandet gjorts att spel på hästar konkurrensutsätts, men att en arrangör av spel på hästar är villkorad att bidra till trav- och galoppsporten med 5,6 procent av bruttoomsättningen på spelet på hästar. Denna lösning har tillämpats i Frankrike och har möjliggjort för trav- och galoppsporten att tillgodogöra sig intäkter som är helt nödvändiga för att sporterna ska överleva på lång sikt.

Vidare bygger beräkningarna på lika skatt för alla spelbolag med licens, exklusive folkrörelserna, och den skattesats som använts är 20 procent på nettoomsättningen, såsom i Danmark. Beräkningarna har också utgått från att hela spelmarknaden konkurrensutsätts, det vill säga ingen aktör har ensamrätt på någon spelform eller distributionskanal. Licensstagare har möjligheten att konkurrera både online och via fysiska ombud. En av de stora skillnaderna mot dagens spelmarknad blir således att ATG kommer ha möjlighet att erbjuda sportspel och lotterier. Samtidigt kommer andra spelbolag ha möjlighet att legalt erbjuda spel på hästar.

I beräkningarna har antagits att ATG på en licensmarknad har en marknadsandel på fem procent inom både sport- och turspel. Dagens, i teorin, 100-procentiga marknadsandel på hästspel sjunker då nya marknadsaktörer förväntas ta 15 procent av spelet på hästar.

Därutöver förväntas nätkasinomarknaden växa med tio procent, främst på grund av Svenska Spels inträde på den marknaden. En liknande effekt uppstod när Svenska Spel lanserade poker 2008. Beräkningarna utgår från att Svenska Spels nätkasino kommer stå för en femtedel av det totala spelet på nätkasino. ATG har tagit ett policybeslut om att inte lansera kasino, poker eller bingo och kommer således ha noll procent av dessa marknadsandelar.

Slutligen utgår beräkningarna från att kontrollen ökar och uppgår till 90 procent. Enligt ESO-rapporten uppgår den danska kontrollen sett till hela den danska spelmarknaden till 93 procent. Med hjälp av ett effektivt sanktionssystem är 90 procent kontroll i Sverige troligen i underkant för vad som skulle kunna uppnås. Eftersom den framtida kontrollen endast går att uppskatta och en än högre kontroll inkom har positiva effekter har vi valt att utgå från en defensiv uppskattning.

Sammanfattningsvis bygger beräkningarna på följande prognoser och villkor:

Prognosticerad utveckling 2014-2018:

- Kontrollen över spelmarknaden uppgår till 90 procent
- Den totala spelmarknadens nettoomsättning växer årligen med 1-2 procent
- Svenska Spel minskar fram till 2018 (två procent)
- Utländska aktörer ökar fram till 2018 (elva procent)
- ATG och folkrörelsernas utveckling är oförändrad fram till 2018

Villkor på omreglerad marknad:

- Omregleringen inkluderar både online- och offline-marknaden
- Inga spelformer är exklusiva för enskilda spelbolag
- Alla licensstagare har möjlighet att erbjuda alla spelformer
- Alla licensstagare, exklusive folkrörelserna, betalar lika skatt; 20 procent på nettoomsättningen
- Licensstagare som erbjuder spel på hästar bidrar till trav- och galoppsporten genom att betala en avgift motsvarande 5,6 procent på bruttoomsättningen på spelet på hästar
- Maximal vinståterbetalning är begränsad till 90 procent

Prognosticerade effekter av omreglerad marknad:

- ATG tar fem procent av sportspelsmarknaden och fem procent av turspelsmarknaden
- ATG förlorar 15 procent av marknadsandelen på spel på hästar
- Nätkasinomarknaden växer med tio procent varav Svenska Spels andel av samma marknad är 20 procent

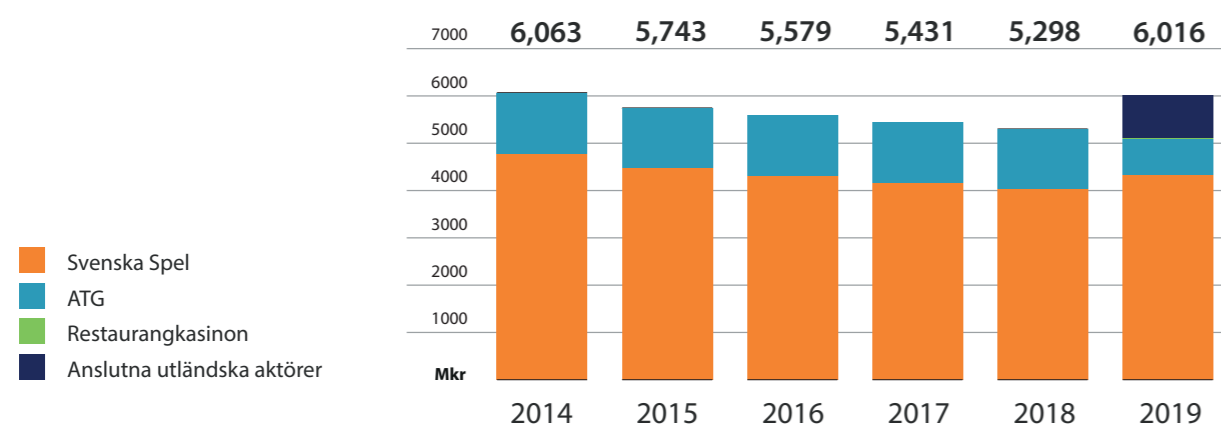
## Resultat

### Intäkter till staten

De angivna prognoserna och föreslagna villkoren resulterar i flera intressanta siffror. Till att börja med kan konstateras att statens intäkter kommer höjas jämfört med det sista året med nuvarande reglering som i den här beräkningen utgörs av år 2018.

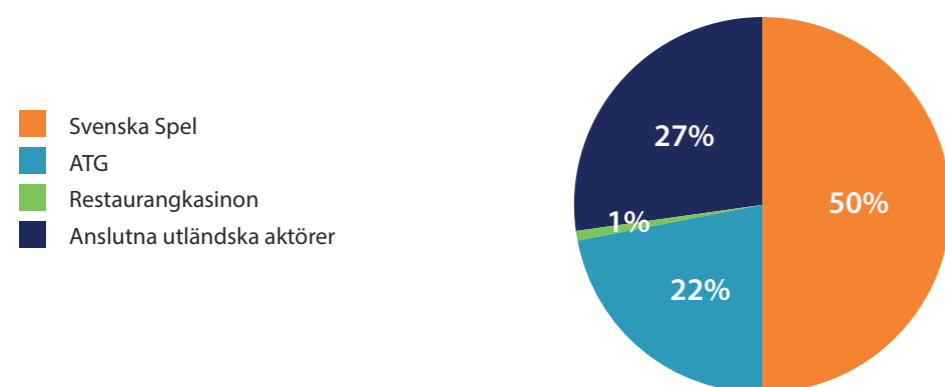
Beräkningarna visar att statens intäkter från spel år 2018 kommer ha sjunkit till knappt 5,3 miljarder kronor på grund av minskad vinstdelning från Svenska Spel. Under 2019 (som symboliserar ett år där föreslagen omreglering, avseende kontroll och skatter, gett full effekt) kommer motsvarande intäkter till staten vara sex miljarder kronor. Det innebär en ökning med cirka 700 miljoner kronor till statskassan.

Figur 3: Intäkter till staten 2014-2019



Beräkningarna visar också att Svenska Spel fortsatt skulle vara den aktör som bidrar med den största intäkten till statskassan. Bolag som i dag inte är tillåtna att verka på den svenska marknaden skulle stå för 27 procent av statens intäkter från spelmarknaden.

Figur 4: Andel av den totala spelskatten per aktör 2019

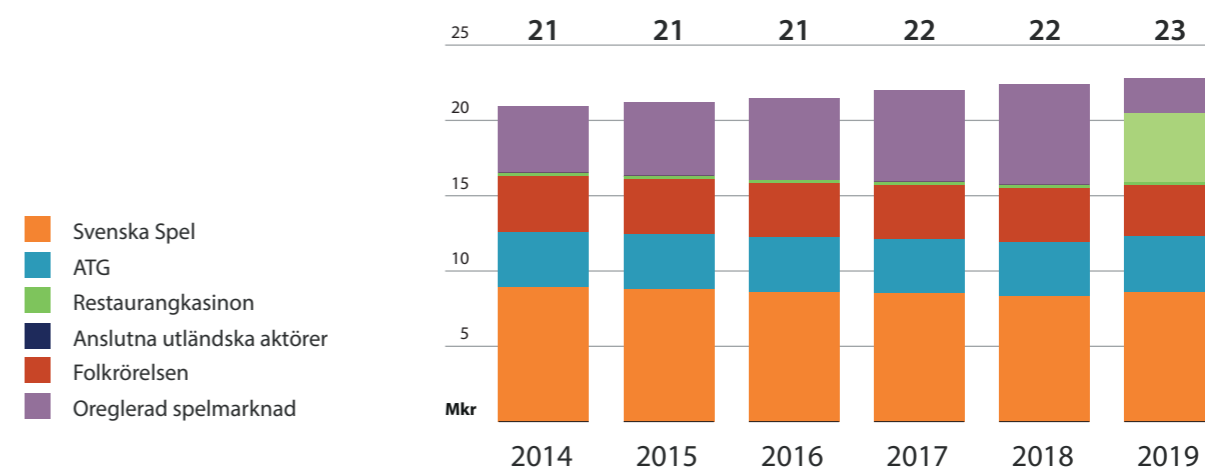


### Andelar av nettospelmarknaden

Att ansluta sig till ett licenssystem skapar nästan oavsett villkor en svårare konkurrenssituation för de bolag som i dag är oreglerade i Sverige. Främst på grund av en betydligt högre beskattning som i förlängningen pressar vinstmarginalen på alla spelformer och jämnar ut villkoren med de sedan tidigare reglerade spelbolagen.

