

Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden

Delbetänkande av Spelmarknadsutredningen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:64

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25108-9

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutade den 7 juni 2018 (dir. 2018:47) att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utreda några centrala marknadsfrågor vid omregleringen av spelmarknaden som inte slutbehandlades i propositionen En omreglerad spelmarknad (prop. 2017/18:220). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 31 oktober 2020. Som särskild utredare förordnades från och med den 1 oktober 2018 f.d. riksdagsledamoten Anna-Lena Sörenson.

Den 25 april 2019 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv (dir. 2019:18), i vilket utredningen även fick i uppdrag att bl.a. lämna förslag till ytterligare begränsningar av marknadsföring av spel. Genom tilläggsdirektiv den 16 juli 2020 (dir. 2020:77) förlängdes tiden för uppdragets redovisning till den 16 december 2020, utom för den del av uppdraget som avser finansiering av hästnäringen som ska redovisas senast den 31 oktober 2020.

De som har deltagit i utredningens arbete med delbetänkandet anges på nästa sida.

Utredningen, som har antagit namnet Spelmarknadsutredningen (Fi 2018:03), överlämnar härmed delbetänkandet *Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden* (SOU 2020:64).

De ytterligare frågor som uppdraget omfattar kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande som ska lämnas senast den 16 december 2020.

Mjölby i oktober 2020

Anna-Lena Sörenson

/Jenny Ludvigsson
Fredrik Sandström

Förteckning över vilka som deltagit i utredningens arbete med delbetänkandet

Experter (samtliga fr.o.m. den 1 november 2018 om inte annat anges)

Björn Axelsson, sakkunnig vid Konkurrensverket

Gustaf Hoffstedt, generalsekreterare för Branschföreningen för Onlinespel (BOS)

Mattias Hjelmberg, intressepolitiskt sakkunnig vid Riksidrottsförbundet

Anna Jansson, enhetschef vid Folkhälsomyndigheten

Helene Karlsson, rättssakkunnig vid Finansdepartementet (t.o.m. 16 februari 2020)

Eva Kaspersson, ämnesråd vid Näringsdepartementet

Mikael Lindman, kansliråd vid Socialdepartementet

Erik Murray, kansliråd vid Näringsdepartementet

Jenny Nilzon, verkställande direktör för Spelbranschens Riksorganisation (SPER)

Ulf Olovsson, kansliråd vid Finansdepartementet

Fredrik Sandström, departementssekreterare vid Finansdepartementet (t.o.m. 18 augusti 2019)

Christina Skogh, departementssekreterare vid Finansdepartementet

Johan Röhr, chefsjurist vid Spelinspektionen

Hélène Westholm, dåvarande kansliråd vid Näringsdepartementet (t.o.m. 31 januari 2019)

Daniel Zerea, departementssekreterare vid Finansdepartementet

Zlata Tuco, dåvarande rättssakkunnig numera kansliråd vid Justitiedepartementet (fr.o.m. 1 januari 2019)

Jens Schlyter, kansliråd vid Näringsdepartementet (fr.o.m. 1 februari 2019)

Andreas Prochazka, dåvarande enhetschef vid Konsumentverket numera universitetsadjunkt vid Karlstad Universitet (fr.o.m. 29 april 2019)

Ullalena Haeggman, kansliråd vid Socialdepartementet (fr.o.m. 29 april 2019 t.o.m. 31 maj 2020)

Erika Borgny, ämnesråd vid Socialdepartementet
(fr.o.m. 1 juni 2020)

Benny Lindholm, rättssakkunnig vid Finansdepartementet
(fr.o.m. 17 februari 2020)

Sekreterare

Susanne Ellegård (huvudsekreterare fr.o.m. 1 november 2018
t.o.m. 12 maj 2019)

Jenny Ludvigsson (huvudsekreterare fr.o.m. 19 augusti 2019)

Daniel Rinder (sekreterare fr.o.m. 15 november 2018
t.o.m. 29 februari 2020)

