



Stockholm 2017-08-04

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande över En omreglerad spelmarknad, SOU 2017:30, referens Fi2017/01644/OU

Svensk Galopp (SG) inkommer härmed med yttrande över förslagen i betänkandet En omreglerad spelmarknad, SOU 2017:30. Yttrandet är till största del gemensamt med Svensk Travsport (ST) och till vissa delar med ATG.

Sammanfattning

SG och ST anser att betänkandet innehåller en grundlig och genomarbetad analys av den svenska spelmarknaden och kan ligga till grund för en omreglerad spelmarknad från och med 2019.

Det är ytterst angeläget att tidplanen hålls.

Trav- och galoppsportens finansiering bygger på att sporterna garanteras en rimlig del av spelomsättningen för att kunna överleva och utvecklas. SG och ST kräver därför att en marknadsavgift införs för spelbolag för att få arrangera spel på SG:s och ST:s tävlingar. Avgiften skapar dels lika villkor för hästspelsbolagen, dels finansieras kostnader som uppkommer i samband med tävlingar, vilka är av gemensamt intresse för både sporten och spelbolagen.

Vinståterbetalningsnivåer för konkurrensutsatta spel ska införas för att trygga en långsiktig ekonomisk utveckling för trav- och galoppsporten, utifrån ett spelansvarsperspektiv och för att bibehålla skatteutrymmet.

SG och ST anser att HNS verksamhet är mycket betydelsefull för hästnäringen och i en licensmarknad som stärker trav- och galoppsportens förutsättningar är vi positiva till en fortsatt finansiering av HNS, under förutsättning att den hänger samman med krav på att en marknadsavgift införs. Finansieringen av HNS bestäms då genom att en viss andel tas från det samlade spelet på hästar.

Allmänna utgångspunkter för en ny spelreglering, Kap 7

SG och ST delar uppfattningen att spelregleringen måste vara långsiktigt hållbar. För systemets legitimitet, fortsatt finansiering av allmännyttiga ändamål och hästsport samt av konsumentskyddskäl är det viktigt att en hög kanalisering uppnås.

Ramlag, Kap 8

SG och ST delar i likhet med ATG utredarens bedömning att en ny spellag bör utformas som en ramlag samt anser att avgränsningen om vad som ska beslutas av riksdagen, och vad som bör delegeras till regering och myndighet är rimlig. Spelmarknaden kommer vara förändringsbenägen och det är angeläget att regleringen kan justeras på ett snabbare sätt än genom processer som kräver ändring av lag, med den tidsfördröjning som den naturligen för med sig.

SG och ST vill dock framhålla att det är viktigt att regleringen i sin helhet är transparent och bidrar till en hög rättssäkerhet. Det innebär att regleringen måste vara tillräckligt detaljerad och tydlig så att aktörerna på marknaden enkelt kan förstå vilka krav som uppställs.

SG och ST ser positivt på förslaget att ATG:s verksamhet ska lagregleras och tillståndsprövas på samma sätt som övriga aktörers verksamheter och inte längre vara hänvisad till att få tillstånd av regeringen med stöd av en undantagsbestämmelse i lagen.

Förväntningarna och kraven på juridisk, teknisk och ekonomisk kompetens på den framtida Spelmyndigheten är mycket höga. Myndigheten måste vidare ha en hög integritet för att inte riskera trovärdigheten i sina beslut. Det är därför viktigt att det tillförs resurser så att myndigheten kan rekrytera rätt kompetens.

Lagens syften, Kap 9

SG och ST ställer sig bakom det övergripande syftet med lagen är att spel om pengar ska anordnas sunt och säkert under statlig kontroll och att endast spel med tillstånd ska få tillåtas. Det är en grundläggande förutsättning för spelbranschens trovärdighet och överlevnad att de spel som tillhandahålls är säkra och inte kan manipuleras.

Hög kanalisering är viktig, men SG och ST ifrågasätter lämpligheten att i lag ange kanalisering som ett grundläggande syfte med regleringen.

