



Författare:
Dr Henrik Ballebye Okholm, Victor Ahlqvist, Fredrik Rogbrant

27 Maj 2024

Regeringen har föreslagit en höjning av spelskatten från 18 till 22 procent¹ med det uttalade syftet att öka skatteintäkterna. Finansdepartementet har beräknat att den nya spelskatten kommer att öka nettoskatteintäkterna² med 539 miljoner kronor per år från 2025 och framåt.

De offentligfinansiella effekterna av skattehöjningen har beräknats enligt Finansdepartementets beräkningskonventioner³. Syftet med beräkningskonventionerna är att ge en transparent och rättvisande bild av hur skatteförändringar påverkar offentliga finanser. Beräkningskonventionerna möjliggör dock för förenklade antaganden och tar hänsyn till direkta och vissa indirekta effekter av skatteändringen. Hur rättvisande den beräknande effekten blir beror på om hänsyn till indirekta effekter

korrekt återger det förväntade utfallet av den nya skatten.⁴

I samband med den föreslagna skattehöjningen har Finansdepartementet tagit hänsyn till tre indirekta effekter:

- en minskning av skattebasen till följd av högre priser på spel⁵,
- ingen skatteeffekt för statligt ägda Svenska Spel⁶, samt
- lägre bolagsskatteintäkter från ATG⁷.

Vi anser att dessa justeringar är relevanta. Vi har dock tre kommentarer kring de effekter som inkluderas och hur justeringarna gjorts:

1. **Justeringen av skattebasen bygger på ett antagande om oelastisk efterfrågan. I**

¹ PM (9 oktober 2023) *Höjd spelskatt (Fi2023/02665)* [[Länk](#)].

² Nettoskatteintäkterna är beräknade som: Nettoskatteintäkter = Bruttoskatteintäkter – Direkta effekter - Indirekta effekter.

³ *Beräkningskonventioner 2023*, se Finansdepartementet (2023) [[Länk](#)].

⁴ *Beräkningskonventioner 2023*, Finansdepartementet (2023), s.15 [[Länk](#)].

⁵ Finansdepartementet antar att skattehöjningen kommer att minska efterfrågan på spel på grund av högre priser. Den kombinerade

effekten på efterfrågan på spel beror på den antagna prisökningen och priselasticiteten (känsligheten).

⁶ Eftersom Svenska Spel är statligt ägt kommer de högre skatteintäkterna att vara proportionella mot det lägre överskottet (och därmed utdelningen) för staten.

⁷ ATG är ett svenskt bolag och skall betala bolagsskatt, utöver spelskatt. Eftersom en höjning av spelskatten minskar vinsten före skatt kommer skattebasen för bolagsskatt att minska efter höjningen av spelskatten.

förslaget antas en priselasticitet på -0,5 (oelastisk efterfrågan) för alla typer av spel. Uppskattningen av priselasticiteten baseras på SOU 2017:30. Rapporten kommer dock fram till motsatsen: "De flesta uppskattningar av priskänsligheten visar dock på att spelarna är relativt priskänsliga, dvs. priskänsligheten är lägre än -1". Att anta en oelastisk efterfrågan kommer att underskatta minskningen av skattebasen.

2. **Justeringen av skattebasen tar inte hänsyn till ökat spelande hos olicensierade aktörer (lägre kanalisering).** I förslaget lyfts det fram att "Kanaliseringsgraden, [...] förväntas sammantaget påverkas negativt då spelarna i viss utsträckning förväntas anpassa sitt beteende till den högre prisnivån."⁸ Att inte ta hänsyn till ökat olicensierat spelande i den svenska marknadskontexten där konkurrensen mellan licensierade och olicensierade aktörer är betydande kommer också att underskatta minskningen av skattebasen.
3. **Ingen hänsyn tas till kopplingen mellan olicensierat spelande och spelproblem.** Förslaget tar inte hänsyn till de indirekta effekterna

av spelproblem till följd av lägre kanalisering. Licensierade aktörer är skyldiga att uppfylla kraven i den lagstadgade omsorgsplikten, till skillnad från olicensierade aktörer som saknar sådana krav. Spelproblem kan därmed förväntas öka med lägre kanalisering. Att inte ta hänsyn till samhällskostnaderna av spelproblem kommer att överskatta de förväntade skatteintäkterna.

I denna rapport undersöker vi hur justeringar för ovan tre kommentarer påverkar storleken på de uppskattade nettoskatteintäkterna. Vi beskriver inledningsvis vilka regulatoriska avvägningar som behöver beaktas vid fastställandet av skattesatsen på spelmarknaden. Vi kvantifierar sedan effekten av justeringarna baserat på offentlig data, relevant litteratur och intervjuer med licensierade aktörer aktiva inom nätkasino och sportspel.

Vår analys visar att nettoskatteeffekten är 26 till 60 procent lägre än Finansdepartementets beräkning när hänsyn tagits till justeringarna. Detta innebär att den nya spelskatten förväntas generera årliga nettoskatteintäkter på 214 till 399 miljoner kronor, se Tabell 1.⁹

Tabell 1: Vår bedömning av årliga förväntade nettoskatteintäkter

JUSTERINGAR AV BRUTTOSKATTEINTÄKTER	FINANSDEPARTEMENTET *	COPENHAGEN ECONOMICS ***
A. Bruttoskatteintäkter	953 Mkr	953 Mkr
B. Skatteintäkterna ökar inte för Svenska Spel	-343 Mkr	-343 Mkr
C. Lägre skatteintäkter genom bolagsskatt för ATG	-45 Mkr	-45 Mkr
D. Skatteeffekt av lägre efterfrågan	-26 Mkr **	-107 Mkr
E. Skatteeffekt av övergång till olicensierade aktörer	-	-40 till -203 Mkr
F. Skatteeffekt av ökade kostnader för spelproblem	-	-19 till -41 Mkr
Förväntade nettoskatteintäkter	539 Mkr	214 - 399 Mkr

Not: *Justeringar av Finansdepartementets beräkningar baseras på vår förståelse av informationen som presenteras i promemorian för den föreslagna skattehöjningen. B är beräknat som $\text{Bruttoskatteintäkter} \times \text{Svenska Spels marknadsandel}$ (36%). C är beräknat som $\text{Bruttoskatteintäkter} \times \text{ATGs marknadsandel}$ (23%) $\times$ Bolagsskatt (20,6%). ** Finansdepartementet har inte verifierat storleken på efterfrågeeffekten. Följaktligen har vår replikering av Finansdepartementets beräkning avseende skatteeffekten av minskad efterfrågan fastställts som residualen. *** D avser vår justering av den priselasticitet som används av Finansdepartementet, se kapitel 2. E avser vår justering av den priselasticitet som refereras till i litteraturen för byte till olicensierade sajter i en svensk kontext, se kapitel 3. F avser vårt estimat av extra kostnaderna för spelproblem till följd av övergången till olicensierade aktörer, se kapitel 4.

