

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till spellag, lag om skatt på spel och skatt på vissa spelbord. Vidare ingår förslag till ändring i brottsbalken, i bokföringslagen (1999:1078), inkomstskattelagen (1999:1229), marknadsföringslagen (2008:486), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), radio- och tv-lagen (2010:696), skatteförfarandelagen (2011:1244) och kameraövervakningslagen (2013:460). Vidare ingår förslag till ändring i förordning (1999:1134) om belastningsregister och förordning (1999:1135) om misstankeregister samt förslag till förordning med instruktion för spelmyndigheten.

I sak anges förslaget huvudsakligen innebära att ett nationellt monopol, som reellt sett inte längre fullt ut är ett monopol, övergå till en marknad som ska bestå i en delvis oligopolliknande del respektive en delvis fri marknadsdel. Detta ska åstadkommas genom uppdelning av det statliga bolaget Svenska Spel i en konkurrensutsatt del respektive en del som har exklusiva rättigheter. Ett licenssystem föreslås, riktat till onlinespelbolag.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att den föreslagna regleringen och dess tillämpning ska balansera och legalisera spelkonkurrens, beskatta de för närvarande i Sverige oreglerade onlinebaserade spelbolagen med 18 procent och samtidigt vara teknik- och konkurrensneutral. Vidare ska problemspelande stävjas, måttligt spelande främjas samt spelfusk motarbetas.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att mot bakgrund av den tid som utredningen haft till sitt förfogande redovisas ett alternativ för hur den framtida spelmarknaden delas upp. När det gäller den uppdelning av spelformer som görs i förslaget har denna särskilt avvägts mot EU-rätten. Specifikt när det gäller skatt och frågor om främjandeförbud respektive olika sätt att blockera de företag som väljer att stå utanför det föreslagna licenssystemet anger förslagsställaren att det finns redovisningar av alternativa lösningar som är relativt omfattande. I dessa delar redovisas argument för såväl vald lösning som, i många fall, konsekvenser av den eller de alternativa lösningarna. I övrigt konstaterar förslagsställaren att

alternativet är att behålla och skydda dagens monopol. Det anges i princip vara lika svårt att skydda ett monopol som en licensmarknad. Om främjandeförbud, betalningsblockering m.m. skulle behållas eller införas menar förslagsställaren att det skulle kunna vara ett alternativ att behålla monopol. Ett sådant alternativ omfattas emellertid inte av utredningens uppdrag, och på längre sikt finner förslagsställaren att det vore ohållbart.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet delar uppfattningen att de avsnitt som förslagsställaren har nämnt innehåller tydliga redovisningar av alternativa lösningar som har övervägts. Inte minst beskrivningen av alternativa sätt att utforma skatter är tydlig. Det faktum att utredningen således tydligt och utförligt har redovisat alternativa lösningar i vart fall för delar av förslaget är värdefullt. Om även övriga delar hade innehållit lika tydliga analyser skulle det ha kunnat förbättra konsekvensutredningens kvalitet ytterligare. Regelrådet har emellertid förståelse för de begränsningar som följer av uppdragets omfattning och tillgänglig tid. Det är också tydligt vilken bedömning förslagsställaren gör av effekterna om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att förslagsställaren gör bedömningen att den föreslagna regleringen är i överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Mer utförliga resonemang om överensstämmelsen återfinns i andra delar av betänkandet. Vidare anges i konsekvensutredningen viss information om hur kraven på registrering av den som vill vara ombud för spelföretag förhåller sig till EU-rättsliga bestämmelser om penningtvätt och finansiering av terrorism.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt att remissen innehåller tydliga överväganden när det gäller hur förslaget överensstämmer med EU-rättsliga bestämmelser om statsstöd. Även i övrigt får beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten anses tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i konsekvensutredningen att en modernisering av den svenska spelmarknaden är angelägen vilket medför att förslagsställaren förordar att den föreslagna regleringen ska träda i kraft den 1 januari 2019 med en möjlighet att söka licens från och med den 1 juli 2018. Det anges vara viktigt att såväl befintliga som möjliga nya aktörer på marknaden informeras om det nya regelverket, vilket förslagsställaren huvudsakligen anser bör vara en uppgift för Spelmyndigheten, när väl det nya regelverket har beslutats. Mer detaljerad information om förslagsställarens överväganden återfinns i betänkandets kapitel 30 och 31. Där redovisas bland annat de överväganden som har gjorts avseende möjligheterna för ett företag att få licens i en situation där fullständig certifiering enligt föreslagna regler inte har hunnit genomföras.

