

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

Finansdepartementet

Yttrande över förslag till ändring i lagen om skatt på spel

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1 Förslag till statens budget, finansplan med mera avsnitt 12.20) aviserat att skatten på spel bör höjas. Budgetpropositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Sverigedemokraterna. I promemorian föreslås att punktskatten på spel höjs från 18 procent till 22 procent.

Förslaget medför ändringar i lagen (2018:1139) om skatt på spel.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det uppges i remissen att spelmarknaden i Sverige omreglerades den 1 januari 2019. En ny spelreglering infördes då bland annat genom införande av spellagen (2018:1138). Regleringen på spelmarknaden bygger på ett licenssystem som innebär att alla som tillhandahåller spel på den svenska spelmarknaden ska ha spellicens i Sverige. Vidare var avsikten att aktörer utan licens ska stängas ute från den svenska spelmarknaden.

Det uppges att i samband med omregleringen av spelmarknaden infördes lagen (2018:1139) om skatt på spel (LSS). Enligt 1 § LSS ska spelskatt betalas till staten för sådant licenspliktigt spel som tillhandahålls av en licenshavare enligt spellagen. Av 2 § LSS framgår dock att från spelskatt undantas spel enligt 6 kap. i spellagen. Det innebär att spelskatt inte tas ut på licenspliktiga spel som är förbehållna allmännyttiga ändamål. Spel som anordnas med licens enligt andra kapitel i spellagen, dvs. på den konkurrensutsatta spelmarknaden och de delar av marknaden där staten har behållit sin monopolställning, beskattas således oavsett vem som är licenshavare för spelet. Det gäller bland annat kasinospel, onlinebingo, penningautomater och värdeautomater.

Det uppges att ett av syftena med dagens spelreglering, liksom en del av målet för spelpolitiken, är att värna överskottet från spelverksamhet till det allmänna, genom att det bidrar till finansieringen av statlig verksamhet.

Vidare uppges det att regeringen i budgetpropositionen för 2024 har aviserat att skatten på spel bör höjas. En höjning av skatten på spel bör vara välavvägd för att undvika att det uppstår en stor negativ påverkan på andelen spel som sker hos de företag som har licens för spel i Sverige. En höjning från 18 till 22 procent uppges bedömas vara lämplig för att förstärka finansieringen av statlig verksamhet, utan att det leder till en för stor påverkan på företagen och skattebasens storlek. Punktskatten på spel föreslås därför höjas från 18 till 22 procent.

Regelrådet bedömer att det finns en tydlig beskrivning av vad som har föranlett förslaget.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det uppges i konsekvensutredningen att syftet med förslaget är att förstärka finansieringen av statlig verksamhet när skälen för försiktighet vid bestämmandet av skattenivån inte är lika starka som vid omregleringen av spelmarknaden. Den föreslagna höjningen av spelskatten bedöms vara välavvägd för att det inte ska uppstå en stor negativ påverkan på andelen spel som sker hos företag med spellicens i Sverige. Det finns dock fortfarande skäl till viss försiktighet vid fastställande av skattenivån. Detta eftersom det inte kan uteslutas att en större höjning av spelskatten, till exempel med en skattesats som uppgår till 30 procent, kan innebära en påtaglig effekt på såväl kanalisering som på skatteintäkterna från spelande i Sverige. Någon alternativ lösning har således inte identifierats.

Det uppges vidare att spellicensutredningen (SOU 2017:30) indikerar ett relativt stort intervall för olika skattningar av spelefterfrågans priselasticitet, från jämförelsevis prisokänslig till en väldigt priskänslig efterfrågan. Samtidigt har det inte framkommit att den skatthöjning som genomfördes i Danmark 2021 har haft någon tydlig effekt på skattebasen. Priskänsligheten torde vidare variera för olika spelformer, samt på kort och lång sikt. Åtgärder har även vidtagits för att försvåra för spelande hos bolag som inte har nödvändig spellicens i Sverige, dvs. behållning som inte träffas av skatten på spel. Vad som är ett rimligt antagande om priselasticitet för den svenska spelmarknaden är dock sammantaget oklart. Priselasticiteteten antas i beräkningen till -0,5, dvs. en prisokänslig efterfrågan på spel, och påverkan på skattebasen antas ske direkt. Bedömningen är att en procentuellt sett relativt stor skatteförändring kan förväntas påverka skattebasen negativt. Samtidigt bör effekten på skattebasen inte vara avsevärd, åtminstone inte i närtid. Med andra ord, skatteintäkterna antas öka när skattenivån höjs, men skattebasen förväntas samtidigt minska något.