Källa: Copenhagen Economics baserat på de estimat som beskrivs i kapitel 2 till 4.

⁸ PM (9 oktober 2023) Höjd spelskatt (Fi2023/02665), s.10 [Länk].

⁹ Vi presenterar resultatet som ett intervall. Detta intervall återspeglar den osäkerhet som är förknippad med att anpassa externa uppskattningar till den svenska spelmarknaden.

Vi drar följande slutsatser av vår analys:

- *Justeringen av skattebasen bör baseras på elastisk efterfrågan och prisövervältring under 100 procent*

Relevant litteratur tyder på att efterfrågeelasticiteten på spel är lägre än -1 och varierar beroende på typ av spel. Finansdepartementets använda priselasticitet ligger betydligt under estimat (mindre elastisk) som återfinns i litteraturen. Även om priselasticiteten justeras i linje med uppskattningar som återfinns i litteraturen, är dessa estimat sannolikt inte representativa för en svensk kontext. Detta beror på att studierna genomfördes innan marknaden skiftade mot onlinespel och baseras på studier i länder med mindre konkurrens från olicensierade aktörer.

Vid bedömningen av skatteeffekterna av en prishöjning är det också relevant att beakta graden av prisövervältring. Generellt sett innebär en högre prisövervältring att en större del av kostnadsökningen överförs till konsumenterna, vilket resulterar i en mer betydande justering av efterfrågan. Finansdepartementet antar att hela kostnadsökningen till följd av skatten kommer att övervältras på konsumenterna. Antagandet stämmer inte överens med att licensierade aktörer endast förväntar sig att övervältra kostnader i viss utsträckning till konsumenterna. Enligt ekonomisk teori kan graden av övervältring förväntas ligga någonstans mellan 50 och 100 procent, vilket även är i linje med de få empiriska studier som mäter övervältring på spelmarknader.

- *Substitution till olicensierade aktörer motiverar en högre priselasticitet*

Olicensierade aktörer utövar ett konkurrenstryck på licensierade aktörer, i synnerhet för nätkasino och sportspel. Priselasticiteten för nätkasino och sportspel bör således vara högre på grund av

konkurrenstrycket från olicensierade aktörer. Tillgängliga estimat kan antas vara icke representativa för priselasticiteten i en svenskt kontext eftersom den svenska spelmarknaden uppvisar lägre kanaliseringnivåer för nätkasino och sportspel samt är striktare reglerad än andra licensmarknader.

- *En mindre ökning av spelproblem leder till betydande samhällskostnader*

Spelproblem medför betydande samhällskostnader om cirka 11,5 miljarder kronor årligen.¹⁰ Eftersom åtgärder för ansvarsfullt spelande, såsom den lagstadgade omsorgsplikten, endast berör licensierade aktörer förväntas kostnader för spelproblem vara (relativt) högre bland konsumenterna som spelar på olicensierade sidor. Vi uppskattar att antalet personer med spelproblem förväntas öka med mellan 0,17 och 0,35 procent till följd av att en andel konsumenterna övergår till olicensierat spelande efter skattehöjningen. Ökningen i antalet personer med spelproblem motsvarar ökade samhällskostnader för spelproblem om 19 till 41 miljoner kronor per år.

Utöver att ta hänsyn till ovan justeringar rekommenderar vi att framtida konsekvensanalyser av skatteändringar på spelmarknaden tar hänsyn till differentierade priskänsligheter för olika typer av spel. Vi betonar även vikten av att ta hänsyn till den regulatoriska kontexten eftersom konkurrenssituationen mellan licensierade och olicensierade aktörer skiljer sig åt beroende på marknad.

Om dessa aspekter förbises kan det leda till felaktiga prognoser om den möjliga intäktsuppsidan (eller nedsidan) av en skatteändring.

¹⁰ Inkluderar direkta, indirekta och immateriella kostnader för 2021, se Folkhälsomyndigheten, *Samhällskostnader för spelproblem* [[Länk](#)] och Hofmarcher, T., Romild, U., Spångberg, J., Persson, U., &

Håkansson, A(2020) *The societal costs of problem gambling in Sweden*. BMC public health, 20(1), 1-14.

KAPITEL 1: AVVÄGNINGAR VID FASTSTÄLLET AV SKATTESATSEN

Målen för en reglerad spelmarknad är tydliga: en reglerad spelmarknad kan både säkerställa att skatteintäkter kanaliseras till licenssystemet och möjliggöra en säker spelmiljö som motverkar spelproblem.

I praktiken kräver dock uppfyllandet av målen avvägningar på grund av konkurrensen från aktörer utanför licenssystemet.

Regleringen påverkar konkurrenskraften av licensierade aktörer

I direktivet¹¹ för införandet av det svenska licenssystemet för spel uttrycktes två huvudsakliga mål: generera intäkter till finansieringen av statlig verksamhet via spelskatten, samt kanalisera efterfrågan på spel till säkra och licensierade aktörer.