Spelformer som ska konkurrensutsättas, Kap 11

SG och ST ser positivt på att den föreslagna licensen för att tillhandahålla och anordna spel på framtida händelser gäller oavsett om spelet sker landbaserat eller online och att det kan omfatta så vitt skilda företeelser som sporthändelser, hästtävlingar, riksdagsval eller sångtävlingar, samt vadhållning på elektroniskt simulerade sporthändelser.

SG och ST anser att självbetjäningautomater under kontrollerade former och med identifierade kunder ska tillåtas på platser där evenemanget genomförs, till exempel på trav- och galoppbanor och fotbollsarenor.

SG och ST är direkt emot utredningens förslag att spelbolag inte ska behöva betala ersättning genom en marknadsavgift till hästsporten för att erhålla licens för spel på hästar. Detta är vår viktigaste invändning mot utredningens förslag.

Mot bakgrund av att trav- och galoppsporten alltid varit helt beroende av spelintäkter och det faktum att andra länder fått sina ersättningsmodeller för hästsporten godkända som förenliga med EU:s regler om statsstöd anser SG och ST att en marknadsavgift ska införas i Sverige.

Syftet med marknadsavgiften är att säkerställa det kretslopp som såväl spelbolag som sporterna är helt beroende av. Det görs genom en rättvis fördelning av finansieringsansvaret för SG:s och ST:s tävlingar och säkerställer en rättvis konkurrens mellan spelbolagen. Exempel på kostnader som godkänts i andra länder i samband med omreglering av spelmarknaden är prisedel till hästägare, uppfödare, kuskar/tränare/ryttare och arrangörskostnader (drift av huvudkontor, banor, personal, marknadsföring, underhåll, bildupptagning och bildspridning samt dopningsskydd och utbildning).

En marknadsavgift kan till exempel beräknas enligt följande formel:

Kostnader av gemensamt intresse – egna intäkter/insatser vid totalisatorspel = nivån på avgiften i procent.

Avgiften baseras på uppgifter från SG och ST och bestäms av Spelmyndigheten, som kvartalsvis samlar in och fördelar medel till SG och ST i förhållande till deras andel av spelet. Tillgången till infrastruktur och delar av SG:s och ST:s immateriella rättigheter (startlistor, resultat, grundläggande sportdatahistorik) bör kopplas till marknadsavgiften, medan ljud- och bildrättigheter och andra specifika paketeringar ska vara föremål för särskilda överenskommelser med varje aktör.

SG och ST vill understryka att utredarens förslag de facto skapar olika villkor på spelmarknaden, där enbart ett spelbolag (ATG) behöver bidra till kostnaderna för SG:s och ST:s tävlingar. Övriga spelbolag tillåts gratis profitera på tävlingarna, om de så önskar. ATG, som dessutom belastas med drygt fyra gånger högre bolagsskatt än till exempel spelbolag med säte på Malta, missgynnas därmed ytterligare ur ett konkurrensperspektiv.

SG och ST känner stor oro för att trav- och galoppsportens intäkter från hästspel sannolikt minskar avsevärt om utredarens förslag genomförs eftersom en växande andel av hästspelmarknaden inte kommer erlagga en marknadsavgift på spel och att ATG:s överskott samtidigt minskar.

SG och ST vill till detta tillägga att dessa negativa konsekvenser förstärks ytterligare genom förslaget att inte införa vinståterbetalningstak (se vidare vårt yttrande under kap 14).

När villkoren för spel på hästar regleras är det en fundamental utgångspunkt att trav- och galoppsporten alltid varit helt beroende av spelintäkterna. SG och ST finner därför anledning att utveckla argumentationen eftersom sporternas överlevnad och förmåga att bidra till en positiv samhällsutveckling direkt kan kopplas till dessa intäkter. Det är således en viktig vetskap att trav- och galoppsporten vilar på helt andra grunder än till exempel fotboll och ishockey som inte är beroende av pengar från spel.

Den hävdvunna kopplingen mellan spelintäkter och trav- och galoppsportens och hästnäringens finansiering är nästan hundra år gammal. Finansieringsfrågan var helt central när riksdagen beslöt att tillåta spel på hästar 1923 och även när riksdagen beslöt att bilda hästsportens eget spelbolag ATG 1974.

