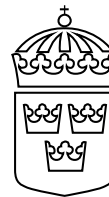


Regeringens proposition

2023/24:74



Höjd spelskatt

Prop.
2023/24:74

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 22 februari 2024

Elisabeth Svantesson

Niklas Wykman
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att punktskatten på spel höjs från 18 procent till 22 procent av behållningen för varje beskattningsperiod. Förslaget medför ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel.....	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Bakgrund och gällande rätt	5
5	Höjd skatt på spel.....	6
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	9
7	Konsekvensanalys.....	9
7.1	Syfte och alternativa lösningar	9
7.2	Offentligfinansiella effekter	10
7.3	Effekter för företagen	11
7.4	Effekter för enskilda.....	13
7.5	Effekter för statliga myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna.....	14
7.6	Förslagets förenlighet med EU-rätten	15
7.7	Förslagets förenlighet med målet på spelmarknaden.....	15
7.8	Övriga effekter	15
8	Författningskommentar	16
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Höjd spelskatt	18
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	19
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 februari 2024		20

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2023/24:74

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (2018:1139) om skatt på spel ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

	9 §	
Spelskatt ska betalas med 18 procent av behållningen för en beskattningsperiod.		Spelskatt ska betalas med 22 procent av behållningen för en beskattningsperiod.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 12.20) gjort bedömningen att skatten på spel bör höjas. Budgetpropositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Sverigedemokraterna.

Inom Finansdepartementet har promemorian Höjd spelskatt tagits fram. En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 1*. Propositionens lagförslag överensstämmer med promemorians lagförslag.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2023/02665).

Lagrådet

Lagförslaget är författningstekniskt och även i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Regeringen har därför inte inhämtat Lagrådets yttrande över förslaget.

4 Bakgrund och gällande rätt

Spelmarknaden i Sverige omreglerades den 1 januari 2019. En ny spelreglering infördes då bl.a. genom införande av spellagen (2018:1138). Regleringen på spelmarknaden bygger på ett licenssystem som innebär att alla som tillhandahåller spel om pengar eller pengars värde på den svenska spelmarknaden ska ha spellicens i Sverige. Vidare var avsikten att aktörer utan licens ska stängas ute från den svenska spelmarknaden.

I samband med omregleringen av spelmarknaden infördes lagen (2018:1139) om skatt på spel, förkortad 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. 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 bl.a. kasinospel, onlinebingo, penningautomater och värdeautomater.

Spelskatt ska betalas med 18 procent av behållningen för en beskattningsperiod, enligt 9 § LSS. Av 7 § LSS framgår att behållningen för en beskattningsperiod beräknas som skillnaden mellan de sammanlagda insatserna och de sammanlagda utbetalningarna till spelarna. Detta gäller insatser i och utbetalningar från onlinespel i de fall spelaren bor eller stadigvarande vistas i Sverige. Detta gäller även vid deltagande i annat spel än onlinespel, om spelet tillhandahålls på svenskt territorium. En beskattningsperiod utgörs av en kalendermånad, enligt 8 § LSS.

5 Höjd skatt på spel

Regeringens förslag: Punktskatten på spel höjs från 18 till 22 procent av behållningen för varje beskattningsperiod.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, däribland *Konkurrensverket*, *Skatteverket* och *Spelinspektionen*, har inga invändningar mot att förslaget genomförs. Skatteverket anser dock att förslaget kan leda till att skattefelet ökar, eftersom vinster från olicensierat spel ska beskattas hos varje enskild spelare som inkomst från kapital.