Regelrådet gör följande bedömning. Den redovisning som sammantaget finns i kapitlen 30, 31 och konsekvensutredningen ger en tydlig bild av förslagsställarens överväganden när det gäller tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I remissen anges att det på dagens reglerade spelmarknad i Sverige finns det statligt ägda spelföretaget Svenska Spel, som är den största aktören på marknaden med ett brett utbud av spelprodukter, AB Trav och Galopp, den näst största spelplanordnaren som ägs gemensamt av Svensk Travsport och Svensk Galopp och som anordnar vadhållning på hästtävlingar. Vidare finns folkrörelser som anordnar lotterier. Merparten av dessa folkrörelser anges anlita serviceföretag för att sköta den dagliga driften av lotterierna. Slutligen anges det på den reglerade marknaden i mycket begränsad omfattning finnas kommersiella aktörer. Det rör sig i princip enbart om kasinoverksamhet (i begränsad omfattning) på restauranger samt marknads- och tivolinöjen som är öppna för privata anordnare¹. Det anges att Svenska Spel år 2016 hade en nettoomsättning på ca 9 miljarder kr.

Utöver spel på den reglerade marknaden sker spel på webbplatser som inte har tillstånd i Sverige. Nettoomsättningen för spelbolag utan svenskt tillstånd anges ha varit 4,4 miljarder kr under 2015. Dessa spelbolag stod för 21 procent av den totala svenska spelmarknaden år 2015. Även bolag med svenskt tillstånd (många av Svenska Spels produkter kan köpas online) är verksamma på marknaden för onlinebaserade spel. Den ackumulerade nettoomsättningen från onlinespel 2015 anges ha uppgått till 8 miljarder kr, varav aktörer med svenskt tillstånd hade en omsättning på ca 3,6 miljarder kr.

Vidare anges att den privata svenska spelbranschen omfattar ett tjugotal företag med 7300 anställda. Det anges finnas femton börsnoterade onlinespelföretag.

Utöver detta anges att betaltjänstleverantörer berörs liksom tillverkare av vissa spelautomater och de tidigare nämnda serviceföretagen som anlitas av folkrörelserna för att anordna lotterier.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av berörda företag ger en tydlig bild av vilka branscher som berörs av förslaget. När det gäller företag som är direkt verksamma på spelmarknaden finns viss information om deras antal, men det är oklart hur många bolag baserade i andra länder än Sverige det finns som idag vänder sig till svenskar som spelar online. De uppgifter som finns om onlineföretagens samlade omsättning och marknadsandel ger en bild av hur denna kategori företag storleksmässigt förhåller sig till bolagen på den reglerade marknaden. Däremot går det inte att sluta sig till hur stora de enskilda företagen som ingår i denna grupp är. Företag som är mer indirekt verksamma på spelmarknaden som sådan, såsom exempelvis tillverkare av spelautomater och serviceföretagen är inte särskilt tydligt beskrivna. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen är alltför otydlig när det gäller företagens antal och storlek, även om viss värdefull information finns.

Regelrådet finner redovisning av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Regelrådet finner redovisning av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att det är svårt att bedöma företagets kostnad för den administration som lagen medför. En grov uppskattning anges vara att kostnader motsvarande högst 6 procent av nettoomsättningen. Det anges att den relativa ekonomiska bördan av regelverken avtar ju större det berörda företaget är.

¹ ATG är inte statligt ägt, men av de elva ledamöterna i bolagets styrelse utses sex av staten, inklusive ordföranden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt att förslagsställaren har gjort en uppskattning av hur stor den administrativa kostnaden skulle kunna antas bli. Det är emellertid en brist att det inte framgår om det är den totala nettoomsättningen för alla berörda företag som anges, eller om det avser en effekt per företag. Vidare är det en brist att det inte anges vilka antaganden som ligger till grund för bedömningen. Sammantaget medför detta att det inte blir möjligt för Regelrådet att för egen del bilda sig en uppfattning om rimligheten i bedömningen.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att efter uppdelningen kommer den del av Svenska Spel som bedriver verksamhet med exklusiva tillstånd att omfatta lotterier, landbaserat onlinespel, värdeautomatspel och kasinospel i därför avsedd lokal. Detta anges motsvara 80 procent av dagens nettoomsättning för Svenska Spel. Den del av bolaget som ska verka i konkurrens med andra spelföretag med licens kommer att ha en verksamhet med sportvadhållning, kasinospel online, poker online och bingo online. Sportspelen anges utgöra 20 procent av dagens nettoomsättning. Det anges att kostnaderna för marknadsföring och investeringar troligtvis kommer att öka för den konkurrensutsatta verksamheten, medan delen med exklusiva tillstånd inte förändras.

