

En ny giv? En ESO-rapport om regleringen av spelmarknaden

David Sundén

*Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2015:1*



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2015

ISBN 978-91-38-24230-8

Förord

Målet för den svenska spelpolitiken är en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen kan värnas och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Marknaden är därför relativt strikt reglerad med exklusiva tillstånd för vissa aktörer att tillhandahålla spel. Överskottet från spelverksamheten ska gå till folkrörelserna, hästsporten och staten, och därmed komma allmänheten till godo.

Den snabba tekniska utvecklingen under de senaste decennierna har dock i grunden förändrat spelmarknadens strukturer. Möjligheterna att erbjuda spel över internet har medfört att en stor del av spelandet i dag kan ske via utländskt reglerade bolag utom räckhåll för det svenska regelverket och ambitionen att fördela överskottet.

Problemen är välkända och flera utredningar har diskuterat hur spelmarknadsregleringen kan reformeras för att trygga de spelpolitiska målsättningarna och säkra överskott som kommer allmänheten till godo. Några mer genomgripande reformer har dock inte genomförts. I oktober 2014 meddelade EU-kommissionen att den stämmer Sverige inför EU-domstolen, bl.a. för att den svenska regleringen inte anses möjliggöra en tillräckligt effektiv kontroll och ett ändamålsenligt konsumentskydd. Frågan om spelmarknadsregleringen är komplex och rymmer många viktiga aspekter som t.ex. påverkan på beroendeproblematik, hur verksamhetens vinster ska fördelas och spelmarknadens framtida utveckling. Det är mot denna bakgrund naturligt att Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) – med sitt uppdrag att bidra till att bredda och fördjupa underlaget för den ekonomiska politiken – intresserar sig för området.

I denna rapport till ESO diskuterar David Sundén hur den svenska spelmarknadsregleringen kan ändras för att förbättra

kontrollmöjligheterna och säkerställa en ändamålsenlig fördelning av överskotten.

I rapporten förordas en omreglering som gör det möjligt för licensierade internationella spelbolag att erbjuda spel till svenska konsumenter. Bolagen underställs då svensk statlig kontroll och får också betala andelar av verksamhetsöverskotten till staten. Ett sådant licenssystem kan enligt författaren utformas med förebild i det system som infördes i Danmark 2012.

Rapportens analys är avgränsad till just frågorna om kontrollmöjligheter och storlek på överskottet med olika regleringar. Här finns således ett utrymme för fortsatta överväganden och åtgärdsförslag. Författaren framhåller dock att det redan i dag finns underlag för slutsatsen att delar av spelmarknaden bör öppnas upp för internationell konkurrens under kontrollerade former.

Det är min förhoppning att denna rapport ska utgöra ett värdefullt underlag för den fortsatta diskussionen om hur den svenska spelmarknadsregleringen.

Arbetet med denna rapport har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har letts av Yvonne Gustafsson, ledamot i ESO:s styrelse. Som alltid i ESO-sammanhang ansvarar författaren själv för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

Stockholm i februari 2015

Hans Lindblad
Ordförande i ESO

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	15
1 Inledning	23
2 Vilka är problemen på den svenska spelmarknaden?	29
2.1 Vilka är problemen med den traditionella regleringen?.....	29
2.2 Vad kan man göra för att återfå kontrollen över spelmarknaden?	39
3 Vad händer med en fortsatt traditionell reglering?	43
3.1 Vad karaktäriserar spelmarknaden?	43
3.2 Vad händer om inget händer?	50
3.3 Vilka är möjligheterna för att skärpa den traditionella regleringen?	56
4 Vad händer med licenser?	61
4.1 Hur är den danska spelmarknaden reglerad?	61
4.2 Vad är erfarenheterna av den danska omregleringen?	68
4.3 Vilka är skillnaderna mellan den danska och den svenska spelmarknaden?	74
4.4 Vad händer med kontrollen och överskottet?	79

5	Vad går att lära?	85
5.1	Vilken reglering ger högst kontroll och överskott?	85
5.2	Vilka är lärdomarna för att införa en licensreglering?	87
5.3	Hur bör en svensk reglering med licenser utformas?.....	92
	Litteraturlista.....	99

Sammanfattning¹

Den svenska spelmarknaden är traditionellt reglerad genom att vissa aktörer har exklusiva tillstånd att erbjuda spel om pengar till svenska konsumenter. De exklusiva tillstånden kompletteras av ett antal motprestationskrav. Dessa krav omfattar bl.a. att nivåerna på vinstutdelningarna² är reglerade samt att utbud av vissa spel inte får förekomma, t.ex. nätkasino.

Den traditionella svenska spelregleringen har länge kunnat upprätthållas på grund av att spelmarknaden varit inhemsk, dvs. inhemska spelbolag har tillgodosett den inhemska efterfrågan på spel. I och med att vissa spel om pengar har utvecklats till en digital tjänst som kan handlas över internationella gränser har spelmarknadens struktur förändrats i grunden. Internationella spelbolag som inte är reglerade enligt svensk lagstiftning kan idag erbjuda spel till svenska konsumenter. Digitaliseringen och möjligheterna till internationell handel har därmed gjort de exklusiva tillstånden verkningslösa för vissa typer av spel, eftersom tillstånden i sig inte kan förhindra internationell konkurrens.

¹ Denna rapport har tillkommit med hjälp från ett stort antal personer. För det första har referensgruppen bidragit med många goda kommentarer, personliga samtal och data. Jag vill därför tacka gruppen för deras stöd och goda kritik: Petra Forsström, Lennart Gustafsson, Anders Hedberg, Carin Kappe, Jesper Kärrbrink, Martin Johansson, Henrik Jordahl, Morten Ronde, Johan Röhr, Magnus Silfverberg samt ordföranden för gruppen Yvonne Gustafsson. I ESO:s sekretariat vill jag tacka Cecilia Enström Öst, Martin Hill och Mikael Åsell för deras bistånd. Ett antal andra personer har även tagit sig tid för att ta fram och leverera underlag samt kommentera. Stort tack till Amanda Stefansdotter, Hector Catasús, Henrik Ballebye Okholm, Carl von Utfall Danielsson och Joel Kitti-Junros. Jag vill även tacka alla de anonyma personer som ställt upp på intervjuer för att ge sin syn på hur den danska regleringen fungerar. Jag är dock själv ansvarig för allt innehåll och de slutsatser som dras i rapporten.

² Denna term används genomgående i rapporten då den används av Finansdepartementet vid utfärdande av tillstånd till Svenska spel och ATG.

Uppfyllnaden av de spelpolitiska målen är hotade

Den traditionella regleringen har som syfte att uppnå de svenska spelpolitiska målen: en sund och säker spelmarknad där spel om pengar tillgodoses under kontrollerade former samt att överskottet från spel om pengar ska tillfalla allmänheten.

I vilken utsträckning målet om spel under kontrollerade former är uppfyllt kan uppskattas genom att beräkna hur stor del av konsumtionen av spel om pengar som sker via spelbolag reglerade enligt svensk lagstiftning. Enligt en sådan värdering var 2013 knappt 85 procent av spelmarknaden under svensk kontroll, medan cirka 15 procent var bortom svensk kontroll och tillhandahölls av spelbolag som var registrerade och reglerade utomlands. Andelen av spelmarknaden under svensk kontroll har minskat kontinuerligt i takt med att de internationella spelbolagen har tagit marknadsandelar.

Även målet om att överskottet ska komma allmänheten tillgodo är hotat. Överskottet från spel om pengar som tillfaller staten, folkrörelserna och hästsporten har sedan 2003 minskat med närmare tio procentenheter, från 57 till 48 procent, mätt som andel av den totala spelkonsumtionen. Eftersom överskottsandelen kan tolkas som en skattesats på konsumtion av spel medför denna minskning en reducerad skattesats motsvarande nästan en procentenhet per år.

En fortsatt traditionell reglering kan inte förväntas nå de spelpolitiska målen

En fortsatt traditionell reglering riskerar att ytterligare försvaga uppfyllnaden av de svenska spelpolitiska målen. I den här rapporten visas att under den närmaste 10–15 åren riskerar kontrollen över marknaden att urholkas, från 85 till 72 procent av den totala spelkonsumtionen, och överskottet minska, från 48 till 41 procent av den totala spelkonsumtionen. En sådan minskning av överskottet skulle medföra en framtida förlust av intäkter till den statliga budgeten på upp till 1,4 miljarder kronor per år.

Det finns vägar att försöka återta kontrollen över spelmarknaden inom ramen för en fortsatt traditionell reglering. Juridiska styrmedel som IP-blockering, betalningsförmedlings-

förbud och stärkta marknadsföringsregler är avsedda att förhindra den internationella handeln med spel. Sådana åtgärder har troligtvis en viss effekt, men hur pass effektiva de är och vilka eventuella brister och följder de har i form av kostnader är inte klarlagt. Det finns därför en betydande risk att det inte går att förhindra den internationella handeln av spel och att utvecklingen därmed blir densamma oavsett om dessa åtgärder införs eller inte. Utan möjligheter att förhindra internationell konkurrens på den svenska spelmarknaden kan en traditionell reglering varken bevara kontrollen över marknaden eller nivån på överskottet. Den traditionella regleringen är således mycket svår att upprätthålla i längden oavsett hur detaljerna i det övriga regelverket utformas och måste därför ses som att ha spelat ut sin roll.

Internationell konkurrens på vissa spelformer förbättrar måluppfyllnaden

Ett flertal länder har samma problem som Sverige där den traditionella regleringen inte kunnat stå emot de nya villkoren med en allt större internationell konkurrens. För att möta denna utveckling har bl.a. Danmark valt att öppna delar av spelmarknaden för internationell konkurrens genom att bjuda in de internationella spelbolagen att via licenser erbjuda vadhållning, nätkasino och nätpoker till danska konsumenter. Ett flertal andra europeiska länder har infört liknande system.

Med en svensk licensreglering liknande den danska bedöms kontrollen över spelmarknaden kunna förbättras, från dagens 85 procent till 95 procent. Kontrollen kan troligtvis även bli högre genom att förbättra villkoren för de internationella spelbolagen i en svensk licensreglering jämfört med den danska. Överskottet kan även förväntas vara på dagens nivå. Detta betyder att skattesatsen på spel över tiden kan upprätthållas på ungefär samma nivå som idag och utan att varken överskottet minskar eller staten förlorar intäkter.

Med utgångspunkt i de svenska spelpolitiska målen är därför ett licenssystem liknande det danska att föredra framför en fortsatt traditionell reglering. Kontrollen över spelmarknaden kan förväntas bli högre samtidigt som överskottet inte riskerar att kraftigt urholkas med tiden.

Det går att reglera spelmarknaden på flera olika sätt. Det finns dock två huvudsakliga vägar att gå. Den ena är att fortsatt försöka upprätthålla den traditionella regleringen av spelmarknaden med exklusiva tillstånd till vissa spelbolag att erbjuda spel. Den andra vägen är att öppna spelmarknaden för internationell konkurrens. Att internationella spelbolag via licenser får erbjuda vissa typer av spel är ett steg i en sådan riktning. De olika regelverk som utvärderas här; en fortsatt traditionell reglering och en dansk licensreglering, kan därför ses som representanter för dessa två huvudalternativ. Varje regelverk kan i detalj ändras, men huvuddragen och resultaten är i stora drag desamma.

Ytterligare arbete krävs för att avgöra om ett licenssystem är att föredra

Denna rapport avgränsar sig till att enbart värdera hur stor kontrollen över spelmarknaden är och hur stort överskottet kan förväntas bli med olika regleringar för att på detta sätt studera hur väl de spelpolitiska målen kan uppnås. Detta är inte tillräckligt för att säga att en licensreglering enligt dansk modell är att föredra framför en fortsatt traditionell reglering. För detta krävs åtminstone ett par ytterligare steg.

Det är nödvändigt att värdera de övriga samhällsekonomiska konsekvenserna av en svensk omreglering. I detta ingår bl.a. att värdera effekterna på andra marknader, kostnader för spelproblem samt de positiva samhällsekonomiska effekterna av att priset på spel kan förväntas falla.

Oavsett om spel på hästar fortsatt erbjuds via exklusiv licens till ATG eller öppnas för internationell konkurrens är det oklart hur överskottet från spel på hästar påverkas. Det finns en risk att ATG:s överskott och statens intäkter kan minska betydligt i båda fallen. För att staten ska uppnå så hög kontroll över spelmarknaden som möjligt är licenser för spel på hästar att föredra. ATG själva förespråkar en licenslösning. Den kvarstående övergripande frågan som behöver besvaras är därför om staten är villig att ta den risk för lägre skatteintäkter från spel på hästar som en licenslösning kan medföra.

Givet att civilsamhället fortsatt ska kunna finansiera sin verksamhet genom att erbjuda spel är det nödvändigt att göra en

gränsdragning för vilka spel som ska erbjudas via licens. Om vissa nätspel, t.ex. nätbingo, öppnas för internationell konkurrens hamnar detta i konflikt med de ideella organisationernas verksamhet som idag är skattebefriad. Samtidigt innebär internationell konkurrens för fler nätspel dels att kontrollen över marknaden troligtvis ökar, dels att staten kan beskatta en marknad som troligtvis kommer växa med tiden. Gränsdragningen mellan vilka spel som ska erbjudas via licenser har dock både ekonomiska och juridiska följdverkningar som behöver lösas.

Förslag på förberedelser för att öppna spelmarknaden för internationell konkurrens

De internationella spelbolagen har i snabb takt tagit marknadsandelar på den svenska spelmarknaden. Det är inget som tyder på att denna utveckling avmattas. Följden är att statens intäkter kan förväntas minska med tiden. Givet att en licensreglering är att föredra, och att den framtida politiska inriktningen är att tillåta internationell konkurrens, är det därför befogat att snarast förbereda för en licensreglering medan detaljerna för en sådan utarbetas. De åtgärder som bör vidtas i syfte att stärka de svenskt reglerade bolagen i den internationella konkurrensen innan en ny reglering är på plats är:

1. Pris- och utbudsregleringen för Svenska spel bör snarast upphöra för de spel som är utsatta för internationell konkurrens. Detta kan visserligen strida mot EU-rätten, men om åtgärden ingår som en förberedelse inför konkurrensutsättning av spelmarknaden bör den i praktiken vara möjlig. Åtgärden är dessutom rimlig mot bakgrund av att konkurrensen är snedviden till de internationella spelbolagens fördel eftersom Svenska spel idag är begränsad vad gäller utbudsmöjligheter och vinstutdelningar. Om staten ser att även vadhållning på hästar bör öppnas för internationell konkurrens, och är villig att ta de risker för överskottets utveckling detta medför, bör även ATG få liknande möjligheter som Svenska spel att snarast själva bestämma sina vinstutdelningar.

2. Svenska spel bör i en licensreglering delas upp i två separata företag: ett företag som erbjuder spel med exklusivt tillstånd, t.ex. lotterier och ett företag som erbjuder konkurrensutsatta spelformer, t.ex. vadhållning och nätkasino via licens. Hur uppdelningen ska ske och om den licensierade verksamheten ska få agera på den internationella spelmarknaden bör klargöras så snart som möjligt. I ett sådant arbete bör det ingå att se över om den del av Svenska spel som erbjuder spel via licens bör säljas i samband med att en licensreglering införs.
3. Främjandeförbudet bör snarast förstärkas på liknande sätt som i Danmark med böter och eventuellt fängelse för de mediebolag som bryter mot reglerna. Ett arbete med detta pågår för tillfället för att stärka den traditionella regleringen, men en förstärkning är även en viktig del inom en framtida licensreglering.

Förslag på utformning av ett svenskt licenssystem för att stärka kontrollen över spelmarknaden

Kontrollen över marknaden är den viktigaste indikatorn på hur framgångsrikt ett licenssystem är. Kontrollen bestäms av hur många och hur stora marknadsandelar som de internationella spelbolagen tar med sig in i systemet och därmed av att marknadsvillkoren är så pass bra att de internationella spelbolagen värderar en licens högre än att stå utanför. Ett svenskt regelverk kan utformas i stora delar på samma sätt som i Danmark, men för att nå en högre kontroll över spelmarknaden bör regelverket i vissa delar utformas på annat sätt.

Vadhållning, nätpoker och nätkasino bör erbjudas under internationell konkurrens och av spelbolag med licenser även i ett svenskt licenssystem. För att öka värdet av en licens kan även andra spelformer inkluderas, som vadhållning på hästar, skraplotter eller nätbingo. Exakt vilka spelformer som bör ingå måste utredas separat.

Skattesatsen bör på samma sätt som i Danmark vara 20 procent av konsumtionen av vadhållning, nätpoker och nätkasino. För att öka värdet av licenser bör däremot spelarbonusar inte beskattas.

Den exakta nivån på skattesatsen kan avgöras med vägledning av erfarenheterna från både Storbritannien och Nederländerna som båda infört licenssystem kring årsskiftet 2015, samt av den framtida utvecklingen på den danska licensmarknaden.

Svenska spel bör inte som Danske Spil i Danmark delas i två bolag som fortsatt delar lokaler, varumärke och hemsida. För att undvika de problem och extra kostnader som den oklara uppdelningen av Danske Spil skapat i Danmark bör Svenska spel istället tydligt delas i två separata bolag, utan kontakt, och bör dessutom inte ingå i samma koncern.



Summary³

Traditionally, the Swedish gambling market has been regulated by giving certain actors exclusive rights to offer gambling to Swedish consumers. These exclusive rights come with a number of requirements in return. These include regulation of the level of winnings⁴ and a prohibition on offering certain types of gambling, e.g. online casinos.

For a long time it was possible to maintain the traditional Swedish regulatory system because gambling was a domestic market, i.e. domestic gambling providers met the domestic demand for gambling. As some forms of gambling have developed into digital services that can be traded across international borders, the structure of the gambling market has fundamentally changed. International gambling providers that are not regulated under Swedish legislation can now offer gambling to Swedish consumers. Digitalisation and the possibility of international trade have thereby rendered the exclusive rights inoperable for certain types of gambling, as those rights cannot in themselves prevent international competition.

³ This report has been compiled with the help of a large number of people. Firstly, the reference group contributed a great deal of useful comments, personal conversations and data. I would therefore like to thank the group for their support and constructive criticism: Petra Forsström, Lennart Gustafsson, Anders Hedberg, Carin Kappe, Jesper Kärrbrink, Martin Johansson, Henrik Jordahl, Morten Ronde, Johan Röhr, Magnus Silfverberg, and group chair Yvonne Gustafsson. From the secretariat of the Expert Group for Public Economics, I would like to thank Cecilia Enström Öst, Martin Hill and Mikael Åsell for their assistance. A number of others have also taken the time to gather and submit background material and to comment. Many thanks to Amanda Stefansdotter, Hector Catasús, Henrik Ballebye Okholm, Carl von Utfall Danielsson and Joel Kitti-Junros. I would also like to thank all of the anonymous contributors who were interviewed about their views on how the Danish system works. However, I myself am responsible for all content and the conclusions drawn in the report.

⁴ This term is used in the report since it is the term used by the Ministry of Finance for the issue of licenses to Svenska spel and ATG.

Attainment of gambling policy objectives under threat

The aim of the traditional regulatory system is to attain the Swedish gambling policy objectives: a sound and secure gambling market in which demand for gambling is satisfied in controlled forms and any surplus from gambling goes to the public purse.

The extent to which the objective of gambling in controlled forms is attained can be estimated by calculating the proportion of consumption of gambling that takes place via gambling providers that are regulated under Swedish legislation. According to such an estimate, in 2013 just under 85 per cent of the gambling market was under Swedish control, while around 15 per cent was outside of Swedish control and was provided by gambling providers registered and regulated abroad. The proportion of the gambling market under Swedish control has diminished continuously as the international gambling providers have gained market shares.

The objective of the surplus of gambling going to the public purse is also under threat. The surplus from gambling that goes to central government, non-governmental organisations and equestrian sports has declined by almost ten percentage points, from 57 to 48 per cent, measured as a percentage of overall gambling consumption since 2003. Because the surplus share can be interpreted as a tax rate on consumption of gambling, this means a reduction in the tax rate of almost one percentage point per year since 2003.

Continued traditional regulation cannot be expected to achieve the gambling policy objectives

A continuation of the traditional regulatory system risks a further weakening of the extent to which the Swedish gambling policy objectives are attained. This report shows that in the next 10–15 years there is a risk that control over the market will be undermined (from 85 to 72 per cent of total gambling consumption) and the surplus will diminish (from 48 to 41 per cent of total gambling consumption). Such a reduction in the surplus would mean a future loss of central government budget revenues of up to SEK 1.4 billion per year.

There are ways to try to regain control over the gambling market within the framework of continued traditional regulation. Legal instruments such as IP-blocking, prohibitions on payment mediation and strengthened marketing rules can be used to prevent international trade in gambling. Such measures probably have some effect, but it is not clear how effective they are and what potential shortcomings and consequences they may have in the form of costs. There is therefore a considerable risk that it is impossible to prevent the international trade in gambling and that developments would be the same regardless of whether these measures are introduced. With no possibility to prevent international competition on the Swedish gambling market, the traditional regulatory system cannot maintain control over the market, or the level of surplus. The traditional regulatory system is therefore very difficult to maintain in the long run, regardless of the detailed design of the rest of the regulatory framework, and must therefore be considered obsolete.

International competition on certain forms of gambling improves attainment of objectives

A number of countries have the same problem as Sweden, in that their traditional regulatory systems have not been able to withstand the new conditions of increasing international competition. To tackle this development, Denmark, for example, has chosen to open up parts of the gambling market to international competition by inviting international gambling providers to offer betting, online casinos and online poker to Danish consumers via licences. A number of other European countries have introduced similar systems.

If Sweden were to introduce a regulatory system via licences in a similar vein to the Danish system, control over the gambling market could be improved from the current level of 85 per cent to 95 per cent. The level of control can probably also be raised by improving the conditions for international gambling providers in a Swedish regulatory system via licences as compared with the Danish system. A surplus around the current level can also be expected. This means that the tax rate on gambling can be

maintained at around the same level as today, without the surplus diminishing or central government losing revenues.

Taking the Swedish gambling policy objectives as a starting point, a regulatory system via licences similar to the Danish system is preferable to a continuation of the traditional regulatory system. Control over the gambling market can be expected to increase, without the risk of the surplus being undermined over time.

It is possible to regulate the gambling market in several different ways. However, there are two main options. The first is to continue to try to maintain the traditional regulation of the gambling market through exclusive rights for certain gambling providers to offer gambling. The other is to open up the gambling market to international competition. Allowing international gambling providers, via licensing, to offer certain types of gambling is a step in this direction. The different regulatory frameworks assessed here – a continuation of the traditional regulatory system and a Danish-style system of regulation via licences – can therefore be seen as representing these two main options. The details of each regulatory framework can be altered, but their main characteristics and results remain largely the same.