Fredrik Sandström (sekreterare 50 procent fr.o.m. 19 augusti 2019)

Ingrid Strömberg (sekreterare fr.o.m. 1 januari 2020
t.o.m. 30 juni 2020)

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Utredningens uppdrag och arbetet med delbetänkandet	11
1.1 Utredningens uppdrag.....	11
1.2 Arbetet med delbetänkandet.....	12
2 Finansiering av hästsport och hästnäring	13
2.1 Utredningens uppdrag.....	13
2.2 Hästsport och hästnäring – en bakgrund	13
2.2.1 Trav- och galoppsporten	13
2.2.2 Ridsport och övrig hästsport	16
2.2.3 Hästnäringen.....	17
2.3 Hästsportens och hästnäringens finansiering	18
2.3.1 Trav- och galoppsportens finansiering: ATG.....	18
2.3.2 Ridsportens finansiering	23
2.3.3 Finansiering av allmänna ändamål inom hästnäringen.....	23
2.4 Förhållanden efter omregleringen av spelmarknaden.....	24
2.4.1 ATG:s utveckling efter omregleringen	24
2.4.2 Trav- och galoppsporten efter omregleringen.....	26
2.5 Alternativa finansieringsmodeller för hästsport	28
2.5.1 Internationell utblick	28
2.5.2 Några utgångspunkter för en marknadsavgift i Sverige	31

3	Överväganden.....	35
3.1	Trav- och galoppsportens finansiering.....	35
3.2	Finansiering av allmänna ändamål inom hästnäringen	39
 Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:47.....	41
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2019:18.....	49
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2020:77.....	53

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att överväga och om det är lämpligt föreslå en finansieringsmodell för hästnäringen som är fristående från skattesystemet. Förslaget ska säkerställa en konkurrensrättsligt hållbar lösning som är förenlig med den omreglerade spelmarknaden. Som bakgrund anges att förutsättningarna för ATG och trav- och galopp-sportens finansiering förändras i grunden i och med omregleringen av spelmarknaden eftersom ATG:s ensamrätt på hästvadhållning upphör och att samtliga aktörer som uppfyller kraven för att få licens därmed kan erbjuda vadhållning på hästar. Enligt direktiven ska utredaren göra en internationell utblick och då särskilt redovisa och beakta erfarenheter från Danmark och Storbritannien.

Den internationella utblicken visar att det i vissa länder har införts en särskild avgift vid spel på hästar. Motiv och bakgrund till införandet av avgiften har dock varit olika för länderna och skiljer sig från de svenska förhållandena.

Utredningen gör bedömningen att den hittillsvarande modellen med finansiering från ATG:s överskott är en hållbar finansieringsmodell för trav- och galoppsporten även efter omregleringen av spelmarknaden. Trav- och galoppsportens eget spelbolag, ATG, har en stark ställning som ett av de största spelbolagen på den konkurrensutsatta delen efter omregleringen av spelmarknaden och har en fortsatt dominerande ställning, uppskattad till 98 procent 2019, på marknaden för vadhållning på hästar. Efter omregleringen erbjuder ATG även andra spel såsom sportspel, onlinekasino och onlinebingo. Bolaget har också förvärvat en dansk spelkoncern. Introduktionen av de nya spelprodukterna sport och kasino samt spelet på den danska marknaden bidrog till att ATG:s nettospelintäkter ökade 2019.

Den absoluta huvuddelen av en marknadsavgift skulle med rådande marknadsförhållanden betalas av ATG och i motsvarande grad försvaga bolagets resultat och utdelningen till ägarna, dvs. trav- och

galoppsporten. Endast ett i sammanhanget mycket lågt belopp skulle betalas av andra spelbolag som arrangerar spel på svensk hästkapp- löpning. Mot denna bakgrund och med hänsyn till de ökade admini- strativa kostnader som en sådan avgift skulle ge upphov till är inför- andet av en avgift enligt utredningen inte försvarbar.