Den här beräkningen visar att de i Sverige oreglerade spelbolagens nettoomsättning år 2018 kommer vara 6,7 miljarder kronor. När omregleringen trätt i kraft förväntas nettoomsättningen för de bolag som ansluter sig att bli 4,6 miljarder kronor. Det kommer även efter omregleringen finnas kvar en oreglerad marknad som förväntas omsätta 2,3 miljarder kronor.

Figur 5: Nettospelmarknaden per aktör 2014-2019



### Intäkter till trav- och galoppporten

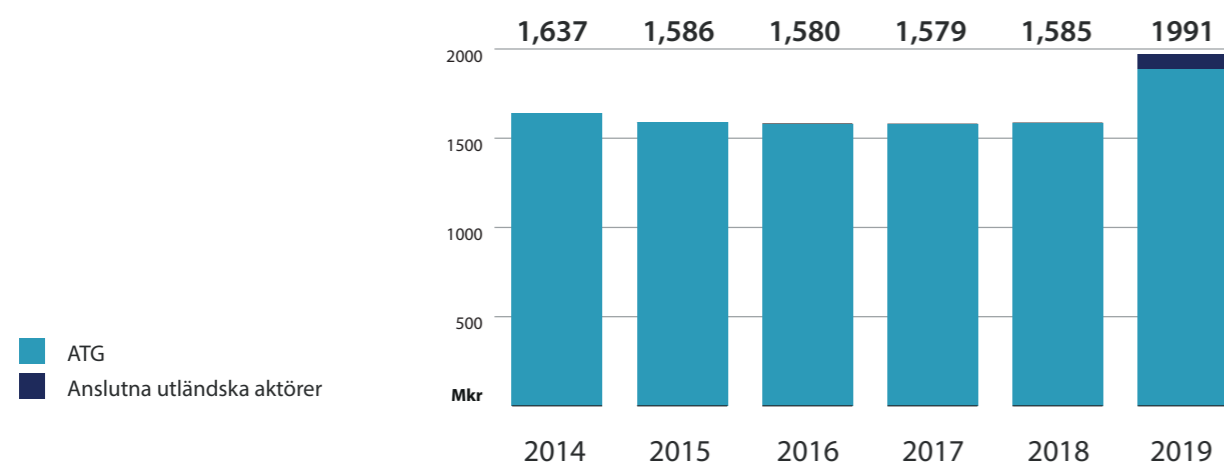
Spel på hästar skiljer sig från andra spel, såsom fotboll, i det avseendet att utan spelet hade sporten inte existerat och vice versa. Sedan ATG grundades 1974 har hela spelbolagets överskott överförs till trav- och galoppporten och till insatser för hela hästnäringen, vilket möjliggjort en positiv utveckling med en stor bredd och en elit i världsklass.

Det är helt avgörande för trav- och galoppporten och den svenska hästnäringens framtid att det fortsatt finns ett tydligt samband mellan spel på hästar och bidraget till verksamheten. Med de villkor som föreslås i den här utredningen skulle trav- och galoppporten öka sina intäkter och nå nivåer som säkerställer en fortsatt positiv utveckling - givet att ATG kan kapitalisera på möjligheten att erbjuda andra spelformer än på hästar samt fortsatt ha en stark position inom spel på hästar.

I den här beräkningen har prognosen gjorts att ATG kan tillgodogöra sig fem procent av sportspelmarknaden och fem procent av turspelmarknaden. Tillsammans med en sänkt skatt från 35 procent till 20 procent och bidrag till trav- och galoppporten från andra spelbolag som erbjuder spel på hästar visar siffrorna på en årlig intäktsökning om 406 miljoner kronor.



Figur 6: Intäkter till trav- och galoppsporten 2014-2019



Att ATG redan så tidigt som 2019 skulle kunna tillgodogöra sig en marknadsandel på sport- och turspel på fem procent är inte sannolikt. På en marknad där omregleringen gett full effekt, avseende kontroll och beskattning, är det däremot ett offensivt men rimligt mål. De första åren kan överskottet till hästsporten alltså förväntas bli lägre än ovanstående beräkning visar.

Likafullt visar beräkningarna att överskottet till hästsporten över tid kommer bli högre än 2018. Det ger stora utvecklingsmöjligheter för trav- och galoppsporten, men också ett ansvar att säkerställa en allmännyttig fördelning av resurserna. Den här utredningen har inte till uppgift att i detalj beskriva hur intäktsökningarna ska användas, men utgångspunkten ska vara att ta ytterligare steg för att långsiktigt utveckla hela den svenska hästnäringen och skapa nya jobb, inte minst på landsbygden.

Det finns till att börja med två prioriterade områden som är grundläggande för en fortsatt livskraftig trav- och galoppsport:

- Svensk avel- och hästuppfödning måste stimuleras med syftet att säkerställa den fundamentala tävlingsvolymen för att upprätthålla intresse, sportslig kvalitet, hästvelfärd och spelutbud. Det finns också en stor efterfrågan utomlands på att köpa svenska hästar, som håller hög kvalitet.
- Landets 37 trav- och galoppbanor, från Boden i norr till Malmö i söder, måste moderniseras för att kunna möta den ökande konkurrensen på spel- och upplevelsemarkanden. Dessa är idag ordentligt eftersatta och till skillnad från de flesta andra idrotter finansierar sporten själv sina arenor.

En omreglering till en licensmarknad kommer även påverka övriga hästsporter i en positiv riktning eftersom ATG inte bara finansierar Hästnäringens Nationella Stiftelse utan utgör den finansiella motorn i hästnäringen som skapar 30 000 avlönade heltidsarbeten.

## Bilaga 1 - Alternativa spelregleringar

Varje detaljändring i en framtida ny spelreglering får effekter för någon aktör – staten, folk- rörelserna, hästnäringen, privata spelbolag, människor med spelproblem och så vidare. Förslaget som presenterats i föregående kapitel, lika villkor, har av denna utredning bedömts lösa flest utmaningar och skapa bäst villkor för flest intressenter.

Den ekonomiska simuleringsmodell som tagits fram för denna utredning möjliggör dock beräkningar av flera olika scenarion. I denna bilaga presenteras tre stycken alternativa scenarion som antingen har förekommit i debatten om ny spelreglering, eller som av den här utredningen har bedömts som intressanta av särskilda skäl.

Scenario två och tre bedöms som intressanta ur ett spelansvarsperspektiv. Scenario ett har analyserats av skälet att det vid tillfällena förekommit som förslag i debatten om en framtida spelmarknad men skulle enligt beräkningarna ha mycket negativa effekter på trav- och galoppsporten.

## 1.1 Lika villkor för alla utom ATG

### Bakgrund

I dag är spel på hästar en viktig intäktskälla för staten. Under åren 2013-2014 har beskattningen av ATG inbringat närmare 2,6 miljarder kronor till statskassan. Den höga intäkten grundar sig på att ATG betalar världens högsta skatt på travsport, 35 procent på nettoomsättningen.

Det är naturligt att den här intäkten värnas av många, inte minst av Finansdepartementet. I ett licenssystem skulle det dock inte vara möjligt att upprätthålla en så hög skattesats. Det skulle helt enkelt inte vara tillräckligt attraktivt att ansluta sig för de bolag som inte är reglerade i Sverige i dag. Den skattesats som oftast nämnts är 20 procent, precis som i Danmark. Men om ATGs skattesats skulle sänkas med 15 procentenheter kommer intäkterna till staten från spelet på hästar naturligtvis att sjunka.

Därtill finns det de som ifrågasätter om en omreglering som inkluderar ATG ens är relevant. Det är tydligt för alla att Svenska Spel, vars produktutbud till stora delar påminner om de i Sverige oreglerade spelbolagens dito, är hårt konkurrensutsatt. Men ATG som är så starkt förknippat med hästsporten och som dessutom kan erbjuda stora spelpooler möter tämligen begränsad konkurrens vad avser spel på hästar. Många i Sverige oreglerade spelbolag har i flera år erbjudit spel på Svensk Travsports arrangemang, men uppskattningsvis omsätter detta endast ett par miljoner kronor om året.