I beräkningarna tas också hänsyn till att den största aktören på spelmarknaden, AB Svenska Spel, är ett statligt bolag. Det överskott som Svenska Spel årligen levererar in till statskassan antas minska proportionellt med punktskattekostnaden, dvs. statens totala intäkt från Svenska Spel bedöms, allt annat lika (utöver de effekter som ett förändrat beteende hos spelarna medför), inte påverkas. Därutöver tas hänsyn till bolagsskatteeffekt för Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG). Övriga aktörer antas, i allt väsentligt, inte inkomstbeskattas i Sverige. Dessa aktörer bedöms därför endast betala spelskatt (bruttoeffekten är därmed densamma som nettoeffekten).

Regelrådet finner att förslagsställaren övervägt möjliga effekter vid fastställande av skattenivån. Det framgår att ingen alternativ lösning identifierats. Regelrådet konstaterar att

det går att sluta sig till att om förslagsställarens förslag inte genomförs (och ingen annan åtgärd heller vidtas) består den aktuella situationen och intäkterna från spelbranschen till det allmänna inte ökar.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det uppges i konsekvensutredningen att bestämmelserna i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt inte utgör hinder för förslaget om en förändrad skattesats (se prop. 2017/18:220 s. 257). Förslaget bedöms även i övrigt vara förenligt med EU-rätten.

Regelrådet finner ingen anledning att ifrågasätta förslagsställarens uppgifter.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det uppges i remissen att det bedöms angeläget att den höjda spelskatten träder i kraft så snart som möjligt. Samtidigt behöver aktörerna på spelmarknaden viss tid för anpassning inför höjningen av spelskatten. Mot den bakgrunden föreslås att lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2024.

Det uppges vidare att för att klargöra vilken skattesats som ska tas ut för äldre beskattningsperioder bör även övergångsbestämmelser införas. De äldre bestämmelserna bör fortfarande gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Det föreslås därför att det samtidigt införs övergångsbestämmelser som innebär att spelskatt fortfarande betalas med 18 procent av behållningen för de kalendermånader som infaller före den 1 juli 2024.

Det uppges i konsekvensutredningen att förslaget inte bedöms kräva informationsinsatser utöver de som normalt sker vid lagändringar. De förändringar som Skatteverket behöver göra ingår i den anpassning som årligen görs på grund av ny eller förändrad lagstiftning och kostnaderna kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Regelrådet finner att förslagsställaren övervägt tidpunkten för ikraftträdande. Beskrivningen är tillräcklig. Det finns också en bedömning av informationsbehovet, som är tillräckligt tydlig.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det uppges i konsekvensutredningen att enligt Spelinspektionen hade 63 aktörer i augusti 2023 en aktiv licens för kommersiellt onlinespel eller vadhållning. Därutöver har 21 aktörer licens för landbaserade kommersiella spel (till exempel restaurangkasinon), 2 aktörer licens för spel på fartyg i internationell trafik samt 2 aktörer licens för statligt spel. Sammantaget bedöms därmed 88 aktörer påverkas av föreslagen skattehöjning.

Vidare uppges det att storleken på företagen varierar avsevärt. Den största aktören på spelmarknaden är statliga Svenska Spel, vars dotterbolag Casino Cosmopol AB är den andra statliga licenshavaren. Svenska Spels marknadsandel har minskat något efter det att spellicenssystemet infördes men uppskattades av Statskontoret i rapporten Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden (2022:5) 2021 till 29 procent av den totala omsättningen på spelmarknaden (inkl. spelföretag utan licens), som under året uppgick till 28,4 miljarder kronor. En annan betydande aktör är hästsportens spelbolag Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG). Med utgångspunkt i hur stor andel av spelskatten som respektive aktör betalar kan Svenska Spels marknadsandel på den reglerade spelmarknaden 2022 uppskattas till 36 procent och ATG:s till 23 procent. Övriga aktörer svarade 2022 därmed för resterande 41 procent av skatteintäkterna. Enligt Statskontoret svarade de fem största licenshavarna, av totalt 66 aktörer, i slutet av 2021 för 67 procent av omsättningen för kommersiella onlinespel och vadhållning. Nästa fem aktörer i storleksordning bedömdes då av Statskontoret svara för 12 procent av omsättningen. Övriga 56 aktörer bedömdes därmed stå för drygt 20 procent av den totala omsättningen för kommersiella onlinespel och vadhållning. Den samlade bilden av den reglerade och konkurrensutsatta spelmarknaden är därmed att det finns ett fåtal stora aktörer som svarar för en stor andel av spelandet och ett flertal aktörer med relativt låga marknadsandelar. Enligt Statskontoret har fördelningen mellan stora och små aktörer varit ungefär densamma sedan slutet av 2019. De senaste åren har antalet aktörer som erbjuder kommersiellt onlinespel eller vadhållning minskat något samtidigt som totalomsättningen och skatteintäkterna har ökat. Därmed bedöms det primärt vara mindre aktörer som har lämnat marknaden.