Med de konkurrensfördelar som ATG har genom framför allt de stora poolspelen (V75, V86 m.fl.) och väl inarbetade varumärken be- dömer utredningen att nuvarande förhållanden på marknaden för vad- hållning på svensk hästkapp- löpning kommer att bestå inom en över- skådlig tid. Skulle marknadsförhållandena förändras bedömer utred- ningen att trav- och galoppsporten bör ha goda förutsättningar att på kommersiell basis träffa avtal om exempelvis mediarättigheter, sport- data och sponsring på motsvarande sätt som sker inom andra sporter.

Det är utredningens bedömning att en ytterligare påлага i form av en marknadsavgift, utöver den befintliga punktskatten, riskerar att negativt påverka kanaliseringen av spel och riskerar också att hämma konkurrensen för sådant spel. Enligt utredningen finns det inget tyd- ligt definierat statligt åtagande när det gäller trav- och galoppsporten som skulle balansera de potentiellt negativa effekterna på spelmark- naden av en marknadsavgift.

Utredningen lämnar mot bakgrund av ovanstående inget förslag om en offentligt reglerad marknadsavgift som ska gälla särskilt för vadhållning på svensk hästkapp- löpning.

Omregleringen av spelmarknaden har även inneburit en ändrad rela- tion mellan staten och trav- och galoppsporten. Genom ett särskilt avtal mellan staten och trav- och galoppsportens förbund avsätter sporten 55 miljoner kronor årligen till bredare ändamål inom ramen för Hästnäringens nationella stiftelse, HNS. Medlen fördelas på olika ändamål däribland utbildningsverksamhet, utvecklingsprojekt inkl. barn och ungdom, forskning samt verksamheter vid de s.k. riks- anläggningarna. Utredningen bedömer att en översyn bör göras av denna ansvarsfördelning i syfte att säkerställa en långsiktigt hållbar finansiering av HNS:s verksamhet.

1 Utredningens uppdrag och arbetet med delbetänkandet

1.1 Utredningens uppdrag

Utredningens direktiv beslutades vid regeringssammanträde den 7 juni 2018, se *bilaga 1*. En särskild utredare gavs i uppdrag att bl.a. utreda om fristående finansieringsmodeller för spel på häst- respektive idrottstävlingar bör införas och i så fall hur de bör utformas, samt överväga behovet av ytterligare åtgärder för att minska skadeverkningsarna av de spel som sker online och på värdeautomater. Genom tilläggsdirektiv som beslutades vid regeringssammanträde den 25 april 2019 fick utredningen ett tilläggsuppdrag att lämna förslag till ytterligare begränsningar av marknadsföringen av spel, se *bilaga 2*. Vid regeringssammanträde den 16 juli 2020 beslutade regeringen att förlänga utredningstiden till den 16 december 2020, förutom för den del av uppdraget som avser finansiering av hästnäringen som ska redovisas genom delbetänkande senast den 31 oktober 2020, se *bilaga 3*. I detta delbetänkande redovisas således de delar i utredningens uppdrag som avser finansieringen av hästnäringen efter omregleringen av spelmarknaden. Enligt direktiven ska utredaren i denna del

- överväga och om det är motiverat föreslå en finansieringsmodell för hästnäringen,
- lämna förslag till författningsändringar och andra nödvändiga åtgärder,
- vid behov redogöra för hur förslagen är förenliga med det EU-rättsliga regelverket för statsstöd, samt
- göra en internationell utblick och då särskilt redovisa och beakta erfarenheter från Danmark och Storbritannien.

Utredningens uppdrag i övriga delar kommer att redovisas i utredningens huvudbetänkande senast den 16 december 2020.

1.2 Arbetet med delbetänkandet

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med expertgruppen. Utredningen har haft fem sammanträden med expertgruppen vid vilka frågan som behandlas i detta delbetänkande avhandlats. I samband med dessa möten har ett antal promemorior presenterats och diskuterats. Enskilda experter har även bistått utredningen vid särskilda möten och i dialog om specifika frågor.