Flera remissinstanser, däribland *Branschföreningen för Onlinespel (BOS)* och *Spelbranschens Riksorganisation (SPER)*, avstyrker förslaget eftersom de anser att konkurrenssituationen försämras för de licensierade bolagen och att kanaliseringsgraden minskar. *Näringslivets skattedelegation (NSD)* m.fl. anser att skatthöjningen är omfattande och att en eventuell höjning bör göras med större försiktighet. Utöver remissinstanserna har många, däribland *Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG)*, *Föreningen Svensk Elitfotboll* och *Tidningsutgivarna (TU)*, framfört att de avstyrker förslaget eftersom de anser att förslaget minskar finansieringen av hästnäringen och idrotten och minskar annonsintäkterna. *Kindred Group*, *LeoVegas AB* och *SPER* m.fl. anser att förslaget försämrar konsumentskyddet. *Betway Limited* menar att förslaget riskerar leda till att spelbolag försvinner från den svenska spelmarknaden. *FC Casino* och *Cherry Spelglädje AB* m.fl. menar att förslaget minskar lönsamheten för landbaserade kommersiella kasinospel och att flera spelplatser runt om i landet kommer behöva stängas.

Vissa av dem som har yttrat sig, däribland *ATG* och *Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier (SVALO)* lämnar andra förslag om ändring av spelskatten. *SVALO* föreslår att alla spel och lotterier som bedrivs till förmån för allmännyttig verksamhet, dvs. även kommersiella spel, ska vara undantagna från spelskatt. I andra hand föreslår *SVALO* att spelskatten på spelautomaterna Vegas som är utplacerade i bingohallar till förmån för allmännyttiga ändamål bibehålls på 18 procent, även om spelskatten höjs för andra spel. Även *ATG* föreslår att spelskatten differentieras, men i stället så att skatten på vadhållning bibehålls på 18 procent och skatten på onlinespel höjs till 26 procent.

Vissa remissinstanser, däribland *Folkhälsomyndigheten*, *NSD* och *SVALO*, anser att vissa frågor bör utredas, t.ex. hur åtgärden påverkar utvecklingen på den svenska spelmarknaden och spelproblem i olika grupper.

Vissa av dem som yttrat sig, däribland *BOS*, *Spelberoendes Riksförbund (SBRF)* och *TU*, har synpunkter på redovisningen av förslagets konsekvenser. Synpunkterna rör bl.a. att även förslagets indirekta effekter bör analyseras såsom för spelmissbruket, hästnäringen, sponsringen av idrotten och annonsmarknaden. Synpunkterna rör även elasticitetsantagandet, dvs. hur priskänslig efterfrågan på spel är, och att tillväxten på den licensierade spelmarknaden kan ha avstannat 2023. Synpunkterna som rör förslagets effekter behandlas i konsekvensanalysen, se avsnitt 7.

Skälen för regeringens förslag: 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 (se prop. 2017/18:220 s. 242 och prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94). Med undantag för spel som är förbehållet för allmännyttiga ändamål beskattas licenspliktigt spel enligt lagen om skatt på spel. Punktskatt tas enligt denna lag ut med 18 procent av behållningen för varje beskattningsperiod. En beskattningsperiod utgörs av en kalendermånad.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 12.20) gjort bedömningen att skatten på spel bör höjas. Regeringen anser, i likhet med *BOS* och *SPE* m.fl., att en höjd spelskatt kan påverka kanaliseringsgraden, dvs. den andel av det totala spelandet på den konkurrensutsatta marknaden som sker hos spelföretag med licens i Sverige. En höjning av skatten på spel bör därför 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. I propositionen En omreglerad spelmarknad framgår Spellicensutredningens (Fi 2015:11) slutsats att en skatt på drygt 20 procent kan anses vara förenlig med ett syfte att uppnå en kanaliseringsgrad på minst 90 procent (prop. 2017/18:220 s. 258). Att kanaliseringsgraden skulle uppgå till minst 90 procent var endast en bedömning av utredningen och utgör inte någon beslutad målsättning för spelområdet (prop. 2022/23:33 s. 13). I propositionen En omreglerad spelmarknad föreslogs en lägre skattenivå än 20 procent av försiktighetskål. Den nuvarande skattesatsen på 18 procent har gällt sedan den svenska spelmarknaden omreglerades 2019. Omregleringen har bl.a. inneburit att spelmarknaden stabiliserats och att kanaliseringsgraden har ökat betydligt (se Statskontorets rapport 2022:5 s. 23, 24 och 85–88). Regeringen anser i likhet med flera remissinstanser att kanaliseringsgraden är en viktig faktor att ta hänsyn till vid bestämmandet av skattenivån. Det råder samtidigt olika uppfattningar om hur hög kanaliseringsgraden är. Enligt bl.a. *ATG* och *BOS* har kanaliseringsgraden minskat den senaste tiden. Regeringen följer utvecklingen på den svenska spelmarknaden och har i regleringsbrev avseende budgetåret 2024 gett Spelinspektionen i uppdrag att bl.a. utveckla metoden för att beräkna kanaliseringsgraden och föreslå en indikator för redovisning av kanaliseringsgraden i budgetpropositionen (Fi2023/03130). Redovisningen av uppdraget kommer att utgöra ett viktigt underlag för att bedöma behovet av ytterligare åtgärder för att stärka den offentliga kontrollen över spelmarknaden.