Mot bakgrund av detta har det i debatten förekommit förslag till omreglering av spelmarknaden som inte inkluderar ATG; det vill säga att ett licenssystem införs, men att ATG står utanför detta och behåller sin ensamrätt på spel på hästar och därmed också behåller sin höga skatt och sina begränsningar i produktutbud.

Den här utredningen motsätter sig kraftigt ovanstående verklighetsbeskrivning och de eventuella slutsatser som kan dras från den. Till att börja med är spelet på hästar förvisso en viktig intäktskälla för staten, men det är en livsavgörande intäkt för trav- och galoppsporten. Det tål att med jämna mellanrum upprepas att utan spelet på hästar skulle inte trav- eller galoppsporten existera. Inte heller skulle Sverige vara Europas näst mest hästtäta land med en näring som skapar 30 000 heltidsarbeten och som årligen bidrar med 46 miljarder kronor till den samhällsekonomiska omsättningen<sup>15</sup>. ATG, och spelet på hästar, är den ekonomiska motorn i allt detta. Sämre villkor för ATG leder till en sämre omsättning och har direkt och indirekt påverkan på hästuppfödning och arbetstillfällen, inte sällan på glesbygdsorter där varje enskilt arbetstillfälle är mycket högt värderat av kommunen.

Få ifrågasätter ATGs betydelse för hästnäringen. Vad som tycks vara svårare att förhålla sig till är ATGs konkurrenssituation. Det flertal miljoner kronor ATG årligen förlorar till andra spelbolag som olovligen erbjuder spel på Svensk Travsports arrangemang är en belastning för verksamheten, men det förklarar inte varför ATG minskade i omsättning med en miljard kronor mellan 2012-2013. Förklaringen ligger i att fler än hälften av ATGs kunder är spelare, inte specifikt hästspelare. För dessa spelare har det mindre eller ingen betydelse om den potentiella vinsten härstammar från hästspel eller nätkasino. I slutändan blir återbetalningen till spelaren, eller det pris spelaren betalar för att kunna vinna X kronor, det avgörande konkurrensmedlet.

15 Hästnäringen 2020 – en utvecklingsplan för tillväxt, HNS

I nuläget står sig de reglerade spelbolagen, som ATG och Svenska Spel, slätt mot spelbolag som inte är reglerade i Sverige vad avser pris. Den låga skatten på exempelvis Malta möjliggör en hög återbetalning till spelaren som de reglerade spelbolagen varken kan eller får närma sig. Ett primärt syfte med omregleringen är att utjämna dessa villkor för att skapa en jämn konkurrenssituation, vilket förstås är sunt. Men om ATG lämnas med gamla villkor, samtidigt som Svenska Spels konkurrensförmåga kraftigt förstärks, blir situationen ohållbar för ATG. För den genomsnittliga spelaren skulle spelmarknaden te sig som en butik som säljer helt generiska produkter till samma pris, med undantag för en produkt som förvisso är identisk med dem andra men som kostar betydligt mer.

### Grund för beräkningen

I beräkningen av detta scenario har samma grundläggande prognoser gjorts som i lika villkor, men flera skillnader uppstår i och med att ATG behåller sin ensamrätt:

Prognosticerad utveckling 2014-2018:

- Svenska Spel minskar fram till 2018 (två procent)
- Utländska aktörer ökar fram till 2018 (elva procent)
- ATG och folkrörelsernas utveckling är oförändrad fram till 2018
- Den totala spelmarknadens nettoomsättning växer årligen med 1-2 procent

Villkor på omreglerad marknad:

- Omregleringen inkluderar både online- och offline-marknaden
- Lika villkor: Alla licenstagare, exklusive folkrörelserna, betalar lika skatt; 20 procent på nettoomsättningen
  - o I detta scenario betalar ATG 35 procent i skatt på nettoomsättningen
- Lika villkor: Alla licenstagare har tillstånd att erbjuda alla spelformer
  - o I detta scenario är det endast ATG som har tillstånd att erbjuda spel på hästar, och som en konsekvens saknar ATG tillstånd att erbjuda sport- och turspel
- Lika villkor: Inga spelformer är exklusiva för enskilda spelbolag
  - o I detta scenario har ATG ensamrätt på spel på hästar
- Licenstagare som erbjuder spel på hästar bidrar till trav- och galoppsporten genom att betala en avgift motsvarande 5,6 procent på bruttoomsättningen på spelet på hästar
  - o I detta scenario är det endast ATG som erbjuder spel på hästar

Prognosticerade effekter av omreglerad marknad

- Nätkasinomarknaden växer med tio procent varav Svenska Spels andel av samma marknad är 20 procent
- Kontrollen över spelmarknaden uppgår till 90 procent
- Lika villkor: På en omreglerad spelmarknad har ATG fem procent av sportspelsmarknaden och fem procent av turspelsmarknaden
  - o I detta scenario erbjuder ATG endast spel på hästar
- Lika villkor: ATG förlorar femton procent av marknadsandelen på spel på hästar
  - o I detta scenario har ATG 100 procent marknadsandel på hästar

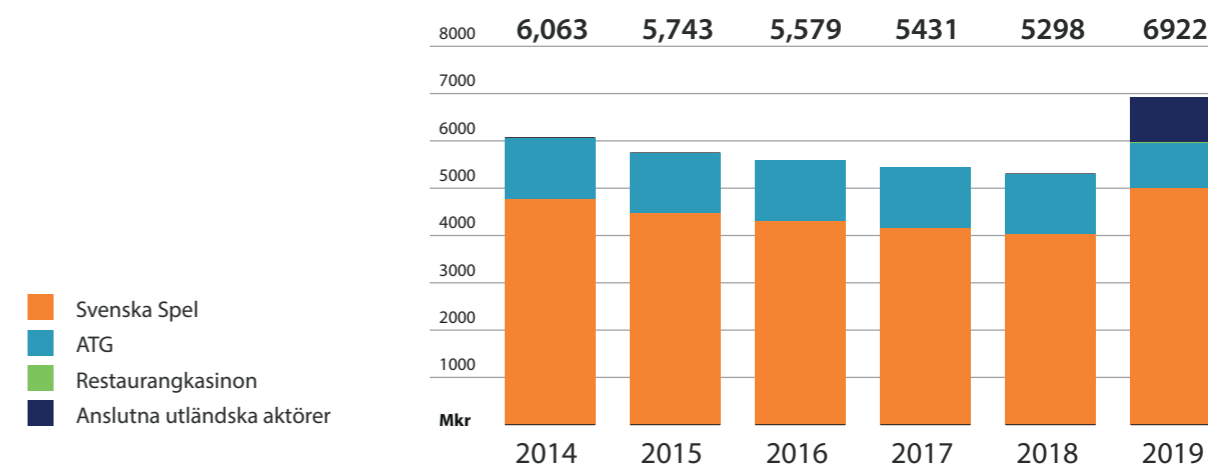
Utöver dessa förändringar har antagandet gjorts att spelet på hästar minskar på grund av en för ATG missgynnsam konkurrenssituation där bolaget har ett mindre utbud och ett högre pris än sina konkurrenter.

### Resultat

#### Intäkter till staten

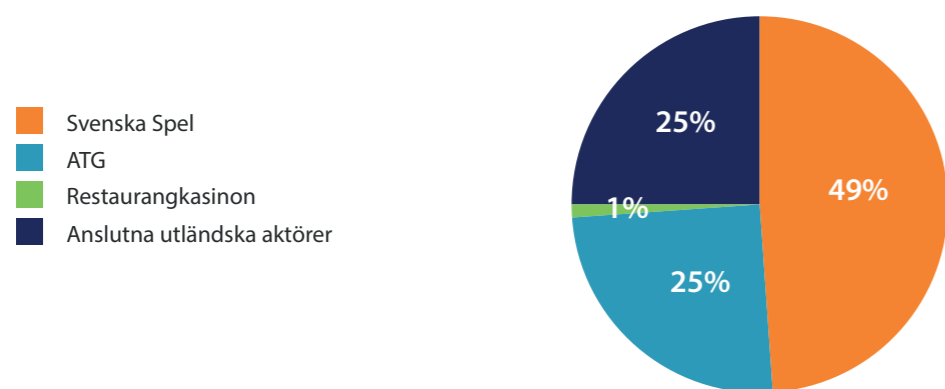
Resultaten av beräkningarna visar att en omreglering som exkluderar ATG från licenssystemet resulterar i kraftigt ökade intäkter för staten. Differensen mellan sista året med nuvarande reglering och den nya regleringen är drygt 1,6 miljarder kronor.

Figur 7: Intäkter till staten 2014-2019



Skälet till statens kraftigt ökade intäkter ligger främst i de 15 procentenheter högre skatt som ATG bidrar med jämfört med scenariot lika villkor. ATGs andel av statens intäkter från spelmarknaden ökar i det här scenariot från 22 till 25 procent, medan anslutna utländska bolags andel sjunker från 27 till 25 procent jämfört med lika villkor.