Dessa mål innebär följande avvägning:

- En låg skattesats gör det mer attraktivt att verka inom licenssystemet eftersom det skapar bättre konkurrensförhållanden gentemot olicensierade aktörer som inte betalar skatt. Emellertid innebär en låg skattesats också minskade skatteintäkter från licensierade aktörer.
- En hög skattesats gör det mer kostsamt att verka inom licenssystemet, vilket i sin tur medför en komparativ fördel för aktörer utan licens. En hög skattesats genererar dock mer skatteintäkter från licensierade aktörer.

Valet av skattesats bör således balansera risken för att skattebasen urholkas till förmån för den olicensierade

marknaden mot möjligheten till ytterligare skatteintäkter från licensierade aktörer.

Förslag att ändra skattesatsen bör vidare beakta andra faktorer som påverkar konkurrenskraften gentemot olicensierade aktörer, t.ex:

- Begränsningar av marknadsföring,
- Restriktioner för spel (t.ex. tidsbegränsningar, insättningsbegränsningar),
- Begränsningar av erbjudanden (t.ex. bonusar, specialerbjudanden),
- Tekniska begränsningar för att förhindra att olicensierade aktörer kan verka på marknaden,
- Övriga administrativa kostnader (efterlevnadskostnader, kostnader för att förvärva en licens).

Vad gäller konkurrens från olicensierade aktörer påverkar dessa faktorer de licensierade aktörernas relativa konkurrenskraft. Till exempel leder tekniska begränsningar som motverkar åtkomst till olicensierade aktörer till att konkurrenskraften för licensierade alternativ stärks. Detta eftersom den förbättrar (försämrar) den relativa tillgängligheten till licensierade (olicensierade) aktörer. På samma sätt minskar begränsningar av erbjudanden, exempelvis bonusar, konkurrenskraften för licensierade aktörer eftersom det förbättrar den relativa attraktiviteten av olicensierade alternativ.¹²

Beroende på den regulatoriska kontexten kan en skattehöjning därmed antingen ha en mindre eller större påverkan på den övergripande konkurrenskraften för licensierade aktörer. Detta kan vara särskilt viktigt när utfall för licenssystem i olika länder jämförs.¹³

¹¹ Kommittédirektiv, *Omreglering av spelmarknaden*, Dir. 2015:95, s. 1 och 7.

¹² Se Copenhagen Economics (2020) *The degree of channelization on the Swedish online gambling market*, för en bedömning av konkurrensen mellan licensierade och olicensierade sajter.

¹³ Danmark höjde skattesatsen för onlinespel från 20% till 28% i början av 2021. Trots svårigheten att bedöma den isolerade effekten av skattehöjningen visar skattedata på att effekten eventuellt var blygsam.

Vi noterar dock att den regulatoriska kontexten skiljer sig avsevärt mellan Sverige och Danmark. Den danska spelmarknaden uppvisar en högre mognadsgrad, främst på grund av att Danmark införde sitt licenssystem 2012, sju år tidigare än Sverige. Dessutom är Danmarks hantering av bonusar mindre restriktiv, vilket kompletteras av mer avancerade åtgärder för att begränsa tillgången till olicensierade aktörer.

Kanaliseringsnivå som en indikator på konkurrens från olicensierade aktörer

I Finansdepartementets promemoria lyfts behovet av försiktighet fram vid fastställande av skattesatsen, särskilt på grund av de potentiella negativa effekterna på kanaliseringen och skatteintäkterna:

"[d]et finns dock fortfarande skäl till viss försiktighet vid fastställande av skattenivån. Detta eftersom det inte kan 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".¹⁴

Försiktighet är berättigad eftersom en för hög skattesats kan leda till att licensierade aktörer får svårt att konkurrera med olicensierade aktörers erbjudanden, vilket i sin tur kan öka andelen olicensierat spelande och minska de licensierade aktörernas marknadsandelar. En alltför hög spelskatt kan också leda till en situation där den förvärrar spelproblem genom att öka spelarnas förluster.¹⁵

Sedan licenssystemet infördes i Sverige har konkurrensen från olicensierade aktörer varit betydande:

- En betydande del av spelande sker fortfarande genom spelbolag utan svensk licens.¹⁶
- Kanaliseringsnivån för nätkasino och sportspel rapporteras ligga på nivåer mellan 72 och 80 procent.¹⁷
- Nya uppskattningar från ATG visar en nedåtgående trend för Sveriges kanaliseringsgrad de senaste åren.¹⁸

Graden av kanalisering kan ses som en indikator på konkurrensen från olicensierade aktörer. De lägre nivåerna av kanalisering för nätkasino och sportspel i Sverige tyder vidare på att olicensierade aktörer är särskilt konkurrenskraftiga inom dessa speltyper.

Hur kan en skatteändring påverka skatteintäkterna?

För att utvärdera effekterna av den föreslagna skattehöjningen på konsumenternas efterfrågan krävs en bedömning av konsumenternas priskänslighet. Denna känslighet avgör hur konsumenterna anpassar sitt beteende vid prisförändringar.¹⁹ Konsumenternas priskänslighet mäts vanligtvis genom efterfrågeelasticiteten (förkortat till PED på engelska), som mäter hur den efterfrågade kvantiteten av en vara eller tjänst justeras vid en prisförändring.²⁰

I allmänhet påverkas effekten av en skattehöjning av storleken av prisökningen samt hur konsumenterna anpassar sitt beteende till det nya priset:

- **Oelastisk efterfrågan ($PED < 1$):** Höjda skatter på varor med låg priselasticitet har en lägre påverkan på efterfrågan. I detta fall är skattehöjningar mindre snedvridande eftersom konsumenterna fortsätter att köpa dessa varor i liknande utsträckning även med högre priser.
- **Enhetselastisk efterfrågan ($PED = 1$):** Höjda skatter på varor med enhetspriselasticitet leder till lika stora procentuella förändringar i både efterfrågan och pris. I detta fall påverkar prisökningar till följd av en skatteändring efterfrågan proportionellt i förhållande till prisförändringen.
- **Elastisk efterfrågan ($PED > 1$):** Höjda skatter på elastiska varor har en större påverkan på efterfrågan. I detta fall är skattehöjningen mer snedvridande eftersom konsumenterna kommer att minska sin konsumtion i större utsträckning, vilket i sin tur kan urholka skattebasen.