Regeringen konstaterar att kanaliseringsgraden beror på en samverkan av många olika faktorer. Sedan omregleringen har ett flertal åtgärder vidtagits för att stänga ute olicensierat spel från den svenska marknaden. Åtgärderna trädde i kraft under 2023. Det har bl.a. införts ett förbud mot att främja olovligt spel (se prop. 2021/22:242, bet. 2022/23:KrU2, rskr. 2022/23:29). Spelinspektionen har fått fler verktyg att använda vid tillsyn, såsom möjlighet att köpa speltjänster online under dold identitet. Vidare har det införts en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för betaltjänstleverantörer att lämna vissa uppgifter till Spelinspektionen vid betalningsförmedling av insatser och vinster från olicensierat spel (se prop. 2022/23:33, bet. 2022/23:KrU7, rskr.

2022/23:189). Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i spel-förordningen (2018:1475). För att säkerställa att åtgärderna får effekt har Spelinspektionens anslag för 2024 utökats (se prop. 2023/24:1 utg.omr. 17 avsnitt 18, bet. 2023/24:KrU1, rskr. 2023/24:77). Spelinspektionen har i regleringsbrevet för 2024 också fått i uppdrag att utveckla tillsynen på spelmarknaden och arbetet mot olicensierat spel. Med anledning av de åtgärder som har vidtagits anser regeringen att skälen för försiktighet vid sättandet av skattenivån inte bör vara lika starka nu som vid omregleringen.

Regeringen är, till skillnad från ATG m.fl., tveksam till om en differentierad spelskatt är lämplig, bl.a. mot bakgrund av att en differentierad spelskatt riskerar att snedvrیدا konkurrensen mellan olika spelformer och aktörer samt påverka kanaliseringen på spelmarknaden i fel riktning. En differentierad spelskatt på det sätt som ATG föreslår kommer enligt regeringens bedömning leda till att kanaliseringen minskar inom de spelformer som redan i dag är mest utsatta för konkurrens från olicensierat spel och som dessutom anses vara mer riskfyllda sett ur ett folkhälsoperspektiv. Det kan vidare ifrågasättas om en differentierad spelskatt skulle vara förenlig med EU-rätten, särskilt med beaktande av att en sådan differentiering kan utgöra statligt stöd, vilket som huvudregel inte är tillåtet.

Regeringen anser, i likhet med ATG m.fl., att en höjning av spelskatten till 22 procent minskar möjligheten till finansiering av bl.a. hästnäringen via spelverksamhet. När det gäller finansieringen av hästnäringen kan det emellertid konstateras att ATG har en mycket stark ställning på spelmarknaden. Även med ett något lägre överskott bedöms förutsättningarna för trav- och galoppsporten att få intäkter från spelverksamhet fortsatt vara goda. Regeringen anser vidare att de eventuella indirekta effekter för sponsring och annonsförsäljning som lyfts fram av bl.a. *Föreningen Svensk Elitfotboll* och *TU* inte är av sådan omfattning att det finns skäl att avstå från en höjning av spelskatten. Regeringen följer utvecklingen på spelområdet, inklusive de eventuella effekterna av förslaget för idrotten.