Further work necessary to determine whether licence system is preferable

This report restricts itself to assessing how extensive the control over the gambling market is and how large the surplus can be expected to be under various forms of regulation, in order to study how successfully the gambling policy objectives can be attained. This is not sufficient to be able to say whether regulation via licences as per the Danish model is preferable to the continuation of traditional regulation. Several more steps would be required to make that assessment.

It is necessary to estimate the other socio-economic consequences of Swedish re-regulation. This includes estimating the effects on other markets, the costs of gambling problems and the positive socio-economic effects of the expected fall in the price of gambling.

Regardless of whether gambling on horse races continues to be offered via exclusive licence by ATG or is opened up to

international competition, it is unclear how the surplus from gambling on horse races would be affected. There is a risk that ATG's surplus and central government revenues could decline considerably in either case. For central government to attain the highest possible level of control over the gambling market, licences for gambling on horse races are preferable. ATG itself recommends a solution based on licences. The remaining overall question that needs answering is therefore whether central government is willing to take the risk of lower tax revenues from gambling on horse races that a solution based on licences may entail.

Assuming that civil society is to retain the possibility to fund its activities by offering gambling, it is necessary to demarcate which forms of gambling are to be offered via licences. If certain types of online gambling, e.g. online bingo, are opened up to international competition, this will conflict with activities of non-profit organisations that are currently exempt from tax. At the same time, international competition for more kinds of online gambling would mean a probable increase in control over the market, and mean that central government would be able to tax a market that is likely to grow over time. However, demarcating which forms of gambling should be offered via licences has both economic and legal consequences that need to be resolved.

Proposed preparations for opening up the gambling market to international competition

International gambling providers have rapidly claimed a share of the Swedish gambling market. There is nothing to suggest that this trend is tailing off. The result is that central government revenues can be expected to decrease over time. Assuming that regulation via licences is preferable, and that the future political approach will be to allow international competition, it is therefore justifiable to immediately begin preparations for regulation via licences while the details of such a system are being worked out. The following measures should be taken with a view to strengthening Swedish-regulated companies in international competition before a new regulatory system is put in place:

1. The price and supply regulation of Svenska spel should be discontinued immediately for those forms of gambling that are subject to international competition. Admittedly this may contravene EU law, but if this measure is part of preparations for opening the gambling market up to competition, it should be possible in practice. The measure is also reasonable in light of the fact that competition is distorted in favour of the international gambling providers, because Svenska spel is currently limited in terms of what forms of gambling and level of winnings it can offer. If central government also considers that betting on horse races should be opened up to international competition, and is willing to take the associated risks in terms of future surplus, ATG should also be given the same sort of possibility as Svenska spel to immediately determine its own level of winnings.
2. In a system of licensed regulation, Svenska spel should be divided into two separate companies: one company offering forms of gambling via exclusive rights, e.g. lotteries, and another company offering forms of gambling open to competition, e.g. betting and online casinos, via licences. How this division would take place and whether the licensed activities would be allowed to operate on the international gambling market should be elaborated as soon as possible. As part of this work, there should be a review of whether the part of Svenska spel that offers gambling via licences should be sold off when licensed regulation is introduced.
3. The prohibition of promoting non-regulated gambling should immediately be strengthened in a similar way to the system in Denmark, with penalties of fines and possibly imprisonment for media companies that contravene regulations. Work is already ongoing in this area to strengthen the traditional regulatory system, but reinforcement will be an important element of any future system of regulation via licences.

Proposals for the design of a Swedish licence system to strengthen control over the gambling market

Control over the market is the most important indicator of how successful a licence system is. The level of control is determined by the number and size of the market shares brought into the system by international gambling providers, and thus by the fact that the market conditions are so favourable that international gambling providers value a licence more highly than remaining outside. In large part, a Swedish regulatory framework can be designed in the same way as the Danish regulatory framework, but some aspects should be different in order to achieve a higher level of control over the gambling market.

In a Swedish licence system, too, betting, online poker and online casinos should be offered under conditions of international competition and by licensed gambling providers. To raise the value of a licence, other forms of gambling could be included, such as betting on horse races, scratch-cards and online bingo. Exactly which forms of gambling should be included must be investigated separately.

As in Denmark, the tax rate on consumption of betting, online poker and online casinos should be 20 per cent. However, to increase the value of licences, player bonuses should not be taxed. The exact level of the tax rate can be guided by experience from the United Kingdom and the Netherlands, which are both introducing licence systems around the end of 2015, and by future developments on the Danish licensed market.

Unlike Danske Spil in Denmark, Svenska spel should not be divided into two companies that continue to share premises, branding and a website. To avoid the problems and extra costs engendered in Denmark by the blurred division of Danske Spil, Svenska spel should instead be clearly divided into two separate companies that do not maintain any contact and should not be part of the same group of companies.



1 Inledning

Det finns ingen särskild reglering för spel om pengar på EU-nivå. Direktiven för elektronisk handel och för etableringsfrihet skulle båda kunna reglera spel över gränserna inom EU. Spel är dock undantaget dessa direktiv. Detta innebär att medlemsstaterna på egen hand kan bestämma sina egna målsättningar för spelpolitiken och hur deras inhemska spelmarknader ska regleras. Det finns t.ex. möjligheter att begränsa gränsöverskridande handel av spel om pengar genom att hänvisa till t.ex. konsumentskydd, förebyggande av bedrägeri eller annan brottslig verksamhet. Kraven är dock att den inhemska regleringen respekterar EU-rätten och följer fördraget om europeiska unionens funktionssätt.

Sverige har valt att hänvisa till sina spelpolitiska mål och skyddet för konsumenterna för att kunna behålla sin spelmarknadsreglering.⁵ Målen för den svenska spelpolitiken är en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen värnas genom att efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Ambitionen är att motverka ett överdrivet spelande som kan leda till spelberoende. Överskottet av spel ska gå till folkrörelserna, hästsporten och staten och därmed komma allmänheten tillgodo.⁶ För att nå de spelpolitiska målen används en traditionell reglering där Svenska spel och ATG har exklusiva tillstånd att erbjuda spel till svenska konsumenter. Dessutom har ett antal ideella organisationer tillstånd att bedriva spelverksamhet för att finansiera sin verksamhet. Tillstånden ges med ett antal motprestationskrav, bl.a. en prisreglering som föreskriver hur stora vinstutdelningarna får vara.

⁵ Se Europeiska kommissionen (2012).

⁶ Se Regeringskansliet (2014).

I oktober 2014 beslutade Europeiska kommissionen att stämma Sverige inför EU-domstolen på grund av de exklusiva tillstånden för vadhållning och poker på nätet. Europeiska kommissionen menar att Sveriges reglering inte är förenlig med EU-lagstiftningen och att ensamrätten att erbjuda spel till svenska konsumenter är oförenlig med syftet att i allmänhetens intresse förebygga spelberoende och kriminell verksamhet samt att den svenska regleringen inte skapar tillräckligt hög grad av statlig kontroll. De menar ytterligare att de förändringar i regelverket som Sverige aviserat för att få spelmarknadsregleringen att överensstämma med EU:s regelverk länge varit planerade men aldrig har genomförts.

Spelmarknaderna världen över har förändrats i grunden

Stämningen inför EU-domstolen är en konsekvens av en snabb förändring av spelmarknadernas funktionssätt där den traditionella regleringen med exklusiva tillstånd har svårt att möta de nya marknadsvillkoren. Spel om pengar har under det senaste decenniet i stor utsträckning utvecklats till en digital tjänst med många nya spelformer och i dagsläget sker cirka 30 procent av konsumtionen online. Detta medför att internationella spelbolag som inte har tillstånd i Sverige i allt högre grad erbjuder nätspel till svenska konsumenter, däribland spel som inte är tillåtna i Sverige, t.ex. nätkasino. Denna utveckling har i grunden ändrat förutsättningarna för hur spelmarknaden fungerar. Svenskarnas konsumtion av spel om pengar hos de internationella spelbolagen har ökat under de senaste åren och det finns inga anledningar att tro att denna tillväxt kommer avmattas. När en allt större andel av spelkonsumtionen sker hos internationella spelbolag minskar såväl den statliga kontrollen över spelmarknaden som överskottet från spel. Med en minskad statlig kontroll försvagas möjligheterna att bevaka konsumentskyddet på det sätt som Europeiska kommissionen pekar på. Utöver detta försvagas möjligheterna att beskatta konsumtionen av spel.

Ett stort antal länder har omreglerat spelmarknaderna

Sverige är inte ensamt i denna situation. Ett flertal länder har uppmärksammat problemet och ställt sig frågan vilken reglering som bäst kan uppnå deras spelpolitiska mål.

För svensk del finns det vissa möjligheter att verka inom den nuvarande regleringen för att försöka kontrollera marknaden. Dessa omfattar att ge de inhemska reglerade spelbolagen större möjligheter att konkurrera på marknaden genom att de i större utsträckning själva får bestämma utbudet av spel och vinstutdelningen på enskilda spel.

Ett antal länder har valt att behålla sina traditionella regleringar och införa nya juridiska styrmedel för att bättre kunna kontrollera spelmarknaden. Dessa innebär möjligheter att blockera internationella spelbolags hemsidor, skärpta marknadsföringsregler samt förbud att förmedla betalningar mellan konsumenter och spelbolag som inte är reglerade av inhemsk lag.

Ett stort antal länder har gått i motsatt riktning och öppnat marknaden för konkurrens. Danmark har genomfört en genomgripande omreglering och tillåter numer konkurrens för vissa typer av spel på marknaden. Huvudsyftet med reformen är att få kontroll över konsumtionen av spel om pengar för att därigenom kunna upprätthålla de danska spelpolitiska målsättningarna. De internationella spelbolagen har därför bjudits in för att med licens kunna erbjuda spel till danska konsumenter. Med en licens följer ett antal motprestationskrav, däribland att spelbolagen beskattas i Danmark och att de måste följa uppsatta marknadsförings- och spelansvarsregler. Den danska regleringen framställs i allt väsentligt som lyckad av de flesta aktörerna på den danska spelmarknaden och kontrollen över spelkonsumtionen har ökat. Det finns dock delar av regleringen som är ifrågasatta, främst nivån på beskattningen och Danske Spils roll på marknaden.

Frågeställning

Med detta som bakgrund ställer sig denna rapport tre frågor. Hur stor blir kontrollen över den svenska spelmarknaden och hur stort kan överskottet från spel förväntas bli om man:

1. utnyttjar tidigare outnyttjade möjligheter inom det nuvarande regelverket?
2. inför nya juridiska styrmedel för att utestänga de internationella spelbolagen från den svenska spelmarknaden?
3. inför en liknande reglering som i Danmark?

För att besvara frågorna används en enkel beräkningsmodell som uppskattar hur stor kontrollen och överskottet kan förväntas bli med olika regleringar. Resultaten ställs i relation till hur stort överskottet kan förväntas bli med en fortsatt traditionell reglering.

Det finns möjligheter att reglera spelmarknaden på många olika sätt och i många olika detaljer. Det finns dock två huvudsakliga vägar att gå. Den ena är att fortsatt försöka upprätthålla den traditionella regleringen av spelmarknaden med exklusiva tillstånd till vissa spelbolag att erbjuda spel. Den andra vägen är att öppna spelmarknaden för internationell konkurrens. Att internationella spelbolag via licenser får erbjuda spel på en begränsad del av marknaden kan ses som ett steg i en sådan riktning, vilket i ett senare skede kan kompletteras med att fler spelformer öppnas för internationell konkurrens. Mot denna bakgrund ska de olika regelverk som utvärderas här, ses som representanter för de två huvudalternativ som är möjliga. Varje regelverk kan i detalj ändras, men huvuddragen och resultaten bör i stora drag vara desamma.

Rapportens disposition

Rapporten inleds i kapitel 2 med en mer ingående diskussion kring vilka problem som den ökade digitaliseringen medfört och hur dessa har påverkat måluppfyllnaden av de svenska spelpolitiska målen. Kapitlet ger även en överblick över hur spelmarknaderna omreglerats i andra länder.

I kapitel 3 beskrivs först hur spelmarknaderna fungerar och vilka olika typer av spel som erbjuds. Därefter görs en bedömning av vad som händer med den svenska kontrollen av spelmarknaden och överskottets storlek givet en fortsatt traditionell reglering. Kapitlet diskuterar även möjligheterna att förstärka den traditionella regleringen med kompletterande styrmedel.

Den danska spelmarknadsregleringen och erfarenheterna från reformen beskrivs i kapitel 4. Därefter diskuteras hur kontrollen och överskottet kan utvecklas i Sverige givet att den svenska spelmarknaden regleras på liknande sätt som i Danmark.

Kapitel 5 sammanfattar resultaten och ger rekommendationer.

Spelmarknaden lever inte isolerat från andra marknader och en omreglering har betydande samhällsekonomiska effekter utöver överskottets storlek och spelmarknadens utveckling. Denna rapport avgränsar sig dock från dessa större frågor för att ämnet inte ska bli för stort och omfattande. Ett exempel på positiva samhällsekonomiska effekter är att genom att öppna för internationell konkurrens på spelmarknaden är det också möjligt att spelbranschen i en större utsträckning lokaliserar sig i Sverige och blir ett centrum för IT-utvecklingen inom området.⁷ Ett exempel på ytterligare möjliga effekter är de samhällsekonomiska kostnaderna för spelproblemen och hur de utvecklas med en omreglering.

⁷ Se Jordahl (2011).



2 Vilka är problemen på den svenska spelmarknaden?

För att bättre förstå de grundläggande problemen som den ökade digitaliseringen av spelmarknaden har medfört beskrivs i avsnitt 2.1 hur den traditionella regleringen är utformad och varför den har svårt att möta de förändrade marknadsvillkoren. Därefter ges i avsnitt 2.2 en överblick av de omregleringar som genomförts i olika länder.

2.1 Vilka är problemen med den traditionella regleringen?

Under de senaste decennierna har spel om pengar utvecklats till en unik tjänst som, i ett samhällsekonomiskt perspektiv, troligtvis inte har någon liknande motsvarighet. Det är två egenskaper i kombination som gör spel om pengar ensamt i sitt slag.

Spel om pengar skapar problem som motiverar att spelmarknaden regleras

Den första egenskapen är att spel om pengar kan medföra problem för den som spelar och för dennes omgivning. Detta kan ta sig uttryck i form av svårigheter att kontrollera och begränsa spelandet som i sin tur får negativa konsekvenser för spelaren, andra berörda och samhället⁸. De negativa konsekvenserna kan vara att en person drar på sig stora skulder, begår brott för att finansiera sitt spelande,

⁸ Baserat på Williams et al. (2011).

får en lägre produktivitet på arbetet eller medför behandlingskostnader som samhället måste bekosta.

Ur ett ekonomiskt perspektiv kan spelproblem och spelberoende beskrivas som negativa interna och externa effekter.⁹ Med detta menas att spel kan skapa oönskade konsekvenser och kostnader som inte tas med i beräkningen när varan eller tjänsten handlas och konsumeras. De extra kostnaderna är inte inkluderade i priset på spel och måste därför bäras av de som drabbas. Folkhälsoinstitutet (2014) uppskattar att cirka 2 procent av befolkningen mellan 16 och 84 år är problemspelare. Hur stor den samhällsekonomiska kostnaden är för spelproblemen är dock en öppen fråga och det finns en mycket stor variation i de uppskattningar som gjorts. Skälen till detta är att det saknas konsensus kring frågorna; vems och vilka kostnader som ska inkluderas samt om kostnaderna i vissa delar kan tillskrivas andra faktorer än spelande.¹⁰

Ett av syftena med att reglera spelmarknaden är att begränsa eventuella skadeverkningar och de sociala kostnader som kan uppkomma. Andra starka skäl för att reglera spelmarknaden är att motverka kriminalitet samt generera skatteintäkter.

För att uppnå dessa syften är utbudet av spel om pengar traditionellt reglerat genom s.k. exklusiva tillstånd för vissa företag eller organisationer att erbjuda spel till konsumenterna. Detta innebär att enbart bolag med tillstånd får verka på den inhemska spelmarknaden. Detta kan vara enbart statliga bolag, eller såsom i Sverige, en kombination där statligt ägda bolag samt organisationer har ensamrätt att erbjuda spel till svenska konsumenter.¹¹ Speltillstånden är oftast exklusiva för vissa typer av spelformer. Detta medför att vissa av tillstånden ur en ekonomisk synvinkel kan ses som reglerade monopol. Det traditionella sättet att reglera

⁹ Enligt Binde (2013a) är spelberoende en allvarigare form av spelproblem. "Ofta dominerar spelandet personens liv och skapar svåra problem i form av stora ekonomiska förluster, skuldsättning, stark psykisk stress, raserat socialt liv och oförmåga att sköta arbete och studier".

¹⁰ Se Forrest (2009) för en sammanfattande genomgång. Utöver de principiella frågorna finns även andra problem som gör att det är svårt att uppskatta kostnaderna, t.ex. mätproblem samt hur stora kostnaderna är för mer eller mindre drabbade personer.

¹¹ I Sverige ger regeringen ATG och Svenska spel (inklusive Casino Cosmopol och Vegas) tillstånd att erbjuda spel om pengar. Utöver detta ger Lotteriinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna tillstånd åt t.ex. Postkodlotteriet, Folkspel (Bingolotto), Miljonlotteriet, restaurangkasinon och andra riks- och lokala lotterier.

spelmarknaden är därför att kontrollera konsumtionen genom exklusiva tillstånd, detta huvudsakligen genom fyra styrmedel som ställer krav på motprestationer från de bolag som beviljas tillstånd:

1. Prisreglering. Priset på spel är ofta reglerat genom att vinstutdelningarna är begränsade till vissa nivåer. Syftet med detta är att genom ett högre pris motverka överdrivet spelande. I Sverige är t.ex. nivåerna på vinstutdelningarna reglerade i lotterilagen samt av regeringen i ATG:s och Svenska spels speltillstånd och då för varje spelform.
2. Utbudsbegränsning. Utbudet av och tillgången till spel om pengar är oftast begränsat vad gäller t.ex. var och när det går att spela samt vilka spelformer som är tillåtna. Vissa spel är otillåtna då de anses ha en ökad risk för att skapa spelproblem. Nätkasino är t.ex. inte tillåtet att erbjuda i Sverige och nätpoker inte i Norge.
3. Explicita marknadsföringsregler. Marknadsföringsreglerna för spel om pengar omfattar ofta särskilda explicita villkor. Syftet är att minska skadeverkningar för särskilt sårbara grupper. Exempel är förbud mot att erbjuda spel till minderåriga, krav på att marknadsföringen ska vara måttfull och saklig samt att endast spelbolag med tillstånd får marknadsföra sig. Brott mot marknadsföringsreglerna kan i vissa länder medföra höga böter och fängelse. I Sverige finns bl.a. främjandeförbudet som förbjuder att främja ”deltagande i ett utom landet anordnat lotteri” samt olagliga svenska lotterier.
4. Explicita spelansvarsregler. Ansvarsregler kan mer eller mindre reglera ett flertal olika faktorer såsom åldersgränser för att delta i spel om pengar, krav på möjligheter till självavstängning eller krav på registrering och insatsgränser. I Finland är t.ex. åldersgränsen för att spela om pengar 18 år. Utöver detta måste de som vill spela online registrera sig och i samband med detta även ange hur mycket de vill spela för per vecka och månad. I Sverige har t.ex. Svenska spel infört ett spelkort i syfte att skapa ett bättre spelansvar.

Innehållet i de olika styrmedlen, hur de är formulerade och deras omfattning varierar mellan olika länder.

Digitaliseringen av spel om pengar gör spelmarknaden global

Den andra egenskapen är att spel om pengar i allt större utsträckning har utvecklats till en digital tjänst. Detta betyder att vissa spelformer som lotter, vadhållning, bingo, poker och kasino nu även erbjuds i digitala motsvarigheter via t.ex. datorer eller mobiltelefoner.

Digitala tjänster och varor omfattar dataspel, e-böcker och mjukvara, betalningstjänster eller informationstjänster. Ett grundläggande problem med digitala tjänster och varor är att det är mycket svårt att kontrollera handeln över internationella gränser. Detta gäller själva varan eller tjänsten, betalningstransaktionen och marknadsföringen. På grund av detta följer ett stort antal problem där lagstiftare världen över kämpar med hur handeln och konsumtionen av digitala varor och tjänster ska kunna kontrolleras så att handeln och konsumtionen kan beskattas på ett fungerande sätt. I slutändan handlar kontrollen av de digitala marknaderna om att enskilda stater kan verifiera utbytet av en tjänst eller vara mot en betalning. Än så länge finns ingen fullgod lösning.¹²

Bristen på kontrollmöjligheter medför att företagen som erbjuder digitala tjänster och varor väljer att göra det från de länder som har de bästa villkoren för den specifika branschen. Spelmarknaden är inget undantag. Sedan millennieskiftet har ett stort antal internationella spelbolag etablerats för att erbjuda speltjänster globalt. De största bolagen har idag totala intäkter som matchar hela Svenska spels bruttoomsättning.

Spelbolagen som verkar på den europeiska marknaden har valt att främst erbjuda sina tjänster från Gibraltar och Malta, men även bolag registrerade i Asien och Karibien verkar på marknaden. Villkoren på Malta och i Gibraltar innebär ett flertal olika förmånliga skattesatser beroende på spelform och typ av tillstånd.

¹² EU försöker delvis lösa problemet genom att moms för elektroniska tjänster från och med den 1 januari 2015 ska betalas i det land där kunden är bosatt. Detta gäller dock inte spelverksamhet eftersom det är undantaget i direktiven. Dessutom är spel inte momsbelagt i Sverige.

Detta gör det svårt att jämföra villkoren både mellan länderna och med svensk lagstiftning. En intressant begränsning är att den maximala spelskatten har en övre gräns på cirka 5 miljoner kronor per år för ett enskilt spelbolag, vilket gäller i båda jurisdiktionerna.¹³ Utöver att vara registrerade på Malta eller i Gibraltar är enskilda bolag även registrerade och betalar skatt i ett flertal andra länder där så krävs, t.ex. Danmark, Spanien eller Australien.

Global digitaliserad handel undergräver den traditionella regleringen

Möjligheterna för att reglera spelmarknaden på det traditionella sättet har till stor del vilat på att spelmarknaderna varit inhemska; det vill säga inhemsk efterfrågan på spel om pengar har tillgodosetts av inhemskt reglerade företag med exklusiva tillstånd. Med en global och digital spelmarknad minskar de exklusiva tillståndens betydelse då tillstånden i sig inte kan utesluta konkurrens. I och med detta förlorar även de fyra styrmedlen i effektivitet. Motprestationskraven kan istället förvandlas till en börda för de svenskt reglerade spelbolagen och snedvrیدا konkurrensen till de internationella spelbolagens fördel. Konkurrens-snedvridningen är särskilt tydligt vad gäller kravet på prisreglering och utbudsreglering.