Figur 8: Spelskatt per aktör 2019

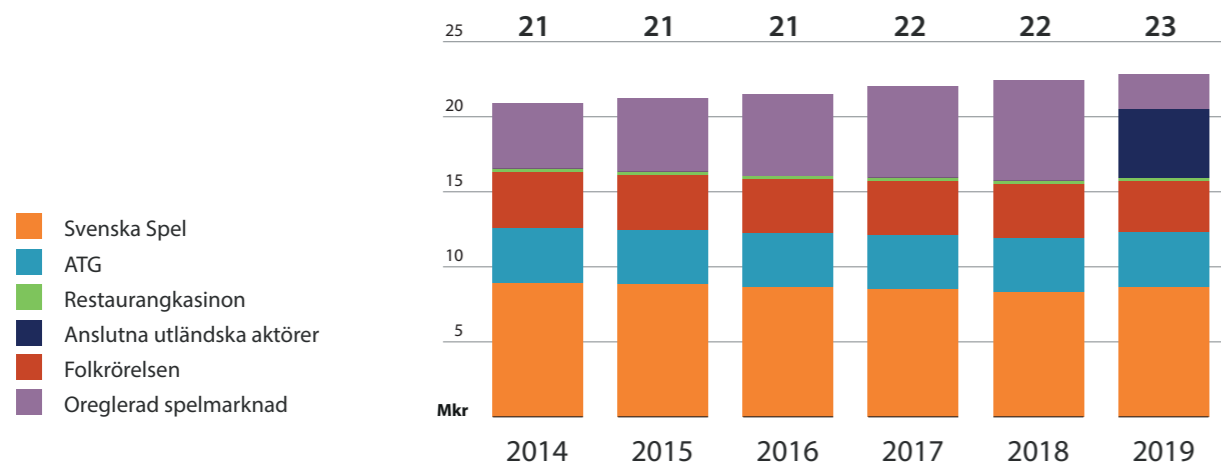


### Andelar av nettospelmarknaden

För ATGs vidkommande är de kommersiella möjligheterna i detta scenario kraftigt begränsade då spel på hästar är den enda spelformen bolaget tillåts erbjuda. Den högre skatten gör samtidigt spelformen dyrare och mindre attraktiv bland spelarna jämfört med konkurrerande bolags utbud.

För andra spelbolag har utelämnandet av ATG från licenssystemet primärt två konsekvenser. För det första innebär det en konkurrent färre på sport- och turspelmarknaderna där ATG i *lika villkor* antogs ta fem procent av vardera marknad. Den andra konsekvensen är att de övriga bolagen inte får göra anspråk på hästspelmarknaden på vilken de i *lika villkor* antogs ta femton procent. Den totala effekten av detta är att nettoomsättningen för dessa bolag ökar med 100 miljoner kronor till 4,7 miljarder kronor. Den oreglerade marknadens nettoomsättning uppgår till 2,3 miljarder kronor.

Figur 9: Nettospelmarknaden per aktör 2014-2019



### Intäkter till trav- och galoppsporten

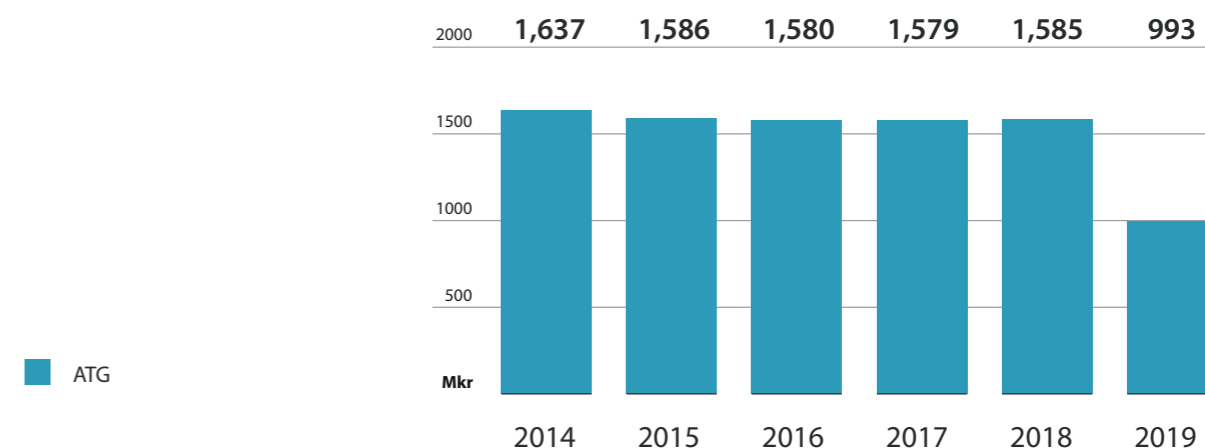
Som konstaterat i föregående avsnitt ger det här scenariot jämfört med lika villkor endast marginella effekter för andra spelbolag än ATG. Åtminstone i direkt finansiella termer, många av de troliga licenssökarna erbjuder spel på hästar redan i dag och har uttryckt önskemål om att

kunna göra det även i en framtida reglering. Den möjligheten skulle utebli med en reglering där ATG ges fortsatt ensamrätt på spelformen.

Det stora motsatsförhållande som uppstår i detta scenario jämfört med lika villkor är att pengarna flyttas från trav- och galoppsporten till staten. Spelformens sjunkande attraktivitet, förlorade intäkter från andra spelformer samt den högre skatten vägs inte upp av en 100-procentig marknadsandel på spel på hästar.

Ställt i relation till det sista monopolåret visar beräkningen att en sådan här reglering skulle sänka intäkterna till trav- och galoppsporten med nästan 600 miljoner kronor, givet en nedgång för spelet på hästar med 25 procent. Ställs den här beräkningen i relation till resultatet av lika villkor blir den förlorade intäkten en miljard kronor per år.

Figur 10: Intäkter till trav- och galoppsporten 2014-2019



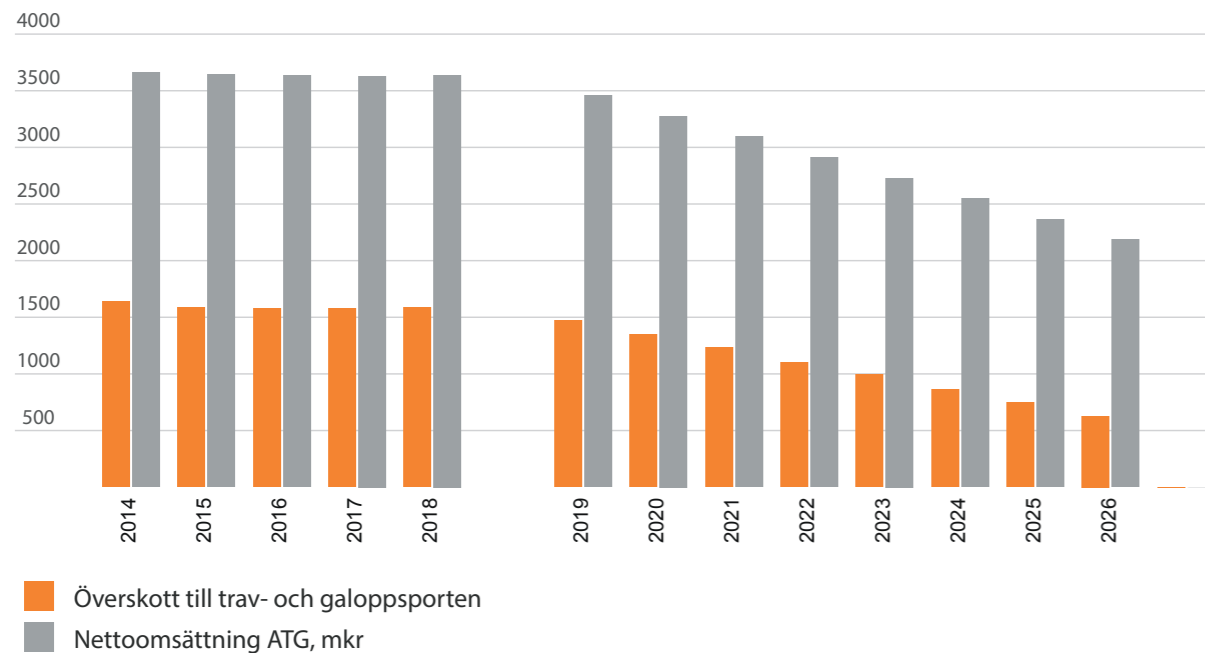
Att spelet på hästar skulle minska med 25 procent i samband med en omreglering är förstås inte troligt. Men med dessa villkor skulle en nedgång vara oundviklig och ett troligt scenario är en nedgång med fem procent år ett efter omreglering. Skälet är att ATG skulle ha ett väsentligt smalare och dessutom dyrare produktutbud i jämförelse med andra spelbolag. Drygt 50 procent av ATGs kunder spelar också på andra produkter och hos andra spelbolag redan i dag – för dessa skulle incitamenten att spela hos ATG bli färre om produkten är dyrare än konkurrenternas.

En nedgång för ATG innebär också en nedgång för trav- och galoppsporten vars finansiering sjunker i takt med ATGs omsättning. Sämre ekonomi för trav- och galoppsporten leder till en ond spiral som omöjliggör upprustning av redan idag mycket nedslitna arenor, satsningar på avel och uppfödning och finansiering till sportens aktiva. Snabbt kommer det resultera i att den enda produkt ATG kan och får erbjuda inte bara är dyrare än konkurrenternas, utan också blir sämre med tiden.