En höjning av skatten på spel från 18 till 22 procent bedöms vara lämplig för att förstärka finansieringen av statlig verksamhet, utan att den riskerar att leda till en för stor påverkan på företag, deras konkurrens-situation och skattebasens storlek.

Regeringen föreslår därför att punktskatten på spel höjs från 18 till 22 procent.

Lagförslag

Förslaget medför ändring i 9 § lagen (2018:1139) om skatt på spel.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen träder i kraft den 1 juli 2024.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Det bedöms vara 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.

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

7 Konsekvensanalys

I detta avsnitt redogörs för förslaget effekter i den omfattning som bedöms lämpligt i det aktuella lagstiftningsärendet och med beaktande av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Regelrådet anser att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen.

De offentligfinansiella effekterna till följd av ändrade skatte- och avgiftsregler beräknas i enlighet med Finansdepartementets beräkningskonventioner. Beräkningarna görs i ikraftträdandeårets priser och volymer och utgår vanligtvis från att beteendet hos individer och företag inte ändras till följd av förändringarna i skattereglerna. I detta fall bedöms dock den föreslagna skattehöjningen i viss utsträckning leda till beteendeförändringar.

7.1 Syfte och alternativa lösningar

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. Det finns dock fortfarande skäl till viss försiktighet vid fastställande av skattenivån. Det kan inte uteslutas att en större höjning av spelskatten, t.ex. 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.

7.2 Offentligfinansiella effekter

En höjning av skattenivån på spel med 4 procentenheter, från 18 till 22 procent, bedöms öka statens skatteintäkter med 0,27 miljarder kronor 2024 (halvårseffekt). För 2025 och åren därefter bedöms skatteintäkterna öka med 0,54 miljarder kronor per år (se tabell 1).

Tabell 1 Förslag om höjd skatt på spel

Miljarder kronor, fasta priser och baser

Effekt från	Bruttoeffekt 2024	Nettoeffekt 2024	Nettoeffekt 2025	Nettoeffekt 2026	Varaktig effekt
2024-07-01	0,48	0,27	0,54	0,54	0,54

I beräkningen antas att skattehöjningen i viss utsträckning leder till att skattebasen minskar. Den litteraturgenomgång som presenteras av Spellicensutredningen i betänkandet En omreglerad spelmarknad (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 kommit fram att den skattehöjning som 2021 genomfördes i Danmark 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. Priselasticiteten antas i beräkningen till -0,5, dvs. en prisokänslig efterfrågan på spel, och påverkan på skattebasen antas ske direkt efter skattehöjningen. 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.

Betsson Group anser i sitt remissvar att det inte framkommer att en skattehöjning bl.a. kan påverka skattebasen och kanaliseringen. *Branschföreningen för Onlinespel (BOS)* anser att hänsyn inte tagits till att spelandet minskar när priset på spel höjs vilket påverkar skatteintäkterna. Regeringen konstaterar att dessa effekter beskrivs ovan i enlighet med Finansdepartementets beräkningskonventioner.

Ekonomistyrningsverket (ESV) påpekar i sitt remissvar att elasticitetsmättet i första hand är tillförlitligt vid små prisförändringar och att det kan vara motiverat med ett högre priselasticitetsantagande när priset förändringen är relativt stor. Regeringen instämmer i ESV:s bedömning, men osäkerheten om vilken priselasticitet som är lämpligt att använda i detta fall kvarstår. De elasticitetsskattningar som återges av Spellicensutredningen är, som BOS också antyder i sitt remissvar, inte nödvändigtvis

relevanta för svenska förhållanden. Att använda ett försiktigt antagande om hur efterfrågan på spel och skattebasen förväntas påverkas på kort sikt framstår därför som rimligt i detta fall.