De inhemskt reglerade spelbolagen är bundna genom sina tillstånd att inte dela ut vinster som är större än vad tillstånden medger. Vinstutdelningarna för Svenska spel och ATG är reglerade till maximalt mellan 40 till 85 procent beroende på spelform.¹⁴ För rikslotterierna är vinstutdelningen reglerad till mellan 35 och 50 procent. För de internationella bolagen är vinstutdelningarna för vadhållning mellan 90–99 procent av insatserna, se tabell 2.1. Möjligheterna till att konkurrera om konsumenterna via priset har gett och ger de internationella bolagen en mycket stark fördel. Prisskillnaden mellan olika spelbolag är inte alltid enkel att genomskåda då spelerbjudandena inte är formulerade i pristermer och dessutom ofta inkluderar avancerade rabatter via s.k. bonussystem. Enskilda konsumenter kan trots detta relativt enkelt

¹³ Se Remote Gaming Regulations (2011) och Gambling act 2005 (2006).

¹⁴ Se Regeringsbeslut Fi2013/2704 och Regeringsbeslut Fi2013/3313.

få prisjämförelser vad gäller odds via olika nättjänster.¹⁵ Även om priset ofta är ogenomskådligt medför de lägre priserna ändå konkreta möjligheter att spela mer. Givet en viss budget betyder lägre priser att konsumenten kan spela fler omgångar eller satsa högre insatser, vilket gör att spelupplevelsen antingen förlängs eller förstärks.

Tabell 2.1 Vinstutdelningar efter spelform och aktör

Spelform	Aktör	Vinstutdelning (% av insats)
Vadhållning	Internationella spelbolag	91–99
	Svenska spel	65–85
	ATG	65–85
Lotterier	Rikslotterier	35–50
	Svenska spel	40–50
Spelmaskiner (Vegas)	Svenska spel	>85
Kasino	Svenska spel	>85

Källa: Lakeville Economic Consulting baserat på Lotteriinspektionen och spelaspel.se.

Digitaliseringen av spel om pengar och globaliseringen av spelmarknaden har även medfört att den traditionella regleringens utbudsbegränsande regler blir verkningslösa eftersom det i princip går att spela om pengar online när som helst, var som helst och på vilket spel som helst. Den viktigaste delen är dock att de internationella bolagen följer andra regelverk som tillåter fler spelformer och då med mycket få undantag. Detta betyder att de internationella bolagen har ett försprång och kan attrahera spelare in i nya spelformer som inte är tillåtna av inhemska myndigheter. Följden är att de inhemska reglerade spelbolagen inte bara förlorar kunder och omsättning från de spel de får erbjuda, utan även potentiella kunder och omsättning eftersom de ofta måste vänta en längre tid för att få tillstånd. De tydligaste exemplen i Sverige är nätpoker och nätkasino. Svenska spel fick tillstånd för nätpoker först 2005 då de internationella bolagen redan etablerat sig starkt på marknaden. Detta är ett skäl till att Svenska spel endast hade

¹⁵ Exempel är t.ex. braodds.com, betsmart.se, spelaspel.se som alla ger de bästa oddsen (lägsta priset för att satsa på olika resultat) för olika matcher inom de flesta sporter.

drygt 20 procent av marknaden för nätpoker 2013. Nätkasino är fortfarande inte tillåtet att anordna av svenskt reglerade spelbolag, men svenska konsumenter spelade på nätkasino för över 860 miljoner kronor 2013, vilket nästan är en fördubbling under de senaste fem åren.¹⁶

Tabell 2.2 Den svenska onlinemarknaden för spel

Aktör	Konsumtion (milj. kr.)		
	2011	2012	2013
Svenska Spel	1 250	1 349	1 476
ATG	1 434	1 433	1 545
Övriga	69	67	86
Internationella spelbolag	2 385	2 848	3 161
Totalt	5 137	5 698	6 268
<i>Onlinemarknadens andel av hela marknaden (%)</i>	<i>26,1</i>	<i>28,3</i>	<i>30,6</i>
<i>De internationella bolagens andel av onlinemarknaden (%)</i>	<i>46,4</i>	<i>50,0</i>	<i>50,4</i>
<i>De internationella bolagens andel av hela marknaden (%)</i>	<i>12,1</i>	<i>14,1</i>	<i>15,4</i>

Not: Marknaden, eller konsumtionen av spel om pengar, är här uttryckt i löpande nettoomsättning.

Källa: Lakeville Economic Consulting baserat på uppgifter från Lotteriinspektionen.

En fortsatt traditionell reglering får svårt att uppnå de spelpolitiska målen

De försämrade förutsättningarna att kontrollera den internationella handeln av speltjänster och den konkurrenssnedvridning som motprestationskraven medför, har gett direkta efterverkningar för måluppfyllnaden av de svenska spelpolitiska målen.

Om kontrollerade former tolkas som att svensk konsumtion av spel ska kontrolleras av svenska myndigheter så har kontrollen över spelmarknaden minskat betydligt över tiden. De första uppskattningarna av de internationella spelbolagens närvaro på den svenska onlinemarknaden för spel om pengar är från 2003. Sedan dess har både onlinemarknaden och de internationella bolagens försäljning till svenska spelare ökat utan tecken på avmattning. De internationella bolagens marknadsandel var 15 procent av hela den

¹⁶ Svenska spel ansökte om att kunna erbjuda nätkasino i juli 2014.

svenska spelmarknaden och drygt 50 procent av onlinemarknaden 2013, se tabell 2.2. Det tre första kvartalen för 2014 visar på att de svenska inhemska reglerade spelbolagen tappar ytterligare mark, särskilt Svenska spel.¹⁷

Mätt i löpande priser har överskottet från spel om pengar ökat över tiden, men i fasta priser har det i stort sett varit oförändrat sedan 1995 och legat på knappt 10 miljarder per år.¹⁸ Under samma period växte den svenska spelmarknaden med 2 procent per år eller närmare 40 procent totalt i fasta priser. Denna asymmetri har medfört att överskottet från spel som andel av totala spelkonsumtionen har minskat betydligt och urholkats med närmare 20 procentenheter under de senaste 20 åren, från 65 till 48 procent 2013.¹⁹

Orsaken till det minskade överskottet är att de internationella spelbolagens vinster registreras utomlands och går till bolagens ägare. När de internationella bolagens marknadsandel ökar begränsas därför även överskottet från spel om pengar, se tabell 2.3. Denna utveckling kan förväntas fortsätta i takt med att de internationella spelbolagen tar en allt större marknadsandel.

¹⁷ Svenska spels bruttoomsättning backade under de tre första kvartalen 2014 med närmare 7,3 procent jämfört med samma period förra året. Det är främst värdeautomatspel och poker som fallit.

¹⁸ Huvuddelen av överskottet är statens intäkter från Svenska spels och ATG:s verksamheter, 5,1 respektive 1,3 miljarder. ATG bidrog därutöver med cirka 1,7 miljarder till hästsporten. Rikslotterierna bidrog i sin tur till folkrörelserna med 1,5 miljarder.

¹⁹ Nedgången i överskottsandelen mellan 1995–2003 beror på att Svenska spel gradvis höjde sin vinstutdelning från i genomsnitt 47 till drygt 60 procent. Därefter är nedgången helt orsakad av att de inhemska reglerade spelbolagen tappar marknadsandelar till de internationella.

Tabell 2.3 Överskottet från den svenska spelmarknaden 2013

	Svenska spel	ATG	Rikslotterier + övriga	Internationella spelbolag	Summa
A. Insatser (Bruttoomsättning), milj. kr	27 336	12 155	7 356	31 610*	78 457
B. Vinstutdelningar till spelare, milj. kr	17 607	8 530	3 387	28 449	57 973
C. Konsumtion	9 729	3 625	3 969	3 161	20 484
D. Kostnader, milj. kr	4 636	649	2 258	2 529	10 072
E. Resultat	5 093	2 976	1 711	632**	10 412
F. Överskott, milj. kr	5 093	2 976	1 711	0	9 780
<i>Vinstutdelning till spelare (%) (= B/A)</i>	64	70	46	90	74
<i>Överskottsandel (%) (= F/C)</i>	52	82	43	0	48

Not: Tabellen visar grovt hur överskottet uppkommer. * Baserat på 90 procent i vinstutdelning i genomsnitt. ** Baserat på 20 procent i vinstmarginal i branschen.

Källa: Lakeville Economic Consulting baserat på uppgifter från Lotteriinspektionen och spelbolagens årsredovisningar.

Överskottet kan ses som en statlig skatt och överskottet som andel av den totala spelkonsumtionen kan tolkas som en implicit punktskattesats på spelkonsumtion. Men istället för att staten får skatteintäkterna och sedan fördelar medlen till olika ändamål har man valt att fördela delar av överskottet direkt till hästsporten och folkrörelserna genom att låta dem ta del av det överskott som genereras. En fallande överskottsandel över tiden kan därför tolkas som att skattesatsen på konsumtion av spel har fallit över tiden.

Överskottsandelens negativa utveckling har haft direkta statsfinansiella effekter. Under 2013 spelade svenska konsumenter för 3,1 miljarder kronor hos de internationella spelbolagen, vilket inte genererade något överskott i Sverige. Den huvudsakliga konkurrenten till de internationella spelbolagen är Svenska spel eftersom de i stort erbjuder samma spelformer. Om de 3,1 miljarderna istället omsatts hos Svenska spel hade detta gett ett överskott på drygt 1,5 miljarder kronor som gått direkt in i statens budget eftersom Svenska spels överskottsandel (skattesats) är 52 procent av kon-

sumtionen.²⁰ Den statsfinansiella effekten av utvecklingen på spelmarknaden är således betydlig. Samma beräkning för samtliga år sedan 2003 ger att statsbudgeten, folkrörelserna och hästsporten gått miste om närmare 10 miljarder kronor i 2013 års priser till följd av att svenska konsumenter vänder sig till internationella spelbolag.

Hur påverkar skillnaderna i spelansvarsregler konkurrensen?

Globaliseringen av spelmarknaden innebär även att konsumenterna kan möta ett flertal speloperatörer som alla är reglerade i olika jurisdiktioner och med olika spelansvarsregler. Ur spelarens perspektiv är det därför svårt att veta exakt vad som kan förväntas i form av spelansvar från enskilda speloperatörer. För att motverka detta problem har många av de internationella spelbolagen tagit steg mot självreglering och anammat den så kallade CEN-standarden²¹ med riktlinjer för bl.a. spelansvarsregler för nätspel inom områden som skydd för särskilt sårbara kunder, ansvarsfull marknadsföring och skydd för spelarnas persondata. I Sverige har även intresseorganisationen Spelbranschens etiska råd (SPER), som organiserar alla spelbolag med exklusiva tillstånd, utarbetat sin egen standard för spelansvar.^{22, 23} På grund av detta kan lagstiftade spelansvarsåtgärder inte ses som konkurrensnedvridande åt något håll eftersom många av de internationella och de inhemska reglerade spelbolagen hävdar att de följer spelansvarsåtgärder som går utöver lagstiftningen. Det problem som dock kvarstår att lösa

²⁰ Svenska spel genererar ett överskott som motsvarar 52 procent av konsumtionen, vilket är intäkter till staten. Beräkningen antar att Svenska spel skulle kunna överta de 3,1 miljarderna som omsätts på de internationella spelbolagen. Detta är inte säkert eftersom det är stora skillnader i vinstutdelningar samtidigt som de internationella bolagens tillväxt ska ses mot bakgrund av den produktutveckling de genomfört. Svenska konsumenter lägger dock en relativt fast andel av den disponibla inkomsten på spelkonsumtion. 2013 var denna andel drygt 1 procent och har varit likartad sedan tidigt 1990-tal. Givet att ingen tillgång finns till billigare spel från internationella spelbolag kan därför värdet av konsumtionen av spel förväntas vara densamma trots högre priser.

²¹ Se CEN (2011).

²² Se Tengström och Rybeck (2013) och SPER (2014a).

²³ En viktig spelansvarsfaktor som varken blir löst av CEN eller SPER:s standard är problematiken kring möjligheterna till spelavstängning hos många, och i bästa fall alla, speloperatörer samtidigt, inklusive de internationella. Effektiviteten i självavstängning som spelbegränsande åtgärd undermineras därför av det stora utbudet av speloperatörer i många olika jurisdiktioner, se Parke och Rigbye (2014).

är hur de spelbolag som inte tar något spelansvar ska hanteras. Sådana bolag är svåra att komma åt oavsett regleringsform; en nationell, gemensam europeisk eller självreglering inom branschen. Om detta är ett större eller mindre problem är emellertid en öppen fråga.

Hur påverkar skillnaderna i marknadsföringsregler konkurrensen?

Trots att marknadsföring troligtvis endast till en begränsad del bidrar till spelproblem är det motiverat med någon typ av reglering av skyddshänsyn till särskilt utsatta grupper såsom ungdomar och personer som lider av spelproblem.²⁴ På samma sätt som med spelansvarsåtgärder hävdar såväl inhemska reglerade spelbolag som internationella att de uppfyller kraven på ansvarstagande och måttfull marknadsföring och i vissa avseenden även tar ett större ansvar.²⁵ Det är därför svårt att bedöma om de krav som ställs på de inhemska reglerade spelbolagen snedvrider konkurrensen. Utöver detta skiljer sig möjligheterna att marknadsföra sig genom främjandeförbudet till de inhemska bolagens fördel, åtminstone i laglig mening. Praktiken visar dock en annan sida där de internationella bolagen lyckas marknadsföra sina tjänster inom samtliga media. Om någon sida vinner eller förlorar på motprestationskraven kring marknadsföringsregler är därför mycket svårt att bedöma. Den viktiga frågan ur ett regleringsperspektiv är i slutändan: Hur ska de bolag hanteras som inte tar något ansvar?²⁶

2.2 Vad kan man göra för att återfå kontrollen över spelmarknaden?

Den urholkade måluppfyllnaden av de spelpolitiska målen visar starkt på att den traditionella regleringen i sin nuvarande form och

²⁴ Binde (2014).

²⁵ Se SPER (2014b).

²⁶ I Svenska spels ägaranvisning (Svenska spel, 2012) framgår att Svenska spel bl.a. ska beakta sociala skyddshänsyn i sitt utbud och i sin marknadsföring. Uppdraget är allmänt hållet men kan tolkas som att staten som ägare ålägger Svenska spel att vidta självpåtagna åtgärder utöver de lagstadgade, vilka försämrar Svenska spels konkurrenskraft. Om detta är fallet skapar den traditionella regleringen ytterligare en konkurrensnedvridning av marknaden till de internationella spelbolagens fördel.

med nuvarande styrmedel spelat ut sin roll. Det grundläggande problemet kan sammanfattas som att de svenska inhemska företagen med exklusiva tillstånd möter en internationell konkurrens samtidigt som de är bundna av motprestationskrav som de bara kan leva upp till om de exklusivt kan erbjuda spel till svenska kunder. Med en sådan problembeskrivning finns det i egentlig mening bara två alternativa vägar att gå. Den första innebär en spelmarknadsreglering som ger de inhemska företagen den ensamrätt som är nödvändig för att de ska kunna leva upp till kraven. Detta innebär att åtgärder måste vidtas för att förstärka den traditionella regleringen så att inhemska spelbolag med exklusiva tillstånd inte utsätts för internationell konkurrens. Den andra vägen är att gå i motsatt riktning och luckra upp den traditionella regleringen och tillåta mer eller mindre internationell konkurrens på spelmarknaden. Båda vägarna medför naturligtvis möjligheter till olika utformningar i detaljregelverket, men det grundläggande problemet som måste lösas är hur den internationella konkurrensen ska hanteras.

Ett flertal europeiska länder, ett antal amerikanska delstater och andra länder som Kanada och Australien har försökt möta utmaningen. Länderna har dock valt olika vägar: en marknad i stort sett helt öppen för internationell konkurrens, licenser, eller en förstärkt traditionell reglering, se tabell 2.4.

Oavsett inriktning på den nya regleringen har främst två nya juridiska styrmedel införts: IP-blockering och betalningsförmedlingsförbud. Förutom detta har man i samband med omregleringarna ofta sett över marknadsföringsreglerna och i många fall infört hårdare påföljder om reglerna inte följs.

Många länder väljer att konkurrensutsätta spelmarknaden

Flertalet stater har valt att öppna sina spelmarknader för internationell konkurrens och infört licenser för de spelbolag som vill erbjuda nätspel i landet. Motprestationskravet är att de betalar skatt samt att de följer de marknadsförings- och spelansvarsregler som gäller i landet. Ett licenssystem innebär därför att ytterligare ett styrmedel introduceras, nämligen skattesatsen som tillämpas på spel som erbjuds under licens.

I de länder som infört licenser är skattesatsen mellan 5 och 25 procent av konsumtionen. Vilka spel som konkurrensutsätts varierar mellan länderna. Det vanligaste alternativet är att konkurrensutsätta nätkasino och vadhållning, som i Danmark och Italien. Andra länder har valt att begränsa konkurrensen för vadhållning till sportspel, medan andra inkluderar spel på hästar och händelser. Belgien har ett restriktivt regelverk, där endast spelbolag med en licens för landbaserade spel (kasino, spelhallar eller butiker) kan få licens för nätspel. Lettland har omvänt ett mer öppet system, där licensierade spelbolag även kan erbjuda spel på t.ex. spelautomater. Storbritannien²⁷ inför ett licenssystem från och med den 1 november 2014. Skälen är att skydda spelarna, skapa lika konkurrensvillkor och öka skatteintäkterna.

²⁷ I Storbritannien fanns tidigare en så kallad vit lista över länderna och jurisdiktioner godkända enligt ett särskilt förfarande. Aktörer som har licens i de länder som finns på den vita listan får erbjuda spel till konsumenter i Storbritannien.

Tabell 2.4 Omreglerade spelmarknader i olika länder

Land	Regleringstyp	Betalningsförmedlingsförbud	IP-blockering	Marknadsföring för nätspel tillåtet	Skattesats ²⁸ (%)
Australien	Traditionell	Nej	Nej	Delvis för landbaserad vadhållning och lotterier	-
Belgien	Licenser för nätspel 2011 ²⁹	Ja	Ja	Ja, med licens	11
Danmark	Licenser för nätspel 2012	Ja	Ja	Ja, med licens	20
Estland	Licenser för nätspel 2011	Ja	Ja	Ja, med licens	5
Finland	Traditionell	Nej	Nej	Delvis för statligt ägda eller kontrollerade verksamheter	-
Frankrike	Licenser för nätspel 2010	Ja	Ja	Ja, med licens	*30
Italien	Licenser för nätspel 2006	Nej	Ja	Ja, med licens	Upp till 20
Kanada	Traditionell	Nej	Nej	Nej	-
Lettland	Licenser för olika typer av spel 2011	Ja ³¹	Ja ³²	Ja, med licens	5
Nederländerna	Traditionell ³³	Nej	Nej	Delvis för statligt ägda eller kontrollerade verksamheter	-
New Jersey	Licenser för nätspel 2013	Nej	Nej	Ja, med licens	15
Nevada	Licenser för nätspel 2013	Nej	Nej	Ja, med licens	6,75
Norge	Traditionell	Ja	Nej	Delvis för statligt ägda eller kontrollerade verksamheter	-
Singapore	Traditionell	Nej	Nej	Delvis för statligt ägda eller kontrollerade verksamheter	-
Spanien	Licenser för nätspel 2012	Nej	Ja	Ja, med licens	25
Storbritannien	Licensreglering 2014	Nej	Nej	Ja, med licens	15
Tyskland	Licenser för vadhållning 2013	Nej	Nej	Ja, med licens	15–20
Ungern	Licenser för nätspel, vadhållning på hästar och kortspel 2012	Ja	Ja	Ja, med licens	15

Källa: Lakeville Economic Consulting.

²⁸ Skattesats på konsumtionen (nettoomsättningen).

²⁹ Bara de spelbolag som har en fysisk licens för kasinon, spelhallar eller vadhållning har möjlighet att ansöka om och beviljas en licens för nätspel.

³⁰ Frankrike har olika skattesatser för olika speltyper och på olika skattebaser.

³¹ Sedan januari 2014.

³² Sedan januari 2014.

³³ Förslag på ny lagstiftning med licenssystem för onlinemarknaden är framlagd och förväntas vara giltig från och med 1 januari 2015 med en skattesats på 20 procent.

3 Vad händer med en fortsatt traditionell reglering?

Spelmarknaden är relativt komplex med olika typer av spel-leverantörer, olika typer av spel och olika motiv till att spela bland kunderna. För att ge en överblick över hur spelmarknaden fungerar inleds detta kapitel i avsnitt 3.1 med en kort karaktäristik av den svenska spelmarknaden samt den internationella marknaden för nätspel.

Sedan 2003 har tre statliga utredningar³⁴ tagits fram, men har emellertid inte resulterat i några förändringar av betydelse. Det finns därför ett stort historiskt underlag för att undersöka frågan: Vad händer om inget händer? Baserat på den historiska utvecklingen och den traditionella regleringen diskuteras i avsnitt 3.2 vad som kan förväntas i framtiden givet att regelverket inte förändras, alternativt om man utnyttjar möjligheterna att agera inom den traditionella regleringens ramar.

Det finns styrmedel som möjligtvis kan skärpa den traditionella regleringen och öka möjligheterna att kontrollera eller förhindra den internationella handeln av spel. Flera av dem har prövats i olika länder. I avsnitt 3.3 diskuteras möjligheterna att förstärka den svenska traditionella regleringen samt effektiviteten i sådana åtgärder.

3.1 Vad karaktäriserar spelmarknaden?

Efterfrågan på spel drivs av ett flertal olika motiv som i sig delar upp den svenska spelmarknaden i olika segment som inte

³⁴ Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11), En framtida spelreglering (SOU 2008:124) och Svenska spels nätpoker – en utvärdering (SOU 2008:36).

nödvändigtvis konkurrerar med varandra.³⁵ En sådan uppdelning är dock svår att göra eftersom motiven att spela ofta överlappar.

Varför spelar konsumenterna?

Utgångspunkten för att konsumera spel om pengar ligger i chansen att vinna mer än man har satsat. Detta är kärnan för samtliga andra värden som spel om pengar skapar och utgångspunkten för vad som driver efterfrågan. Binde (2009) och Binde (2013b) visar på fem motiv bortom chansen att vinna:

1. Drömmen om storvinsten. Drömmen om storvinst är det främsta motivet för lotterier och andra spel där en liten insats ger en chans att vinna stora summor pengar.
2. Den sociala tillfredställelsen. Den sociala dimensionen är viktig för många spelare. Spel kan fungera som ett sätt att möta och umgås med andra människor, exempelvis bingo, vänner som besöker galoppbanan, kasino eller grannar som möts i den lokala spelbutiken. Även välgörenhetsmotiv kan vara en anledning.
3. Den intellektuella stimulansen. Spel där det är möjligt för spelaren att påverka resultatet. Spelaren spenderar mycket tid på att utveckla sina kunskaper och färdigheter i sådana spel, vilket gör spelandet till en intellektuellt stimulerande hobby. Två spelformer är särskilt tilltalande för spelare som söker sådana utmaningar: poker och vadhållning på hästar.
4. Humörförändringar. Vissa spel medför att spelarens humör kan förändras. Spelandet kan vara avkopplande eller upp-lyftande och kan fungera som en fritidssysselsättning.
5. Flykt från verkligheten. Spel kan ses som en flykt från den rutinmässiga vardagen, utanförskap och från andra saker som upplevs som tråkiga eller besvärliga.