För spelmarknader kan den totala minskningen av efterfrågan till följd av en prishöjning delas upp i två huvudsakliga effekter:

¹⁴ PM (9 oktober 2023) Höjd spelskatt (Fi2023/02665), s.7 [Länk].

¹⁵ Newall, P., & Rockloff, M (2022) *Risks of using taxation as a public health measure to reduce gambling-related harms*.

¹⁶ Statskontoret (2022) *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden - Slutrapport 2022:5*, s.10 [Länk].

¹⁷ Copenhagen Economics (2020) *The degree of channelization on the Swedish online gambling market*.

¹⁸ ATG (2023) *Olicensierat spel - En analys av webbttrafik till olicensierade spelsajter*, s.10 [Länk].

¹⁹ Regeringen (2017) *En omreglerad spelmarknad*, s.491 [Länk].

²⁰ Mankiw, N. G (2020) *Principles of Economics*.

- A. Minskning av licensierat spelande (mindre eller inget spelande).
- B. Övergång till olicensierade aktörer.

Den kumulativa direkta effekten av dessa justeringar av konsumentbeteendet kan således kvantifieras som:

$$A + B = \text{Total minskning av efterfrågan}$$

För en given priselasticitet är därmed en del av den minskade efterfrågan hänförlig till graden av substitution mellan licensierade och olicensierade aktörer (B). Om en given priselasticitet inte tar hänsyn till den specifika priskänsligheten i samband med licensierat och/eller olicensierat spelande kan det leda till felaktiga uppskattningar om de potentiella vinster (eller förluster) som är förknippade med en skatteändring.

KAPITEL 2: EFFEKTEN AV MINSKAD EFTERFRÅGAN TILL FÖLJD AV HÖGRE PRISER

Vanligtvis resulterar en prisökning i en minskad efterfrågan på varor och tjänster, vilket i sin tur minskar skattebasen och därmed skatteintäkterna.

För att ta hänsyn till skatteeffekten på konsumentpriserna behöver två komponenter beaktas: (i) efterfrågeelasticiteten och (ii) graden av övervältring till konsumenterna. I detta kapitel utvärderar vi Finansdepartementets antaganden för dessa två komponenter. Därefter redogör vi för vårt estimat av den föreslagna skattehöjningens effekt på efterfrågan till följd av högre priser på spel.

Hur priskänsliga är konsumenterna?

Finansdepartementet antar att efterfrågeelasticiteten är -0,5 (oelastisk efterfrågan). Antagandet baseras på

litteraturgenomgången som presenteras i rapporten SOU 2017:30. Dock visar utredningen på en betydande variation i priselasticiteten, från -0,5 till -3, för olika typer av spel. Rapporten konstaterar vidare att "*De flesta uppskattningar av priskänsligheten visar dock på att spelarna är relativt priskänsliga, dvs. priskänsligheten är lägre än -1*"²¹

Trots betydande variation i uppskattade priselasticiteter för efterfrågan på spel, visar de flesta uppskattningar att konsumenter är relativt priskänsliga. Detta stöds av en rapport från 2014 som undersöker priselasticiteter på den brittiska marknaden. Rapporten visar ett brett intervall av priselasticiteter, från -0,5 till -1,5, där variationen är kopplad till typen av spel. Till exempel har nätkasino den högsta priselasticiteten på -1,5, vilket innebär att (isolerat) underskattas efterfrågeeffekten för nätkasinokonsumenter med en storleksordning om tre i Finansdepartementets beräkning.

Finansdepartementet har valt den mest oelastiska uppskattningen i rapporten, dvs. estimatet -0,5 för poolspel och landbaserat kasinospel och kommersiellt spel. Av rapporten följer att dessa uppskattningar inte är statistiskt signifikanta²², vilket motiverar användning av en mer konservativ priselasticitet som inte underskattar efterfrågeeffekten.

Vi beräknar en viktad priselasticitet för hela spelmarknaden baserat på estimat från den brittiska marknaden från 2014. Det viktade estimatet baseras i sin tur på en viktad priselasticitet för olika typer av spel som påverkas av den föreslagna skattehöjningen. Utifrån våra antaganden om marknadsandelar per typ av spel beräknar vi att den viktade priselasticiteten för hela marknaden uppgår till -1,04, se Tabell 2.

²¹ SOU 2017:30 Del 1. En omreglerad spelmarknad, s.492-493 [[Länk](#)].

²² Frontier Economics (2014) *The UK betting and gaming market: estimating price elasticities of demand and understanding the use of promotions*, s.39.

Tabell 2: Beräkning av viktad priselasticitet för efterfrågan

TYP AV SPEL	STORBRITANNIEN 2014 ESTIMAT*	CE REVIDERADE ESTIMAT	VIKT***	VIKTAD PED
A. Nätkasino	-1,5	-1,5	28%	-0,42
B. Sportspel, online	-0,5	-1	25%	-0,25
C. Lotterier (inkl. skraplotter) **	-1	-1	24%	-0,24
D. Poolspel, statligt kasinospel och kommersiellt spel	-0,5	-0,5	21%	-0,11
E. Sportspel, ej online	-1	-1	2%	-0,02
Viktat genomsnitt	-	-	100%	-1,04

Not: Den viktade PED beräknas som produkten av "CE reviderade estimat" och "Vikt". Det viktade genomsnittet beräknas som summan av A till E. * Beräknad PED för nätkasino, poolspel, landbaserade kasinon och kommersiellt spel är statistiskt insignifikanta. Följaktligen förlitar vi oss på uppskattningen för spel som ej sker online för onlinespel i vår tillämpning av befintliga estimat i en svensk kontext. ** Vi använder genomsnittet mellan lotteri (dragningar), lotteri (skraplotter) och spelautomater.

Källa: Copenhagen Economics baserat på estimat från: (i) Frontier Economics (2014) *The UK betting and gaming market: estimating price elasticities of demand and understanding the use of promotions*. *** Vikterna baseras på data från: (i) kvartalsstatistik rapporterad av Spelinspektionen (2022), (ii) årsredovisningar från ATG och Svenska Spel, och (iii) och Copenhagen Economics (2020) *The Degree of Channelisation on the Swedish Online Gambling Market*.