Spelbranschens Riksorganisation (SPER) framför i sitt remissvar att en jämförelse med utvecklingen i Danmark kan vara vanskelig då förutsättningarna skiljer sig åt mellan länderna. Regeringen instämmer och någon närmare jämförelse med Danmark görs inte heller i denna konsekvensanalys.

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.

7.3 Effekter för företagen

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 (t.ex. 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.

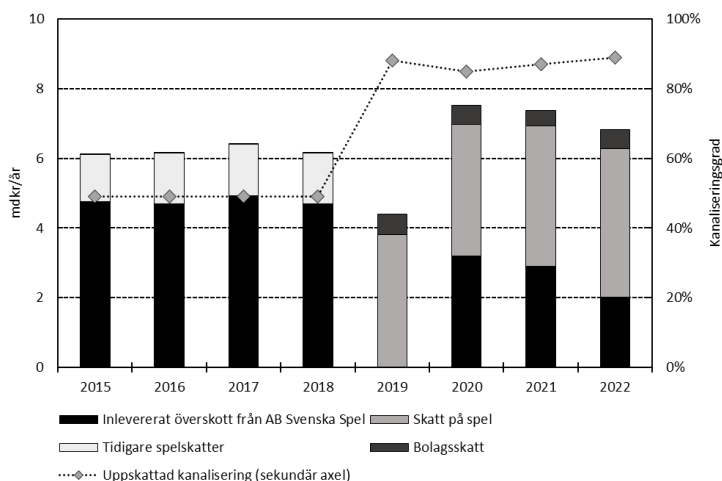
Storleken på företagen varierar avsevärt. Den största aktören på spelmarknaden är statliga Svenska Spel, vars dotterbolag Casino Cosmopol AB är den andra statliga licenshavaren. Svenska Spels marknadsandel har minskat något efter det att spellicenssystemet infördes men uppskattades av Statskontoret i 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 ATG. Med utgångspunkt i hur stor andel av spelskatten som respektive aktör betalar kan Svenska Spels marknadsandel på hela 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 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 spelomsättningen 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.

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 kopplat till spelverksamhet. Efter omregleringen kommer intäkterna i huvudsak från skatten på spel även om Svenska Spel brukar leverera betydande intäkter från sitt överskott (jämför figur 1).

Figur 1 Statens intäkter från spelmarknaden och kanalisering 2015–2022



Källor: Finansdepartementet, Spelinspektionen, Statskontoret, Svenska Spel, och ATG.

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 skatthöjningen, åtminstone delvis, resultera i att återbetalningsgraden för onlinespel för berörda aktörer kommer att minska. Det vill säga, skatthöjningen förväntas i hög grad övervältras på spelarna i termer av ett högre pris på spel. Det medför att de berörda företagens konkurrenssituation för framför allt kommersiellt onlinespel och vadhållning riskerar att försämrans visavi 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. Som *Visita* förtydligar i sitt remissvar påverkas även lönsamheten för landbaserade kommersiella spel, bl.a. restaurangkasinon, på motsvarande sätt av den föreslagna skattehöjningen.

ATG uppger i sitt remissvar att de snarare får bära hela bruttoeffekten, vilken de uppskattar till drygt 200 miljoner kronor per år, eftersom de använder sig av koncernbidrag till sin huvudägare. Genom möjligheten till koncernbidrag kan överskott överföras till ett annat företag i samma koncern och inkomstbeskattas då i stället där. Eventuell avdragsrätt följer mycket riktigt inte med till ett annat företag. Samtidigt har ATG enligt de senaste årens årsredovisningar betalat bolagsskatt i en nivå som bedöms möjliggöra utnyttjande av avdragsmöjligheten i detta fall. Användandet av koncernbidrag är vidare frivilligt. Det kan i sammanhanget också noteras att ATG:s skattesituation även efter den föreslagna skattehöjningen bedöms vara mer förmånlig än vad den var före spelmarknadsreformen.

Kanaliseringsgraden, dvs. 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, vilket är i linje med vad ett flertal remissinstanser påpekat. Därför förväntas den totala behållningen från de konkurrensutsatta spelen minska. Flera remissinstanser, däribland *Spelinspektionen* och *BOS*, framhåller också att det på senare tid finns en negativ trend för kanaliseringen på spelmarknaden, inte minst för de segment som betalar spelskatt. Det är därför angeläget att arbetet mot olaglig spelverksamhet förstärks så att en hög andel spel fortsatt sker hos spelföretag som följer svensk spellagstiftning. Regeringen har ökat anslagen för Spelinspektionen och Finansinspektionen för att bl.a. 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, t.ex. 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. Regeringen har också gett Spelinspektionen nya uppdrag i regleringsbrevet för 2024 för att bekämpa olicensierad spelverksamhet och utveckla metoden för att beräkna kanaliseringsgraden på den svenska spelmarknaden.

Eftersom förslaget innebär en ändring av skattenivån för en befintlig skatt bedöms inte aktörernas administrativa börda nämnvärt påverkas. Åtgärder särskilt riktade mot mindre aktörer på spelmarknaden bedöms därför inte vara motiverade. Regelrådet efterfrågar i sitt remissvar ändå en redovisning om särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Regeringens bedömning är dock att det i detta fall inte är ändamålsenligt att ta särskild hänsyn till små företag.

7.4 Effekter för enskilda

För enskilda spelare bedöms den föreslagna skattehöjningen 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.

Flera remissinstanser, bl.a. *Folkhälsomyndigheten*, *Spelberoendes Riksförbund (SBRF)* och *SPER*, påpekar att det ur ett konsumentskydds-perspektiv och för att undvika ökade problem med spelmissbruk är angeläget att spelandet sker inom ramen för licenssystemet. Regeringen delar den bedömningen och har bl.a. gett Spelinspektionen nya uppdrag i regleringsbrevet för 2024 för att stärka konsumentskyddet på spelmarknaden. Enligt Folkhälsomyndigheten är kunskapsläget om huruvida punktskatt påverkar konsumtionen av spel om pengar oklart. Myndigheten skriver att det är möjligt att höjd skatt på spel om pengar kan styra konsumtion på liknande sätt som för t.ex. alkohol, där höjd punktskatt har visats ha samband med minskad alkoholkonsumtion och minskade alkoholrelaterade skador. Forskningsunderlaget för sambandet mellan punktskatt på spel om pengar och skadeverkningar av överdrivet spelande är enligt myndigheten i nuläget dock inte sådant att en sådan slutsats kan dras.

En sådan större undersökning av hur åtgärden påverkar t.ex. spelproblem i olika grupper som efterfrågas av bl.a. Folkhälsomyndigheten ryms inte inom ramen för detta lagstiftningsprojekt. Baserat på undersökningar som genomförts av Spelinspektionen (Spelvanor online 2023) och Folkhälsomyndigheten (Swedish longitudinal gambling study 2021) bedöms dock förslaget påverka fler män än kvinnor, eftersom fler män än kvinnor spelar på licenspliktiga spelformer. Spelande, i bredare form inkluderande även fysiska spel såsom skraplotter, bedöms förekomma bland individer med lägre inkomster i samma utsträckning som bland dem med högre inkomster (se Skop, Rapport till Spelinspektionen, november 2022). SBRF efterfrågar en mer detaljerad beskrivning av förslagets sociala effekter. Regeringen kan konstatera att statistiken om förekomsten av spel inte innehåller någon information om hur stora belopp som omsätts av olika spelande grupper, vilket gör att vidare slutsatser inte kan dras med någon större säkerhet. Enligt SBRF är gruppen av problemspelande en relativt liten spelande grupp men med betydande belopp i omsättning.

7.5 Effekter för statliga myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förslaget bedöms inte 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.

Skatteverket påpekar att skattefelet kan öka om kanaliseringen minskar och mer spelande sker utanför licenssystemet. Regeringen bedömer enligt ovan att kanaliseringen riskerar att påverkas, men vidtar samtidigt åtgärder i syfte att motverka att effekterna på kanaliseringen blir avsevärda.

Förslaget bedöms inte påverka antalet mål eller på annat sätt påverka arbetsbelastningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förslaget förväntas inte medföra ökade kostnader för andra statliga myndigheter.

7.6 Förslagets förenlighet med EU-rätten

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

Regeringen instämmer i *Kommerskollegiums* bedömning att förslaget inte aktualiserar EU:s anmälningssprocedurer för varor och tjänster enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsskiktet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet).

7.7 Förslagets förenlighet med målet på spelmarknaden

Målet för spelmarknaden är en sund och säker spelmarknad under offentlig kontroll, som värnar intäkterna till det allmänna och som ger goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel. De negativa konsekvenserna av spelande ska minskas och det ska råda hög säkerhet i spelen. Spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet (prop. 2017/18:220, bet. 2017/18:KrU8, rskr. 2017/18:363). Förslaget bedöms vara förenligt med målet för spelmarknaden.

7.8 Övriga effekter

ATG ägs av trav- och galoppsportens huvudorganisationer Svensk Travsport (majoritetsägare) och Svensk Galopp. Eftersom förslaget innebär att beskattningen av ATG:s behållning ökar kan det leda till minskade överskott som återförs till trav- och galoppsporten. En minskad utdelning till trav- och galoppsporten är även något som bl.a. *ATG*, *Lantbrukarnas riksförbund* och *Hästnäringens Nationella Stiftelse (HNS)* påpekar i sina remissvar.

Kindred Group och *Bauer Media* saknar en utredning av finansiella konsekvenser för media och idrottsrörelsen. De anser att förslaget kommer ha en negativ påverkan på spelbolagens annonsförsäljning i media och sponsringen av idrott. *Lantbrukarnas riksförbund* anser att förslaget kommer ha en negativ påverkan på efterfrågan av hästar och vallfoder. *Sveriges allmännyttiga lotterier (SVALO)* framför att förslaget drabbar

bingohallarnas överskott, som går till föreningslivet, genom att skatten höjs på spelautomaterna Vegas som är utplacerade i bingohallarna.

Regeringen konstaterar att idrottsrörelsens allmännyttiga lotterier och bingohallarnas bingospel, som är förbehållna för allmännyttiga ändamål, är undantagna från spelskatt och påverkas därmed inte av den höjda spelskatten. När det gäller värdeautomater kan konstateras att de endast får utgöra ett komplement till den huvudsakliga verksamheten.

De negativa effekter som remissinstanserna anser kommer drabba föreningslivet, mediebranschen och hästbranschen är indirekta effekter som kan uppstå på andra marknader till följd av höjd spelskatt. En ökad skattekostnad hos spelbolagen kan leda till ökade priser på spel, minskat överskott eller till att spelbolagen minskar andra kostnader i verksamheten såsom sponsring och annonsering. Hur skattekostnaden fördelas mellan konsumenter, spelbolag och andra aktörer (exempelvis mediebolag och idrottsrörelsen) bedöms, på grund av bristande empiriskt underlag, inte möjlig att kvantifiera och beror av flera faktorer såsom exempelvis konkurrenssituationen på marknaden eller hur känslig efterfrågan på spel är för höjda priser.

Förslaget bedöms inte nämnvärt påverka sysselsättningen, inflationen eller ge upphov till några miljöeffekter. Förslaget bedöms inte direkt påverka kommuner och regioner. Förslaget bedöms inte heller påverka den kommunala självstyrelsen.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel

9 § Spelskatt ska betalas med 22 procent av behållningen för en beskattningsperiod.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om skattesatsen för spelskatt.