När det gäller konsekvenser för ATG anges huvudsakligen följande i konsekvensutredningen. Hästvadhållning, såväl landbaserad som online kommer att ingå i den verksamhet som kan bedrivas med licens på den konkurrensutsatta delen av spelmarknaden. Det anges innebära att ATG blir en aktör som alla andra speloperatörer, vilka kan sluta avtal med trav- och galoppsportens organisationer som äger banorna och övrig infrastruktur. Hästvadhållningens skattesats på spelnettot kommer att reduceras från dagens 35 till den föreslagna generella nivån på 18 procent. Det anges motsvara, med nuvarande nettoomsättning, en minskning med ca 600 miljoner kr. Samtidigt som skatten på vadhållningen således minskar, kommer ATG att behöva betala bolagsskatt enligt förslaget. Nettoeffekten bedöms bli att ATG:s överskott ökar med 100-150 miljoner kr. Om man räknar med "marknadsbalans" inom en treårsperiod efter lagens ikraftträdande och att andra spelföretag tagit ca 20 procent av marknaden, samtidigt som vadhållningen totalt varken ökar eller minskar, anges det bli ett intäktsbortfall på 700 miljoner kr för ATG till följd av förslaget. Förslagsställaren framhåller emellertid att en sådan effekt bör ses som en möjlig utveckling snarare än en realitet. Det anges att ATG:s varumärke och de spelprodukter som bolaget står för är en styrka för bolaget. Det anges komma att krävas investeringar för ATG att ge sig in i den konkurrensutsatta delen av spelmarknaden men samtidigt kommer även andra företag att behöva investera.

När det gäller kommersiella aktörer anges följande. Spelmyndighetens krav på den tekniska utrustningen som ska användas vid anordnande av spel om pengar innebär att sökanden blir skyldig att visa intyg från ackrediterat institut att den utrustning som sökanden vill använda uppfyller de krav som myndigheten ställer. Kostnaderna för testning anges variera beroende på hur omfattande spelsystem och spelsystem som företaget vill ha licens för. Även priserna anges variera beroende på konkurrens men uppskattas till mellan 5000 och 35000 euro beroende på testernas omfattning. Avseende roulett-, och tärningsspel som anordnas i samband med restaurangverksamhet föreslås att det ska bli möjligt för den spelande att satsa 10 kr per vinstmöjlighet och högsta vinsten föreslås höjas till 450 kr för kasinospelen. Avseende kortspel i samma miljö föreslås höjning av högsta insats till 100 kr och högsta vinst 180 kr. När det gäller beskattning av de nyss nämnda spelformerna anges att förslaget om ändrad punktskatt där skatten ska vara 5000 kr per bord och månad i stället för en stegvis ökad skatt beroende på antal bord kommer att leda till störst skillnad i beskattning för de aktörer som har enstaka bord per spelplats.