Möten har därtill hållits med företrädare för Svensk Travsport, Svensk Galopp, AB Trav och Galopp (ATG), Hästnäringens nationella stiftelse (HNS) och Nationell samverkan för ägare av travhästar (NÄT). Kontakter har också förevarit med Statskontoret och Spelinspektionen.

Under utredningstiden har studiebesök gjorts på HNS Riksanläggning i Flyinge samt på travbanorna Solvalla och Mantorp. Utredningen har även haft möte med tjänstemän från Skatteministeriet och Spillemyndigheten i Danmark.

2 Finansiering av hästsport och hästnäring

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska enligt direktiven överväga och om det är motiverat föreslå en finansieringsmodell för hästnäringen som är fristående från skattesystemet. Förslaget ska säkerställa en konkurrensrättsligt hållbar lösning som är förenlig med den omreglerade spelmarknaden. Som bakgrund anges att förutsättningarna för ATG och trav- och galopp-sportens finansiering har förändrats på den nya spelmarknaden eftersom ATG inte längre kommer att ha ensamrätt på hästvadhållning. Erfarenheter från andra länder, särskilt Danmark och Storbritannien, ska redovisas och beaktas.

2.2 Hästsport och hästnäring – en bakgrund

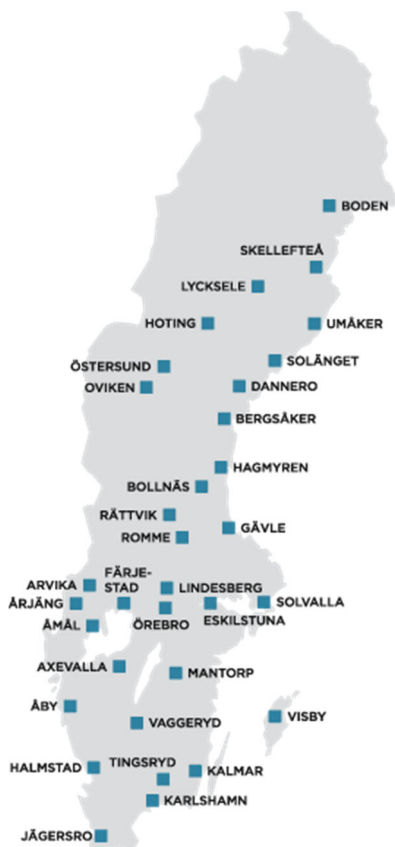
Hästsporten består av trav- och galoppporten, ridsporten och annan hästsport och utgör en del av hästnäringen.

2.2.1 Trav- och galoppporten

Travporten

Svensk Travsport är huvudorganisation för den svenska travporten och är en sammanslutning av 32 travsällskap, 37 travklubbar och ett antal intresseorganisationer.¹ Travtävlingar med spel arrangeras på 33 banor i landet, se figur nedan. Utöver dessa banor anordnar lokala travklubbar s.k. bygdetrav.

¹ Avsnittet bygger på information från Svensk Travsport, se även svenskttrav.se.



Travsporten, med ursprunglig förankring i hästens roll i jord- och skogsbruket, utvecklades som tävlingsform under 1900-talets inledning. Strukturen med ett stort antal travbanor över hela landet utvecklades framför allt under 1950- och 1960-talet, då travet som sport- och spelform hade begränsad konkurrens i Sverige. Dagens banstruktur har en regional indelning med bas i storbanorna Solvalla, Åby, Jägersro och Bergsåker, med flest tävlingar och publik. Därutöver finns 13 mellanstora banor, 11 mindre banor och 5 säsongsbanor. Tävlingarna är relativt jämnt fördelade över landet även om de mellanstora och större banorna har flest tävlingar. Ansvaret för planering av tävlingsverksamheten ligger från och med 2019 hos Svensk Travsport och handhas av Svensk Travsport AB, med ansvar för operativ verksamhet (se vidare avsnitt 2.4.2).