³⁵ I rapporten görs inte någon sådan analys eftersom detta är ett omfattande arbete vilket inte är direkt nödvändigt för rapportens syfte.

Oavsett motiv konsumerade omkring fem och en halv miljon svenskar spel om pengar för cirka 20,5 miljarder kronor under 2013.³⁶ Konsumtionen har utgjort en relativt konstant andel på cirka 1 procent av hushållens disponibla inkomst över tiden. Andelen av befolkningen som spelar har dock minskat över tiden och konsumtionen per spelare har därmed ökat.

Samtidigt har de internationella spelbolagen tagit sig in på marknaden med spel som har betydligt lägre priser med ett ökat spelande som följd genom t.ex. fler spelomgångar eller högre insatser. Sammantaget har dock de lägre priserna i kombination med det ökade spelandet inte medfört att konsumtionen ökat uttryckt i kronor. Följden är att efterfrågan på spel (uttryckt som värdet av konsumtionen) kan sägas vara relativt okänsligt för prisförändringar. Tolkningsen är att spelbolagen konkurrerar om en given volym pengar som hushållen sätter av för spel från sin disponibla inkomst.³⁷

Vilka är aktörerna och vilka spel bjuds ut på den svenska spelmarknaden?

Fyra grupper av aktörer tillgodoser 85 procent av svenska konsumenters efterfrågan på spel, se tabell 3.1. Svenska spel, med en marknadsandel på drygt 47 procent, har ett stort utbud av olika typer av spel; vadhållning, nätpoker, kasino, värdeautomater (Vegas-maskiner), nummerspel och lotterier. ATG har cirka 18 procent av marknaden och erbjuder vadhållning på hästar med spel som V75, V64 och Dagens dubbel. De internationella spelbolagen består av ett stort antal spelbolag med drygt 15 procent av marknaden och erbjuder en stor mängd spelformer: nätkasino, vadhållning, lotterier, nummerspel, nätbingo, nätpoker osv. Postkodlotteriet ingår i gruppen rikslotterier och har cirka 10 procent av marknaden. Samtliga dessa aktörer erbjuder såväl offline- som onlinespel förutom de internationella som enbart har möjlighet att erbjuda nätspel.

³⁶ Enligt Folkhälsoinstitutet (2012) spelade cirka 73 procent av alla svenskar mellan 16 och 84 år. Denna andel har minskat från cirka 88 procent 1999.

³⁷ Även i andra länder lägger hushållen en relativt fast andel av sin disponibla inkomst på spel motsvarande cirka 1 procent. I Danmark är andelen 1,1 procent.

Den övriga marknaden består av cirka 50 rikslotterier som drivs av t.ex. Cancerfonden, SAP och SSU eller Folkspel, samt av restaurangkasinon.

Tabell 3.1 Den svenska spelmarknaden efter aktör och spelform

Aktör/Spelform	Konsumtion			Marknadsandelar		
	2008 (milj. kr.)	2013 (milj.kr.)	Förändring (%)	2008 (%)	2013 (%)	Förändring (%-enheter)
ATG	3 544	3 625	2,3	19,6	17,7	-1,9
Svenska Spel*	9 771	9 729	-0,4	54,0	47,5	-6,5
<i>Varav</i>						
<i>Vadhållning</i>	1 419	1 659	16,9	7,8	8,1	0,3
<i>Värdeautomatspel</i>	2 011	1 796	-10,7	11,1	8,8	-2,3
<i>Nummerspel</i>	2 596	3 105	19,6	14,4	15,2	0,8
<i>Lotter</i>	1 963	1 849	-5,8	10,9	9,0	-1,8
<i>Nät poker</i>	372	152	-59,2	2,1	0,7	-1,3
<i>Casino Cosmopol</i>	1 224	1 167	-4,7	6,8	5,7	-1,1
Folkrörelserna	2 411	3 774	56,5	13,3	18,4	5,1
<i>Varav</i>						
<i>Postkodlotteriet</i>	961	2 042	112,5	5,3	10,0	4,7
<i>övriga Rikslotterier</i>	1 004	1 387	38,1	5,6	6,8	1,2
<i>övriga lotterier</i>	446	345	-22,6	2,5	1,7	-0,8
Restaurangkasino	245	195	-20,4	1,4	1,0	-0,4
Internationella bolag	2 119	3 161	49,2	11,7	15,4	3,7
<i>Varav</i>						
<i>Vadhållning</i>	1 014	1 572	55,1	5,6	7,7	2,1
<i>Bingo & Gaming</i>	149	151	1,6	0,8	0,7	-0,1
<i>Nätkasino</i>	424	862	103,3	2,3	4,2	1,9
<i>Nät poker</i>	533	576	8,1	2,9	2,8	-0,1
Summa	18 090	20 484	13,2	100	100	
<i>Andel av disponibel inkomst</i>	<i>1,15</i>	<i>1,08</i>				

Not: Marknaden, eller konsumtionen av spel om pengar är här uttryckt i löpande nettoomsättning.

* Summan av de olika spelformerna för Svenska spel summerar inte till hela Svenska spels omsättning för 2008.

Källa: Lakeville Economic Consulting baserat på Lotteriinspektionen och Konjunkturinstitutet.

Under de senaste fem åren har spelmarknaden växt med 13,2 procent eller 2,5 procent per år i löpande priser. De aktörer som har drivit tillväxten är rikslotterierna, särskilt då Postkodlotteriet, och de internationella spelbolagen. Den starka tillväxten har medfört att de ökat sina marknadsandelar; Postkodlotteriet med 5 procentenheter och de internationella spelbolagen med knappt 4

procentenheter. Förlorarna är främst Svenska spel som har tappat cirka 6,5 procentenheter av marknaden medan ATG har förlorat närmare 2 procentenheter.

Distinktionen mellan online och offline

Spelmarknaden delas ofta upp i online och offline, dvs. spel över nätet respektive i butik eller spellokaler. Denna uppdelning är till viss del funktionell och kan användas för att beskriva hur stor del av marknaden som är utsatt för internationell konkurrens. Om ett spel kan tillhandahållas online så kan det även erbjudas av internationella spelbolag och därmed bli utsatt för internationell konkurrens.

Detta synsätt är dock begränsat då man även behöver se till varför konsumenten väljer att spela ett visst spel. T.ex. erbjuder Miljonlotteriet både bingo och lotter över nätet med relativt låga vinstutdelningar. Ett av motiven för att spela på Miljonlotteriet, trots de lägre vinstutdelningarna, är att överskottet från spel går till att finansiera IOGT-NTO:s verksamhet. Att vissa spel erbjuds som nätspel betyder därmed inte per automatik att spelen utsätts för hård internationell konkurrens. Däremot kan de ideella organisationerna luckra upp gränsen mellan vad som är spelande för välgörenhet och övrigt spelande genom att erbjuda t.ex. nätbingo. På detta sätt finns det en risk för en förskjutning där rikslotteriernas utbud av nätspel alltmer ses som ett vanligt spel och därmed hamnar i hårdare konkurrens med de internationella spelbolagen.

För vissa spel är uppdelningen mellan online och offline i stort sett irrelevant, de är bara två olika kanaler för att sälja tjänsten. Detta gäller t.ex. vadhållning där det för många tjänster inte går att differentiera onlinespel från offline eftersom priset och tjänsten är samma oavsett kanal, dvs. att placera ett vad på resultatet av t.ex. en fotbollsmatch.³⁸ Konsumenten väljer den kanal som bäst uppfyller personens behov som t.ex. social tillfredsställelse.

Det finns mer renodlade online- och offlinespel där uppdelningen egentligen återspeglar olika tjänster. Exempel på ren-

³⁸ Vissa typer av vadhållning t.ex. Live-betting erbjuds enbart som nätspel.

odlade nätspel är nätkasino och nätpoker som båda har liknande fysiska motsvarigheter. Här är dock skillnaden stor mellan tjänsterna. Nätpoker och nätkasino är inte utbudsbegränsade i tid och rum på grund av öppningstider och lokalisering som deras fysiska motsvarigheter. Utöver detta använder sig de nätspelbolag som erbjuder nätpoker sig även av pooling, dvs. ökar det antalet spelare som kan mötas genom att gå samman med andra spelleverantörer. Detta innebär att spelare hos en spelleverantör kan möta spelare hos andra leverantörer. Syftet med detta är att alltid kunna garantera en tillräckligt stor mängd spelare oavsett tid på dygnet samt att spelarna ska kunna matchas mot andra spelare med samma insatsnivå. Möjligheterna att kunna spela när som helst och var som helst innebär att både nätpoker och nätkasino kan sägas vara egna typer av tjänster som inte har någon offlinebaserad motsvarighet.

Distinktionerna är viktiga ur ett regleringsperspektiv eftersom en lagstiftning som delar upp marknaden och kategoriserar spelformerna på ett icke-funktionellt sätt riskerar att reglera spelmarknaden på ett sätt som inte är hållbart i längden. En uppdelning av spelmarknaden enligt online och offline är inte funktionellt ur ett lagstiftningsperspektiv.³⁹ Viktigt är även att en reglering sker med insikt om att utbudet kan ändras fort då det kan ske förändringar både i befintliga spel och nya typer av spelformer eftersom spelutvecklingen är snabb.

Karaktäristika för den internationella marknaden för nätspel

Den internationella marknaden för nätspel är en global marknad med många konkurrerande spelbolag världen över. Den hårda konkurrensen har drivit upp vinstutdelningarna (eller pressat ned priserna). Ett skäl till detta är att konsumenterna enkelt och utan kostnad kan byta leverantör när som helst. Detta är särskilt viktigt

³⁹ Ett exempel på de problem som kan uppkomma är från Danmark. Ett danskt landbaserat kasino och den danska branschorganisationen för värdeautomater menade att den differentierade skatten på 20 procent på nätkasino jämfört med 75 procent på värdeautomater och landbaserat kasino var olagligt statsstöd till de bolag som erbjuder nätkasino. På detta sätt ifrågasatte de uppdelningen av spelformerna i både funktionell och laglig mening. Frågan anmäldes till EU-domstolen som i sin tur menade att de landbaserade kasinona och värdeautomatbolagen inte påverkas av den differentierade skattesatsen.

för storspelare för vilka höga vinstutdelningar är en avgörande faktor för att förbättra möjligheterna att tjäna pengar. Inofficiella uppgifter menar att cirka 20–30 procent av kunderna står för 70–80 procent av konsumtionen. Det finns även en annan grupp konsumenter som är mer lojala, som värderar underhållningsvärdet, spelupplevelsen, tillgången på spelutbud eller varumärket högre än vinstutdelningen.

De höga vinstutdelningarna ger låga vinstmarginaler per spel, vilket gör att spelbolagens vinster till stor del är beroende av volymen spelare och hur mycket dessa spelar för. På grund av detta har marknadsföringen en betydande roll för att attrahera så många kunder som möjligt, få befintliga kunder att stanna kvar samt spela mer. Detta återspeglas av att de internationella spelbolagen lägger upp till, och i enstaka fall även över, 30 procent av spelintäkterna på marknadsföring.⁴⁰ Utöver detta använder sig branschen även av bonusar. Bonusarna är ett avancerat rabattsystem som kan utformas på olika sätt t.ex. genom att kunden får extra medel att spela för eller ett antal fria spelomgångar. Den hårda konkurrensen medför även en snabb innovationstakt av både nya och befintliga tjänster och är därmed ett krav för framgång på marknaden.

För de internationella spelbolagen är marknaden internationell i den meningen att det är svårt att differentiera vinstutdelningen (eller priset) efter land och t.ex. erbjuda kunder i Sverige högre eller lägre odds än kunder i Tyskland. Priserna på den internationella spelmarknaden kan därför sägas vara världsmarknadspriser. Följden av detta är att bolagens marginaler i olika länder kan skilja sig beroende hur den lokala marknaden är reglerad. I Danmark beskattas spelbolagen som har licenser med 20 procent av nettoomsättningen, och i Estland är skattesatsen 5 procent. Spelbolagen har svårt att vältra över skatten på de lokala kunderna då de är bundna av sina världsmarknadspriser.

Den internationella utvecklingen går alltmer mot att enskilda medlemsstater inom EU och i andra delar av världen omreglerar sina marknader. Licenssystem har i de flesta fall varit det föredragna alternativet. Detta betyder att de internationella spelbolagen är i ett läge där de måste visa att de kan verka inom en sådan reglering. Detta har två huvudsakliga värden. Kunder,

⁴⁰ Se t.ex. EGBA och RGA (2014), Unibet (2014) eller Betsson AB (2014).

politiker och myndigheter är oroade över att spelbolagen inte tar det ansvar som krävs. Det är därför viktigt för de internationella spelbolagen att visa på att de legitimt kan följa de regelverk som sätts upp i enskilda länder vad gäller skatter, marknadsföringskrav och spelansvar för att vara trovärdiga när de söker licenser i andra länder. Trenden med allt mer lokalt omreglerade marknader kommer troligtvis inte att avta. Spelbolagens borsvärden är därför beroende av att de framgångsrikt och lönsamt kan verka inom sådana regleringar. De spelbolag som ställer sig utanför en licensreglering, alternativt lämnar en sådan marknad, visar därför på en långsiktig svaghet som kan få ekonomiska efterverkningar.

3.2 Vad händer om inget händer?

Mot bakgrund av marknadsutvecklingen och snedvridningarna av konkurrensen på den svenska marknaden kan man fråga sig: vad händer med kontrollen över spelmarknaden och överskottet om regelverket inte förändras?

Vad blir kontrollen och överskottet utan åtgärder?

Givet att spelmarknaden enbart var driven av pris- och utbudskonkurrens är det enkla svaret på frågan att de internationella spelbolagen på sikt tar över marknaden för nätspel på grund av deras lägre priser och större utbud. Givet dessa förutsättningar riskerar en fortsättning av den traditionella regleringen att kontrollen över spelmarknaden minskar från dagens 85 till cirka 72 procent och att överskottet som andel av konsumtionen minskar från 48 till cirka 41 procent under de närmaste 10–15 åren. Den lägre överskottsandelen, eller lägre skattesatsen, motsvarar en reduktion av överskottet med närmare 1,4 miljarder kronor per år. För en närmare beskrivning av beräkningarna se ruta 1.

Beräkningarna av överskottet baseras på att det endast är Svenska spel som tappar marknad till de internationella spelbolagen. Detta betyder att minskningen i överskottet helt drabbar den offentliga budgeten genom minskade intäkter. Tolkningen är därför att statens kostnad för att behålla den traditionella

regleringen riskerar bli upp till 1,4 miljarder kronor per år i minskade intäkter.

Under det senaste decenniet har även ATG tappat cirka 3 procentenheter av den totala spelmarknaden. Om ATG fortsätter att tappa mark på grund av den internationella konkurrensen minskar kontrollen och överskottet än mer. Tappar ATG ytterligare 3 procentenheter av marknaden till de internationella spelbolagen så minskar ATG:s överskott med drygt 500 miljoner kronor, vilket drabbar både staten och hästsporten.

Det måste förtydligas att beräkningarna utgår från ett antal förenklande antaganden om marknadsvillkoren. Däribland ingår antagandet att utvecklingen på marknaden enbart bestäms av pris- och utbudskonkurrens. Det finns faktorer som talar för de inhemska reglerade bolagen i konkurrensen om spelarna. Bland annat är möjligheterna till spel i butik en viktig faktor som bidrar till både marknadsföring och försäljning över nätet som de internationella spelbolagen inte har möjlighet till. Främjandeförbudet skapar dessutom möjligheter för de inhemska reglerade spelbolagen att sponsra starka varumärken som fotbollslandslaget och Tre kronor samt att göra reklam vid stora sportarrangemang. Spelarna har även en stark tillit till de inhemska reglerade spelbolagen och lägger stor vikt vid att spelverksamheten är trygg och kontrollerad samt att överskottet går till välgörande ändamål, idrott samt barn- och ungdomsverksamhet. Att spelbolaget är svenskt och har tillstånd att bedriva spel är även en viktig faktor bland de som spelar.⁴¹ Sådana faktorer betyder att uppskattningarna ovan kan ses som lägre gränser för vad kontrollen och överskottet kan bli.

Vad blir kontrollen och överskottet utan pris- och utbudsreglering?

Det finns möjligheter för regeringen att justera kraven på vinstutdelningar och utbudet av spel och på detta sätt luckra upp motprestationskraven.⁴² En yttersta konsekvens av detta vore att

⁴¹ Se Lotteriinspektionen (2012).

⁴² Svenska spel fick under 2013 tillstånd och höjde vinstutdelningarna från 80 till 85 procent för flera spel: Lången, Mixen, Mixen XL och Live. Svenska spel har dessutom ansökt om att få erbjuda nätkasino.

t.ex. Svenska spel själva kan bestämma nivån på vinstutdelningarna och anpassa utbudet av spelformer så att det matchar de internationella spelbolagens. Detta betyder att man frångår två av styrmedlen inom den traditionella regleringen: pris- och utbudsregleringen. Möjligheten att frångå pris- och utbudsregleringen är till viss del hypotetiskt eftersom det kan strida mot EU-rätten samt att Sverige hänvisar till konsumentskydd för att förhindra gränsöverskridande handel av spel.

Det finns olika sätt som de inhemska reglerade bolagen kan agera på givet att de får möjligheter till fri prissättning och utbud. De kan t.ex. försöka återerövra de marknadsandelar de redan förlorat genom en aggressiv prissättning och öka sitt spelutbud så att det matchar de internationella spelbolagens. Alternativt kan de nöja sig med att bevaka de marknadsandelar de har i dagsläget. Ett förenklande antagande är att de inhemska reglerade spelbolagen bevakar och behåller sina marknadsandelar. Detta under förutsättning att de sänker sina priser, ökar sitt utbud och att vinstmarginalerna på nätspel närmar sig de internationella spelbolagens, det vill säga cirka 20 procent.

Genom att åsidosätta pris- och utbudsregleringen kan kontrollen över spelmarknaden upprätthållas och ligga kvar på dagens nivå på cirka 85 procent eftersom Svenska spel kan försvara sina marknadsandelar. Överskottet från spel, eller skattesatsen, minskar från 48 till 46 procent som andel av konsumtionen, vilket motsvarar en minskning av det årliga spelöverskottet på drygt 300 miljoner kronor. Eftersom det är Svenska spels överskott som minskar innebär det att statens intäkter faller i motsvarande mån.

Ruta 1 Beräkningsförutsättningar för en fortsatt traditionell reglering.

Att värdet på spelkonsumtionen, mätt som nettoomsättning, är relativt konstant som andel av den disponibla inkomsten är en viktig utgångspunkt för beräkningarna och vi antar därför att hushållens konsumtion av spel som andel av den disponibla inkomsten är konstant. Följden av detta antagande är att aktörerna på marknaden enbart konkurrerar, via pris och utbud, om den givna summa pengar som hushållen sätter av för spelande och inte om en större marknad med en större

konsumtionsvolym. Fördelen med detta är att marknadsandelarna för alla aktörer, och för vissa spelformer, avgör både kontrollen och överskottet.

Kontrollen kan beräknas givet hur stor marknadsandel som svenskt reglerade företag har och överskottet kan beräknas givet varje aktörs marknadsandel och överskottsandel. Metoden baseras därför på att räkna ut vilka marknadsandelar som kan uppnås i de olika regleringarna och därefter beräkna kontrollen och överskottet som andel av spelkonsumtionen. Beräkningarna här ska inte ses som en noggrann prognos av marknadsutvecklingen i framtiden utan snarare klargörande exempel för att visa på en rimlig utveckling i grova drag baserat på den historiska utvecklingen. Syftet är att visa på vad olika regleringar kan medföra i form av kontroll över spelmarknaden och överskott.

Ett grundantagande i analysen är att konkurrensen om nätspelarna främst sker mellan de internationella spelbolagen och Svenska spel. Skälet till detta förenklande antagande är främst att spelutbudet för de internationella spelbolagen i stort är detsamma som Svenska spels. Utöver detta görs även följande enskilda antaganden kring de övriga aktörerna på marknaden.

1. Rikslotterierna och övriga lotterier som grupp antas kunna bevaka sina marknadsandelar då de har vuxit och tagit marknadsandelar under de senaste åren. Att rikslotterierna ökat så pass starkt kan till viss del tillskrivas att Postkodlotteriet växt starkt. Under senaste år har dock Postkodlotteriets tillväxt avtagit och är i paritet med de internationella spelbolagens. Rikslotterierna antas därför kunna behålla sin marknadsandel på cirka 18 procent med en oförändrad överskottsandel.
2. För att förenkla beräkningarna antas i huvudberäkningen att ATG kan bevaka sin marknadsandel på knappt 18 procent och att de behåller sin överskottsandel. ATG:s utveckling har dock varit långsamt nedåtgående över tiden och spelbolaget har tappat cirka tre procentenheter av marknaden under det senaste decenniet. Vart spelarna istället vänder sig är en öppen fråga. Eftersom ATG har en överskottsandel på 82 procent innebär ytterligare förlorade marknadsandelar att överskottet minskar betydligt. Om ATG förlorar en

procentenhet av marknaden till de internationella spelbolagen minskar således överskottet med 0,82 procentenheter av konsumtionen. Skulle ATG:s nedåtgående trend fortsätta på samma sätt som tidigare kan de inom 10–15 år tappa ytterligare 3 procentenheter av marknaden. Detta innebär ett lägre överskott på cirka 2,5 procentenheter, vilket motsvarar drygt en halv miljard kronor.

3. För att förenkla beräkningarna antas även gruppen restaurangcasino och Casino Cosmopol kunna bevaka sina marknadsandelar trots att de har haft en svag tillväxt. Vart spelarna istället vänder sig är oklart. Tillsammans har de dock en begränsad andel av marknaden på cirka 7 procent. Även om andelen minskar påverkar detta inte resultaten nämnvärt vad gäller varken kontroll eller överskott. Deras överskottsandelar antas även vara oförändrade.