Regelrådet konstaterar att förslagsställaren redovisat antalet företag och visar på storlek genom hur stor andel av spelbranschens omsättning de står för. Möjligen hade transparensen i konsekvensutredningen ökat med tydligare exempel på de minsta företagens storlek. Det går att räkna ut att åtminstone några av företagen borde vara åtskilligt mindre än Svenska spel, i vart fall i omsättning räknat. Vad som inte går att uppfatta är om det 56 aktörerna är sinsemellan lika små eller om det exempelvis finns en halvstor och 55 mikroföretag. Det är stor skillnad mellan situationerna och framför allt i förhållande till att det saknas information om särskild hänsyn till små företag. Det är också uppenbart av sammanhanget att den bransch som berörs direkt är spelbranschen.

Regelrådet finner att förslagsställarens tydligt redovisat berörda företag utifrån antal, storlek och bransch.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det uppges i konsekvensutredningen att sammansättningen av statens intäkter från spelmarknaden har förändrats i och med omregleringen. Tidigare bestod intäkterna till huvuddelen av inlevererat överskott från Svenska Spel och det var i allt väsentligt endast ATG (lotteriskatt) och restaurangkasinon (skatten på spelbord) som betalade skatt. Efter omregleringen kommer intäkterna i huvudsak från skatten på spel även om Svenska Spel normalt fortsatt levererar in betydande intäkter från sitt överskott.

Det uppges att förslaget bedöms påverka fördelningen mellan överskott och skatt för Svenska Spel och leda till att skatteandelen ökar, men det samlade uttaget från koncernen förväntas i princip vara oförändrat. För ATG påverkas det totala skatteuttaget och för övriga aktörer, som i allt väsentligt inte bedöms betala någon bolagsskatt i Sverige, ökar kostnaden för skatt på spel. Givet att marginalerna för onlinespel och vadhållning bedöms vara begränsade förväntas skattehöjningen, åtminstone delvis, resultera i att återbetalningsgraden

för onlinespel för berörda aktörer kommer att minska. Det vill säga, skatthöjningen förväntas i hög grad övervältras till spelarna i termer av ett högre pris på spel. Det medför att de berörda företagens konkurrenssituation för framför allt kommersiellt onlinespel och vadhållning riskerar försämrars gentemot aktörer som agerar utanför den svenska spelregleringen. Det samlade uttaget av spelskatt beräknas öka med 953 miljoner kronor per år, men eftersom delar av de ökade skattekostnaderna innebär en ökad beskattning av det statliga bolaget Svenska Spel och punktskatten är en avdragsgill kostnad för ATG, som är den andra aktör som bedöms betala bolagsskatt, beräknas de berörda företagens nettokostnad öka med 539 miljoner kronor på årsbasis. Förslagsställaren redovisar i tabellform för att en höjning av skattenivån på spel med 4 procentenheter bedöms öka statens skatteintäkter med 0,27 miljarder 2024 (halvårseffekt), åren därefter bedöms skatteintäkterna öka med cirka en halv miljard kronor per år.

Det uppges att eftersom förslaget innebär en ändring av skattenivån för en befintlig skatt bedöms inte aktörernas administrativa börda påverkas nämnvärt. Förslaget påverkar också spelbolag av olika storlek på motsvarande sätt. Åtgärder särskilt riktade mot mindre aktörer på spelmarknaden bedöms därför inte vara motiverade.

Det uppges att ATG ägs av trav- och galoppsportens huvudorganisationer; Svensk Travsport (majoritetsägare) och Svensk Galopp. Eftersom förslaget innebär att beskattningen av ATG:s behållning ökar leder det, allt annat lika, till minskade överskott som kan återföras till trav- och galoppsporten.