Antalet hästar i träning inom travsporten har över tid minskat och uppgick 2019 till 15 652. Minskning har framför allt skett i gruppen amatörtränade hästar, som ägs av familj eller närstående. Andelen professionellt tränade hästar uppgick till 8 345 och utgjorde drygt hälften av antalet tränade hästar. En ökad professionalisering har skett även när det gäller kuskar. Förutom tränare och kuskar består de aktiva inom travsporten av hästägare och hästuppfödare samt hästskötare.

Antalet tävlingar uppgick 2019 till 875 tävlingar med totalt 8 371 lopp. Publiken på banorna uppgick totalt till 970 000 besökare med i genomsnitt 1 108 personer per tävling. Omkring en tredjedel av tävlingarnas publik avsåg tävlingsserien Svenska Travligan på elitnivå vilken motsvarar ATG:s V75-tävlingar. Sedan 2000 har en halvering skett av publiken på banorna, en utveckling som också finns inom andra sporter. Även vadhållningen på hästar sker i dag på andra platser och då främst digitalt. En utvecklingstrend inom travsporten är den ökade internationaliseringen, innebärande att fler svenska hästar och stall tävlar utomlands och att utländska hästar tävlar i Sverige. Även för spel på hästar finns samma utveckling.

Galoppsporten

Svensk Galopp är huvudorganisation för den svenska galoppsporten och även avelsorganisation för engelskt fullblod.² Förbundet har en regional struktur med tre medlemsföreningar: Stockholms Galoppsällskap, Göteborgs Galoppsällskap och Skånska Fältrittklubben. Svensk Galopp AB ansvarar för den operativa tävlingsverksamheten.

Galopptävlingarna, omfattande slätlöpningar, hinderlöpningar m.m. är i huvudsak förlagd till tre permanenta galoppbanor:

- Bro Park (invigd 2016, ersätter Täby Galopp)
- Göteborg Galopp
- Jägersro Galopp (även trav)

Härutöver anordnas tävlingar på naturbanor på Strömsholm, Blommehöjd i Skåne och på Gärdet i Stockholm.

² Svenskgalopp.se

Galoppsporten är en av världens största sporter och står för 90 procent av det totala spelet på hästar globalt, med en dominans i anglosaxiska länder och Asien. I Sverige är galoppsporten relativt liten jämfört med travsporten, med färre tävlingar, lägre spelomsättning (ATG) och en lägre exponering i media. Samtidigt har sporten en lång historik med tävlingar och vadhållning sedan slutet av 1800-talet. Galoppsporten har även en koppling till fältritt och annan ridsport.

Antalet tävlingsdagar och lopp inom galoppen har minskat något under senare år. År 2019 genomfördes 72 tävlingsdagar med totalt 587 lopp, att jämföra med 87 tävlingsdagar och 694 lopp 2012. Antalet startande hästar har också minskat något. Tävlingsverksamheten omfattar även ponnygalopp, där antalet tävlingsdagar och lopp ökat.

Galoppsporten har i jämförelse med travsporten en mer koncentrerad organisation för tävlingsverksamheten. Den nuvarande organisationsstrukturen lades fast 2009 som resultat av en översyn av galoppsportens organisation och ekonomi. Bro Park, som sedan 2016 är den nya galoppbanan i Stockholm, arrangerar flest antal lopp följt av Jägersro och, på något lägre nivå, Göteborg Galopp. Antalet aktiva tränare, jockeys och lärlingar i Sverige uppgick till 245 personer 2019. Samma år fanns 912 hästar i träning varav 625 i professionell träning. Totalt finns 14 700 engelska fullblod i Sverige.

Spelomsättningen på galopp uppgick 2018 till 229 miljoner kronor, mot 223 miljoner kronor 2017. Galoppens andel av ATG:s totala hästspel uppgår till knappt 2 procent. Andelen spel på svenska lopp minskar i förhållande till spel på utländska lopp.