Antagandena för Svenska spels marknadsandelar skiljer sig beroende på vilken beräkning som görs:

4. Med en fortsatt traditionell reglering antas att nätspelet på vadhållning, nummerspel och lotter ökar i omfattning med tiden på bekostnad av butiksspelet. För det andra antas att de internationella spelbolagen helt tar över Svenska spels marknad för nätspel, vad gäller vadhållning, nummerspel, lotter och nätpoker. Detta är inte realistiskt, men antagandet medför att beräkningen visar på de lägre gränserna för vad kontrollen och överskottet kan bli. I ett sådant scenario fördubblar de internationella spelbolagen sin marknadsandel från drygt 15 till drygt 28 procent på bekostnad av Svenska spel. Detta stämmer i huvudsak med den historiska utvecklingen det senaste decenniet. Givet den tillväxttakt de internationella spelbolagen haft historiskt kan detta förväntas ske under den närmaste 10-15 årsperioden. Kontrollen över marknaden minskar därmed från 85 till 72 procent av konsumtionen. Följden av detta skifte i marknadsandelar från Svenska spel till de internationella spelbolagen innebär även att överskottet minskar betydligt då de internationella bolagen inte genererar något överskott alls samtidigt som Svenska spels överskottsandel är 52 procent. Det totala överskottet minskar från 48 till 41

procent av konsumtionen, vilket motsvarar cirka 1,4 miljarder kronor.

5. Med en fortsatt traditionell reglering där pris- och utbudsregleringen tas bort antas att Svenska spel kan försvara sina marknadsandelar. På samma sätt som tidigare antas att nätspelet ökar. För att kunna bevaka marknadsandelarna antas att Svenska spel får tillstånd att erbjuda nätkasino och att de, på samma sätt som Danske Spil när de fick tillstånd för nätkasino, tar 36 procent av marknaden. Svenska spel antas även poola nätpoker samt att de är konkurrenskraftiga vad gäller spelutveckling, nya erbjudanden och bonusar. Utöver detta antas att Svenska spels överskottsandel måste närma sig de internationella spelbolagens vinstmarginaler på cirka 20 procent för att vara konkurrenskraftiga. Med tanke på de möjligheter att agera och den ställning som Svenska spel har på spelmarknaden är det rimligt att anta att deras vinstmarginaler är relativt höga. Vi antar därför att Svenska spels överskottsandel, eller skattesats, är 30 procent på samtliga spel som är utsatta för konkurrens.

Givet detta så kan kontrollen på spelmarknaden upprätthållas, dock till en viss kostnad i form av lägre överskott. Överskottsandelen faller från 48 till 46 procent, vilket motsvarar drygt 300 miljoner kronor.

För att visa på känsligheten i beräkningarna redovisas här även alternativa antaganden.

- a. Ovan antas att Svenska spel på sikt förlorar hela sin nätmarknad till de internationella spelbolagen. Det är troligt att de kan behålla delar av denna marknad. Nedan redovisas kontrollen och överskottet vid alternativa antaganden.

Andel av nätmarknaden som Svenska spel förlorar till de internationella spelbolagen	Kontroll hela marknaden (% av totala spelkonsumtionen)	Kontroll onlinemarknaden (% av totala spelkonsumtionen)	Överskott (% av totala spelkonsumtionen)
Utgångsläge 2013	85	50	48
100	72	24	41
75	75	33	43
50	78	41	44

b. Ovan antas att Svenska spels överskott minskar från 52 till 30 procent om pris- och utbudsregleringen tas bort. Nedan redovisas överskottets storlek vid alternativa antaganden.

Svenska spels överskottsandel	Överskott (% av totala spelkonsumtionen)
52	49
40	47
30	46
20	45

3.3 Vilka är möjligheterna för att skärpa den traditionella regleringen?

Medan styrmedlen som används inom den traditionella regleringen till största del ställer krav på spelbolagen är de nya styrmedlen som introducerats i olika länder riktade mot de mellanhänder som möjliggör den internationella handeln av spel om pengar. Det finns tre aktörer som bistår handeln: de företag som marknadsför spel, leverantörerna av de digitala tjänsterna (internetleverantörerna) och de företag som förmedlar betalningen av tjänsten. De juridiska styrmedel som står till förfogande riktar in sig mot dessa aktörer och omfattar skärpta marknadsföringsregler, IP-blockering och betalningsförmedlingsförbud. Frågan är hur effektiva de är för att öka kontrollen över spelmarknaden.

Skärpta marknadsföringsregler

Syftet med förbud eller begränsningar av marknadsföring är att förhindra de internationella spelbolagen att nå svenska konsumenter med information om sina erbjudanden. Marknadsföringsförbud finns redan i den svenska lagstiftningen i form av främjandeförbudet som förbjuder marknadsföring av spel om pengar som saknar tillstånd. Problemet är att reglerna endast omfattar de medier som har sina sändnings- och utgivningstillstånd i Sverige. Medier med sändningstillstånd i andra länder omfattas inte och kan därför marknadsföra spel i Sverige. Utöver detta marknadsför sig även de internationella spelbolagen via nätet, vilket är en kanal som

är svår att kontrollera och reglera. Vitesföreläggning och förbud fungerar dessutom inte effektivt på de medieföretag som täcks av svensk lagstiftning. I ett flertal fall har svenska företag eller organisationer ignorerat förbudet mot reklam för internationella spelbolag, trots att de explicit har blivit belagda vitesföreläggande från Lotteriinspektionen.⁴³ Följden är att främjandeförbudet inte kan förhindra de delar av marknadsföringen av spel som sker från andra länder, även om förbudet legalt förstärks med hårdare sanktioner mot inhemska mediebolag.⁴⁴

IP-blockering

IP-blockering syftar till att stänga ute de spelbolag som inte har tillstånd att erbjuda spel till konsumenterna. Tekniskt sker detta genom att spärra vissa hemsidor för åtkomst genom att blockera IP-adresser och domännamn. T.ex. har Frankrike, Italien, Spanien och Danmark infört IP-blockering som ett styrmedel av spelmarknaden för att kontrollera konsumtionen.

I Frankrike kan ARJEL⁴⁵ ansöka hos domstol för att blockera de hemsidor som tillhör spelbolag utan tillstånd. ARJEL kan också uppmana spelbolag att upphöra med att erbjuda spel på den franska marknaden, under hot om blockering, och cirka 85 procent uppges följa en sådan uppmaning. I Italien har IP-leverantörerna tillgång till en månatligt uppdaterad lista över otillåtna spelsajter som de har skyldighet att blockera. I Danmark kan Spillemyndigheden begära att spelbolag utan licens blockeras om de bryter mot dansk lag.

Utöver att IP-blockering kan innebära inskränkningar i yttrandefriheten finns det två huvudproblem med IP-blockering som styrmedel för att kontrollera konsumtionen. För det första kan blockeringar relativt enkelt kringgåas av konsumenterna via t.ex. VPN-tunnlar eller andra tekniska lösningar som inte går att

⁴³ Som ett exempel förbjöds Stockholm Maratongruppen av Lotteriinspektionen att exponera Unibets logotyp och domännamn i samband med Stockholm Maraton den 31 maj 2014 med vite om 2 miljoner kronor. Gruppen valde ändå att behålla Unibet som sponsor samt att överklaga beslutet om vite till förvaltningsrätten.

⁴⁴ En kommitté har tillsatts för att lämna förslag på hur sanktionerna för främjandeförbudet kan justeras (Dir 2014:6).

⁴⁵ ARJEL är den franska motsvarigheten till svenska Lotteriinspektionen, men har enbart tillsynsansvar över onlinespel.

kontrollera.⁴⁶ För det andra skapas kostnader för att följa regelverket hos både myndigheter och IP-leverantörer. Detta bekräftas t.ex. av den italienska spelmyndigheten som uppger att de internationella spelbolagen enkelt ändrar webbadress och erbjuder spel på nytt. Dessutom menar de att deras arbete med att söka efter otillåtna spelsajter är resurskrävande.

De länder som infört IP-blockering har samtidigt ändrat i andra delar av regelverket, vilket gör det svårt att isolera effekterna av IP-blockering som åtgärd. Intressant är att kontrollen av konsumtionen i dessa länder ökat betydligt. Bortsett från Spanien är kontrollen över spelmarknaden betydligt högre i Danmark, Italien och Frankrike (med IP-blockering) än i Sverige och Finland (utan IP-blockering), se tabell 3.2. Att så stora andelar av online-spelandet, mellan 13 och 31 procent, fortfarande sker på icke-licensierade internationella spelbolag visar på att IP-blockering varken hindrar spelbolagen och kunderna att få kontakt eller avskräcker de internationella spelbolagen från att stå utanför ett licenssystem.

Tabell 3.2 Kontrollen över spelmarknaden i olika länder 2013

	Land	Kontroll, hela marknaden (% av totala spelkonsumtionen)	Kontroll, Online-marknaden (% av totala spelkonsumtionen)
IP-blockering	Danmark	93	81
	Italien	99	87
	Frankrike	96	69
	Spanien	42*	-
Ej IP-blockering	Finland	84	54
	Sverige	85	50

Not: *) Data för Spanien från 2012.

Källa: Lakeville Economic Consulting baserat på Lotteriinspektionen (2014), "Omvärldsrapport regeringsuppdrag".

Betalningsförmedlingsförbud

Syftet med att förbjuda betalningsförmedlingar är att försvåra för de internationella spelbolagen att ta betalt för sina tjänster. Lotteri-

⁴⁶ Se EuroISPA (2011) för en närmare teknisk beskrivning.

og stiftelsestilsynet beskriver de specifika syftena med det norska betalningsförmedlingsförbudet som att: begränsa tillgängligheten till oreglerat nätspel, sända en signal om att internationella spelbolag inte är reglerade av norska myndigheter, förhindra nyrekrytering av spelare samt göra den inhemska spelmarknaden till en mindre attraktiv marknad för internationella spelbolag.

Förbud mot betalningsförmedling innebär att kreditkorts- och nätbetalningsföretag är förbjudna att överföra medel mellan spelare och internationella spelbolag utan tillstånd. I USA är banker och finansinstitutioner förbjudna att förmedla pengar till eller från olaglig spelverksamhet enligt federal lag. Böter har delats ut till företag som medverkat till transfereringar till och från internationella spelbolag. Norge införde 2010 ett förbud för banker och andra finansinstitutioner att förmedla insatser och vinster till och från internationella spelbolag. I både Danmark och Frankrike finns möjligheter att blockera betalningar till och från spelplanordnare som inte innehar licens.

I Danmark har man ännu inte sett ett behov av att blockera betalningar samtidigt som de anser att åtgärden kan medföra praktiska problem och kostnader. I de länder som använt betalningsförmedlingsförbud är effekten begränsad. I USA är betalningsförmedlingsförbudet kritiserat, skälen är bl.a. att regleringen medför problem och merkostnader för amerikanska företagare. Trots mycket hårda straff för betalningsförmedling är den amerikanska marknaden för nätspel stor och fortsätter att växa. I Lotteri- og stiftelsestilsynets utvärdering⁴⁷ av Norges betalningsförmedlingsförbud konstaterar de att förbudet har begränsad effekt då mer än hälften spelar lika ofta som innan förbudet på internationella spelbolag. Dessutom använder en tredjedel av spelarna mellanled för betalning och vinstuttag. Sammantaget drar Lotteri- og stiftelsestilsynet slutsatsen att en liten del av nätspelarna står för en stor del av omsättningen. Det är också dessa storspelare som är mest motiverade att kringgå eventuella förmedlingsförbud. Det gör att förbudets effekt på omsättningen hos det oreglerade nätspellet inte varit så stor som önskat.

⁴⁷ Se Lotteri og- stiftelsestilsynet (2012).

Ger de nya juridiska styrmedlen kontroll över spelmarknaden?

Det går att ifrågasätta om stärkta marknadsföringsregler med hårdare sanktioner överhuvudtaget skapar en bättre kontroll över spelmarknaden inom den traditionella regleringen. Flera av de kanaler som står till de internationella spelbolagens förfogande påverkas inte av en skärpt lagstiftning, såsom tv-reklam med sändningstillstånd i andra länder eller nätreklam.

Både IP-blockering och betalningsförmedlingsförbud riskerar vara ineffektiva politiska styrmedel för öka att kontrollen över spelmarknaden. Förutom en utvärdering av det norska betalningsförmedlingsförbudet saknas i stort empiriskt stöd för vad kostnaderna, bieffekterna och effektiviteten är. Utöver detta har flera myndigheter och organisationer pekat på ett antal möjliga brister, kostnader och hot med instrumenten. Trots detta är båda styrmedlen populära och har införts i ett flertal länder med licenssystem och med oviss framgång, och andra funderar på att lägga till dem som möjliga instrument. Frågan är vad de gör för nytta, eventuell skada och vad de kostar för att bidra till en ökad kontroll över spelmarknaden.

På grund av de begränsade empiriska erfarenheterna i dagsläget är det mycket svårt att uppskatta vad effekten blir om IP-blockering och betalningsförmedlingsförbud infördes som juridiska instrument för att återfå kontrollen över spelmarknaden. En förstärkning kan ge effekter i form av att vissa kunder byter till inhemska leverantörer då kostnaderna blir höga för att nå de internationella spelbolagen.

För att kunna upprätthålla den traditionella regleringen i sin nuvarande form är det ett krav att den internationella handeln av spel kan kontrolleras och förhindras. Det finns inga starka belägg för att IP-blockering, hårdare marknadsföringsregler och betalningsförmedlingsförbud kan förhindra den internationella handeln av spel. En förstärkning av den traditionella regleringen med sådana juridiska styrmedel kan därför bli verkningslös och utvecklingen på marknaden riskerar därför bli densamma oavsett om dessa åtgärder vidtas eller inte. Istället finns skäl för att åtgärderna istället skapar samhällsekonomiska kostnader och ytterst att yttrandefriheten inskränks.

4 Vad händer med licenser?

Danmark har genomfört en genomgripande spelmarknadsreform och sedan 2012 har internationella spelbolag legalt kunna erbjuda nätspel till danska kunder. Utmärkande är att omregleringen genomfördes i mycket snabb takt och i ett steg, till skillnad från många andra länder där licensregleringarna införts gradvis. Reformen var resultatet av en bred politisk uppgörelse mellan 8 partier i Folketinget. Ur svensk synvinkel är omregleringen mycket intressant eftersom marknaderna och regleringarna har varit liknande. Dessutom har länderna många likheter ekonomiskt och kulturellt, vilket gör att utvecklingen i Danmark i stora drag kan användas för att värdera vad som händer om Sverige genomförde en liknande reform.

I detta kapitel beskrivs först hur den danska spelmarknaden är reglerad, avsnitt 4.1, och vilka erfarenheterna är sedan reformen 2012, avsnitt 4.2. Därefter ges en beskrivning av hur en svensk reglering kan utformas liknande den danska regleringen men med hänsyn taget till de skillnader som finns mellan länderna, avsnitt 4.3. I det avslutande avsnittet görs en bedömning av hur stor kontrollen och hur stort överskotten kan bli med en sådan reglering, avsnitt 4.4.

4.1 Hur är den danska spelmarknaden reglerad?

Den danska spelmarknaden omreglerades mot bakgrund av den snabba digitaliseringen och utvecklingen på onlinemarknaden samt att en utvärdering var på väg som skulle undersöka om det danska regelverket var förenligt med EU-rätten. Huvudsyftet var att få kontroll över marknaden, skapa lika konkurrensvillkor samt säkra

skatteintäkter. Den nya lagstiftningen kan sammanfattas i fyra övergripande målsättningar.

1. Hålla konsumtionen av spel på en lagom nivå,
2. skydda ungdomar eller andra utsatta personer från att utveckla spelberoende,
3. skydda spelare genom att spelen erbjuds på ett rättvist, ansvarsfullt och öppet sätt samt
4. säkerställa allmän ordning och förhindra spel från att användas för kriminella aktiviteter.

Konsumentskyddet är ett av de viktigaste målen med den danska lagstiftningen, speciellt skydd av utsatta grupper från att utveckla spelberoende. Därför infördes bland annat registret ROFUS (Register Over Frivilligt Udelukkede Spillere) som administreras av Spillemyndigheden. I registret kan spelare stänga av sig själva från nätspel. Detta kan göras temporärt eller permanent. Spelbolagen är skyldiga att kontrollera om en spelare är registrerad i ROFUS.

Marknadsföringsreglerna ska säkerställa att spel erbjuds på ett rättvist och transparent sätt. Reklam för spelbolag utan spel-tillstånd är olagligt och straffbart med böter eller fängelse. Detta gäller för alla företag som marknadsför sig mot den danska marknaden, vilket normalt räknas som reklam på danska. Marknadsföringslagstiftningen kan dock också tillämpas på reklam och marknadsföringskampanjer på engelska riktade mot danska konsumenter.

Med omregleringen öppnades spelmarknaden för konkurrens inom spelformerna vadhållning, nätkasino och nätpoker. Nätkasino och nätpoker var tidigare förbjudna, men med omregleringen fick även Danske Spil möjlighet att erbjuda dessa spel till danska konsumenter. Övriga spelformer, som lotterier, skraplotter eller bingo, kan endast erbjudas till danska kunder av spelbolag med exklusivt tillstånd eller genom ett lotteritillstånd för varje arrangerat lotteri.⁴⁸

⁴⁸ Exklusivt tillstånd ges till spelbolag som kontinuerligt anordnar lotterier eller vadhållning, som Danske Lotteri Spil. Lotteritillstånd ges till en arrangör för ett enskilt lotteri. En enskild arrangör kan inte få ett nytt lotteritillstånd förrän det tidigare lotteriet är avslutat och

Danske Spil var och är en stor aktör på spelmarknaden. En viktig fråga inför omregleringen var därför hur bolaget skulle hanteras. Lösningen blev att dela bolaget i två delar: Danske Licens Spil som erbjuder spel på den konkurrensutsatta marknaden och Danske Lotteri Spil som har exklusivt tillstånd att erbjuda spel som lotto, skraplotter, bingo samt även vadhållning på hästar och hundar. Huvudtanken är att de båda bolagen ska vara samordnade under ett koncernbolag men att de verkar på ”armlängds avstånd”. Med detta avses att de inte ska korssubventionera sina verksamheter eller på annat sätt stödja varandra.

I huvudsak reglerar den danska spelmarknadslagstiftningen sex olika spelformer; lotterier, vadhållning på hästar och hundar, annan vadhållning, kasino, nätkasino och spelautomater, se tabell 4.1.⁴⁹

redovisat till Spillemyndigheten. Utöver detta ger Spillemyndigheten även tillstånd för spelmaskiner i restauranger och spellokaler.

⁴⁹ Lagen är uppdelad att reglera åtminstone nio olika typer av spelformer. Vissa av dessa har lagts samman i denna beskrivning. Utöver detta finns spelformer som inte har någon större omsättning, vilka inte beskrivs här.

Tabell 4.1 Översikt av den danskt reglerade spelmarknaden

Spelform	Exempel på spel	Typ av tillstånd	Aktörer	Konsumtion 2013 (milj. DKK)	Marknads andel 2013 (%)
Lotterier	Bingo, skraplotter, lotto, lotter	Exklusivt tillstånd eller lotteri-tillstånd	Danske Lotteri Spil 3 klasslotterier Stort antal allmännyttiga organisationer	3 100	40,9
Vadhållning på hästar och hundar	V75, Dagens dubbel, Vinnare, Plats	Exklusivt tillstånd	Danske Lotteri Spil	135	1,8
Annan vadhållning	Odds, Livebetting, politik	Licens	Danske Licens Spil 14 andra licensoperatörer	1 385	18,3
Nätkasino	Roulett, blackjack, nätpoker, nätspel-automater	Licens	Danske Licens Spil 28 andra licensoperatörer	990	13,1
Kasino	Roulett, blackjack, poker	Exklusivt tillstånd	7 kasinon	355	4,4
Värde-automater	Olika typer av spelmaskiner	Tillstånd	Bl.a. Elite gaming (Ägda av Danske Spil)	1 630	21,5
Totalt				7 575	100

Not: Konsumtionsuppgifterna avser nettoomsättning.

Källa: Lakeville Economic Consulting baserat på bl.a. Spillemyndigheden.

Regleringen av lotterier och aktörer på marknaden

För att erbjuda lotteri behövs exklusivt tillstånd alternativt ett särskilt tillstånd för varje lotteri som arrangeras. Lotterier utgjorde cirka 41 procent av den totala spelmarknaden i Danmark 2013 och domineras helt av Danske Lotteri Spil med närmare 85 procent av lotterimarknaden. Danske Lotteri Spil erbjuder ett stort antal olika nummerspel som lotto, bingo och skraplotter.

Utöver Danske Lotteri Spil har tre aktörer exklusiva tillstånd att erbjuda så kallade klasslotterier. Till detta ska läggas en grupp allmännyttiga lotterier som regleras i en särskild lag och där de insamlade medlen är avsedda för välgörenhet eller andra allmän-

nyttiga ändamål. De allmännyttiga lotterierna har en mycket liten andel av marknaden, vilken motsvarar cirka 3 procent.

Klasslotterierna och de allmännyttiga lotterierna menar att de inte påverkats av omregleringen och introduktionen av licenser. De argumenterar istället att marknaderna är separata eftersom motivationen att delta i deras lotterier är välgörenhetsändamål och att de därför inte konkurrerar med varken de spel som erbjuds på licensmarknaden eller Danske Lotteri Spils lotterier.

Vadhållning på hästar och hundar

Vadhållning på hästar och hundar får endast erbjudas av Danske Lotteri Spil via exklusivt tillstånd. Spelformen är begränsad och växer inte. Danska konsumenter spelar för 135 miljoner danska kronor per år och har så gjort under en lång tid.

Regleringen av vadhållning och nätkasino och aktörer på marknaden

Lagstiftningarna som reglerar vadhållning och nätkasino har liknande förutsättningar och de beskrivs därför tillsammans.

Vadhållning är reglerat oberoende av om vadhållningen sker över nätet eller fysiskt i butik. Nätkasino är reglerat enbart för att kunna erbjudas över nätet och är i den danska definitionen bredare och inkluderar även nätpoker. För både vadhållning och nätkasino infördes en skattesats på 20 procent av nettoomsättningen.

För att få tillstånd att erbjuda nätkasino och vadhållning till danska konsumenter måste spelbolagen ansöka om en femårig licens hos Spillemyndigheden.⁵⁰ Det krävs en separat licens för varje spelform. För att få licens måste spelbolagen demonstrera att de uppfyller tekniska krav vad gäller registrering av spelare och spelkonton samt rapportering av speluppgifter till Spillemyndigheden. Spelbolagen måste dessutom lämna dokumentation över sin yrkesmässiga och finansiella behörighet. Från och med 1 januari 2014 har 31 spelbolag licens att erbjuda nätkasino, vadhållning eller både och i Danmark. Totalt finns 29

⁵⁰ Spelbolag vars intäkter understiger en miljon danska kronor kan också ansöka om en intäktsbegränsad licens som gäller ett år.

licenser för nätkasino och 15 för vadhållning. Det totala antalet tillståndshavare och licenser för nätkasino har varit stabilt sedan 2012 medan antalet licenser för vadhållning har minskat med fyra.

