

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 snedvriden 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.