2.2.2 Ridsport och övrig hästsport

Ridsporten omfattar cirka 900 ridsportföreningar med 154 000 medlemmar som är anslutna till Svenska Ridsportförbundet. Sett till antalet medlemmar är den en av Sveriges största idrotter. Ungefär hälften av ridsportens föreningar driver ridskola medan övriga är mer inriktade på tävling och träning för ryttare med egna hästar. Ridskolorna har stor regional spridning över landet med 125 000 motions- och lektionsryttare. Verksamheten har en inriktning på barn och ungdomar men även motion och friluftsliv och ridning för dem med funktionsnedsättning. Ridsportens tävlingsverksamhet är relativt omfattande. Hoppning är den största grenen följt av dressyr samt på lägre

nivå bl.a. fälttävlan och paradressyr. Omkring 25 200 ryttare har aktiv tävlingslicens i Sverige. Ridsporten är på central nivå organiserad genom Svenska Ridsportförbundet som är medlem i Riksidrottsförbundet. Ridsportförbundet får därigenom statligt stöd, se avsnitt 2.3.2.

Till hästsporten räknas även islandshäst och olika former av körning av hästar.

2.2.3 Hästnäringen

Hästnäring är ett samlingsbegrepp som förutom hästsporten (jfr ovan) även omfattar andra former av hästhållning. Det kan vara utbildningsverksamhet, olika former av hästföretagande, avel och uppfödning samt varor och tjänster och även spel med koppling till hästar.³ Hästnäringens nationella stiftelse, HNS, som är en nationellt övergripande organisation i Sverige (se nedan), ger följande definition av hästnäringen:⁴

Begreppet hästnäring omfattar alla aktiviteter som baseras på användning och innehav av hästar, i såväl hobby- som professionella verksamheter som omsättning av hästrelaterade varor och tjänster.

Enligt en undersökning som gjordes av Jordbruksverket 2016 fanns totalt 355 500 hästar i Sverige.⁵ Merparten eller 80 procent av hästhållarna hade häst som hobby och nästan en tredjedel drev någon form av näringsverksamhet med häst. Bland dem som bedrev näringsverksamhet ägnade sig 40 procent åt avel och uppfödning, drygt 30 procent hade inackorderingsverksamhet, nära 20 procent tävlade i ridsport och 10 procent i trav- och galoppsport. Enligt rapporten har hästhållningen ökat i Sverige under flera decennier, varför Sverige är ett av de häst-tätaste länderna i Europa.

Hästnäringens ekonomiska betydelse har lyfts fram i flera sammanhang. Enligt en studie som genomförts avseende hästnäringens samhällsekonomiska betydelse uppskattades den totala konsumtionen av hästrelaterade varor och tjänster inkl. spel på hästar, uppgå till ca 37,5 miljarder kronor år 2016, exkl. spel och skatt ca 30 miljard-

³ Hästnäringen är ingen enhetlig SNI-kod i nationalräkenskaperna (SCB) utan består av flera näringsgrenar.

⁴ Hästnäringens Nationella Stiftelse, HNS: www.hastnaringen.se.

⁵ Statistiskt meddelande JO 24 SM 1701 *Antalet hästar och anläggningar med häst 2016* (Jordbruksverket, 2017).

der kronor.⁶ Av detta belopp var 6,8 miljarder kronor hänförliga till travsporten med stora utgiftsposter som t.ex. tränare, inackordering av hästar, foder och andra varor och utrustning inklusive veterinärer.⁷

Hästnäringens nationella stiftelse

Hästnäringens nationella stiftelse, HNS, bildades 1992 som en nationellt övergripande organisation inom hästnäringen med inriktning på utbildning, avel och uppfödning. Stiftare är Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och ATG i samverkan med ridsportens centralförbund, i dag Svenska Ridsportförbundet.⁸

HNS har ett övergripande ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för riksanläggningarna Flyinge, Strömsholm (ridsport) och Wången (travsport/islandshäst). Verksamheten vid anläggningarna omfattar framför allt utbildning (gymnasieprogram, yrkeshögskola och hipnologprogrammet) men även utvecklingsprojekt och samverkan.