Regelrådet finner denna beskrivning tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Som tidigare refererat av förslagsställaren, förväntas skatthöjningen övervältras till spelarna genom att priset på spel höjs. Det medför att de berörda företagens konkurrenssituation för framför allt kommersiellt onlinespel och vadhållning riskerar försämrars gentemot aktörer som agerar utanför den svenska spelregleringen.

Det uppges vidare i konsekvensutredningen att kanaliseringsgraden, det vill säga den andel av det totala spelandet på den konkurrensutsatta marknaden som sker hos spelföretag med licens i Sverige, förväntas sammantaget påverkas negativt då spelarna i viss utsträckning förväntas anpassa sitt beteende till den högre prisnivån. Därför förväntas den totala behållningen från de konkurrensutsatta spelen minska. Det är därför angeläget att arbetet mot olaglig spelverksamhet förstärks så att en hög andel spel fortsatt sker hos spelföretag som följer svensk spellagstiftning. I budgetpropositionen för 2024 föreslås ökade anslag för Spelinspektionen och Finansinspektionen för att bland annat förstärka arbetet mot olaglig spelverksamhet. Ökade medel för tillsyn tillsammans med de regeländringar som har genomförts på senare tid för att försvåra för spel hos bolag utan nödvändig licens, till exempel genom regeringens proposition Åtgärder för att säkerställa en sund och säker spelmarknad (prop. 2022/23:33), bedöms bidra till att stärka incitamenten för spelbolag att verka inom ramen för den svenska spelregleringen.

Det uppges att för enskilda spelare bedöms den föreslagna skatthöjningen leda till ett högre pris på spel hos licenserade spelbolag som agerar på den konkurrensutsatta delen av

marknaden. Relativprisförändringen antas leda till vissa beteendeförändringar genom ett ökat spelande hos spelbolag som agerar utanför den svenska spelregleringen eller genom minskat spelande.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att den relativa konkurrenskraften hos företag på spelmarknaden kan påverkas. Såvitt Regelrådet kan förstå är den potentiella konkurrensen global. En fråga blir vilka effektiva möjligheter som finns att motverka illojal konkurrens. Det hänvisas till vidtagna åtgärder av olika slag. Konsekvensutredningen skulle ha kunnat vinna i tydlighet om det klarlades exempel på vilket sätt som incitamenten för spelbolag att verka inom ramen för spelregleringen har stärkts. Detta mot bakgrund av att det framstår som förhållandevis enkelt för en spelare att söka sig till digitala spelleverantörer som erbjuder spel som inte uppfyller de svenska kraven. Att beskrivningen hade kunnat vinna på ytterligare förtydligande hindrar emellertid inte att även befintlig beskrivning kan anses innehålla tillräcklig information

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det uppges i konsekvensutredningen att förslaget inte bedöms påverka sysselsättningen eller inflationen nämnvärt. Vidare uppges det att förslaget inte heller bedöms ge upphov till nämnvärda miljöeffekter. Förslaget bedöms inte direkt påverka kommuner och regioner. Förslaget bedöms inte heller påverka den kommunala självstyrelsen.

Regelrådet har för egen del inte kunnat se någon ytterligare påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det saknas information om särskild hänsyn till små företag.

Regelrådet gör följande bedömning. En konsekvensutredning bör innehålla en redovisning på denna punkt om det inte är uppenbart omotiverat. Exempelvis skulle ett fall där det är uppenbart omotiverat kunna vara en bransch där det inte finns små företag på marknaden. Det är inte självklart att detta gäller för spelmarknaden. Därmed hade en beskrivning varit motiverad. Om det skulle vara förslagsställarens bedömning att det inte är ändamålsenligt att ta särskild hänsyn till små företag, hade detta kunnat anges och förklaras. Det har inte gjorts och Regelrådet finner därmed att utebliven redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet konstaterar att förslaget är en politisk överenskommelse om att höja skatten på spel från 18 till 22 procent. Det saknas information om särskild hänsyn till små företag vilket gör denna delaspekt bristfällig. Regelrådet kan även konstatera att kvalitén på konsekvensutredningen hade förbättrats med tydligare redovisning av vad berörda företag har för möjligheter vad avser konkurrensförhållandena. Övriga punkter i

konsekvensutredningen redovisas på ett godtagbart sätt, och utifrån Regelrådets erfarenhet på ett tydligare sätt än vad som har skett under de senaste åren.

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

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 6 december 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Josefina Brzezinska.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Josefina Brzezinska
Föredragande