Modellen är inte unik för Sverige utan vedertagen och framgångsrik för hästsporten i många länder. Den bygger på att sporterna garanteras en rimlig del av spelomsättningen för att kunna överleva och utvecklas. Utredarens förslag innebär att modellen överges för alla spelbolag utom ATG. SG och ST beklagar att utredaren anmäler svårigheter och anger tidsbrist som skäl för att inte ta fram en ersättningsmodell.

SG och ST vill erinra om att det finns fungerande lösningar hos länder som genomfört omreglering av spelmarknaden som kan anpassas till svenska förhållanden. Ett världsledande hästsportland som Frankrike har till exempel insett kopplingen mellan spel och hästnäring. Spelbolag erlägger där cirka 6 procent av bruttoomsättningen i en ersättning. Lösningen har godkänts av EU och liknande lösning är genomförd i Finland och i Danmark pågår arbetet att införa en 8-procentig ersättning.

Att tillhandahålla högkvalitativ hästsport som spelobjekt inom den nya regleringen innebär att SG och ST tar ansvar för en omfattande verksamhet med höga kostnader. Det förutsätter bland annat att hästar föds upp, efterfrågas, tränas och tävlar på tävlingsbanor landet runt. I det symbiotiska förhållandet mellan sport och spel kommer intäkterna från två med varandra kommunicerande kärn: pengar från spelet och hästägarna. Om intäkterna från spel går ned minskar automatiskt prisedel och förutsättningarna att arrangera tävlingar. Därmed sjunker antalet hästägare och efterfrågan på hästar och underlaget att arrangera tävlingar ned i en negativ spiral. Just detta beskrevs i Trav- och galoppportutredningen (Ds Jo 1972:8) vilket ledde till riksdagsbeslutet att skapa ATG, utan vilken trav- och galoppporten förtvinat.

Kostnaderna för sporten och dess utövare kan i huvudsak beskrivas på följande sätt:

- 1) Uppfödning och import av hästar till tävlingarna. Varje år tävlar cirka 13 000 hästar som gör 110 000 starter i nästan 10 000 lopp. Den svenska trav- och galopphestuppfödningen producerar varje år omkring 4 000 hästar. Kostnaden per häst innan den kan sättas i träning kan estimeras till 130 000 kronor eller över 500 miljoner per kull.
- 2) Kostnaden att hålla en tävlingshäst kan variera mycket beroende på om den tränas professionellt eller av amatörer samt hur många lopp den deltar i, veterinärkostnader, transporter, försäkringar etc. Omkring 20 000 hästar är i träning och ett riktvärde på månadskostnader på 10 000 -15 000 kronor ger årliga kostnader på cirka 3 miljarder kronor för hästägarkollektivet. Hästarna tävlar om cirka 800 miljoner kronor som kommer från ATG:s överskott. Kostnadsteckningen för hästägarkollektivet har beräknats till 25-30 procent.
- 3) Tävlingskostnaderna på landets 37 trav- och galoppbanor uppgick 2016 till 450 miljoner kronor. Där ingår bland annat stallar, banskötsel, publikanläggningar, utbildnings- och ungdomsverksamhet.
- 4) Trav- och galoppförbunden ST och SG är huvudorganisationer som leder, organiserar och utvecklar sporterna, samt fungerar som serviceorgan. Här ingår bland annat regelverk, tävlingsplanering, avel, stamboksföring, avräkningar, in- och utbetalningar, debiteringssystem, registreringar, licenser, utbildningar, marknad och kommunikation. Kostnaderna uppgår till 115 miljoner kronor.
- 5) Kanal 75 producerar bilder till samtliga tävlingar med spel till olika medier, vilket är en förutsättning för att kunna sälja spel och skapa intresse för trav- och galoppporten. Kanal 75:s kostnader uppgår till cirka 250 miljoner.
- 6) Därutöver finns ett viktigt allmännyttigt perspektiv där trav- och galoppporten med 50 miljoner kronor till HNS bidrar till utbildning, ungdomsverksamhet och forskning. I en SLU-utredning

konstateras att trav- och galoppsporten genom sitt spelbolag ATG utgör den ekonomiska motorn inom hästnäringen som genererar cirka 30 000 jobb.