Hur stor del av skattehöjningen förväntas övervältras till konsumenterna?

Finansdepartementet utgår i sina beräkningar från att de ökade skattekostnaderna i sin helhet kommer att övervältras till konsumenterna genom högre priser.²³ Utifrån våra intervjuer med licensierade aktörer finns indikationer på att antagandet överdriver graden av övervältring till konsumenterna och därmed (isolerat) underskattar nettoskatteintäkterna.

Vi har därmed gjort en oberoende bedömning av graden av övervältring baserat på intervjuer med licensierade aktörer som kompletterats med antaganden från ekonomisk teori och genomgång av tillgänglig litteratur. Mer specifikt har vi undersökt validiteten i antagandet om full övervältring och magnituden av prisökningar som krävs för att täcka de extra kostnaderna som uppstår till följd av skattehöjningen.

För det första är tre observationer om övervältring särskilt relevanta från intervjuerna med de licensierade aktörerna:

- Större aktörer med tillräckliga stordriftsfördelar (volym) har bättre möjligheter att absorbera de extra kostnaderna av den höjda skatten.
- Mindre aktörer förväntas övervältra hela beloppet för att täcka sina marginalkostnader för att undvika att lämna licensmarknaden på lång sikt.
- De flesta aktörer angav att de hade en begränsad möjlighet att höja priserna, exempelvis genom att sänka återbetalningsprocenten (RTP) för nätkasinospel och öka "overround-marginalen"²⁴ för sportspel, då de riskerar att tappa kunder till den olicensierade marknaden.

För det andra förutspår ekonomisk teori att konkurrensen på marknaden påverkar möjligheten att höja priserna. På en marknad med perfekt konkurrens förväntas kostnadsökningen till följd av en skattehöjning i sin helhet övervältras till konsumenterna. Däremot kan prisjusteringen variera på en marknad som inte präglas av perfekt konkurrens, vilket återspeglar graden av marknadsmakt hos aktörerna på marknaden.

I vilken utsträckning kostnaderna övervältras beror också på hur stor del av marknaden som påverkas av

²³ PM (9 oktober 2023) *Höjd spelskatt (Fi2023/02665)* [Länk].

²⁴ 'Overround' är en procentuell vinstmarginal som adderas till sannolikheten för utfallet av en sporthändelse (eller en vadslagning).

kostnadsökningen.²⁵ Om hela marknaden påverkas och konkurrensstrycket är högt, skulle graden av övervältring vara fullständig. Däremot om endast en marknadsaktör påverkas skulle det sannolikt inte ske någon övervältring.

När ett segment av marknaden upplever en kostnadsökning medan ett annat inte gör det kan graden av övervältring förväntas falla mellan dessa två ytterligheter. I det här fallet är licensierade aktörer föremål för samma kostnadsökning samtidigt som olicensierade aktörer inte påverkas alls av skatthöjningen. Gradens av övervältring beror därmed delvis på konkurrensförhållandena mellan licensierade och olicensierade aktörer.

Vad gäller empiriska studier om övervältring på spelmarknader, visar en nyligen publicerad studie på den tyska marknaden att konsumenterna i genomsnitt absorberade 76% av kostnaderna till följd av en skatthöjning för sportspel (online).²⁶

Med beaktande av konkurrensstrycket från olicensierade aktörer på den svenska spelmarknaden, kompletterat med ekonomisk teori och befintliga empiriska studier, antar vi att 60 procent av skatthöjningen kommer övervältras till konsumenterna genom högre priser. Vår bedömning är att antagandet är konservativt jämfört antagandet som görs av Finansdepartementet.

Vår bedömning är att nettoskatteintäkten ska justeras ned med 107 miljoner kronor

Vi uppskattar den föreslagna skatthöjningens effekt på efterfrågan till följd av högre priser på spel baserat på vår bedömning av den viktade priselasticiteten och övervältringen.

Vår bedömning är att bruttoskatteintäkterna **minskar med 107 miljoner kronor**, se Tabell 3. Vi använder samma skattebas som Finansdepartementet och antar att den fyraprocentiga skatthöjningen kommer att öka priserna med fyra procent.

Tabell 3: Justering av skatteintäkter vid lägre efterfrågan på spel

PARAMETER	VÄRDE
A. Skattebas	23 825 Mkr
B. Priselasticitet för efterfrågan	-1,04
C. Prisökning	4%
D. Övervältring	60%
E. Skattesats före höjning	18%
Nettominskning av skatteintäkter	107 Mkr

Not: Nettominskningen av skatteintäkter beräknas som produkten av parametrarna A till E.

Källa: Copenhagen Economics baserat på estimat från (i) Frontier Economics (2014) *The UK betting and gaming market: estimating price elasticities of demand and understanding the use of promotions* och (ii) intervjuer med licensierade aktörer.

Den viktade priselasticiteten tar dock endast hänsyn till estimerade priselasticiteter från den brittiska studien. Estimaten i den brittiska studien reflekterar dock förhållandet på den brittiska marknaden under 2014, vilket skiljer sig från dagens situation på den svenska marknaden. Särskilt visar den svenska marknaden på betydande konkurrens från olicensierade aktörer. I nästa kapitel justerar vi den viktade priselasticiteten för att ta hänsyn till substitution till olicensierade sidor.

KAPITEL 3: SUBSTITUTION TILL OLICENSIERADE SIDOR

Sedan licenssystemet infördes 2019 har kanaliseringsgraden varit det centrala måttet för den reglerade marknads förmåga att attrahera och behålla konsumenter inom licenssystemet. Flertalet rapporter som undersökt kanaliseringsgraden har funnit att den ligger under målet på 90 procent, i synnerhet för nätkasino och sportspel.²⁷

I sitt förslag bekräftar Finansdepartementet att "kanaliseringsgraden [...] förväntas sammantaget påverkas negativt eftersom spelarna i viss

²⁵ Genakos, C., & Pagliero, M (2022) *Competition and pass-through: evidence from isolated markets*.