Avseende onlinebaserade spelbolag som i dagsläget inte kan få tillstånd till spelverksamhet anges huvudsakligen följande. Utredningen räknar med att 90 procent av den spelverksamhet som idag finns på denna marknad kommer att kanaliseras genom att företagen söker licens. Det anges finnas en rad faktorer att överväga för företag om de ska ansöka om licens eller inte. Utöver skatten på 18 procent anges att efterlevnaden av regelverket innebär en väsentlig kostnad, liksom den begränsade marknadsfrihet som företag med licens får. Kostnader för att leverera information, för licenserna i sig och en "återhållen" vinstmaximering ska läggas till den totala kostnadsmassan. Till det positiva med licensiering och lagstiftning räknar förslagsställaren gemensamma spelregler, förutsägbarhet, ökad legitimitet och förtroende för företagen. Det anges finnas en möjlighet för spelbolagen att nå nya kategorier med den ökade trovärdighet som följer av licensiering. Det anges finnas väsentliga möjligheter att bredda kundunderlaget. Det nya regelverket anges även medföra att dyra och för närvarande intensiva marknadsföringsinsatser kan begränsas. En bedömning, som anges inte vara helt oralistisk, är att onlinebolagen skulle kunna minska marknadsföringskostnaderna med 40 procent. Om så skulle bli fallet, skulle det frigöra ca 1 miljard till andra ändamål, som utveckling av spel m.m.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet har förståelse för de osäkerheter som finns förknippade med att förutsäga effekterna av ett omfattande reformförslag. Givet dessa förutsättningar finner Regelrådet att beskrivningen av hur företagets verksamhet kan påverkas av förslaget är tillräcklig. Dessa effekter har beskrivits med många och tydliga exempel. Beskrivningen av påverkan på andra kostnader är mindre tydlig. Det är oklart på vilka grunder som utredningen bedömer att en minskning av marknadsföringskostnader med just 1 miljard kr skulle vara rimlig, även om det framgår att utredningen ser det som troligt att de företag som har licens kommer att driva på medieföretag att inte ge annonsplats till bolag utan licens. Det är värdefullt att förslagsställaren har angett vad kostnader för tester kan uppgå till men det är inte möjligt att utifrån den befintliga informationen sluta sig till vad kostnaden skulle kunna bli vare sig per företag eller för företagen totalt. Regelrådet finner att det i vart fall borde ha varit möjligt att ange om försök gjorts att få en mer precis bild av vad kostnaderna per företag kan uppgå till och vad dessa försök lett till.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagets andra kostnader bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagets verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att ATG inte längre kommer att ha ett exklusivt tillstånd för vadhållning på hästar. Bolaget kommer att få konkurrens från andra spelaktörer och blir en licenshavare bland andra. Som nämnts ovan har utredningen bedömt att ATG:s varumärke och inarbetade produkter kan ge vissa konkurrensfördelar. När det gäller onlinebaserade spelbolag, inklusive den konkurrensutsatta delen av Svenska Spel, får dessa med licens verka på den konkurrensutsatta delen av marknaden. Förslagsställaren bedömer att Svenska Spel kommer att öka sin marknadsandel med fyra procentenheter på bekostnad av idag oreglerade aktörer.

Svenska Spels exklusiva tillstånd kommer omfatta landbaserat kasinospel i därför avsedd lokal och värdeautomatspelet Vegas. I denna del blir det inte stora förändringar jämfört med idag.

Det bedöms att skevheter i den nuvarande konkurrensen i stort sett kommer att försvinna. En stor del av de mindre onlinebolagen bedöms inte ha tillräckliga marginaler för att klara skatt och administration och kommer att föredra att stå utanför. Totalt bedöms spelmarknaden komma att växa. Onlinebaserat spel

bedöms växa mer än landbaserat kommer att minska. Konkurrensen mellan företag inom licenssystemet bedöms komma att skärpas och driva på en utveckling från landbaserade spel till onlinespel.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av möjlig utveckling för konkurrensförhållandena för berörda företag är tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att de relativt sämre förutsättningarna för små företag att inträda på licensmarknaden troligen kommer att påverka innovationsklimatet och nytänkande negativt.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges i konsekvensutredningen att det inte har gjorts något undantag för de små företagen i förslaget. Förslagsställaren anger att de administrativa kraven i lagförslaget är rättvisa i det avseendet att de avser och leder till samma regler för alla spelföretag som vänder sig direkt till spelarna. Det anges också att den relativa ekonomiska bördan som regelverken medför avtar med företagens storlek, eftersom de större företagen har större marginaler och bättre möjligheter att utnyttja skalfördelar. Spelföretagens underleverantörer förslås få enklare och färre administrativa krav samt även billigare licenser och årskostnader.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till vilken övergripande bedömning som förslagsställaren gör och att några anpassningar till mindre företag inte har gjorts. Inte minst mot bakgrund av att det tydligt framhålls att mindre företag kommer att ha svårare att anpassa sig till förslaget borde förslagsställaren tydligare ha redovisat vilka för- och nackdelar som kan finnas specifikt med att de små företagen slås ut och på vilka grunder som en sådan utveckling bedöms vara värd de nackdelar som den innebär för de mindre företagen. Sammantaget borde dessa överväganden ha kunnat redovisas tydligare.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i fler avseenden innehåller värdefull information. Redovisningen av alternativa lösningar är tydlig när det gäller olika skattelösningar och även redovisningen av påverkan på företagets verksamhet är tydlig. Regelrådet har visserligen förståelse för de osäkerheter som finns förknippade med att förutsäga effekterna av ett omfattande reformförslag men finner likväl att de otydligheter som finns i beskrivningen av berörda företag samt påverkan på företagets kostnader och särskilda hänsyn till små företag medför att redovisningen som helhet inte är tillräcklig.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 juni 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, Annika Bergman, Karin Hellerstedt, Lars Silver och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande