

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 Enhetlig punktskatt på spel anordnat av kommersiella aktörer (promemoria)

### Regelrådets ställningstagande

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

### Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i lagen om skatt på spel, skatteförfarandelagen (2011:1244), lagen (2017:387) om ändring i skatteförfarandelagen och förslag till ändring i lagen (2017:405) om ändring i lagen (2017:387) om ändring i skatteförfarandelagen.

Förslaget anges innebära att schablonbeskattningen av vissa spelbord, dvs. nuvarande restaurangkasinon och spel på fartyg i internationell trafik, ska tas bort och att detta spel i stället ska beskattas på samma sätt som övriga spel som anordnas av kommersiella aktörer med licens.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges att författningsförslagen i den nu aktuella remissen utgår från förslagen i Spellicensutredningens betänkande En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30) vilken för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Regelrådet yttrade sig över detta tidigare förslag vid sitt sammanträde den 27 juni i år<sup>1</sup>.

I remissen anges att ett av syftena med dagens spelreglering är att värna överskottet från spelverksamheten till det allmänna och allmännyttiga ändamål. Förslagsställaren anger vidare att förutsättningarna för denna finansiering av statlig verksamhet och allmännyttiga ändamål i så hög grad som möjligt bör bevaras i samband med att man inför ett licenssystem som den tidigare utredningen föreslagit. I likhet med vad som gäller på spelområdet bör utgångspunkten även i fortsättningen vara att spel beskattas med en punktskatt som tillfaller staten.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

#### Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen konstateras att om Spellicensutredningens förslag avseende skatt på restaurangkasinon inklusive spel på fartyg i internationell trafik, som innebär att nuvarande schablonskatt av spel på

<sup>1</sup> Finansdepartementets diarienummer Fi2017/01644/OU, Regelrådets diarienummer RR 2017:120.

spelbord skulle behållas om än i omarbetad form, kan utgöra ett statligt stöd enligt EU-rättens definition. Skälet anges vara att denna form av beskattning utgör ett undantag från det som är normen i Spellicensutredningens förslag. En skattemässig särbehandling av kommersiella spelbordsanordnare anges innebära att olika kommersiella spelföretag behandlas på olika sätt. Det anges att ett sådant undantag måste godkännas av EU-kommissionen och förslagsställaren bedömer att undantaget inte kan motiveras av något allmänintresse och bedöms inte heller vara nödvändigt för att genomföra den marknadsöppning som Spellicensutredningen har föreslagit. Mot den bakgrunden bedömer förslagsställaren att det inte finns förutsättningar att få ett statsstöds godkännande för Spellicensutredningens förslag avseende beskattningen av spelborden. För att övriga delar av utredningens förslag ska kunna genomföras anser Finansdepartementet att beskattningen av spelbordsanordnare bör utformas utan inslag av statligt stöd. Det redovisas vidare flera för- och nackdelar med en schablonskatt jämfört med en skatt på behållningen på spel.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har gjort en utförlig och tydlig jämförelse mellan sitt eget förslag och den alternativa lösning som Spellicensutredningen har föreslagit avseende restaurangkasinon och spel på fartyg i internationell trafik. Däremot finns inte någon övergripande redovisning av effekterna om ingen förändring jämfört med dagens reglering genomförs överhuvudtaget, det vill säga om Spellicensutredningens förslag inte skulle genomföras. Regelrådet finner emellertid att vissa jämförelser görs med dagens situation när det gäller skattekostnader och mot denna bakgrund samt att det går att sluta sig till att förslagsställarens bedömning är att ett bevarande av dagens reglering i alla händelser inte är ett aktuellt alternativ är beskrivningen tillräcklig.

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

### **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

Det anges i konsekvensutredningen att förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten. Vidare anger förslagsställaren att beskattningen bedöms följa principerna om proportionalitet och likabehandling. Som refererats ovan har förslagsställaren i andra delar av remissen även analyserat Spellicensutredningens förslags förenlighet med EU-rätten utförligt och tydligt. I remissen finns också mer generella beskrivningar av hur statligt stöd definieras i EU-rätten.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Det anges i remissen att ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Information saknas avseende i vilken mån särskilda hänsyn tagits vid fastställandet av denna tidpunkt. Det saknas också information om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det ska av en konsekvensutredning framgå om det har tagits särskild hänsyn till olika faktorer vid fastställande av tidpunkt för ikraftträdande. Det kan, såvitt Regelrådet kan förstå, inte uteslutas att valet av tidpunkt skulle kunna ha betydelse för de berörda företagens möjligheter att förbereda sig inför ikraftträdandet. Mot denna bakgrund finner Regelrådet att befintlig information inte är tillräcklig. Att det helt saknas information om behov av speciella informationsinsatser är också en väsentlig brist.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

## Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att det enligt rapport från Lotteriinspektionen om spelmarknadens utveckling 2016 fanns 32 aktörer som hade tillstånd att anordna restaurangkasinospel. Dessa aktörer anges erbjuda spel på 431 spelplatser. Såväl antalet aktörer och antalet spelplatser anges tendera att minska över tid. Det anges att den största aktören på marknaden är Cherry Spelglädje AB, som enligt Lotteriinspektionen har en marknadsandel på ca 60 procent av restaurangkasinomarknaden. Det anges att omsättningen före utbetalda vinster för restaurangkasinon uppgick till 482 miljoner kr och spelöverskottet till 210 miljoner kr. Intäkterna från skatt på spel uppgick 2016 till ca 15 miljoner kr. Det anges att sett över en längre tidsperiod är tendensen att såväl omsättning före utbetalda vinster som punktskatteintäkter från restaurangkasinon minskar. Det anges att branschens spelöverskott utgör en relativt stabil andel och anges under tioårsperioden 2007-2016 i genomsnitt ha uppgått till 43 procent av omsättningen före utbetalda vinster. Detta anges i sin tur innebära att marknaden för restaurangkasinon uppvisar en svag utveckling jämfört med den totala svenska spelmarknaden (inklusive utländska aktörer). Det anges att Lotteriinspektionens statistik visat att de samlade årliga spelöverskotten för den totala spelmarknaden under samma tioårsperiod ökade med totalt ca 26 procent. Därigenom anges restaurangkasinon utgöra en minskande andel av den totala spelmarknaden i Sverige. Beskattningen av spelbord anges vidare beröra det kasinospel som bedrivs på fartyg i internationell trafik. Det anges att enligt Spellicensutredningen fanns det 2016 tre bolag i PAF-koncernen som hade tillstånd att anordna kasinospel på sådana fartyg. Sammantaget betalade dessa företag knappt 0,7 miljoner kr i punktskatt under det året.

Regelrådet gör följande bedömning. I och med att det skatteförslag som lämnas i promemorian enbart avviker från Spellicensutredningens avseende restaurangkasinon skulle det kunna hävdas att enbart dessa företag berörs direkt av det annorlunda beskattningsförslaget. Såvitt Regelrådet kan förstå skulle det emellertid kunna finnas indirekta effekter även för andra företag, om de konkurrerar med restaurangkasinoverksamheten. Mot den bakgrunden borde även övriga företag som ingår i den föreslagna konkurrensutsatta spelmarknaden i stort ha beskrivits i promemorian. Inte minst mot bakgrund av att Regelrådet i sitt yttrande över Spellicensutredningens betänkande riktade kritik mot redovisningen av berörda företag hade det varit önskvärt att till konsekvensutredningen som görs till det nu aktuella förslaget och som berör samma marknad ge en fördjupad bild. Om det finns skäl som gör att förslagsställaren anser att sådan information är onödig, borde detta i vart fall ha angetts och motiverats. Mot denna bakgrund finner Regelrådet att även om konsekvensutredningen innehåller värdefull information om berörda företag är befintlig beskrivning inte tillräcklig avseende företagets antal och storlek. Branschtillhörighet framgår.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

### *Administrativa kostnader*

Det anges i konsekvensutredningen att den nuvarande skatten för spelborden är enkel på så sätt att tillståndet avgör vilken skatt som ska betalas. Om tillståndet medger två spelbord utgår skatt med 4000 kr per kalendermånad då skattskyldighet föreligger. En procentuell skatt på behållningen, som föreslås i promemorian, anges beräknas utifrån spelöverskottet i efterhand. Skattenivån är i detta fall inte känd på förhand. Detta anges innebära att den nya skattemodellen medför en viss ökning av den administrativa bördan för restaurangkasinon. Förslagsställaren anger att antalet aktörer som påverkas är mycket

begränsat och de uppgifter som behövs för att fastställa skatten anges generellt sett vara väl kända för de berörda företagen. Ökningen av de administrativa kostnaderna anges uppgå till ca 31000 kr per år.

Regelrådet bedömer redovisningen av påverkan på berörda företags administrativa kostnader godtagbar.

#### *Andra kostnader och verksamhet*

I konsekvensutredningen anges att en punktskatt som utgår med 18 procent på behållningen / spelöverskottet kommer att ge punktskatteintäkter från restaurangkasinon som beräknas till ca 38 miljoner kr per år. Eftersom den aktuella skatten är avdragsgill anges att nettokostnaden för de berörda aktörerna blir ca 29 miljoner kr per år. Detta jämför förslagsställaren med dagens skatteuttag som ger en nettokostnad för de berörda företagen på 11 miljoner kr per år. Sammantaget medför den förändrade skattemodellen enligt förslagsställaren en ökad nettokostnad med ca 18 miljoner kr per år. Förslaget anges också medföra en högre nettokostnad för företagen jämfört med den utformning av skatten som föreslogs i Spellicensutredningen. Förslagsställaren framhåller att en skatt på behållningen också innebär, till skillnad från dagens utformning av skatten, att skatteuttaget kopplas till respektive företags faktiska intjäningsförmåga.

Det anges att i den mån som spelborden utgör en viktig del av vissa restauranger och nattklubbers nöjes- och förströelseutbud kan en försämrad lönsamhet för restaurangkasinon inverka negativt på lönsamheten för de restauranger där spelverksamheten finns. Det skulle kunna medföra att en högre beskattning av spelborden ger spridningseffekter till närstående branscher. Förslagsställaren framhåller emellertid att det aktuella förslaget ger en lägre beskattning än den som skulle gälla enligt Spellicensutredningens förslag avseende spelbord med lägre lönsamhet. Mot bakgrund av att antalet spelplatser är begränsat bedömer förslagsställaren att påverkan på restaurangbranschen också kan förväntas vara begränsad.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt att förslagsställaren på ett tydligt sätt jämför det aktuella förslagets effekt på den totala nettokostnaden till följd av skatt med motsvarande effekt enligt befintliga bestämmelser och enligt den utformning som Spellicensutredningen föreslagit.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet godtagbar.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Det anges i konsekvensutredningen att förslaget medför att allt konkurrensutsatt spel kommer att beskattas på samma sätt och att det blir skattemässigt neutrala förutsättningar mellan samtliga kommersiella aktörer på den konkurrensutsatta spelmarknaden, oavsett om spelet sker online eller vid ett fysiskt spelbord.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är såvitt Regelrådet kan bedöma helt riktigt att förslaget medför en skattemässig neutralitet mellan alla kommersiella aktörer som har licens för att verka på den konkurrensutsatta spelmarknaden. Det är emellertid också tydligt att restaurangkasinon har haft en svagare utveckling än branschen totalt under den senaste tiden, att döma av de uppgifter som redovisas. Det hade varit relevant att i en redovisning av påverkan på konkurrensförhållanden ge en bild av i vilken mån som restaurangkasinoverksamheten reellt sett kan anses konkurrera med de delar av spelbranschen som uppvisar en väsentligt mer dynamisk utveckling. Såvitt Regelrådet kan förstå innebär förslaget att restaurangkasinoverksamheten får höjda kostnader vilket, allt annat lika, har en potential att påverka dess konkurrenskraft negativt. Förslagsställaren har på ett tydligt sätt redogjort för de EU-rättsliga skäl som talar för det aktuella förslaget, men det borde enligt Regelrådets uppfattning

varit relevant att ge en fördjupad bild av påverkan på konkurrensförhållandena. Om det av någon anledning anses vara omöjligt eller irrelevant att göra det, borde förslagsställaren ha angett och motiverat detta. Det finns en övergripande formulering om att konsekvensutredningen görs baserat på tillgängliga uppgifter och i den utsträckning som är möjlig. Det är emellertid oklart om förslagsställaren har gjort några försök att öka tillgången till uppgifter eller, om detta inte var möjligt, vad svårigheterna bestod i.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är inte uppenbart att det finns en påverkan på företagen i andra avseenden än dem som redovisats ovan. Mot denna bakgrund är bristen mindre allvarlig.

Regelrådet finner att avsaknaden av redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden, givet förutsättningarna i detta ärende, är godtagbar.

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

I konsekvensutredningen anges att skattereglerna gäller lika för alla företag oavsett bolagens storlek. Särskild hänsyn bedöms därför inte behöva tas till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det faktum att en regel gäller för alla företag oavsett företagens storlek innebär inte per definition att den är konkurrensneutral. Företagens förmåga att hantera kostnadsökningar och andra förändringar kan variera beroende på företagens storlek. Regelrådet finner mot den bakgrunden förslagsställarens redovisning avseende särskilda hänsyn till små företag alltför förenklad.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

### **Sammantagen bedömning**

Regelrådet gör följande bedömning. Konsekvensutredningen håller i flera avseenden en kvalitet som är tillräcklig. I vissa avseenden är redovisningen utförlig och tydlig. Detta gäller inte minst redovisningen av påverkan på kostnader och verksamhet. Det finns också brister, framför allt är inte beskrivningen av berörda företag tillräckligt heltäckande och detsamma kan anses gälla för påverkan på konkurrensförhållanden och särskilda hänsyn till små företag. Regelrådet finner likväl sammantaget att konsekvensutredningen håller en tillräcklig kvalitet.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 22 november 2017.

I beslutet deltog Samuel Engblom, ordförande, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Samuel Engblom  
Ordförande



Per Högström  
Föredragande