²⁶ Kasinger, J (2022) *Shrouded sin taxes*.

²⁷ Se till exempel Copenhagen Economics (2020) *The degree of channelization on the Swedish online gambling market* [Länk] och ATG (2023) *Olicensierat spel: En analys av webbtrafik till olicensierade spelsajter*, s.10 [Länk].

utsträckning kan förväntas anpassa sitt beteende till den högre prisnivån".²⁸

Trots detta tar förslaget inte hänsyn till hur skatteintäkterna påverkas av en lägre kanalisering. Det mest direkta sättet att ta hänsyn till minskad kanalisering, i form av ökat olicensierat spel, är att använda en priselasticitet som tar hänsyn till substitution till olicensierade alternativ. Priselasticiteten som Finansdepartementet använder sig av underskattar konsumenternas priskänslighet i relation till olicensierade alternativ.

I detta kapitel justerar vi uppskattade priselasticiteter i föregående del för den nuvarande svenska marknadskontexten, där hänsyn tas till konkurrensen från olicensierade aktörer.

Varför behöver uppskattade priselasticiteter justeras?

Utifrån vår litteraturgenomgång saknas aktuella studier som undersöker priselasticiteter för olika typer av spel på den svenska spelmarknaden.

Utgångspunkten för vår analys är priselasticiteterna i den brittiska rapporten som beskrivs i mer detalj i föregående kapitel. Vår bedömning är att estimaten i den brittiska studien behöver justeras eftersom de inte är representativa för den svenska marknaden i relation till konkurrensen från olicensierade aktörer. Vi ser åtminstone tre anledningar till att så är fallet.

För det första har marknadsstrukturen skiftat från landbaserat spel till onlinespel sedan den brittiska rapporten publicerades för tio år sedan. När rapporten publicerades stod onlinespel för cirka 10 procent av den totala brittiska spelmarknaden. Detta står i stark kontrast till dagens situation, där onlinespel utgör 43 % av marknaden. Gambling Commission (2024) *Industry statistics – February 2024 – Correction* [Länk].

²⁸ PM (9 oktober 2023) *Höjd spelskatt (Fi2023/02665)*, s.10 [Länk].

²⁹ Mellan april 2013 och mars 2014 stod onlinespel för cirka 10 % av den totala brittiska spelmarknaden. Detta står i stark kontrast till dagens situation, där onlinespel utgör 43 % av marknaden. Gambling Commission (2024) *Industry statistics – February 2024 – Correction* [Länk].

³⁰ I rapporten Copenhagen Economics (2020) *The degree of channelization on the Swedish online gambling market* [Länk], formulerar vi ett ramverk för att bedöma konkurrenskraften hos

Övergången till spel online har ökat konkurrensen från olicensierade aktörer.³⁰

För det andra var förekomsten av olicensierat spel ovanligare i Storbritannien 2014. I sin årsrapport för 2014/2015 skriver den brittiska spelmyndigheten (UK Gambling Commission) att "*As far as unlicensed activity is concerned, we have found no evidence of the threatened move underground or emergence on any scale of illegal websites targeting Britain. Of the small number of illegal operators identified, some responded immediately to our request to stop operating, while others have been cut off from accessing the British market by the main payment providers and advertising platforms.*"³¹ Storbritanniens kanaliseringsgrad har även varit konsekvent hög (och högre än Sveriges) över tid.³²

För det tredje skiljer sig dagens svenska reglering från Storbritanniens reglering för tio år sedan. I våra intervjuer med licensierade aktörer svarade merparten att konkurrensen från olicensierade aktörer var den främsta anledningen till att inte övervältra hela kostnaden för skattehöjningen till konsumenterna. Anledningen är att olicensierade aktörer inte begränsas i sina erbjudanden av spelregleringen. Jämfört med andra jurisdiktioner (inklusive Storbritannien 2014) är Sveriges reglering striktare, exempelvis genom att inte tillåta bonusar och restriktioner av speldesign. Även om syftet med den striktare regleringen i Sverige är att verka för omsorgsplikten så påverkar den också konkurrenssituationen i förhållande till olicensierade aktörer.

Utifrån denna bedömning tillämpar vi justerade priselasticiteter för nätkasino och sportspel. Vi tar hänsyn till ett intervall av priselasticiteter upp till en viktad priselasticitet på -3, motsvarande den högsta priselasticitet som identifierades i regeringens officiella rapport (SOU 2017:30). Det motsvarar justerade

olicensierade webbplatser jämfört med licensierade alternativ för olika spelvertikaler. De dimensioner som beaktas är; tillgänglighet, likheter, inträdeshinder och attraktivitet, kan förväntas ha förbättrats som ett resultat av att marknaden flyttas online.

³¹ UK Gambling Commission (2015) *Annual Report & Accounts*, s.18 [Länk].

³² Se Europeiska kommissionen (2017) *Preventing Criminal Risks Linked to the Sports Betting Market* [Länk] och Spillemyndigheten (2022) *Report on illegal gambling 2021* [Länk].

priselasticiteter för nätkasino och sportspel från -2 till -5, se Tabell 4. Intervallet tar hänsyn till osäkerheten i storleken av justeringen som är motiverad till följd av ökad substitution till olicensierade sidor.

Tabell 4: Viktad efterfrågeelasticitet med hänsyn till byte av leverantör

TYP AV SPEL	JUSTERAD PED
A. Nätkasino	-2 till -5
B. Sportspel, online	-2 till -5
C. Lotterier (inkl. skraplotter) *	-1
D. Poolspel, statligt kasinospel och kommersiellt spel	-0,5
E. Sportspel, ej online	-1
Viktat genomsnitt*	-1,43 till -3,01

Not: Det viktade genomsnittet beräknas genom att summera produkterna av efterfrågans priselasticiteter, som sträcker sig från A till E, och deras motsvarande vikter enligt Tabell 2. * Vi använder genomsnittet mellan lotteri (dragningar), lotteri (skraplotter) och spelautomater.