Ändringen innebär att spelskatt ska betalas med 22 procent av behållningen för en kalendermånad, i stället för 18 procent.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Av *första punkten* framgår att ändringarna träder i kraft den 1 juli 2024. Det innebär att den nya skattesatsen ska tillämpas därefter.

Av *andra punkten* framgår att äldre bestämmelser fortfarande gäller för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Det innebär att

spelskatt tas ut med 18 procent av behållningen för de beskattningsperioder som infaller före juli 2024.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Sammanfattning av promemorian Höjd spelskatt

I promemorian lämnas förslag om att höja punktskatten på spel från 18 procent till 22 procent av behållningen för varje beskattningsperiod.

Förslaget medför ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Efter remiss har yttranden över promemorian Höjd spelskatt lämnats av Branschföreningen för Onlinespel (BOS), Ekonomistyrningsverket (ESV), Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Företagarna, Förvaltningsrätten i Falun, Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier (SVALO), Kommerskollegium, Konkurrensverket, Konsumentverket, Näringslivets skattedelegation (NSD), Regelrådet, Skatteverket, Spelberoendes Riksförbund (SBRF), Spelbranschens Riksorganisation (SPER), Spelinspektionen och Svenskt Näringsliv.

Utöver instanserna på remisslistan har yttranden inkommit från Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG), Azalee Restaurang AB, Bauer Media Audio Sweden, Betsson Group, Betway Group, B-tränarnas Riksförbund (BTR), Casumo, Cherry Spelglädje AB, ComeOn Group, Dalarnas Travsällskap, Dalslands Travsällskap, FC Casino AB, FT Diva Casino HB, FT Diva Events HB, Färjestads Travsällskap, Föreningen Svensk Elitfotboll (SEF), Gävle Travsällskap, Hallands Travsällskap, Horse Event Hästsportförening, Hästnäringens Nationella Stiftelse (HNS), Insamlingsstiftelsen Life After Racing, Jämtlands Travsällskap, Jönköping-Vaggeryds Travsällskap, Kasinum AB, Katrineholms Rytarförening, Kindred Group, Lantbrukarnas Riksförbund, LeoVegas AB, Lindes travklubb, Norra Hälsinglands Travsällskap, Norrlands Travsällskap, Royal Casino HB, Siljans Travsällskap, Skellefteortens Travsällskap, Skånska Travsällskapet, Solängets Travsällskap, Stall Lugauer AB, Stiftelsen Hippocampus, Stockholms Travsällskap, Svenska Handbollförbundet, Svenska Parasportförbundet, Svenska Skidskytteförbundet, Svensk Elithandboll Dam och Herr, Svensk Galopp AB, Svensk Travsport, Sveriges Bingoarrangörers Centralorganisation (Svebico), Sveriges Paralympiska Kommitté, Sydöstra Sveriges Travsällskap, Södra Hälsinglands Travsällskap, Tidningsutgivarna (TU), Tingsryd Travsällskap, Travhästägarna, Travtränarnas Riksförbund, TR Media AB, Visita, Västergötlands Travsällskap, 888 William Hill Group, Åby Travsällskap, Ådalens Travsällskap, Älvdalens Atletklubb, Älvsby Parasport, Örebro Travsällskap samt ett ytterligare antal bolag, enskilda näringsidkare och privatpersoner.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att yttra sig: FAR, Svensk Handel, Sveriges Kommuner och Regioner och Sveriges Konsumenter.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 februari 2024

Närvarande: statsrådet Svantesson, ordförande, och statsråden Ankarberg Johansson, Edholm, Jonson, Strömmer, Roswall, Forssmed, Slottnér, Wykman, Malmer Stenergard, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Svantesson

Regeringen beslutar proposition Höjd spelskatt