7) ATG står för vissa gemensamma kostnader för sporterna (bl.a. IT, sportdata, service, HR).

SG och ST delar inte uppfattningen att möjligheter att sälja bild- och ljudrättigheter samt sportinformation till spelbolag motsvarar de värde som en reglerad marknadsavgift skulle ge. Dessa rättigheter kan dessutom lätt kringgåas om de inte knyts till krav på en marknadsavgift för att få licens. SG och ST riskerar därmed fortsatt bära alla, eller nästan alla, kostnader för tävlingsarrangemang, infrastruktur, bildsändningar av våra tävlingar och sportdata.

Det är viktigt tillägga att trav- och galoppsporten inte som andra sporter erhåller några statliga eller kommunala stöd utan kommer fortsatt ha omfattande kostnader för att kunna erbjuda spel på hästar till spelbolagen på en licensmarknad.

SG och ST instämmer med utredaren att skatteeffekter och nya spelmöjligheter för ATG kan generera nya intäkter. Det är dock mycket svårt att beräkna vad en satsning på sportspel och internationell expansion kräver för investeringar och eventuellt kan ge i utbyte i ett längre perspektiv. Det framstår som oansvarigt att räkna hem intäkter därifrån i detta skede.

Utbudet av spel på hästar

SG och ST delar förslaget att vadhållning på svenska hästlopp enbart får ske på lopp som anges i SG:s och ST:s kalendrar.

SG och ST har förståelse för att även spel med fasta odds ska vara tillåtet, men ser risker till så kallad matchfixning eller uppgjorda lopp som är förknippade med det spelsystemet.

Det är en grundläggande förutsättning för spelbranschens trovärdighet och överlevnad att de spelformer som tillhandahålls också är säkra och svårligen kan manipuleras. Att antalet svenskar som spelar fortlöpande minskat under 2000-talet och att branschen får låga omdömen i mätningar visar på vikten att förtroendet för spelbranschen stärks på en licensmarknad,

SG, ST och ATG har under lång tid byggt upp ett starkt förtroende bland allmänheten avseende spelsäkerhet och sunda spelformer genom den transparenta totalisatormodellen samt ett hästvårdsarbete som anses världsledande.

Trav- och galoppsporten vilar på totalisatorn, en spelmodell som varit ytterst framgångsrik ur spelsäkerhetssynpunkt och som finansieringsmodell. Totalisatormodellen innebär att spelarna slår vad med varandra. Från den totala spelsumman görs ett avdrag. En del av detta är lagstiftad skatt, en del går tillbaka till sporten för att betala administration av spelet, men framför allt för att finansiera hästsporten, som exempelvis prispengar, skötsel och underhåll av travbanor, stöd till avelsverksamhet, utbildning, ungdomsverksamhet, forskning mm.

Spelsäkerheten är en viktig del när man skall förklara totalisatormodellens alla framgångar och fördelar. All information om omsättning, vinstutdelning, odds, totaler etc. är öppna och offentliga för media och allmänhet. Försök till manipulationer och bedrägerier kan avslöjas genom den öppenhet som genomsyrar totalisatormodellen. Även försök till spelvinster genom uppgjorda lopp och liknande fusk kan avslöjas av öppenheten i totalisatormodellen.

Legitimiteten och förtroendet för svensk galoppsport och vår spelsäkerhet är mycket hög tack vare totalisatormodellen.

SG och ST står fast vid att förtroendet för sport och spel kan bibehållas genom att vi fortsatt ges rådighet över vår egen sport. Det innebär att vi ska kunna förbjuda uppenbart osunda och lättmanipulerade spelformer. Exempel på sådana är head to head, vem som leder vid en viss punkt i loppet, spel på domslut etc.