Källa: Copenhagen Economics baserat på estimat från Frontier Economics (2014) *The UK betting and gaming market: estimating price elasticities of demand and understanding the use of promotions*.

Vår bedömning är att nettoskatteintäkten ska justeras ned med 40 till 203 miljoner kronor

Utifrån vår genomgång av använda priselasticiteter estimerar vi skatteeffekten på efterfrågan till följd av högre priser baserat på en justerad viktad priselasticitet om -1,43 till -3,01.

Utifrån skattebasen för 2022 uppskattar vi att effekten på skatteintäkterna till följd av minskad skattebas är mellan **40 och 203 miljoner kronor**, se Tabell 5.

Tabell 5: Justering av skatteintäkter vid lägre efterfrågan på spel

PARAMETER	VÄRDE
A. Skattebas	23 825 Mkr
B. Priselasticitet för efterfrågan	-1,43 till -3,01
C. Prisökning	4%
D. Övervältring	60%
E. Skattesats före höjning	18%
F. Nettominskning av skatteintäkter (Skattning, Storbritannien 2014)	107 Mkr
Nettominskning av skatteintäkter (justerad uppskattning)	40 - 203 Mkr

Not: Nettominskning av skatteintäkter (justerad uppskattning) beräknas genom att subtrahera F från produkten av parametrarna A till E.

Källa: Copenhagen Economics baserat på estimat från Tabell 3 och 4.

KAPITEL 4: ÖKADE KOSTNADER FÖR SPELPROBLEM

Spelproblem är ett folkhälsoproblem som påverkar individer och medför betydande samhällskostnader.³³ Samhällskostnaden för spelproblem uppskattades till cirka 11,5 miljarder kronor för 2021.³⁴

Licensierade aktörer måste säkerställa att de uppfyller omsorgsplikten och genomför nödvändiga åtgärder för ansvarsfullt spelande. Konsumenter som spelar på olicensierade sidor omfattas inte av omsorgsplikten. Risken för att utveckla spelproblem kan därmed antas vara (allt annat lika) högre för konsumenter som spelar på olicensierade jämfört med licensierade sidor. Den förhöjda risken påtalas exempelvis av Statskontoret³⁵ i sin utvärdering av den omreglerade spelmarknaden.

Trots att Finansdepartementet bedömer att kanaliseringen kan förväntas minska, och därmed olicensierat spelande öka, beaktas inte den (indirekta)

³³ Hofmarcher, T., Romild, U., Spångberg, J., Persson, U., & Håkansson, A (2020) *The societal costs of problem gambling in Sweden*.

³⁴ Folkhälsomyndigheten, *Samhällskostnader för spelproblem* [Länk].

³⁵ Se exempelvis: "Svenskarnas spelande hos spelbolag utan svensk licens innebär sannolikt både ökade spelproblem och förlorade skatteintäkter" från Statskontoret (2022) *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden – Slutrapport 2022:5*, s.29 [Länk].

kostnaden av ökat problemspelande i beräkningen av nettoskatteeffekten.

I detta kapitel tar vi hänsyn till denna kostnad genom att kvantifiera följande till följd av skattehöjningen: (i) minskad kanalisering och (ii) ökade kostnader för spelproblem.

Vi estimerar att skattehöjningen kommer att minska kanaliseringen med 1,2 -2,5 procentenheter

För att bedöma de extra kostnader som är kopplade till spelproblem så estimerar vi minskningen av skattebasen som förväntas skifta till olicensierade aktörer efter skattehöjningen. Denna övergång förväntas minska kanaliseringensnivån.

På grund av svårigheter med att bedöma hur stor del av skattebasen som kan förväntas skifta till olicensierade aktörer, och dess påverkan på kanaliseringen, utgår vi ifrån vårt estimat av skattehöjningens effekt på skattebasen (i kapitel 3).

Våra uppskattningar grundar sig på en förväntad minskning av skattebasen motsvarande 3,4 till 7,2 procent till följd av den föreslagna skattehöjningen. Vi antar att 30 procent av denna minskning kommer att skifta till olicensierade aktörer. Förändringen i skattebasen motsvarar en minskning i kanalisering med 1,2 till 2,5 procentenheter.

Vad är den årliga kostnaden för individer med spelproblem?

Samhällskostnaden per individ med spelproblem varierar beroende på graden av spelproblem. Vanligtvis delas graden av spelproblem in i tre kategorier: (i) viss risk för spelproblem, (ii) förhöjd risk för spelproblem och (iii) spelproblem.

I vår analys använder vi den årliga kostnaden relaterad till individer med viss risk för spelproblem som uppskattas till cirka 33 000 kronor per år.³⁶ Vår metod är konservativ eftersom vi inte tar hänsyn till kostnader för mer allvarliga former av spelproblem.

Vi estimerar att 2 881 till 6 085 individer kommer att byta till olicensierade alternativ

För att beräkna de ökade kostnaderna för spelproblem som uppstår till följd av den föreslagna skattehöjningen behöver vi uppskatta antalet individer som förväntas byta till den olicensierade marknaden. Vår metod fastställer antalet individer som förväntas övergå till olicensierat spelande baserat på uppskattat antal individer på den olicensierade marknaden vid skattesatser om 18 och 22 procent. Vi tar hänsyn till att insatser kan antas vara högre på den olicensierade marknaden för att beräkna substitutionen av antal individer till olicensierade alternativ.

Utgångspunkten för vårt estimat är den förväntade minskningen av skattebasen som byter till olicensierat spelande. Utifrån minskningen beräknar vi att mellan 2 881 och 6 085 personer förväntas övergå till olicensierat spelande efter skattehöjningen, se Tabell 6.