Den beräkningsmodell som ligger till grund för denna utredning haltar i det avseendet att den inte lämnar utrymme för den typen av exponentiella nedgångar som ATG skulle drabbas

av i och med en omreglering till ett licenssystem där ATG lämnas utanför. Givet att en sådan här omreglering sker med start 1 januari 2019 kan den nedgång som påvisas i ovanstående diagram förväntas inträffa år 2023.

Figur 11: Prognos ATGs nettoomsättning 2014-2026 om ett licenssystem införs men ATG lämnas utanför.



En sådan här omreglering skulle inom överskådlig tid utarma trav- och galoppsporten. Det skulle samtidigt bli ett hårt slag för den stora svenska hästnäringen inom vilken ATG är den finansiella motorn. SLU-undersökningen "Hästnäringens samhällsekonomiska betydelse i Sverige" konstaterar bland annat att hästnäringen skapar 30 000 avlönade heltidsarbeten, omsätter 46 miljarder kronor per år och är svensk jordbruks fjärde största kund. Skatteintäkterna uppgår till över fyra miljarder kronor.

Det finns således starka samhälleliga skäl till att en omreglering av spelmarknaden måste ge goda förutsättningar för trav- och galoppsportens spelbolag ATG. Idag kommer trav- och galoppsportens försörjning till cirka 87 procent från spel. Ibland beskrivs trav- och galopp-sporten som en verksamhet med mycket pengar, men faktum är att hästägarnas kostnadstäckning stadigt gått ned och beräknats till 30-35 procent och färre än fem procent av hästarna går med vinst. Under åren 2000-2014 har dessutom uppfödningen av svenska trav- och galopphästar nära nog halverats. Orsaken är främst en kraftigt ökande kostnadsutveckling, bland annat driven av att sportens arbetsmarknad gått från grå/svart till vit.

För trav- och galoppsporten, den svenska hästnäringen och samhället skulle en omreglering som ger ATG försämrade konkurrensförmåga få omfattande negativa konsekvenser.

## 1.2 Riskskatt på högriskprodukter

### Bakgrund

I takt med att kontrollen över spelmarknaden har minskat har också skatteintäkterna från den samma minskat. För flera länder i liknande situationer har det varit det främsta skälet till en omreglering. Ökad kontroll genererar skatt från fler aktörer.

I Sveriges fall har regeringsföreträdare från olika regeringar ofta lyft fram den sociala skyddshänsynen som det främsta skälet till varför en omreglering bör övervägas. Det finns en oro för att den minskade kontrollen över spelmarknaden också ska resultera i ett ökat problem-spelande. Den oron är befogad – framväxten av nya spelbolag vars produktutbud är fokuserat till högriskprodukter är lavinartad och marknadsföringen omfattande.

De produkter som här – och genomgående i denna utredning – beskrivs som högriskprodukter är den typen av spel som uppfyller majoriteten av GAM-GaRD:s riskhöjande faktorer. Dessa är typiskt sett kasino (online och offline), nätpoker och nätbingo. Eftersom det inte är ett gångbart alternativ att lagstifta bort den här typen av spelprodukter finns det skäl att undersöka hur lagstiftningen i stället kan incentivera spelbolag att styra så stor del som möjligt av sin omsättning till de produktkategorier som utgör en mindre risk.

En tänkbar lösning för att göra detta är att beskatta högriskprodukter högre. I det danska licenssystemet finns det exempel på sådana lösningar. Licensstagare som erbjuder kasino betalar 45 procent i skatt istället för 20 procent som på övrigt produktutbud.

Följande beräkning bygger på samma antaganden som utredningens huvudsakliga förslag, lika villkor, men med tillägget att kasino (online och offline), nätpoker och nätbingo beskattas med 25 procent på nettoomsättningen medan övrigt spelutbud beskattas med 20 procent på nettoomsättningen.

### Grund för beräkningen

Följande beräkning bygger på att kasino- och värdeautomatspel, poker och bingo beskattas med 25 procent på nettoomsättningen medan övrigt spelutbud beskattas med 20 procent. Antagandet har gjorts att detta påverkar kontrollen negativt och att den sjunker från 90 till 85 procent. I övrigt gäller samma villkor och prognoser som i utredningens huvudsakliga förslag lika villkor:

Prognosticerad utveckling 2014-2018:

- Den totala spelmarknadens nettoomsättning växer årligen med 1-2 procent
- Svenska Spel minskar fram till 2018 (två procent)
- Utländska aktörer ökar fram till 2018 (elva procent)
- ATG och folkrörelsernas utveckling är oförändrad fram till 2018

Villkor på omreglerad marknad:

- Omregleringen inkluderar både online- och offline-marknaden
- Inga spelformer är exklusiva för enskilda spelbolag
- Alla licensstagare har mandat att erbjuda alla spelformer
- Lika villkor: Alla licensstagare, exklusive folkrörelserna, betalar lika skatt; 20 procent på nettoomsättningen
  - o I detta scenario är skatten på högriskprodukter 25 procent
- Licensstagare som erbjuder spel på hästar bidrar till trav- och galoppssporten genom att betala en avgift motsvarande 5,6 procent på bruttoomsättningen på spelet på hästar
- Maximal vinståterbetalning är begränsad till 90 procent

Prognosticerade effekter av omreglerad marknad:

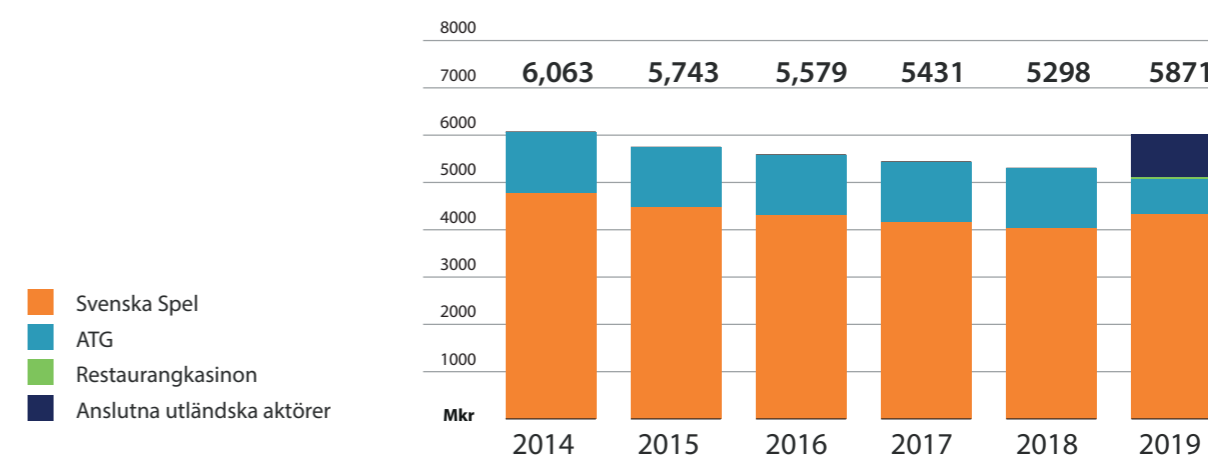
- Lika villkor: Kontrollen över spelmarknaden uppgår till 90 procent
  - o I detta scenario uppgår kontrollen till 85 procent
- På en omreglerad spelmarknad har ATG fem procent av sportspelsmarknaden och fem procent av turspelsmarknaden
- ATG förlorar 15 procent av marknadsandelen på spel på hästar
- Nätkasinomarknaden växer med tio procent varav Svenska Spels andel av samma marknad är 20 procent

### Resultat

#### Intäkter till staten

I ett licenssystem där högriskprodukter beskattas högre skulle statens intäkter öka från cirka 5,3 miljarder kronor till cirka 5,9 miljarder kronor. Jämfört med utredningens huvudsakliga förslag lika villkor innebär det här förslaget att statens skatteintäkter på en omreglerad marknad blir 145 miljoner kronor lägre.

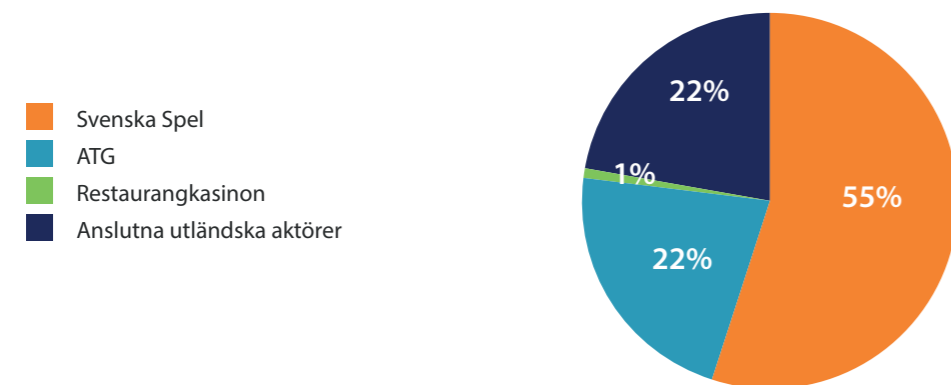
Figur 12: Intäkter till staten 2014-2019



Skälet till att statens intäkter blir lägre, trots högre beskattning av högriskprodukter är den minskade kontrollen som den här regleringen antas medföra. Många av de spelbolag som uteslutande har högriskprodukter i sitt utbud kommer finna den svenska regleringen mindre attraktiv och välja att inte ansluta sig.