2.3 Hästsportens och hästnäringens finansiering

2.3.1 Trav- och galoppsportens finansiering: ATG

AB Trav och Galopp, ATG, ägs av Svensk Travsport med 91 procent och Svensk Galopp med 9 procent. Bolaget bildades 1974 på initiativ av staten som tillsatt en utredning med anledning av trav- och galoppsportens dåvarande ekonomiska problem.⁹ Den lösning som föreslogs var att bilda en gemensam organisation, ett gemensamt bolag, för spel på hästar som sedan fördelade överskottet till trav- och galoppsporten.¹⁰

ATG har fram till omregleringen 2019 haft ensamrätt att erbjuda vadhållning i form av poolspel på hästtävlingar i Sverige. Regleringen av ensamrätten har skett genom avtal mellan staten, ATG och trav- och galoppsportens förbund som omfattat tillstånd för vadhållning (med stöd av den tidigare lotterilagen), ansvarsförhållanden mellan

⁶ Hästnäringen i siffror: <https://hastnaringen-i-siffror.se>.

⁷ Någon motsvarande beräkning för galoppsporten ingick inte i studien.

⁸ Hästnäringens Nationella Stiftelse, HNS: www.hastnaringen.se.

⁹ *Trav- och galoppsport i Sverige*: betänkande avgivet av Trav- och galoppsportutredningen, Ds Jo 1972:8.

¹⁰ Prop. 1973:113 med förslag till riktlinjer för totalisatorsverksamheten vid trav- och galopp-tävlingar, s. 6.

parterna samt under ett antal år bestämmelser för avsättningen av medel till HNS (se avsnitt 2.3.3).

Poolspel innebär att spelarnas insatser läggs i en gemensam pott, en spelpool. Spelarrangören tar ut en på förhand bestämd andel av spelpoolen. Arrangören tar därmed ingen risk och spelarna spelar mot varandra. Vinstoddsen i en viss spelomgång beror på hur stor andel av de totala insatserna som läggs på den vinnande kombinationen. Ju fler som spelar på en viss kombination, desto lägre blir oddset för just den kombinationen.

Den andra formen av vadhållning på hästar utgörs av fasta odds. Spel med fasta odds innebär att spelarna spelar mot spelarrangören. Vid spel med fasta odds finns det således en risk för spelarrangören att gå med förlust om spelaren tippar rätt.

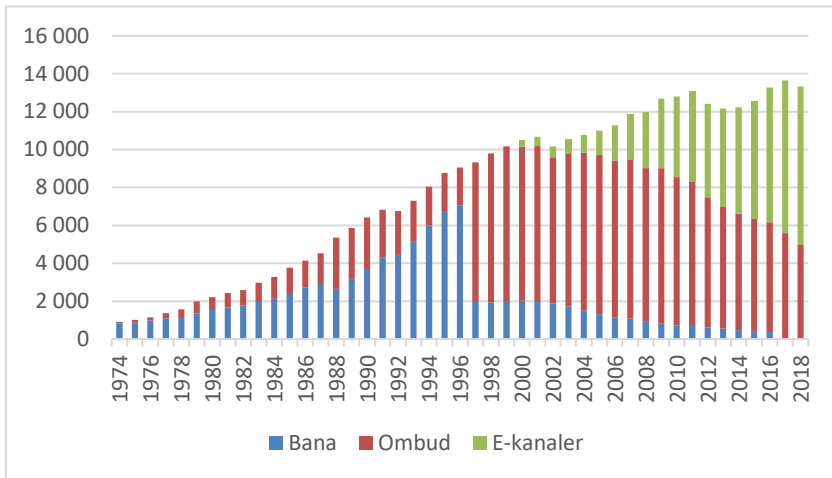
Sedan omregleringen av spelmarknaden är det tillåtet för licensierade bolag att erbjuda såväl poolspel som vadhållning till fasta odds.