Två nya styrinstrument infördes för att skydda den danska spelmarknaden från internationella spelbolag utan licenser att erbjuda spel till danska kunder. Spillemyndigheten fick juridiska möjligheter att begära att illegala spelbolag IP-blockeras eller beläggs med förbud mot betalningsförmedling. Internationella spelbolag utan dansk licens klassas dock inte automatiskt som illegala. Spelbolag utan licens betraktas inte som olagliga så länge de inte marknadsför sig gentemot danska kunder, erbjuder spel på danska matcher eller tar betalt i danska kronor. Först när ett spelbolag bryter mot någon av dessa regler kan Spillemyndigheten vidta åtgärder. Spillemyndigheten har bött 100 spelbolag utan licenser att ändra sina erbjudanden så att de följer den danska lagstiftningen. Av dessa följde 75 myndighetens uppmaning medan 25 inte följde Spillemyndighetens anvisningar och är därför IP-blockerade. Myndigheten har nu fortsatta förhandlingar med dessa 25 och förväntar sig att samtliga ändrar sina erbjudanden så att de följer dansk lagstiftning.

Tabell 4.2 Den danska marknaden för nätkasino och vadhållning

	Konsumtion			Marknadsandel		
	2011 (milj. DKK)	2013 (milj. DKK)	Förändring (%)	2011 (%)	2013 (%)	Förändring (%-enheter)
Danskt reglerade spel	750	2 375	216,7	37,7	84,7	46,9
varav Danske Licens Spil	750	1 313	75,1	37,7	46,8	9,1
Internationella spelbolag	0	1 062		0,0	37,9	-
Utländskt reglerade spel	1 239	430	-65,3	62,3	15,3	-46,9
Totalt	1 989	2 805	41,1	100,0	100,0	

Källa: Lakeville Economic Consulting baserat på Lotteriinspektionen (utländskt reglerade spel), Spillemyndigheten (danskt reglerade spel) och Danske Spils årsredovisningar för 2011 and 2013.

Spillemyndigheten uppskattar den danskt reglerade marknaden för nätkasino och vadhållning till cirka 2,4 miljarder danska kronor, se tabell 4.2. De hävdar att de framgångsrikt hållit borta olagliga

spelbolag från marknaden och att den illegala delen av marknaden är begränsad till cirka 5 procent.⁵¹ Denna uppgift ifrågasätts dock av de internationella spelbolagen som menar att både den illegala spelmarknaden och marknaden utanför dansk kontroll är större. Uppgifter från Lotteriinspektionen⁵² visar att omkring 15 procent av marknaden för nätkasino och vadhållning tillfaller internationella spelbolag utan licens.

De licensierade spelbolagen är oroade över att denna andel kan öka med tiden och att Spillemyndigheden kan få svårt att motverka en sådan utveckling. Bolagen menar att de själva i stor utsträckning måste skanna marknaden efter illegala spelbolag och att myndigheten är för försiktig och långsam i sin handläggning. Ytterligare en anledning till oro är den snabba utvecklingen på området där det finns möjligheter att nya spel tas fram som inte är reglerade enligt den nuvarande lagstiftningen.

Regleringen av kasino och spelautomater samt aktörer på marknaden

Regleringen av landbaserade spelautomater och kasinon förblev oförändrad i den nya lagstiftningen. Spelautomater är tillåtna på platser som kasinon, spelhallar och restauranger med alkoholtillstånd och tillstånden delas ut av Spillemyndigheden.⁵³ Uppskattningsvis finns totalt 26 000 spelautomater i Danmark. Spelautomaterna har tappat i popularitet över tiden och omsatte omkring 1,6 miljarder danska kronor år 2013 eller 21 procent av den totala marknaden.⁵⁴ Den största aktören är Danske Spils dotterbolag Elite Gaming, med en marknadsandel på 29 procent.⁵⁵ Danmark har sju landbaserade kasinon placerade i Köpenhamn, Helsingør, Odense, Vejle, Århus, Aalborg och DFDS Ferry Pearl Seaways. Företaget Casinos Austria International äger andelar i flera kasinon medan resterande ägare är blandade.⁵⁶ Landbaserat

⁵¹ Spillemyndigheden (2013).

⁵² Lotteriinspektionens uppgifter över den danska spelmarknaden är från H2 Gambling Capital.

⁵³ Lov nr. 848 af 1. juli 2010 om spil and bekendtgørelse nr. 1302.

⁵⁴ Lotteriinspektionen (2014).

⁵⁵ Danske Spil (2013).

⁵⁶ Delägare i landbaserade kasinon i Danmark inkluderar t.ex. privata ägare, en hotellgrupp och ett aktiebolag.

kasinospel har endast 4 procent av den totala marknaden och har inte vuxit i omfattning på lång tid.

4.2 Vad är erfarenheterna av den danska omregleringen?

Erfarenheterna som beskrivs i detta avsnitt är i stora delar baserade på intervjuer med ett stort antal personer som arbetar aktivt med eller på den danska spelmarknaden. Baserat på dessa intervjuer är aktörerna i huvudsak nöjda med utformningen av den nya regleringen.

Danske Spil menar att omregleringen för egen del varit framgångsrik. De upplever dock att de lägger stora resurser på att försvara sig i rätten mot stämningar från de internationella spelbolagen. Dessa stämningar gäller framförallt hur Danske Spil marknadsför sig.

De internationella spelbolagen med licenser menar att möjligheterna till lika villkor för konkurrens har förbättrats. Detta först och främst på grund av att de legalt kan verka på marknaden på lika villkor för marknadsföring. Utöver detta ser de även ett stort värde av att de som licensierade spelbolag är legitima och accepterade av staten och därmed i större grad upplevs som seriösa leverantörer av de danska kunderna. De ser dock att antalet spelformer som är tillåtna med licens är för begränsat och att fler spel borde erbjudas under konkurrens, t.ex. bingo och skraplotter. De menar vidare att regelverket har medfört onödigt höga kostnader på grund av rapporteringsskyldigheter och val av omoderna tekniska lösningar. Utöver detta anser de internationella spelbolagen att huvudproblemen med den nya regleringen är Danske Spils roll på marknaden och att skattesatsen är för hög och därmed ohållbar i längden.

Erfarenheterna från uppdelningen av Danske Spil

Syftet med uppdelningen av Danske Spil var att förhindra de två delarna att dra nytta av varandra genom t.ex. korssubventionering. Om syftet har uppfyllts i praktiken är hårt ifrågasatt av de internationella spelbolag som konkurrerar med Danske Licens Spil.

Skälen är bl.a. att de delar lokaler och marknadsför sig tillsammans som ett bolag, Danske Spil, och använder samma varumärke, samma hemsida och samma motto ("Til glæde og til gavn"). För konsumenterna kan detta uppfattas som att även överskottet från Danske Licens Spil går till välgörenhet eller allmännyttiga ändamål. Detta är inte fallet eftersom överskottet går till staten som skatt. Däremot delas överskottet från Danske Lotteri Spil ut som välgörenhet eller till allmännyttiga ändamål enligt en speciell lagstiftning. De internationella spelbolagen menar att marknadsföringen i detta fall vilseleder konsumenterna och ger Danske Licens Spil ett konkurrensövertag.⁵⁷

Sammantaget har Danske Spil som koncern en mycket stor marknadsandel, över 55 procent inräknat Danske Lotteri Spil, Danske Licens Spil och Elite Gaming. Eftersom marknadsföring är avgörande för att kunna attrahera konsumenter i större volym menar flera av de licensierade aktörerna att Danske Spil har en alltför dominerande ställning. Det finns därför en oro bland de licensierade konkurrenterna att de är inblandade i ett utnöttningskrig där Danske Spil försöker tränga undan konkurrensen genom att lägga stora resurser på marknadsföring.

Diskussioner har förts på politisk nivå om att privatisera eller sälja delar av Danske Licens Spil för att öka den privata omfattningen av licensmarknaden.⁵⁸

Erfarenheterna från marknaden

Marknaden för vadhållning och nätkasino uppfattas som hårt konkurrensutsatt där 31 olika spelbolag konkurrerar om marknadsandelarna genom en intensiv marknadsföring. Budgeterna för marknadsföring har varit högre än normalt och har ökat efter reformen för att bolagen ska försäkra sig om marknadsandelarna från start. Detta kan ses som en konsekvens av de redan hårt pressade vinstmarginalerna för digitala spelformer där vinsten är

⁵⁷ Danske Spil har nu förbjudits att använda mottot "Til glæde og til gavn" när de marknadsför Danske Licens Spils enskilda speltjänster. De marknadsför sig dock fortfarande som Danske Spil, via samma hemsida och under detta motto.

⁵⁸ Se Børsen (2014).

starkt beroende av stora volymer kunder. Den intensiva marknadsföringen har därför drivit ned vinstmarginalerna i branschen.

De internationella spelbolagen menar att vinstmarginalerna blir för låga på grund av att skattesatsen på 20 procent är för hög. Eftersom även bonusar är skattepliktiga med 20 procent har vinstmarginalerna pressats ytterligare och de internationella spelbolagen menar att den effektiva skattesatsen snarare är 25 än 20 procent på grund av detta.⁵⁹ De anser vidare att skattesatsen är ohållbar i längden då lönsamheten blir för låg och spelbolagen därmed kommer lämna marknaden och återgå till att erbjuda spel till danska kunder utan licens. En mer rimlig nivå på skattesatsen menar de är 10 procent.

Konkurrensen har medfört en konsolidering av marknaden där vissa bolag har köpts upp, slagits samman eller lämnat marknaden. Utöver detta sägs några bolag enbart erbjuda spel via sin hemsida utan någon aktiv marknadsföring. En viktig fråga är därför om den danska licensmarknaden för vadhållning och nätkasino är för liten för 31 aktörer, i synnerhet när Danske Licens Spil har en marknadsandel på 47 procent. I genomsnitt har vart och ett av de internationella spelbolagen mindre än 1,5 procent av marknaden per bolag. Detta motsvarar intäkter på cirka 35 miljoner danska kronor per bolag i genomsnitt och kan jämföras med 1,3 miljarder danska kronor för Danske Licens Spil under 2013, och 4,5 miljarder danska kronor för hela Danske Spil.

Skälet till att inte fler spelbolag lämnat marknaden uppges vara att detta är svårt eftersom det är en signal om att de inte lönsamt kan verka inom en licensreglering. Den kommande licensregleringen i Nederländerna nämns som ett exempel. Att lämna den danska marknaden kan undergräva möjligheterna att bli licensierade i Nederländerna eller andra länder, vilket hotar bolagets börsvärde.

Spillemyndigheten ser inte den hårda konkurrensen som ett problem utan att utvecklingen var förväntad. De menar att marknaden kommer konsolideras och stabiliseras med tiden och att de låga vinstmarginalerna är ett övergående problem. De ser inget behov av att justera ned den gällande skattesatsen på 20 procent på

⁵⁹ Se EGBA och RGA (2014).

grund av att konkurrensen är så pass hård att vissa bolag blir olönsamma.

I och med att en så pass stor del av de internationella spelbolagen har licenser så har omfattningen av den illegala marknadsföringen riktad mot danska konsumenter begränsats. Eftersom de licensierade spelbolagen är stora kunder kan de ställa krav på medier med sändningstillstånd utomlands att inte sända eller publicera reklam från spelbolag utan tillstånd. På detta sätt har marknaden själv lyckats reglera en viktig kanal för att nå danska konsumenter.

Erfarenheter av hur marknaden utvecklats efter reformen

De danska konsumenterna ökade sitt spelande med 2,4 procent mellan 2011 och 2013, i stort sett i takt med hushållens disponibla inkomster. Omregleringen kan därmed inte sägas ha medfört en ökning av konsumtionen. Det nya regelverket har däremot omfördelat marknadsandelarna både vad gäller aktörer och spelformer.

Onlinespelandet har efter reformen växt med 40 procent, se tabell 4.3. En stor del av denna tillväxt beror på att nätkasino introducerades som en legal spelform. Även vadhållning har ökat i popularitet, både över nätet och landbaserat. Ökningen har skett på bekostnad av lotterierna, som är den spelform som förlorat mest med omregleringen. Det är särskilt de landbaserade lotterierna som förlorat. I övrigt har de flesta andra spelformer behållit sina marknadsandelar eller minskat marginellt.

Tabell 4.3 Den danska spelmarknaden efter spelform

	Konsumtion			Marknadsandel		
	2011 (milj. DKK)	2013 (milj. DKK)	Förändring (%)	2011 (%)	2013 (%)	Förändring (%-enheter)
Danskt reglerade spel	6 545	7 575	15,7	83,1	93,4	10,4
varav Lotterier	3 545	3 100	-12,6	45,0	38,2	-6,7
Spelautomater	1 785	1 630	-8,7	22,7	20,1	-2,5
Vadhållning	750	1 385	84,7	9,5	17,1	7,6
Hästspel	145	135	-6,9	1,8	1,7	-0,2
Landbaserat kasino	320	335	4,7	4,1	4,1	0,1
Nätkasino	0	990	-	0,0	12,2	12,2
Utländskt reglerade spel	1 335	532	-60,2	16,9	6,6	-10,4
varav Vadhållning	348	136	-60,9	4,4	1,7	-2,7
Nätkasino	891	294	-67,0	11,3	3,6	-7,7
Övrigt	96	102	5,5	1,2	1,3	0,0
Totalt marknad	7 880	8 107	2,9	100,0	100,0	
<i>Onlinespel</i>	<i>2 032</i>	<i>2 843</i>	<i>39,9</i>	<i>25,8</i>	<i>35,1</i>	<i>9,3</i>

Note: Konsumtionen mäts här i nettoomsättning.

Källa: Lakeville Economic Consulting baserat på Lotteriinspektionen (utländskt reglerade spel), Spillemyndigheden (danskt reglerade spel).

Utvecklingen av kontrollen över marknaden och överskottet

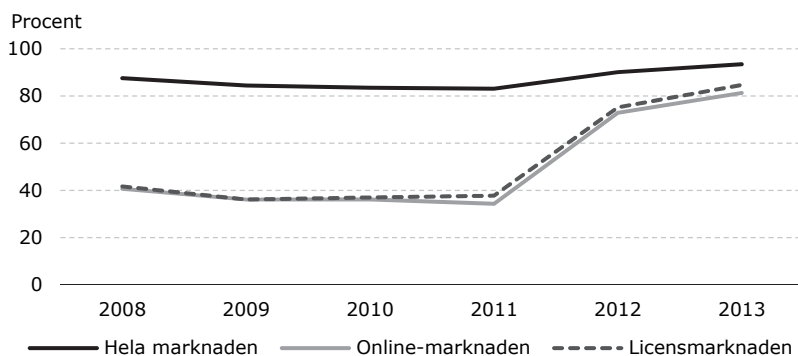
Med omregleringen ökade kontrollen över licensmarknaden, nätkasino och vadhållning betydligt, från 38 till 85 procent, se diagram 4.1. Cirka 15 procent av licensmarknaden tillhandahålls dock fortfarande av internationella spelbolag utan licens.

Kontrollen över spelmarknaden kan även mätas för onlinespelen. Onlinemarknaden omfattar förutom nätkasino och vadhållning över nätet även de spel som Danske Lotteri Spil erbjuder online och övriga nätspel som de internationella spelbolagen erbjuder. Kontrollen över onlinemarknaden ökade på samma sätt som över licensmarknaden från cirka 34 till 81 procent. Detta betyder att cirka 19 procent av onlinemarknaden, eller drygt 500 miljoner danska kronor, tillgodoses av spelbolag utan licenser. Jämfört med de licensierade internationella spelbolagens genomsnittliga omsättning på cirka 35 miljoner danska kronor per bolag

och år är detta en betydande del. Kontrollen över både licensmarknaden och onlinemarknaden har dock ökat successivt och problemet skulle minska om denna utveckling fortsätter.

Sett till hela den danska spelmarknaden är kontrollen cirka 93 procent och har ökat med cirka 10 procentenheter efter omregleringen.

Diagram 4.1 Kontrollen över den danska spelmarknaden



Not: Kontrollen är beräknad baserat på nettoomsättningen.

Källa: Lakeville Economic Consulting baserat på Lotteriinspektionen.

Det är oklart hur stort överskottet från spel är i Danmark. Det finns ingen total sammanställning på samma sätt som i Sverige. En uppskattning visar på att överskottet är relativt opåverkat. Det samhällsekonomiska bidraget från Danske Spil, som är den största aktören, har inte påverkats nämnvärt av reformen utan endast fallit med knappt 180 miljoner danska kronor. Till detta ska läggas den spelskatt som de internationella spelbolagen nu betalar som uppskattningsvis uppgår till mellan 300–375 miljoner danska kronor.⁶⁰

⁶⁰ Detta är en uppskattning baserad på de internationella spelbolagens nettoomsättning på 1 492 miljoner danska kronor och en skattesats på lägst 20 procent och högst 25 procent på grund av att även bonusar beskattas.

4.3 Vilka är skillnaderna mellan den danska och den svenska spelmarknaden?

I stora drag är den tidigare danska regleringen lik den nuvarande svenska. På samma sätt som Svenska spel hade Danske Spil ett exklusivt tillstånd att erbjuda ett stort utbud av spel före reformen. De flesta spel som erbjöds under den tidigare danska regleringen erbjuds även på svenska marknaden med undantag för nätpoker som tidigare var förbjudet i Danmark. På båda marknaderna agerar även allmännyttiga lotterier och internationella spelbolag. En skillnad är att landbaserade kasinon och värdeautomater kan erbjudas av privata aktörer i Danmark medan Svenska spel har ensamrätt för dessa spelformer i Sverige. Spelformerna var och är dock fortfarande reglerade på liknande sätt i båda länderna. I allt väsentligt är därför den danska regleringen och erfarenheterna överförbara på svenska förhållanden för att kunna värdera hur utvecklingen kan tänkas bli i Sverige med en licensreglering.

Ur ett ekonomiskt perspektiv finns dock två huvudsakliga skillnader mellan Danmark och Sverige som kan få avgörande betydelse för hur en licensreglering bör utformas i Sverige. För det första är vadhållning på hästar en relativt obetydligt spelform i Danmark och för det andra har allmännyttiga lotterier en mycket begränsad roll på den danska spelmarknaden.

Spel på hästar är mer populärt i Sverige än i Danmark

I Danmark valde man att fortsatt låta Danske Spil erbjuda vadhållning på hästar och inte utsätta spelformen för konkurrens. Detta möjliggjordes av att marknaden är relativt liten, endast 135 miljoner danska kronor, och då vadhållning på hästar i många fall är en nischad produkt hos ett begränsat antal internationella spelbolag. Förlusten för de internationella spelbolagen av att inte kunna ta del av marknaden genom licenser är därför begränsad.

I Sverige har ATG exklusivt tillstånd och en marknadsandel på 18 procent, eller 3,6 miljarder kronor. Den danska omregleringen kan därför i detta fall inte ge någon vägledning för hur spel på hästar kan eller bör regleras. Det finns tre möjliga alternativ för att hantera vadhållning på hästar om spelmarknaden öppnas för internationell konkurrens på liknande sätt som i Danmark.

Det första alternativet är att låta ATG fortsatt ha exklusivt tillstånd att erbjuda spel på hästar. Detta betyder att en stor del av marknaden avgränsas från internationell konkurrens. För de internationella spelbolag som har spel på hästar i sitt utbud kan en licens bli en ekonomisk börda då de med licens förbinder sig att inte erbjuda spel på hästar till svenska kunder. Detta medför att det ekonomiska värdet av en licens i Sverige blir lägre för vissa av de internationella spelbolagen och att kontrollen över marknaden begränsas. Exakt vilka följderna blir för ATG:s utveckling är svåra att förutsäga, men effekterna är troligtvis att ATG förlorar marknadsandelar då spelformerna nätkasino, vadhållning och nätpoker kan erbjudas legalt och då Svenska spel kan förväntas öka vinstutdelningarna på vadhållningsspel. Det är inte säkert att detta alternativ är juridiskt möjligt eftersom det kan strida mot EU-rätten att öppna spelmarknaden enbart för vissa spelformer men inte för vadhållning på hästar.

Det andra alternativet är att inkludera vadhållning på hästar i en licensreglering på samma sätt som övrig vadhållning, med en skattesats på 20 procent. Det är svårt att förutsäga konsekvenserna även av detta alternativ. För det första finns inga uppgifter om hur stor de internationella spelbolagens svenska marknad är i dagsläget. För det andra finns inga tydliga förebilder för hur marknaden reagerar med en sådan omreglering.⁶¹ Med internationell konkurrens på marknaden för vadhållning på hästar kan man förvänta sig åtminstone tre konsekvenser:

1. På grund av den internationella konkurrensen kan man förvänta sig att priset på marknaden faller på sikt och att vinstutdelningarna ökar från nivåer på 65–80 till runt 85 procent och högre beroende på vilken typ av vadhållning som erbjuds. Eftersom priset faller är relativt stort kan detta medföra att konsumtionen ökar och att marknaden för spel på hästar blir större och därmed även att överskottet och statens intäkter ökar.
2. ATG genererar ett överskott på 82 procent av sina intäkter, vilket är mycket högt och kan likställas med en vinstmarginal

⁶¹ Frankrike införde licenser för vadhållning på hästar 2010, men beskattar spelinsatsen istället för spelkonsumtionen.

på 82 procent före skatt i en normal resultaträkning. ATG har visserligen själva öppnat upp för att tillåta licenser och konkurrens. Detta innebär att ägarna bedömer att de inte förlorar på att licenser införs och att ATG:s överskott inte blir lägre med en licensreglering. Med en internationellt konkurrensutsatt marknad, och i princip fritt inträde, är det svårt att se att en sådan överskottsandel kan upprätthållas i längden. En förväntad effekt av licenser på vadhållning på hästar är därför att ATG:s överskottsandel konkurreras ned över tiden på grund av att de måste investera mer i både IT-lösningar och marknadsföring för att kunna hävda sig i den internationella konkurrensen. Hur mycket är svårt att uppskatta, men det är inte orimligt att spekulera i att överskottsandelen med tiden faller från 82 till 40 procent. Detta ger utrymme för en skattesats på 20 procent och en vinstmarginal på 20 procent. En sådan utveckling betyder att ATG:s överskott mer än halveras från 3,0 till 1,5 miljarder kronor.

3. Av den totala konsumtionen av spel på hästar utgör cirka 36 procent skatt till staten, resterande del tillfaller hästsporten. Om vadhållning på hästar erbjuds via licenser med en skattesats på 20 procent betyder detta att ATG betalar 16 procent mindre i skatt och att medlen istället tillfaller hästsporten. I dagsläget motsvarar detta knappt 600 miljoner kronor. Beroende på vilken skattesats som tillämpas på marknaden påverkas därmed statens skatteintäkter.

Att inkludera vadhållning på hästar i ett licenssystem bör förbättra kontrollen över spelmarknaden men innebär samtidigt ett flertal risker och oklarheter för utvecklingen av både överskottet och statens intäkter. Frågan som måste besvaras är därför om staten är villig att ta risken att överskottet och skatteintäkterna minskar betydligt för att nå en så hög kontroll över spelmarknaden som möjligt.