Trots förmodat högre beskattning av anslutna utländska aktörer - som nästintill samtliga har högriskprodukter i sitt sortiment - så minskar deras bidrag till statskassan med nio procentenheter jämfört med *lika villkor*. I *lika villkor* står de utländska anslutna spelbolagen för 27 procent av statens skatteintäkter, medan de i detta scenario står för 22 procent. Skälet är återigen den förväntade minskade kontrollen.

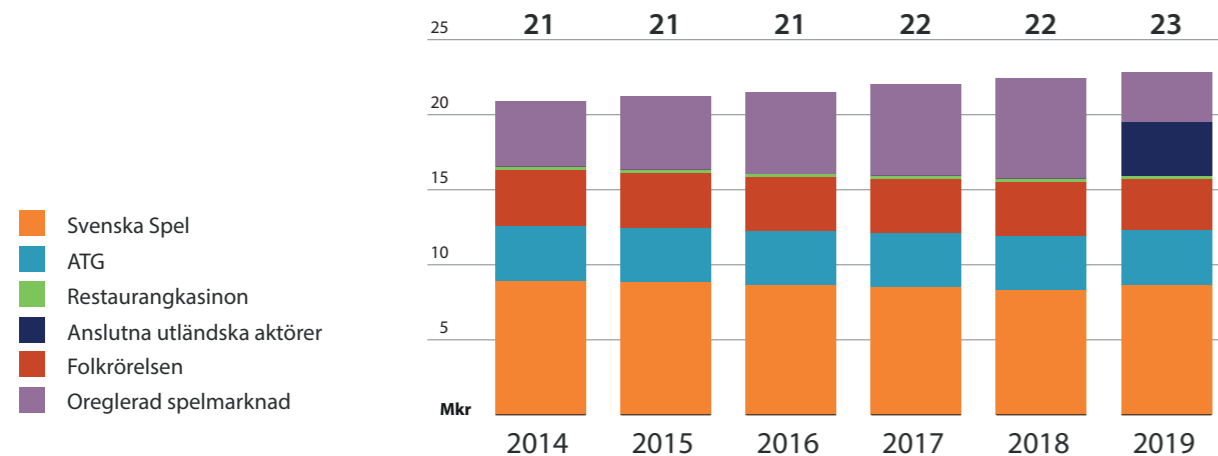
Figur 13: Spelskatt per aktör 2019



#### Andelar av nettospelmarknaden

Att beskatta högriskprodukter högre påverkar utländska anslutna aktörers andel av nettospelmarknaden negativt. Jämfört med *lika villkor* minskar nettoomsättningen med 1,2 miljarder kronor. Framst på grund av att färre bolag antas ansluta sig och den oreglerade marknaden i jämförelse med *lika villkor* ökar med 1,1 miljarder kronor.

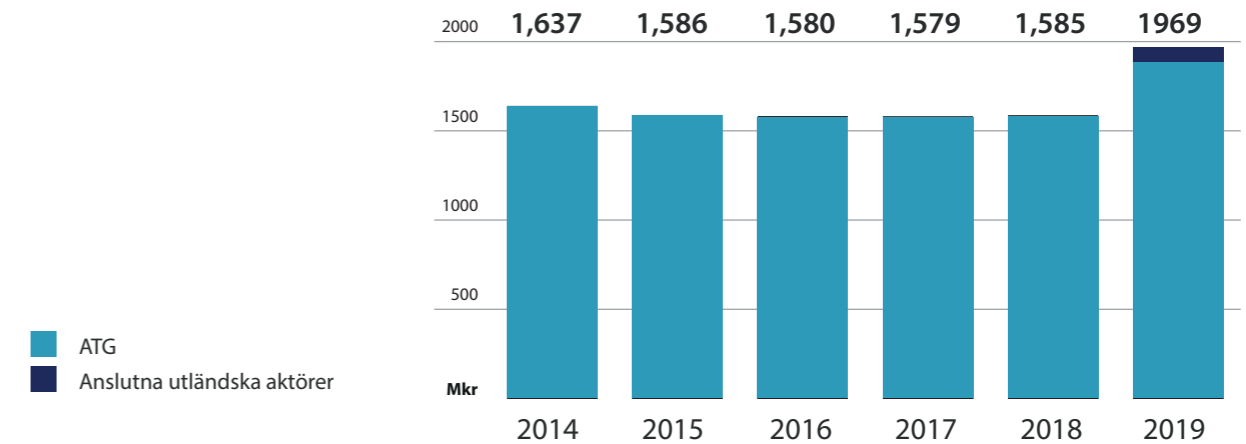
Figur 14: Nettospelmarknaden per aktör 2014-2019



#### Intäkter till trav- och galoppsporten

ATG påverkas inte av riskskatten då bolagets produktutbud inte innefattar högriskprodukter. Intäkterna till trav- och galoppsporten ökar med en riskskattsreglering jämfört med sista året med nuvarande reglering. I en jämförelse med lika villkor blir det dock en marginell minskning. Minskningen går att härleda till att värdet av den reglerade marknaden sjunker i takt med kontrollen.

Figur 15: Intäkter till trav- och galoppsporten 2013-2018



## 1.3 Beskattning av satsade konsumentkronor

### Bakgrund

I lika villkor-förslaget beskrivs flera faktorer som höjer risken för problemspelande. Tre centrala aspekter är frekvens, brist på pauser och hög återbetalning. Typexemplet på en produkt som uppfyller samtliga tre kriterier är nätkasino. Det är endast sekunder mellan varje insats, spelet innehåller inga naturliga pauser och spelaren kommer med jämna mellanrum vinna pengar tack vare den höga återbetalningen.

Trots den höga återbetalningen kommer spelbolaget slutligen gå med vinst, det tar bara längre tid att vinna spelarens pengar jämfört med spelprodukter med lägre återbetalning. För att produkten ska bli lönsam förutsätter det att spelaren lägger många insatser och spelar under en lång tid – för en spelare med problem eller som befinner sig i riskzonen skapar detta ett mycket osunt beteende.

För spelbolagen är dessa produkter mycket lönsamma, även i en reglering med skattenivåer kring 20 procent. Skälet är att beskattningen sker på nettoomsättningen, det vill säga bruttoomsättningen minus återbetalningen till spelarna, och således inte påverkas av antalet insatser en spelare lägger. För att incentivera spelbolag att inte erbjuda produkter som så tydligt riskerar att skapa spelproblem finns det skäl att undersöka vilka effekter en beskattning av satsade konsumentkronor skulle få.

För att tydliggöra detta följer här ett exempel: En spelare sätter in 100 kronor hos ett spelbolag för att spela nätkasino med 98 procents återbetalning. Spelaren satsar 25 kronor per spel och förlorar de tre första omgångarna. Vid den fjärde insatsen vinner spelaren 1 000 kronor. Spelaren fortsätter spela med insatser om 25 kronor per spel och vinner och förlorar om vartannat. Efter två timmar har spelaren förlorat allt.

Enligt dagens sätt att räkna blir bruttoomsättningen för spelbolaget i det här fallet 100 kronor. Eftersom spelformen har en genomsnittlig återbetalning på 98 procent kommer bolaget beskattas på två kronor. Det tas alltså ingen hänsyn till att spelaren gjort insatser för minst 1100 kronor och sannolikt långt mycket mer eftersom denne vinner med jämna mellanrum.

Även om spelaren bara överfört 100 kronor från sitt bankkonto har denne vid varje insats, även om den baseras på vinster, satsat sina egna medel. Spelaren hade i teorin kunnat plocka ut sin vinst på tusen kronor, men för en person med spelproblem är det svårt att inte fortsätta satsa. Det ligger naturligtvis också i spelbolagets intresse att spelaren inte tar ut sin vinst utan fortsätter spela.

Om beskattning av spelbolag istället baserades på summan av alla insatser skulle högriskprodukter bli betydligt mindre lönsamma. Då skulle det inte längre ligga i spelbolagets intresse att upprätthålla den höga frekvensen, bristen på pauser och den höga återbetalningen. Det skulle kort sagt vara mer lönsamt med produkter med lägre risk.

Vi kallar i följande beräkningar summan av alla insatser för satsade konsumentkronor och dessa utgör grund för beskattning.

### Grund för beräkningen

Följande beräkning bygger på samma antaganden som utredningens huvudsakliga förslag, lika villkor. Det som skiljer den här beräkningen från lika villkor är dels att skattesatsen är satt till två procent av satsade konsumentkronor i stället för 20 procent av nettoomsättningen, dels att kontrollen förväntas påverkas negativt och sjunker från 90 till 85 procent.