Tabell 6: Antal individer som förväntas byta till olicensierat spelande

PARAMETER	VÄRDE
A. Minskning av skattebasen vid byte till olicensierade aktörer	245 - 517 Mkr
B. Antal individer som spelar i Sverige	1,40 m
C. Genomsnittlig insatsstorlek per år (licensierad)*	16 975 kr
D. Genomsnittlig insatsstorlek per år (olicensierad)	84 875 kr
# individer som förväntas byta till olicensierat spelande	2 881 - 6 085

Not: Antalet individer som förväntas byta till olicensierat spelande beräknas som **A** dividerat med **D**. *Vi antar att den genomsnittliga insatsstorleken på den olicensierade marknaden är 5 gånger större än på den licensierade marknaden. Vi beräknar den genomsnittliga insatsstorleken på den licensierade marknaden genom att dividera den påverkade skattebasen med antalet individer som spelade månadsvis under 2021.

Källa: Copenhagen Economics baserat på (i) 2022 års befolkningsdata från SCB och (ii) andelen individer i Sverige som spelade varje månad under 2021.

³⁶ Gustafsson, A., Hjalte, F., & Hofmarcher, T (2023) *Samhällets kostnader för spelproblem i Sverige 2021-En uppdatering*.

Vi estimerar att 591 till 1 247 personer förväntas utveckla spelproblem

Utifrån uppskattat antal individer utan spelproblem som förväntas övergå till olicensierat spelande³⁷ beräknar vi andelen av dessa individer som kan antas utveckla spelproblem. Vårt estimat baseras på resultat från två studier utförda på uppdrag av Folkhälsomyndigheten. Dessa studier visar att cirka 30 procent³⁸ av de som spelar på den olicensierade marknaden upplever spelproblem, jämfört med 2 procent³⁹ på den licensierade marknaden.

Det är dock viktigt att belysa risken för ett snedvridet urval (eng. *adverse selection*) inom gruppen individer med spelproblem på den olicensierade marknaden. Snedvridet urval skulle innebära att personer som redan spelar hos olicensierade aktörer är överrepresenterade vad gäller spelproblem, exempelvis för att de som har en högre benägenhet att utveckla spelproblem tenderar att söka sig till den olicensierade marknaden. Som en konsekvens återspeglar inte individer med spelproblem på den olicensierade marknaden nödvändigtvis beteendet⁴⁰ hos dem som förväntas övergå till olicensierat spelande efter skattehöjningen. För att beakta denna möjliga problematik antar vi en 25 procent lägre prevalensgrad för olicensierat spelande i våra beräkningar.

Baserat på antagna prevalensnivåer uppskattar ökningen av spelproblem bland individer som börjar spela på den olicensierade marknaden. Vi uppskattar att mellan 591 och 1 247 individer förväntas utveckla spelproblem till följd av skattehöjningen, se Tabell 7.

Vår bedömning är att nettoskatteintäkten ska justeras ned med 19 till 41 miljoner kronor

Slutligen uppskattar vi att effekten på skatteintäkterna till följd av ökade kostnader för spelproblem är **19 till 41 miljoner kronor**, se Tabell 8. Detta innebär en uppskattad kostnadsökning på 0,17 procent till 0,36 procent i den totala årliga kostnaden för spelproblem i Sverige.

Tabell 7: Effekten av lägre kanalisering på antalet problemspelare

PARAMETER	VÄRDE
A. # individer som förväntas byta till olicensierat spelande	2 881 - 6 085
B. Sannolikheten att utveckla spelproblem på den licensierade marknaden	2%
C. Sannolikheten att utveckla spelproblem på den olicensierade marknaden	22,5%*
# individer som förväntas utveckla spelproblem	591 - 1 247

Not: Antalet individer som förväntas utveckla spelproblem beräknas som **A** multiplicerat med (**C** minus **B**). * Vi reducerar den rapporterade prevalensen på 30% för olicensierat spelande med 25% för att ta hänsyn till potentiell negativt urval.

Källa: Copenhagen Economics baserat på (i) det uppskattade antalet individer som förväntas byta till olicensierat spelande, och (ii) prevalensnivåer för licensierat och olicensierat spelande från rapporterna Folkhälsomyndigheten (2022) *Resultat från ett regeringsuppdrag att genomföra en befolkningsstudie om spelande och Folkhälsomyndighetens Statistik över spelproblem i Sverige*.

Tabell 8: Nettominskning av skatteintäkter till följd av ökade kostnader för spelproblem

PARAMETER	VÄRDE
A. Ökning av antal individer med spelproblem	591 - 1 247
B. Årlig kostnad för individer med viss risk för spelproblem	32 733 kr
Nettominskning av skatteintäkter	19 - 41 Mkr

Not: Nettominskningen av skatteintäkter beräknas som produkten av **A** och **B**.

Källa: Copenhagen Economics baserat på (i) den uppskattade ökningen av antal individer med spelproblem och (ii) den årliga kostnaden för individer med viss risk för spelproblem enligt Gustafsson, A., Hjalte, F., & Hofmarcher, T (2023) *Samhällets kostnader för spelproblem i Sverige 2021 – En uppdatering*.

³⁷ Vår bedömning tar därför inte hänsyn till andelen individer med befintliga spelproblem.

³⁸ Folkhälsomyndigheten (2021) *Resultat från regeringsuppdrag att genomföra en befolkningsstudie om spel om pengar* [Länk].

³⁹ Folkhälsomyndigheten, *Statistik över spelproblem i Sverige* [Länk].

⁴⁰ Speciellt risken för att utveckla spelproblem.

FÖRFATTARE

Dr Henrik Ballebye Okholm

Victor Ahlqvist

Fredrik Rogbrant

OM COPENHAGEN ECONOMICS

Copenhagen Economics är en ledande nationalekonomisk konsultbyrå i Europa. Företaget grundades år 2000 och har för närvarande över 100 anställda som arbetar från våra kontor i Bryssel, Köpenhamn, Helsingfors och Stockholm.

Kommentar kring vårt tillvägagångssätt

I vår bransch av professionella tjänster är arbetet utformat så att:

- kunden väljer frågeställning;
- vi analyserar och besvarar frågan med vår kunskap;
- resultat och slutsatser är våra egna.

Oberoendet inom de tjänster vi erbjuder säkerställs genom en diversifierad portfölj av tjänster till kunder inom både den offentliga och privata sektorn. För ytterligare information, se www.copenhageneconomics.com.

Vi står till förfogande för eventuella frågor eller kommentarer.