Det tredje alternativet är att skapa en separat licensmarknad för vadhållning på hästar med en högre skattesats, t.ex. 36 procent. Europeiska kommissionen har öppnat för differentierade skatte-

satser på spelmarknaden trots att detta anses vara statsstöd.⁶² Deras argumentation utgår från att de positiva effekterna av en omreglering till licenser är större än de negativa effekterna av marknadssnedvridningen på grund av de differentierade skattesatserna. Ett starkt skäl till den lägre skattesatsen i Danmark på vadhallning och nätkasino jämfört med andra spelformer är att det motiverar de internationella spelbolagen att söka licens och därmed stärker kontrollen över spelmarknaden. På grund av Europeiska kommissionens ställningstagande kan det därför vara möjligt att differentiera skattesatsen även för vadslagning på hästar. Genom att öppna för licenser för spel på hästar inom en särskild del i en ny spelmarksreglering är det möjligt att sätta en högre skattesats och därmed garantera högre skatteintäkter till staten. En sådan högre skattesats får dock inte motiveras utifrån statsfinansiella argument, utan måste utgå från ett konsumentskyddsperspektiv för att vara förenligt med EU-rätten. De problem som beskrivits ovan kvarstår dock och överskottet totalt riskerar att minska betydligt. Utöver detta innebär en högre skattesats att de internationella spelbolagen kan uppfatta en sådan licens som olönsam och stanna utanför marknaden och fortsatt erbjuda vadhallning på hästar till svenska konsumenter på samma sätt som tidigare. En sådan utveckling kan begränsa kontrollen över spelmarknaden.

Oavsett vilket alternativ som väljs så innebär licenser för vadhallning på hästar att staten måste se över hur ATG ska regleras som aktör på marknaden. Genom att öppna för internationell konkurrens borde även ATG, på samma sätt som de internationella spelbolagen, kunna erbjuda nätspel till utländska kunder, registrera bolaget utomlands och även kunna erbjuda andra spelformer.

För beräkningarna i nästa avsnitt utgår vi från att vadhallning på hästar inte omfattas av licenser på samma sätt som i Danmark. Beräkningsexemplen ovan visar dock på de risker som olika regleringar av spel på hästar medför för överskottets framtid.

⁶² Se Europeiska kommissionen (2011).

Allmännyttiga lotterier är en viktig del för civilsamhället i Sverige

Det finns en stor skillnad i syn på de ideella organisationernas roll mellan Danmark och Sverige. I Sverige är möjligheten att bedriva spelverksamhet en viktig del för civilsamhällets finansiering och de ideella organisationerna omsätter via sina lotterier närmare 3,8 miljarder kronor varje år eller 18 procent av hela spelmarknaden. I Danmark finns en särskild lagstiftning som begränsar möjligheterna för enskilda organisationer att anordna spel. Detta har medfört att den danska marknaden för allmännyttiga spel är mycket liten och endast omsätter 210 miljoner danska kronor per år. Istället är regelverket utformat för att garantera bidragstagarna medel genom att låta Danske Lotteri Spil bedriva spelverksamheten. Överskottet som Danske Lotteri Spil genererar, cirka 1,3 miljarder danska kronor 2013, delas ut till bidragstagare och olika ändamål enligt en särskild lag.

På grund av denna skillnad i syn mellan länderna är det svårt att överföra erfarenheterna från Danmark på svenska förhållanden. Beroende på hur ett svenskt licenssystem utformas kan det både hota och förstärka det svenska civilsamhällets möjligheter att fortsatt finansiera sin verksamhet med hjälp av lotterier. Det finns i huvuddrag två alternativa sätt att hantera de ideella organisationerna om spelmarknaden öppnas för internationell konkurrens genom licenser.

Det första alternativet är att införa licenser endast för spelformerna vadhållning, nätkasino och nätpoker, på samma sätt som i Danmark. Detta förstärker de ideella organisationernas position på marknaden jämfört med idag. De ideella organisationerna kan då på samma sätt som idag erbjuda spel till svenska konsumenter samtidigt som de internationella spelbolag som skaffar licens ger upp denna del av marknaden. Konkurrensen minskar därmed och civilsamhället kan på detta sätt få förstärkta möjligheter att finansiera sina verksamheter. Det hot som ett svenskt licenssystem då kan utgöra för de ideella organisationerna är om det sker en förskjutning i konsumenternas efterfrågan från de ideella organisationernas spel till licensspelen vadhållning och nätkasino. Att delar av de spel som även de internationella spelbolagen idag tillhandahåller hålls utanför ett licenssystem medför dock att värdet av en licens blir lägre och att kontrollen därmed begränsas.

Det andra alternativet är att öppna spelmarknaden för internationell konkurrens även för vissa av de nätspel som erbjuds av de ideella organisationerna idag, t.ex. nätbingo. Detta betyder att delar av organisationernas spelutbud beskattas som alla andra licensspel och att delar av överskottet omfördelas från civilsamhället till staten. Detta problem är relativt begränsat eftersom en mindre del av de ideella organisationernas verksamhet sker över nätet och svenskarna idag endast konsumerar cirka 90 miljoner kronor på de ideella organisationernas onlinespel. Med en allmän övergång till allt mer onlinespelande kan dock problemet förvärras där de ideella organisationerna för att kunna bevaka sina marknadsandelar behöver övergå till ett allt större onlineutbud och erbjuda spel som kräver licens. På så sätt kan en allt större andel av de ideella organisationernas överskott med tiden gå till staten som skatteintäkter istället för att tillfalla folkrörelserna. Ett bredare spelutbud som tillhandahålls via licenser ökar dock värdet av en licens för de internationella spelbolagen och förbättrar möjligheterna till en högre kontroll av spelmarknaden.

Hur de svenska rikslotterierna och deras överskott påverkas i de olika alternativen är en öppen fråga. Ur ett överskottsperspektiv är det därför svårt att säga vilket av de ovan nämnda alternativen som är att föredra. De ideella organisationernas spelverksamhet, via rikslotterierna, har dock klarat sig mycket bra och har tagit marknadsandelar i snabbare takt än till och med de internationella spelbolagen under den senaste femårsperioden. De har därmed visat sig konkurrenskraftiga på marknaden och detta under en period då marknaden genomgått stora förändringar. Detta är ett tecken på att de är väl rustade för att även klara internationell konkurrens på vissa av de nätspel de idag erbjuder.

Beräkningarna i nästa avsnitt utgår från att regelverket är oförändrat vad gäller de svenska allmännyttiga lotterierna, på samma sätt som i Danmark, och att de kan försvara sin marknad även om licenser införs på vadhållning, nätkasino och nätpoker.

4.4 Vad händer med kontrollen och överskottet?

I beräkningarna antas att vadhållning, nätkasino och nätpoker får erbjudas av spelbolag med licens i Sverige och att skattesatsen är

densamma som i Danmark, dvs. 20 procent av konsumtionen (nettoomsättningen). Dessutom antas att Svenska spel delas i två delar; Svenska licensspel som erbjuder vadhållning, nätkasino och nätpoker och Svenska lotterispel som erbjuder övriga spel. De internationella spelbolagen antas fortsatt vara registrerade i samma länder som idag och att de betalar bolagsskatt där. Vadhållning på hästar omfattas inte av licenser i huvudberäkningen. Utöver detta antas, på samma sätt som i Danmark, att den nuvarande regleringen fortsatt gäller för rikslotteriernas verksamhet och att värdeautomater och kasinospel erbjuds av Svenska lotterispel med oförändrat regelverk.

För de licensierade spelen gäller att de är konkurrensutsatta och att Svenska licensspel kan sätta priser samt utveckla olika speltjänster inom ramen för regelverket utan att behöva begära tillstånd. En licensreglering kan därför ses som en fortsatt traditionell reglering utan pris- och utbudsreglering. Det finns dock två avgörande skillnader som påverkar kontrollen över marknaden och överskottets storlek. Den första handlar om hur marknaden kan komma att omfördelas på grund av omregleringen och den andra om hur stor del av de internationella spelbolagen som skaffar licens.

Omfördelningar av marknadsandelar efter en licensreglering

En licensreglering innebär att de internationella spelbolagen med licens agerar som legitima aktörer på marknaden och att de på detta sätt kan attrahera svenska kunder. Införandet av licenser i Danmark resulterade inte i några större förändringar i den totala omsättningen på marknaden. Effekten var istället en omfördelning av marknadsandelarna mellan olika spelformer och aktörer. Den största effekten var att Danske Spils lotteriverksamhet minskade efter omregleringen och att konsumenterna valde att gå över till att spela mer på vadhållning och nätkasino. Danske Spils lotterier har haft en negativ utveckling under lång tid på samma sätt som Svenska spels lotterier. Justerar man för denna trend har Danske Spils lotterier backat med över 9 procent i Danmark efter reformen och den stora nedgången kom redan året efter omregleringen.

En sådan förändring i sammansättningen av spelarnas efterfrågan har betydelse för överskottets storlek. Skälet är att överskottsandelen, eller skattesatsen, på licensierade spel och övriga spel skiljer sig. I genomsnitt genererar Svenska spels lotterier ett överskott, eller en skattesats, på 52 procent av konsumtionen, medan skattesatsen på licensspel är 20 procent. Om efterfrågan på spel ändras, genom att spelarna i allt högre grad väljer licensspel framför t.ex. lotterier, blir därmed överskottet mindre. För varje konsumerad krona som t.ex. flyttas från Svenska spels lotterier till licensspel minskar överskottet med upp till 32 öre. Det finns en skillnad om spelandet övergår till licensspel som erbjuds av Svenska spel eller om det övergår till internationella spelbolag med licenser. De internationella spelbolagen betalar 20 procent skatt och vinster därutöver går till ägarna. Svenska spels vinster tillfaller dock staten som ägare, vilket medför att överskottet blir högre.

För att ta tillvara denna erfarenhet från den danska marknaden av hur omregleringen påverkar sammansättningen i efterfrågan antas att konsumtionen av Svenska spels lotterier minskar på samma sätt som Danske Spils efter omregleringen, dvs. med knappt 9 procent. Denna minskning i konsumtionen av lotterier övergår, på samma sätt som i Danmark, till spel på nätkasino och vad-hållning med lägre överskottsandelar. Effekten av denna reformeffekt är dock begränsad och minskar överskottet med endast 50 miljoner kronor.

Hur stor del av de internationella spelbolagen skaffar licenser?

Kontrollen över marknaden bestäms av hur många av de internationella spelbolagen som väljer att gå med i ett licenssystem och hur stora marknadsandelar dessa har. Av de internationella spelbolagens marknad i Danmark före omregleringen överfördes cirka 65 procent in i licenssystemet och hamnade under danska statens kontroll. Resterande del fortsatte omsättas på internationella spelbolag utan licens. Betydelsen av en sådan övergång för överskottets storlek är att varje konsumerad krona på licensierade spel kan beskattas med 20 öre.

I beräkningen av hur ett licenssystem påverkar kontrollen och överskottet i Sverige antas att 65 procent av de internationella spelbolagens omsättning sker inom licenssystemet efter en omreglering, på samma sätt som i Danmark. Uppgifterna för att beräkna denna andel är baserade på Lotteriinspektionens data. Spillemyndigheten anser att andelen är betydligt högre. Utöver detta finns det även möjligheter att inom ett svenskt regelverk stimulera till högre kontroll och överskott genom att förbättra villkoren för de internationella spelbolagen jämfört med den danska regleringen. Vilka möjligheterna är diskuteras i nästa kapitel. Resultaten av beräkningarna ska därför ses som en lägre gräns för hur stor andel av de internationella spelbolagens marknad som går med i licenssystemet och därmed även för hur stor kontrollen över spelmarknaden och överskottet blir.

Vad blir kontrollen och överskottet med en svensk licensreglering?

Baserat på ovanstående förutsättningar och de antaganden som beskrivs i ruta 2 medför en svensk licensreglering att kontrollen över hela svenska spelmarknaden ökar med uppskattningsvis 10 procentenheter till 95 procent. Kontrollen över onlinemarknaden ökar från 50 till 87 procent. Överskottet, eller skattesatsen, är oförändrad och densamma som i utgångsläget, dvs. 48 procent. Dessa effekter är att vänta direkt efter en omreglering till skillnad från beräkningarna av utvecklingen med den traditionella regleringen där de fulla effekterna först uppkommer efter 10-15 år.

Ruta 2 Beräkningsförutsättningar för en licensreglering.

Förutsättningarna för att beräkna vad en licensreglering medför i form av kontroll och överskott utgår från samma förutsättningar som beräkningen av en fortsatt traditionell reglering utan pris- och utbudsreglering, se punkt 5 i ruta 1.

Skillnaderna baseras i att en omreglering kan förväntas omfördela marknadsandelarna mellan aktörer och spelformer samt att delar av de internationella spelbolagens marknad istället sker med licens och kan beskattas med 20 procent.

Den danska omregleringen resulterade främst i att efterfrågan på lotterispel föll medan efterfrågan på vadhållning och nätkasino ökade. Mellan 2008 och 2011 föll konsumtionen av lotterispel från 3 730 till 3 545 miljoner danska kronor, detta motsvarar en tillbakagång på -1,7 procent per år. Efter reformen minskade efterfrågan från 3 545 till 3 100 miljoner danska kronor, vilket motsvarar en tillbakagång på 6,3 procent per år. Skillnaden är -4,6 procent per år i tillväxttakt, vilket kan ses som en reformeffekt. På två år kan därmed lotterimarknaden sägas ha gått tillbaka med över 9 procent utöver den tidigare negativa trenden på marknaden. Den minskade konsumtionen av lotterispel har främst drabbat Danske Lotteri Spil.

Detta antas även gälla vid en svensk omreglering. Konsumtionen av Svenska spels lotterier antas därför falla med 9 procent och antas även övergå till vadhållning och nätkasino. Svenska spels överskottsandel antas vara 52 procent för lotterier och 30 procent för vadhållning och nätkasino medan de licensierade internationella spelbolagens överskottsandel antas vara 20 procent på vadhållning och nätkasino. På grund av att en del av efterfrågan styrs om från spel med höga överskottsandelar till lägre minskar överskottet. Denna effekt är dock relativt begränsad och överskottet uppskattas minska med endast 50 miljoner kronor på grund av denna effekt.

Av de internationella spelbolagens marknad antas att 65 procent sker via licenser efter en omreglering. Detta antagande är baserat på erfarenheterna från den danska marknaden och data från Lotteriinspektionen (H2 Gambling capital). Spillemyndigheten menar att en betydligt större andel av marknaden hamnade under myndighetens kontroll och att kontrollen är högre än vad vad H2 Gambling capitals data ger uttryck för. Om 85 procent av internationella spelbolagens marknad sker via licenser efter en omreglering blir kontrollen 98 procent medan överskottet endast ökar marginellt till 48,5 procent.



5 Vad går att lära?

Den svenska traditionella regleringen av spelmarknaden har svårt att möta de nya marknadsvillkoren. Huvudskälet är att de inhemska reglerade spelbolagen, särskilt då Svenska spel, måste följa de motprestationskrav som följer med de exklusiva tillstånden. Detta snedvrider konkurrensen på marknaden till de internationella spelbolagens fördel, i synnerhet på grund av kraven på prisreglering och utbudsbegränsning. Detta har medfört att de inhemska reglerade spelbolagen tappar marknadsandelar till de internationella spelbolagen och att kontrollen över marknaden urholkas. Utvecklingen har även medfört att överskottet som andel av konsumtionen, eller skattesatsen på konsumtion av spel, fallit.

5.1 Vilken reglering ger högst kontroll och överskott?

En fortsatt traditionell reglering riskerar att försvaga måluppfyllnaden av de svenska spelpolitiska målen eftersom kontrollen över marknaden och överskottet kan förväntas fortsätta urholkas på sikt, se tabell 5.1. Den traditionella spelregleringen av den svenska spelmarknaden i sin nuvarande form kan därför sägas ha spelat ut sin roll.

Hypotetiskt är det möjligt att upprätthålla kontrollen över spelmarknaden och överskottets storlek genom att t.ex. ge Svenska spel en större frihet att sätta sina priser och själva bestämma över sitt utbud så att de bättre kan konkurrera med de internationella spelbolagen. Betydelsen av en sådan åtgärd är i princip att acceptera den internationella konkurrensen. Tillvägagångssättet kan strida mot EU-rätten och är inte förenligt med det svenska undantaget om att utestänga de internationella spelbolagen på grund av sociala skyddshänsyn. Det är därför inte en realistisk framkomlig väg om

man vill behålla den traditionella regleringen, men visar på att det är svårt att återta den kontroll som förlorats även om de inhemska spelbolagen ges möjligheter att konkurrera på lika villkor inom ramen för den traditionella regleringen vad gäller pris och utbud.

Tabell 5.1 Kontroll och överskott på den svenska spelmarknaden

Reglering av Spelmarknaden	Kontroll, hela marknaden (% av totala spelkonsumtionen)	Kontroll, online-marknaden (% av totala spelkonsumtionen)	Överskott (% av totala spelkonsumtionen)	Förändring i överskott (milj. kr)
Utgångsläge 2013	85	50	48	0
Traditionell reglering utan åtgärder*	72	24	41	-1 367
Traditionell reglering utan pris- och utbudsreglering**	86	62	46	-312
Licensreglering**	95	87	48	59

Not: * Resultaten återspeglar en förväntad utveckling under de närmaste 10–15 åren. ** Resultaten återspeglar en förväntad utveckling som om spelmarknaden omreglerades omedelbart.

Källa: Lakeville Economic Consulting.

För att kunna upprätthålla en traditionell reglering, där endast inhemskt reglerade spelbolag har tillstånd att erbjuda spel till svenska konsumenter, är det ett krav att den internationella handeln av spel kan kontrolleras och förhindras. Det är troligtvis mycket svårt att återta kontrollen, eller förhindra att kontrollen fortsatt minskar, genom att införa ytterligare juridiska styrmedel med syftet att begränsa den internationella handeln med spel. IP-blockering, betalningsförmedlingsförbud och stärkta marknadsföringsregler har troligtvis en effekt. Hur pass effektiva de är, vilka brister och följer de har i form av kostnader, är emellertid inte klarlagt. Utan möjligheter att förhindra internationell konkurrens på marknaden är därför en traditionell reglering av spelmarknaden mycket svår att upprätthålla i längden oavsett detaljerna i det övriga regelverket.

En omreglering av den svenska spelmarknaden där de internationella spelbolagen med licens kan erbjuda spel till svenska konsumenter motsvarar i stora drag att ta bort pris- och utbuds-

regleringen i den traditionella regleringen. Den stora skillnaden är att de internationella spelbolagen med licenser hamnar under svensk statlig kontroll och bidrar med skatteintäkter. På detta sätt kan kontrollen över den svenska spelmarknaden förbättras avsevärt. Den ökade kontrollen över spelmarknaden kommer visserligen med en kostnad i form av lägre skatteintäkter till staten, men kostnaden är relativt liten i jämförelse med de lägre intäkter som en fortsatt traditionell reglering riskerar medföra.

Med utgångspunkt i de spelpolitiska målen är ett licenssystem liknande det danska att föredra framför de andra alternativ som presenterats här i rapporten. Med ett sådant system kan kontrollen över spelmarknaden förväntas bli högre samtidigt som överskottet i princip kan upprätthållas på samma nivå som idag, mätt som andel av total spelkonsumtion.

Det finns möjligheter att reglera spelmarknaden på många olika sätt. Den traditionella regleringen och licensregleringen som diskuteras i denna rapport kan dock ses som representanter för de två huvudsakliga vägar som är möjliga. Den ena vägen utgår från att försöka upprätthålla ensamrätten för de inhemska spelbolagen att erbjuda spel till inhemska konsumenter. Denna väg riskerar att urholka uppfyllnaden av de svenska spelpolitiska målen på sikt oavsett hur regleringen ser ut i detalj och är möjligtvis även i konflikt med EU-rätten. Den andra vägen är att öppna spelmarknaden för internationell konkurrens. Licenser för internationella spelbolag att erbjuda spel på en begränsad del av marknaden kan ses som ett första steg. Vad en licensreglering visar på är att det går att upprätthålla de spelpolitiska målen även om marknaden öppnas för internationell konkurrens.

5.2 Vilka är lärdomarna för att införa en licensreglering?

Syftet med att införa licenser för vissa spel på marknaden är att öka kontrollen och säkra beskattningen av spelmarknaden. För att en omreglering av spelmarknaden till licenser ska betraktas som framgångsrik så måste den statliga kontrollen bli tillräckligt hög. Hur stor kontrollen blir bestäms av hur stor del av de internationella spelbolagen som värderar en licens högre än alternativet

att stå utanför. För att säkra kontrollen över spelmarknaden bör därför staten se till att begränsa kostnaderna för att följa regelverket inom licenssystemet och maximera värdet av att inneha en licens givet de regler som är nödvändiga för att nå de spelpolitiska målen. Baserat på diskussionen ovan och erfarenheterna från den danska omregleringen finns det ett par lärdomar att dra för att den statliga kontrollen över den svenska spelmarknaden ska bli så hög som möjligt.

Effektivitet i regelefterlevnad

De internationella spelbolagen med licens i Danmark har framfört att regelefterlevnaden i form av rapportering och tekniska lösningar skapar onödigt höga kostnader. Genom effektiva IT-lösningar, t.ex. för spelaridentifiering, och enkla, men tillräckliga, rapporteringskrav kan det därför vara möjligt att skapa lägre kostnader för spelbolagen och därmed potentiellt öka kontrollen över spelmarknaden. För att kostnaderna för att följa reglerna ska bli så låga som möjligt behöver regelverket utarbetas i samråd med branschen på liknande sätt som i Danmark.

Marknadsföringsregler och självreglering

Inom spelbranschen har marknadsföringen stor betydelse för att attrahera de kunder som krävs för att lönsamt bedriva spelverksamhet. Marknadsföring är även en av de kanaler som är viktig att kontrollera för att hindra spelbolag utan licens att nå svenska konsumenter. Den danska lagstiftningen förbjuder all reklam riktad mot danska kunder från spelbolag som inte är reglerade i landet. Sanktionerna mot lagbrott har stärkts och omfattar höga böter och fängelse. Staten har på detta sätt tagit ställning för de licensierade spelbolagen och underlättar därmed deras verksamhet genom att stänga möjligheterna för spelbolag utan tillstånd att marknadsföra sig genom danska mediebolag.

Förbudet går dock inte att tillämpa på mediebolag som har tillstånd i andra länder. Denna kanal har dock begränsats betydligt eftersom så pass många av de internationella spelbolagen har licens i Danmark och sätter av stora resurser för marknadsföring. De har

därmed som kunder till de utländska mediebolagen makten att självreglera marknaden och begränsa tillgången till marknaden för bolag utan licens. Spillemyndigheten har dessutom möjligheter att IP-blockera de spelbolag som trots förbudet ändå marknadsför sig gentemot danska kunder. Även i detta fall har staten tagit ställning för de licensierade spelbolagen. Om IP-blockering har reella och betydande effekter är svårt att värdera. Möjligheten till IP-blockering i sig, och att Spillemyndigheten använder sig av det, kan dock ha ett signalvärde om att staten tar problemet på allvar.