Prognosticerad utveckling 2014-2018:

- Den totala spelmarknadens nettoomsättning växer årligen med 1-2 procent
- Svenska Spel minskar fram till 2018 (två procent)
- Utländska aktörer ökar fram till 2018 (elva procent)
- ATG och folkrörelsernas utveckling är oförändrad fram till 2018

Villkor på omreglerad marknad:

- Lika villkor: Alla licenstagare, exklusive folkrörelserna, betalar lika skatt; 20 procent på nettoomsättningen
  - o I detta scenario betalar alla licenstagare, exklusive folkrörelserna, två procent skatt på summan av satsade konsumentkronor
- Omregleringen inkluderar både online- och offline-marknaden
- Inga spelformer är exklusiva för enskilda spelbolag
- Alla licenstagare har mandat att erbjuda alla spelformer
- Licenstagare som erbjuder spel på hästar bidrar till trav- och galoppsporten genom att betala en avgift motsvarande 5,6 procent på bruttoomsättningen på spelet på hästar
- Maximal vinståterbetalning är begränsad till 90 procent

Prognosticerade effekter av omreglerad marknad:

- Lika villkor: Kontrollen över spelmarknaden uppgår till 90 procent
  - o I detta scenario uppgår kontrollen till 85 procent
- ATG tar fem procent av sportspelsmarknaden och fem procent av turspelsmarknaden
- ATG förlorar 15 procent av marknadsandelen på spel på hästar
- Nätkasinomarknaden växer med tio procent varav Svenska Spels andel av samma marknad är 20 procent

### Resultat

Med anledning av resonemanget i föregående bakgrundsbeskrivning är den totala summan av satsade konsumentkronor ett av de mest intressanta resultaten. Vad den här utredningen erfar är det ingen som tidigare presenterat den uppgiften för den svenska marknaden.

Beräkningarna visar att under 2014 uppgick antalet satsade konsumentkronor i Sverige till 186 miljarder inklusive spel hos de i Sverige oreglerade spelbolagen. Exkluderas spel hos oreglerade spelbolag blir motsvarande belopp 89 miljarder kronor. För att få perspektiv på den siffran

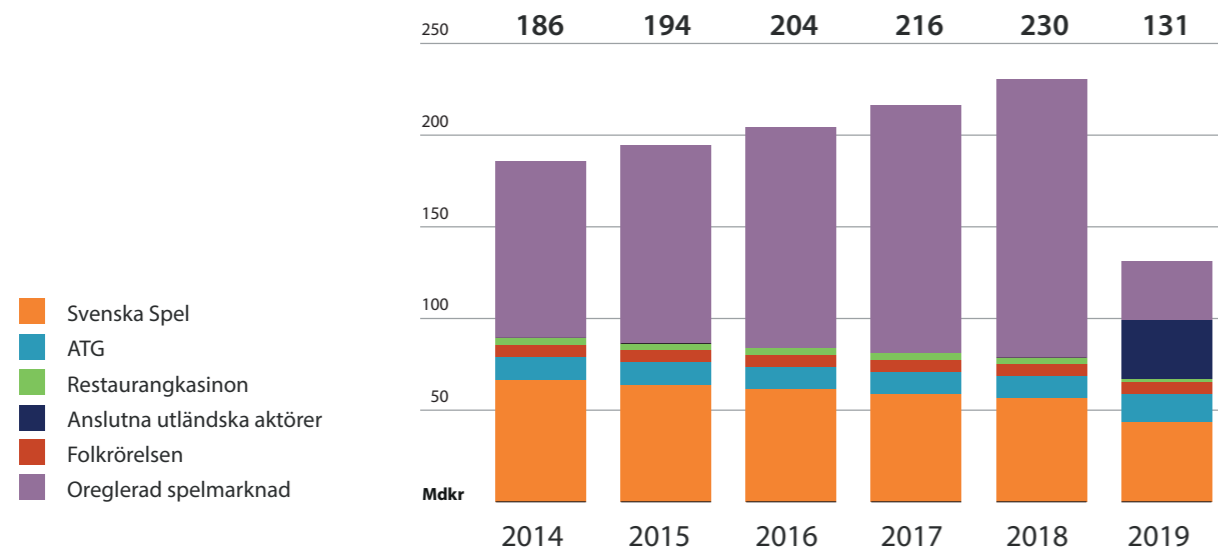


kan den jämföras med Lotteriinspektionens redovisning av den svenska reglerade marknadens bruttoomsättning samma år som endast uppgår till knappt 45 miljarder kronor. Bara på den reglerade marknaden spelade alltså svenskarna för nästan dubbelt så mycket under 2014 än vad som tidigare rapporterats.

Antalet satsade konsumentkronor förväntas öka varje år med nuvarande reglering eftersom det finns ett tydligt samband med högriskprodukternas popularitet, och det är de i Sverige oreglerade bolagen som driver utvecklingen.

Med en beskattning av satsade konsumentkronor kombinerat med ett tak för vinståterbetalning kommer den utvecklingen kraftigt bromsas. Figur 16 visar att effekten skulle bli en minskning i satsade konsumentkronor med 100 miljarder kronor. Skälet är främst att vinståterbetalningstaket omöjliggör samma frekvens i spelandet, det vill säga att spelaren inte kommer kunna satsa lika många gånger eftersom denne inte kommer vinna lika många gånger. Ur ett spelansvarsperspektiv är detta sannolikt en mycket positiv effekt då just långa perioder av spelande utan pauser är en av de främsta problemfällorna.

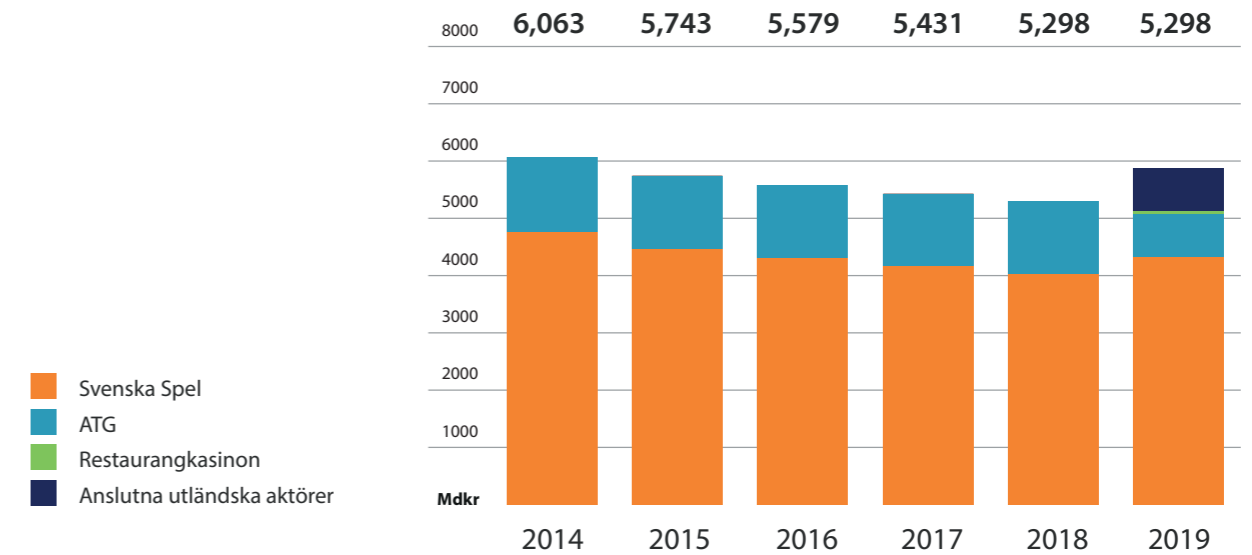
Figur 16: Omsatta konsumentkronor per aktör per aktör 2014-2019



### Intäkter till staten

Om den nya regleringens skattesats skulle utgöras av två procent på satsade konsumentkronor skulle resultatet bli identiskt med sista året innan omreglering, men cirka 700 miljoner kronor lägre än med *lika villkor*. Den reglerade spelmarknaden skulle ur ett spelansvarsperspektiv ha ett sundare utbud vilket påverkar skatteintäkterna negativt jämfört med lika villkor. Å andra sidan prognosticeras kontrollen bli fem procentenheter lägre med denna reglering än med *lika villkor*.

Figur 17: Intäkter till staten 2014-2019



Delas skatteintäkterna upp per aktör blir fler skillnader tydliga. Allra främst kan noteras att ATGs andel av spelmarknadens bidrag till statskassan krymper kraftigt medan anslutna utländska aktörer andel ökar. Detta är en konsekvens av att högriskprodukter blir dyrare för spelbolag att tillhandahålla i relation till staten.