SG och ST vill göra uppmärksamt att ett antal uppgjorda lopp i Sverige snabbt skulle riskera slå sönder allmänhetens förtroende för spel på hästar och därmed också förutsättningarna för sporterna. Det är positivt att Spelmyndigheten föreslås ansvara för en nationell plattform mot spelrelaterad manipulation av idrottsresultat, s.k. matchfixning, och vi utgår från att hästsporten får delta i detta arbete.

SG och ST inser att förslaget dessutom innebär att andra länders hästlopp, vid sidan av SG:s och ST:s tävlingar, kan erbjudas svenska kunder på en licensmarknad. Det kräver en kontroll att de mest elementära kraven finns på plats, nämligen djurskydd, dopningregler, bildbevakning av loppet, domarfunktioner etc.

Av ovan nämnda skäl är SG och ST med sin marknadskänedom bäst lämpad att avgöra lämpligheten av utländska tävlingar och spelformer och vi föreslår att i instruktionen till Spelmyndigheten anges att denna ska inhämta SG:s och ST:s yttrande vid prövning av lämpligheten att anordna spelformer på såväl svenska som utländska hästtävlingar.

Det är angeläget för ATG att kunna fortsätta med upparbetade internationella samarbeten. Därför ser SG och ST i huvudsak positivt på förslaget om internationellt samarbete, men vill framhålla att en lämpligare ordning är att ha tydliga, transparenta och stränga krav för vad som ska gälla för internationellt samarbete och om ställda krav uppfylls ska samarbetet vara tillåtet, istället för en geografisk begränsning för vilka länder som samarbete får ske med.

Vinståterbetalning, Kap 14

SG och ST säger nej till förslaget att vinståterbetalningsprocenten för konkurrensutsatta spel inte regleras och föreslår att en vinståterbetalningsnivå för varje spelform införs, med ett maximalt tak på 90 procent.

Som tidigare beskrivits i vårt yttrande (se kapitel 11) kommer trav- och galoppsportens intäkter nästan uteslutande från spel på hästar. Spelformerna har fram till nu reglerats för att säkerställa en långsiktig ekonomisk utveckling för trav- och galoppsporten, för skatteintäkter och utifrån ett spelansvarsperspektiv.

Oreglerade vinståterbetalningsnivåer kommer utan tvekan påverka marginalerna för ATG och därmed minskar automatiskt hästsportens intäkter. Regler för vinståterbetalning på SG:s och ST:s tävlingar bör därför knytas till krav på en marknadsavgift för att erhålla spellicens för hästar.

Med fri prissättning på spel öppnas vidare möjligheter att till exempel i samband med särskilt betydelsefulla tävlingar med stort sportligt värde och hög omsättning starta priskrig och tillfälligt erbjuda uppemot 100 procent i återbetalning till spelarna. SG och ST vill peka på att sådana fientliga aktioner riskerar förorsaka stora negativa effekter för trav- och galoppsportens ekonomi.

SG och ST anser vidare att fri prissättning på spel riskerar ökat problemspelande, framförallt för de spelformer som sker under en lång tid. Ett tak på vinståterbetalningsnivån skulle därför vara en betydande spelansvarsgärd.

Fri prissättning får även negativa konsekvenser för det vinstutrymme som är beskattningsbart.

Skulle utredningens förslag att inte reglera vinståterbetalningsnivåerna för de konkurrensutsatta spelen genomföras är det, enligt SG:s och ST:s mening, angeläget att regeringen har en generell rätt att meddela föreskrifter om insatser, vinster och vinståterbetalningsnivåer. En sådan delegation skulle ge utrymme för att relativt skyndsamt korrigera en situation där utvecklingen av sportens intäkter, antalet problemspelare blivit otillfredsställande till följd av att en alltför stor priskonkurrens uppstått.