Omfattningen av spelformer i ett licenssystem

Vinstmarginalen för ett enskilt spel på den internationella spelmarknaden är relativt låg och lönsamheten avgörs till stor del av volymen kunder som kan genereras och hur mycket de spelar för. Detta sätter frågan om vilka och hur många spelformer som ska ingå i ett licenssystem i fokus. I Danmark är omfattningen av spel som inte erbjuds under konkurrens ifrågasatt. Utöver vadhallning, nätkasino och nätpoker så skulle även andra spel kunna erbjudas med licens i Sverige, t.ex. nätbingo. Detta ökar marknadens omfattning och därmed även lönsamheten och värdet av en licens. I förlängningen kan detta även bidra till att kontrollen över marknaden ökar.

Konsumtionsskatten på licensierade spel

Utvecklingen på den danska marknaden visar på svårigheter för de licensierade internationella spelbolagen med licens att få lönsamhet i verksamheten, vilket begränsar värdet av en licens jämfört med alternativet att stå utanför. Ett sätt att öka värdet på licenserna är genom att sänka konsumtionsskatten på spel. Den svaga lönsamheten i Danmark är dock inte främst skapad av en för hög skattesats utan är snarare en följd av ett stort antal spelbolag som delar på en relativt liten marknad där Danske Licens Spil har en stor andel. Samtidigt uppges marknadsföringsutgifterna vara högre än normalt.

Den svenska marknaden för vadhallning, nätkasino och nätpoker är större än den danska. Dessutom har Svenska spel i

utgångsläget en mindre andel av marknaden än vad Danske Spil hade före omregleringen. Detta skapar möjligheter till större volymer i verksamheten och därmed även till bättre lönsamhet i Sverige jämfört med Danmark. De internationella spelbolag som klarar att hantera den danska licensmarknaden bör därför klara av en svensk licensmarknad med 20 procents skatt eftersom marknadsförutsättningarna är bättre i Sverige än de initialt var i Danmark.

I den danska regleringen är spelarbonusar belagda med skatt, vilket de internationella spelbolagen med licens menar höjer den effektiva skattesatsen från 20 till 25 procent. Trots denna högre skattesats stannar de internationella spelbolagen med licens i stor utsträckning kvar på den danska marknaden.

Bonusar inom spelbranschen kan ses som ett avancerat rabattsystem som är följden av att priset på spel kan vara svårt att genomskåda samtidigt som marginalerna på enskilda spel är små. Att ändra priset genom att höja t.ex. vinstutdelningen eller oddset på ett spel innebär att marginalerna helt kan försvinna samtidigt som prissignalen inte alltid är tydlig gentemot kunden. Alternativet är att istället ge kunden en bonus som ger möjligheter till högre insatser eller fler spelomgångar, vilket skapar en större tydlighet i rabatten gentemot kunden. Att beskatta bonusar kan därför ses som att man beskattar spelbolagens kostnader för den prisrabatt som ges.

Visserligen går det att hävda att bonusar är ett frivilligt åtagande och att villkoren är lika för alla. Spelbolagen kan då undvika skatten genom t.ex. en självreglerande överenskommelse inom branschen att inte ha bonusar. Detta ska dock ses mot bakgrund av att bonusar även används som konkurrensmedel av spelbolag som står utanför licenssystemet. Om spelbolagen med licens slutar erbjuda bonusar finns därför en risk att de förlorar marknadsandelar och att kontrollen över spelmarknaden minskar.

Eftersom det inte är nödvändigt att beskatta bonusar är det möjligt att för svensk del skapa ytterligare marginaler för de internationella spelbolagen. Med en skattesats på 20 procent av konsumtionen exklusive bonusar skapas en marginal på upp till fem procent extra jämfört med Danmark, vilket starkt ökar värdet av en licens på den svenska spelmarknaden jämfört med den danska.

Det är i detta sammanhang viktigt att påpeka att den danska licensmarknaden ännu är relativt ung och att den långsiktiga utvecklingen inte är klarlagd. Det är möjligt att skattesatsen på 20 procent är för hög och att detta motiverar de internationella spelbolagen att lämna marknaden på sikt. Detta har dock inte skett i någon större grad, utan kontrollen över marknaden ökade till och med något under 2013. I detta läge har Sverige möjligheter att dra lärdomar av utvecklingen på den danska marknaden framöver och utvärdera om både en lägre eller högre skattesats än 20 procent är lämplig för svenska förhållanden.

Danske Spils uppdelning och marknadsandelar

Syftet med att dela upp Danske Spil i två delar var att de skulle verka utan att kunna stödja varandra. De två bolagen delar samma lokaler, hemsida, varumärke och motto och ägs dessutom av samma koncern. Enbart detta skapar i sig tvivel om bolagens samarbete och dess omfattning. Dessutom har den oklara uppdelningen skapat kostnader för både Danske Spil och de internationella spelbolagen på grund av de rättstvister som uppstått, då främst gällande marknadsföring. Att inte dela Danske Spil i två helt skilda företag kan därför i efterhand ifrågasättas.

Danske Licens Spils stora marknadsandel och omsättning jämfört med övriga spelbolag ger dem en särställning på marknaden med stora resurser för marknadsföring. Detta skapar tvivel hos de internationella spelbolagen om lönsamheten på marknaden. I och med att marknaden är öppen för privata spelbolag att bedriva verksamhet är det relevant att fråga sig om hela, eller delar av, Danske Licens Spil borde ha sålts i samband med omregleringen. En sådan ansats skulle dels ha kunnat lösa frågan om uppdelningen av Danske Spil, dels att Danske Licens Spil upplevs ha en dominerande ställning på marknaden som försvårar för andra aktörer att lönsamt bedriva spelverksamhet.

För svensk del innebär detta att det är möjligt att höja värdet av en licens genom att tydligt dela upp Svenska spel i två helt separata bolag och även se över de möjligheter det finns att sälja den del av bolaget som agerar på den konkurrensutsatta marknaden. Om staten väljer att fortsatt äga båda delar av Svenska spel uppkommer

frågan huruvida den del som utsatt för konkurrens ska kunna erbjuda spel även i andra länder, t.ex. Danmark.

5.3 Hur bör en svensk reglering med licenser utformas?

Det krävs ett par ytterligare steg för att med säkerhet säga att en licensreglering enligt dansk modell är den rätta vägen framåt för svensk del och hur den då bör utformas mer i detalj.

Vad är de övriga samhällsekonomiska konsekvenserna?

Det behövs en bedömning av de samhällsekonomiska effekterna för andra områden i ekonomin inklusive en bedömning av hur de samhällsekonomiska kostnaderna för spelproblemen påverkas av en licensreglering. I detta ingår bl.a. att värdera de garanterade positiva samhällsekonomiska effekterna för spelarna som följer av lägre priser på spelmarknaden. Hur kostnaderna för spelproblemen utvecklas med ett införande av licenser beror dels på hur dagens problemspelare reagerar på de lägre priser som är följden av internationell konkurrens på marknaden⁶³, dels på hur antalet problemspelare utvecklas genom att t.ex. nätkasino introduceras som legal spelform på marknaden. Litteraturen är dock kluven i båda dessa frågor och det finns inga tydliga empiriska resultat. I viss mån kan den befolkningsstudie som ska genomföras i Danmark för att följa upp hur spelproblemen utvecklats vara vägledande för svensk del. Förändringar i t.ex. antal problemspelare i en sådan mätning kan dock inte per se tillskrivas omregleringen av den danska spelmarknaden eftersom den förra mätningen gjordes 2006 och därmed inkluderar en relativt lång period av stora förändringar av spelmarknaden.⁶⁴

⁶³ Se Forrest (2010).

⁶⁴ Center for Ludomani genomförde under våren 2014 en begränsad befolkningsstudie som indikerar att spelproblemen ökat jämfört med 2006, se Bjerg (2014). Om ökningen beror på den danska spelmarknadsreformen eller på andra faktorer är dock inte klarlagt.

Vad innebär en licensmarknad för vadhållning på hästar?

Den danska omregleringen är inte vägledande för hur vadhållning på hästar varken kan eller bör hanteras om den svenska spelmarknaden öppnas för internationell konkurrens. Oavsett om vadhållning för hästar fortsatt erbjuds via exklusiv licens till ATG eller öppnas för internationell konkurrens är det oklart hur överskottet från spel påverkas och det finns stora risker att ATG:s överskott kan minska betydligt i båda fallen. ATG förespråkar visserligen en licenslösning, men de vidare konsekvenserna av detta behöver bedömas av oberoende part. För att nå så hög kontroll över spelmarknaden som möjligt är dock en licenslösning för spel på hästar att föredra. De frågor som behöver besvaras är om staten är villig att ta risken med ett betydligt lägre överskott för att skapa så hög kontroll som möjligt och vad som kan göras för att garantera statens intäkter, t.ex. en differentierad skattesats vad gäller spel på hästar.

Om marknaden för vadhållning på hästar öppnas för konkurrens finns det även anledning att se över hur ATG ska regleras. Ett alternativ är att ATG kan få tillstånd att agera på den internationella spelmarknaden, utöver de möjligheter de har idag. De skulle t.ex. kunna erbjuda spel till kunder i andra länder på samma sätt som de internationella spelbolagen.

Vilka andra spel kan erbjudas på en licensmarknad?

Givet den politiska inriktningen att civilsamhället ska kunna finansiera sin verksamhet genom att erbjuda spel behövs det en bedömning av vilka spel som kan och bör erbjudas med licens. Vissa spel som de ideella organisationerna erbjuder ingår även i de internationella spelbolagens utbud, t.ex. nätbingo och skraplotter. Om t.ex. nätbingo får erbjudas av licensierade spelbolag hamnar detta i konflikt med de ideella organisationernas verksamhet som idag är skattebefriad. Nätmarknaden för de ideella organisationerna är än så länge relativt begränsad och att införa licenser för vissa av de nätspel de erbjuder idag har därför endast en begränsad effekt på deras finansiering. Att öppna för internationell konkurrens för fler nätspel medför dels att värdet av licenser ökar och därmed troligtvis även att kontrollen över marknaden ökar, dels att staten

kan beskatta en marknad som troligtvis kommer växa med tiden. Gränsdragningen mellan vilka spel som ska erbjudas via licenser har dock både ekonomiska och juridiska följdverkningar som behöver lösas separat.

Åtgärder inför en licensreglering

Värdet på Svenska spel och ATG samt statens intäkter från spel urholkas för varje dag som går innan en ny reglering är på plats. Europeiska kommissionens stämning indikerar att Sverige med tiden kan bli tvingade att vidta åtgärder för att den svenska regleringen ska vara förenlig med EU-rätten. Det är därför befogat att förbereda för att tillåta internationell konkurrens på delar av spelmarknaden och inte vänta.

Givet att en licensreglering är att föredra, och att den framtida politiska inriktningen är att tillåta internationell konkurrens, bör följande åtgärder vidtas oavsett detaljerna i en ny framtida reglering:

1. Svenska spel bör snarast få tillstånd att erbjuda nätkasino till svenska kunder. Detta strider möjligtvis mot EU-rätten, men givet att Sverige förbinder sig att tillåta internationell konkurrens för nätkasino inom en snar framtid är en sådan åtgärd inte bara praktisk möjlig utan även rimlig för att utjämna konkurrensnedvidningen vad gäller utbudet.
2. Svenska spel bör snarast få större möjligheter till att konkurrera på marknaden genom att de själva får bestämma vinstutdelningen på de spel som är utsatta för internationell konkurrens. Detta kan strida mot EU-rätten, men om åtgärden ingår som en förberedelse inför konkurrensutsättning är den i praktiken möjlig och dessutom rimlig för att utjämna konkurrensnedvidningen på grund av att Svenska spels utbud är prisreglerat. Om staten ser att även vadhållning på hästar bör öppnas för internationell konkurrens, och är villig att ta de risker för överskottets utveckling detta medför, bör även ATG få liknande möjligheter att snarast själva bestämma sina vinstutdelningar.

3. Främjandeförbudet bör snarast förstärkas på liknande sätt som i Danmark med böter och eventuellt fängelse som påföljd för brott mot marknadsföringsreglerna. Ett arbete kring detta pågår för tillfället och är en viktig del för att reducera möjligheterna för spelbolag utan tillstånd att marknadsföra sig mot svenska kunder, både inom den nuvarande regleringen, men även inom en eventuell framtida licensreglering.
4. Svenska spel är ett stort statligt ägt bolag och bör inom en licensreglering delas upp i två delar. Hur uppdelningen ska ske och om den licensierade verksamheten ska kunna verka på den internationella spelmarknaden bör förberedas så snart som möjligt. Samtidigt bör möjligheterna för utförsäljning av den licensierade verksamheten utredas.

Genom dessa åtgärder skapas förutsättningar för de inhemska spelbolagen att på bästa sätt försvara de marknadsandelar de har idag och bevara bolagens värde fram till dess en ny reglering med licenser är på plats. Detta gäller särskilt för Svenska spel som statligt bolag, där bolaget är värdefullt ur en statsfinansiell synvinkel både som intäktskälla, men även som bolag vid en möjlig försäljning.

Hur bör en svensk licensreglering utformas för att vara framgångsrik?

För att skapa så attraktiva villkor som möjligt för de internationella spelbolagen, och på detta sätt stärka kontrollen över marknaden, bör ett svenskt licenssystem utformas på följande övergripande sätt:

1. Låt på samma sätt som i Danmark vadhållning, nätpoker och nätkasino erbjudas under konkurrens och av spelbolag med licenser. För att öka värdet av en licens bör även andra spelformer inkluderas, som vadhållning på hästar, skraplotter eller nätbingo. Eftersom Europeiska kommissionen har öppnat för differentierade skattesatser på spelmarknaden kan det vara möjligt att skapa ytterligare licensmarknader, t.ex. för vadhållning på hästar, och beskatta dem med högre skattesatser.

2. Låt på samma sätt som i Danmark skattesatsen vara 20 procent av konsumtionen av vadhållning, nätpoker och nätkasino. Sverige har ett bra utvärderingsläge för att bedöma vilken nivå på skattesatsen som skapar en så hög kontroll som möjligt. Storbritanniens har en ny licensreglering sedan den 1 november 2014 och Nederländernas licensreglering gäller från och med den 1 januari 2015. Storbritannien har valt en skattesats på 15 procent och Nederländerna har föreslagit 20 procent. Hur stor den statliga kontrollen över spelmarknaderna blir i dessa två länder samt hur utvecklingen på sikt blir i Danmark är vägledande för om den skattesats Sverige bör införa bör vara högre eller lägre än de 20 procent som föreslås här.
3. Bonusar i spelbranschen kan ses som en rabatt och utgör en kostnad för spelbolagen. Att beskatta bonusar innebär att den effektiva skattesatsen blir högre och beroende av hur stora bonusar som delas ut och minskar därför värdet av en licens. På en licensmarknad är bonusar ett viktigt instrument för de licensierade spelbolagen i konkurrensen med de spelbolag som inte har licens. Bonusar är följaktligen ett viktigt instrument för att upprätthålla kontrollen på spelmarknaden. Spelarbonusar bör därför inte beskattas.
4. Svenska spel bör delas i två helt separata bolag utan någon möjlighet till kontakt för att undvika de problem och extra kostnader som den oklara uppdelningen av Danske Spil skapat i Danmark. En tydlig uppdelning skapar dessutom direkta möjligheter att privatisera och sälja, hela eller delar av, Svenska spels licensverksamhet.
5. En öppen fråga är om ytterligare juridiska instrument som IP-blockering och betalningsförmedlingsförbud bör införas för att skydda den inhemska spelmarknaden från spelbolag som varken har tillstånd eller licens i Sverige. Det är svårt att värdera sådana åtgärder eftersom varken effektiviteten eller kostnaderna är klarlagda. Syftet med sådana åtgärder är dock främst att skydda de licensierade spelbolagen. Frågan bör därför avgöras i samarbete med branschen och om den ser att åtgärderna höjer värdet av licenser och därmed ökar kontrollen över spelmarknaden.

På liknande sätt som i Danmark är det möjligt att låta delar av den nuvarande spelmarknadsregleringen vara oförändrad. Vad gäller kasinoverksamhet, spelautomater, bingo i lokal, stora delar av folkrörelsernas och Svenska spel lotteriverksamhet kan dessa fortsatt erbjudas under liknande villkor som idag.



Litteraturlista

- Betsson AB (2014). Årsredovisning 2013.
- Binde, P. (2009). Gambling motivation and involvement: A review of social science research. Rapport 2009:20. Östersund: Statens folkhälsoinstitut.
- Binde, P. (2013a). "Spelberoende" och relaterade begrepp: Vad betyder de egentligen? Lotteriinspektionens skriftserie nr. 4, sid 19-28.
- Binde, P. (2013b). Why people gamble: A model with five motivational dimensions. *International Gambling Studies*, Vol. 13, No. 1, 81-97.
- Binde, P. (2014). Gambling advertising: A critical research review. London: The Responsible Gaming Trust.
- Bjerg K. (2014). Befolkningsundersøgelse: danskernes spil om penge 2014. København: Bjerg kommunikation.
- Børsen (2014). Blå blok vil sælge Danske Spil for milliardbeløb. 8. september.
- CEN (2011). Rekommendationer för spelansvar som gäller onlinespel. Workshop agreement 2011. Bryssel: European committee for standardization 2011.
- Danske Spil (2013). Årsrapport 2013.
- Dir 2014:6. Kommittédirektiv. Främjandeförbudet i lotterilagen. Stockholm: Finansdepartementet.
- EGBA och RGA (2014). Industry submission on the Dutch draft law.
- EuroISPA (2011). Public consultation on the green paper on online gambling in the internal market. EuroISPA, August 2011.
- Europeiska kommissionen (2011). On the measure No C 35/2010 which Denmark is planning to implement in the form of

- duties for online gaming in the Danish gaming duties act. Commission decision of 20.08.2009.
- Europeiska kommissionen (2012). En övergripande europeisk ram för onlinespel. Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén.
- Folkhälsoinstitutet (2012). Spel om pengar och spelproblem i Sverige 2009/2010, Resultat från Swelogs ettårsuppföljning. Östersund: Folkhälsoinstitutet.
- Folkhälsomyndigheten (2014). Faktablad om Swelogs. Nr 20, augusti 2014.
- Forrest, D. (2009). Gambling policy in the European Union: too many losers? Cnossen, S, m.fl., i Taxation and Regulation of Smoking, Drinking and Gambling in the European Union. The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Forrest, D. (2010). Competition, the price of gambling and the social cost of Gambling. Briefing paper presented to the European Gaming and Betting Association, February 2010.
- Gambling act 2005 (2006). Principal Act, Act. No. 2005-72.
- Jordahl, H. (2011). Sveriges digitala tillväxtbransch – Nya perspektiv på behovet av en omreglerad spelmarknad. IFN Policy Paper nr 50.
- Lotteriinspektionen (2012). Novusundersökningen. <http://www.lotteriinspektionen.se/Global/Frågorochsvar.pdf>. Åtkomst 2014-09-28.
- Lotteriinspektionen (2014). Statistik per kvartal. <http://www.lotteriinspektionen.se/sv/Om-oss/Statistik/Statistik-per-kvartal/>. Åtkomst 2014-09-05.
- Lotteri og- stiftelsetilsynet (2012). Evaluering av forskrift om forbud mot betalingsformidling til pengespill uten norsk tillatelse. FOR 2010-02-19 nr 184.
- Parke, J. och Rigbye, J. (2014). Self-Exclusion as a Gambling Harm Minimisation Measure in Great Britain: An Overview of the Academic Evidence and Perspectives from Industry and Treatment Professionals. London: The Responsible Gaming Trust.
- Regeringsbeslut Fi2013/2704. Ansökan från AB Svenska spel om tillstånd enligt lotterilagen att anordna lotteri och vadhållning.

- Regeringsbeslut Fi2013/3313. Ansökan från AB Trav och Galopp om tillstånd enligt lotterilagen att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar.
- Regeringskansliet (2014). Mål för spelpolitiken. <http://www.regeringen.se/sb/d/5820/a/48777>. Publicerad 30 augusti 2005. Uppdaterad 28 november 2013. Åtkomst 2014-08-20.
- Remote Gaming Regulations (2011). Subsidiary legislation 438.04. Lotteries and gaming authority Malta.
- SOU 2006:11. Spel i en föränderlig värld. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:124. En framtida spelreglering. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:36. Svenska spels nätpoker – en utvärdering. Stockholm: Fritzes.
- SPER (2014a). Föreningen SPER:s standard för spelansvar: Ramverket, principerna och riktlinjerna som SPER:s medlemmar har förbundit sig till att engagera sig i och följa. April 2013, reviderad januari 2014.
- SPER (2014b). Ny expertgrupp granskar spelreklam. <http://www.sper.se/ny-expertgrupp-granskar-spelreklam/>, Åtkomst 2014-08-21.
- Spillemyndigheden (2013). Data for spilmarkedet - 4. kvartal 2012. <https://spillemyndigheden.dk/nyheder/data-spilmarkedet-4-kvartal-2012>.
- Svenska spel (2012). Ägaranvisning för AB svenska spel. Antagen vid bolagsstämma den 24 april 2012.
- Tengström, A. och Rybeck A-K. (2013). Kartläggning av spelansvarsåtgärder. Uppdrag åt Branschföreningen för onlinespel. Mazelab AB.
- Unibet (2014). Årsredovisning och bokslut 2013. Unibet Group plc.
- Williams, R. J. Rehm, J. och Stevens. R. M. G. (2011). The Social and Economic Impacts of Gambling. Final Report prepared for the Canadian Consortium for Gambling Research. March 11.



Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2014

- Goda år på ålders höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen.
- 3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups.
- Företagandets förutsättningar – En ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen.
- Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering.
- Konkurrens, kontakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi.
- Hållbara beräkningar – en ESO-rapport om att bedöma den offentliga sektorns finansiella hållbarhet.
- Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor.
- Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem.

2013

- Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.
- Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska.
- Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990–2009.
- Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering.

- Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur.
- Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet.
- The pension system in Sweden.
- Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer.
- Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster.
- Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner.

2012

- Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida.
- En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan.
- Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.
- Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.
- Samhällsekonomin på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan.
- Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen
- Lärda för livet? – en ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning
- Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande

2011

- UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.

- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning
- Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.
- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.
- Vården i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande – hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union – the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- ”Huru skall statsverket granskas?” – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School’s Need for Resources – A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993.
- Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet – en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna.

- Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU – en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? – en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? – en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga – en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner.

- Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Att ta sig ton – en ESO-rapport om svensk musikexport 1974–1999.
- Med backspegeln som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitiken som läroprocess.
- Med backspegeln som kompass – en ESO-seminarium om stabiliseringspolitik som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna – mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? – en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen – om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992.
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetsmått.
- Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960–1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.

- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeeffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyrga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.

- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkeförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitik.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.

- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetens utveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen – några idéskisser.
- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgifts-finansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitetens utveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960–1980.
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom armén och flygvapnet 1972–1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader – prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.