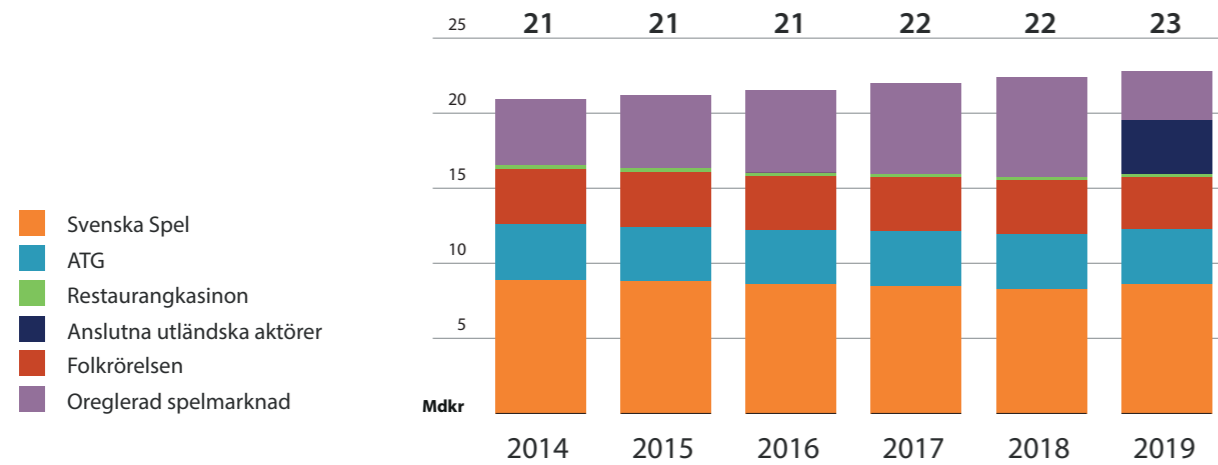
Figur 18: Spelskatt per aktör 2019



### Andelar av nettospelmarknaden

Ur ett nettoomsättningsperspektiv skiljer sig inte resultaten från lika villkor. Däremot blir resultatet på sista raden sannolikt lägre för utländska aktörer som trots en snarlik nettoomsättning som i lika villkor i det här scenariot tvingas betala betydligt mer i skatt då deras andel av det totala antalet satsade konsumentkronor är hög.

Figur 19: Nettospelmarknaden per aktör 2014-2019

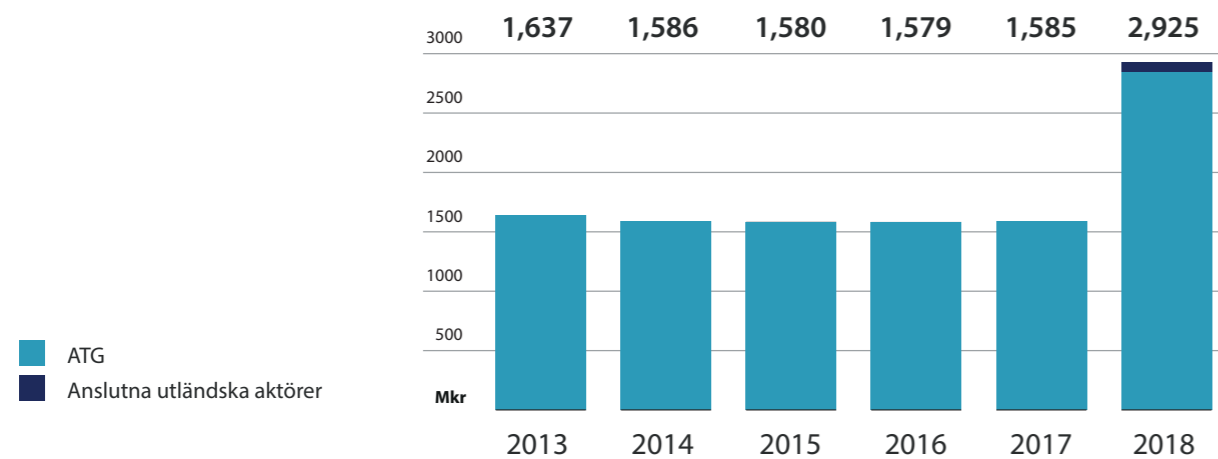


### Intäkter till trav- och galoppsporten

ATG har tagit ett policybeslut om att inte lansera högriskprodukter. I det här scenariot får ett sådant beslut positiva finansiella konsekvenser. ATGs spelprodukter är generellt sett långsamma (lång tid mellan insatserna) och har låg vinståterbetalning vilket gör att ATG relativt andra spelbolag omsätter få satsade konsumentkronor. I en reglering där beskattning sker av satsade konsumentkronor har ett bolag som inte erbjuder högriskprodukter en förmånlig sits.

Nedanstående diagram visar att med en sådan här reglering skulle intäkterna till trav- och galoppsporten öka med 1,4 miljarder kronor jämfört med nuvarande reglerings sista år.

Figur 20: Intäkter till trav- och galoppsporten 2013-2018



Medan det kan ifrågasättas varför trav- och galoppsporten skulle få tillgodogöra sig så stora summor ska det också beaktas att skälet till de höga intäkterna är avsaknaden av högriskprodukter. I grund och botten är det en spelreglering som sätter social skyddshänsyn i centrum och där spelbolag belönas för ett ansvarsfullt spelutbud.

## Bilaga 2 – Hästnäringens samhällsnytta

ATG är den finansiella motorn i hästnäringen och det överskott som överförs till trav- och galoppsporten och till insatser för hästnäringen är av mycket stor betydelse.

Med hästnäringen avses alla aktiviteter som baseras på användning och innehav av hästar omfattande såväl hobby som professionella verksamheter samt omsättningen av hästrelaterade varor och tjänster. Idag finns ca 360 000 hästar i Sverige, vilket gör landet till det näst hästtätaste i Europa. På tusen invånare går det 39 hästar i Sverige. Det utbredda intresset för hästar medför en stor efterfrågan på varor och tjänster. Nya produkter, yrken och tjänster utvecklas hela tiden och ger grund för ett allt större småföretagande i framförallt tätortsnära landsbygd men också i glesbygd.

Hästen har en viktig betydelse för vår samhällsekonomi. I dagsläget ger svensk hästnäring upphov till en samhällsekonomisk omsättning på totalt ca 45 - 50 miljarder kronor per år och 30 000 avlönade heltidsarbeten. Den stora tillväxten av antalet hästar i Sverige (en femfaldig ökning senaste fyrtio åren) har ökat efterfrågan på välutbildad arbetskraft. Hästnäringen tar ett stort ansvar för utbildningsfrågorna och samverkar över disciplinränserna. Den verksamhet med olika hästutbildningar som vuxit fram under många år är relativt välorganiserad. Det finns utbildningar på gymnasienivå, eftergymnasial nivå, högskolenivå samt ett stort utbud av enskilda kurser och utbildningar. Ett exempel på hästnäringens "ansvar" i dessa frågor är att det hippologiska högskoleprogrammet till närmare hälften finansieras av näringen.

I utvecklingen av den svenska landsbygden spelar hästen en viktig roll. Den ger viktiga inkomster vid sidan av det traditionella lantbruket och ger möjlighet för människor att kunna bo kvar och verka aktivt på landsbygden. Hästnäringen är det svenska jordbrukets fjärde största inkomstkälla. Hästintresset är för många en drivkraft för att flytta från stad till landsbygd. Hästnäringens tillväxt ger en fantastisk möjlighet att behålla en "levande landsbygd" trots den strukturella förändringen i jordbruket. De allt större brukningsenheterna har gjort många gårdsbyggnader överflödiga men dessa har med hjälp av det ökade hästintresset åter blivit bebodda i form av hästgårdar. Hästen har på så sätt blivit en brygga mellan "stad och land".

Hästen ingår som en naturlig del i kretsloppet och bidrar i stor utsträckning till att bevara odlingslandskapets biologiska mångfald samt kultur- och skönhetsvärden. Det hästarna äter motsvarar drygt 600 000 fotbollsplaner eller en yta lika stor som halva Skånes åkermark. Markerna brukas och slås för att ge hästfoder men hästarna bidrar också genom betning till att hålla landskapet öppet. Med ökat antal hästar ersätter hästarna det minskande antalet kor i det svenska landskapet.

Hästen är en viktig källa till upplevelser och avkoppling för många människor, särskilt kvinnor. Över en halv miljon människor rider regelbundet och av dessa är ca 450 000 kvinnor. Ytterligare en halv miljon människor har regelbunden kontakt med hästar.

Ridsporten är, efter fotbollen, den näst största ungdomsidrotten och trav- och galoppsporten är näst efter fotboll Sveriges största publiksport. Cirka 160 000 personer är medlemmar i någon av landets ridklubbar. Ridning är också Sveriges näst största handikappidrott. Ca 4 000 ryttare med funktionshinder får genom ridning möjlighet till en meningsfull fritidssysselsättning.

Hästen är ett utmärkt hjälpmedel och används även alltmer inom friskvård och rehabilitering eller för att bryta drogberoende, socialt utanförskap och dylikt. Enligt aktuella forskningsstudier har stallet/ridskolan har visat sig vara en utmärkt plats för utveckling av flickors självförtroende och ledarskap – helt enkelt en mycket bra plantskola för framtida kvinnliga chefer.





[www.likavillkor.nu](http://www.likavillkor.nu)