Statens roll på spelmarknaden, HNS Kap 27

Hästsportens Nationella Stiftelse (HNS) är idag helt finansierad (50 mkr) genom trav- och galoppsportens avtal med staten och häri ingår ett stort ansvar för utbildning och de tre riksänläggningarna Wången, Strömsholm och Flyinge. Utbildningsverksamheten har bidragit till hästsportens stora sportsliga framgångar, att göra svarta jobb vita och har förbättrat hästnäringens anseende på arbetsmarknaden. Kravet på att SG och ST genom ATG finansierar HNS upphör i en licensmarknad. Det finns inget utrymme att inom spellagstiftningen påföra trav- och galoppsporten krav att ekonomiskt stödja annan hästsport.

SG och ST anser dock att HNS verksamhet är mycket betydelsefull för hela hästnäringen och i en licensmarknad som stärker trav- och galoppsportens förutsättningar ställer vi oss positiva till en fortsatt finansiering av HNS. En försämrad ekonomi minskar självklart möjligheten och föresatsen att stödja annan verksamhet än den egna.

Med hänsyn tagen till hästnäringens betydelse är SG och ST beredd att bidra till en långsiktig finansieringslösning under förutsättning att den hänger samman med krav på en marknadsavgift, som beskrivs i vårt yttrande under kapitel 11. Finansieringen av HNS bestäms då genom att en viss andel tas från det samlade spelet på hästar.

Konsekvensanalys, Kap 32

Beskrivningen av utredningsförslagets konsekvenser för hästsporten är inte helt korrekt. Antagandena utgår från att samtliga spelföretag som vill bedriva vadhållning på hästtävlingar de facto erlägger någon form av ersättning till hästsporten, något som är högst osäkert då det inte är ett uttryckligt krav enligt lagförslaget.

Uppgifterna om de medel hästsporten får i dag från ATG har felaktigt angetts till 1,7 miljarder, korrekt uppgift är cirka 1,5 miljarder. Dessa medel går vidare främst till prismedel och endast en mindre del till anläggningarnas kostnader. Även kravet på inkomstbeskattning/bolagsskatt innebär olika villkor på spelmarknaden och kommer att minska ATG:s konkurrensförmåga och resultat och därmed de medel som kan komma hästsporten till del.

SG och ST håller med om att oreglerade vinståterbetalningsnivåer gör att priskonkurrens uppstår. Däremot haltar resonemanget, om att den ökade konkurrensen på sikt kommer att leda till önskad jämvikt i vinståterbetalningsnivåerna, när det gäller vadhållning på hästtävlingar. Uppstår en priskonkurrens minskar intäkterna för ATG och därmed medlen som kan gå till sporten.

ATG:s minskning uppvägs med stor sannolikhet inte av de intäkter som kan erhållas från nya aktörer med hästspel och intäktsmöjligheterna från sportspel/internationellt är mycket svårbedömda. För att hästsporten även fortsättningsvis ska ha förutsättningar att tillhandahålla högkvalitativa tävlingar behöver den få tillräckliga medel från spelet för att fortsatt ha finansiell trygghet i framtiden. Det är

därför nödvändigt att en viss gräns för vinståterbetalning upprätthålls för att inte hästsportens ekonomi kraftigt skall försämrans.

Till stor del till följd av spelmonopolets haveri har travsportens utveckling under 2000-talet ur många aspekter varit negativ. Utländska spelbolag har kunnat härja fritt och de har tagit över 55 procent av onlinemarknaden, inte betalat ersättning till hästsporten eller skatt i Sverige och har marknadsfört sig utan restriktioner. ATG som är belastad med världens högsta skatt på trav- och galoppspel och med begränsade möjligheter till marknadsföring och spelutveckling har fått det allt svårare i den snedvridna konkurrensen. Under perioden 2000-2016 har prismedlen till sporten ökat med endast 8 procent, medan KPI stigit med 20 procent. Följden har blivit att antalet hästar och aktiva utövare minskat med 35 procent. Det är uppenbart av hästsporten behöver större resurser för att vända den negativa trenden i en ny reglering än de som utredaren beskriver.

Övrigt

I övrigt instämmer SG och ST i det yttrande som lämnats av vårt spelbolag ATG.



Lars Nordström

Ordförande, Svensk Galopp



Ulf Hörnberg

VD, Svensk Galopp