ATG:s utveckling fram till omregleringen

ATG:s spelomsättning har haft en mycket stark utveckling från starten 1974 fram till 2018, då omsättningen (brutto) uppgick till 13 334 miljoner kronor, se figur 2.1.¹¹

¹¹ Observera att redovisningen i detta avsnitt gäller förhållanden före omregleringen av spelmarknaden. Uppgifter om spelets omsättning och spelformer avser därmed endast spel på hästar.

Figur 2.1 ATG:s spelomsättning (miljoner kronor)



Källa: ATG.

Poolspelen (V75, V86, V64, m.fl.) utgör ca 65 procent av ATG:s omsättning. V75 (trav) är den absolut största spelformen sett till antalet spelare och omsättning. Andra spelformer på hästlopp är Dagens Dubbel, Lunch Dubbel, Vinnare och Plats. Omsättningsmässigt är travet absolut dominerande i ATG:s spel medan omsättningen för galoppen ligger betydligt lägre. Spel på hästkapplöpningar skedde ursprungligen på banorna i samband med tävlingarna och senare genom ombud (kiosker, spelbutiker). I dag utgör försäljning genom e-kanaler (digitalt) 63 procent. ATG har ett eget produktionsbolag, Kanal 75, som sänder dagligen från trav- och galopptävlingar ute i landet och som också ansvarar för aktuell spel- och tävlingsinformation på ATG.se.

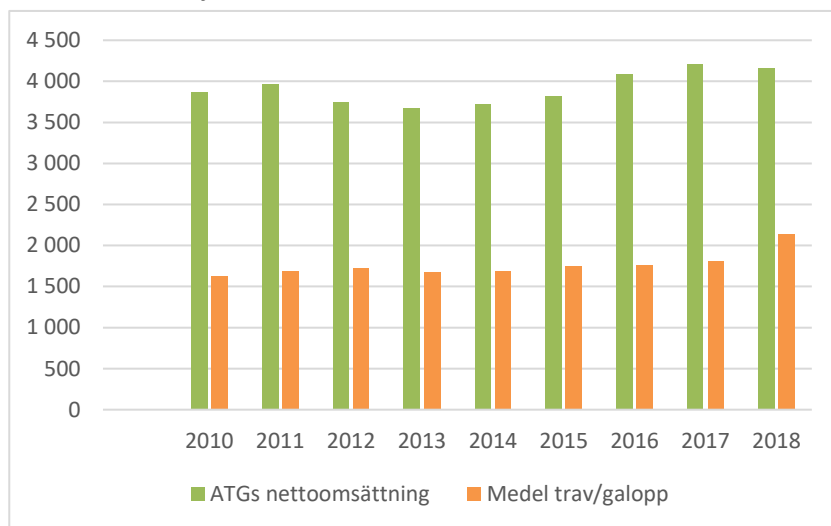
Även om ATG haft formell ensamrätt på vadhållning på hästar har konkurrensen ökat över tid. Det handlar dels om spelbolag som sedan internets genombrott i början av 2000-talet kunnat erbjuda spel mot Sverige utan tillstånd, men också om konkurrens från andra spel/sporter och nya spelformer. Över tid har en viss relativ minskning av hästspelet skett.

Medel till trav- och galoppsporten

ATG:s överskott har fram till omregleringen beskattats med lotteriskatt (35 procent) och därefter fördelats till trav- och galoppsportens huvudorganisationer, Svensk Travsport och Svensk Galopp, i proportion till deras aktieinnehav.

Utvecklingen av ATG:s nettoomsättning och medel till trav- och galoppsporten 2010–2018 framgår av figuren nedan.

Figur 2.2 ATG:s nettoomsättning samt medel till trav- och galoppsporten (miljoner kronor)



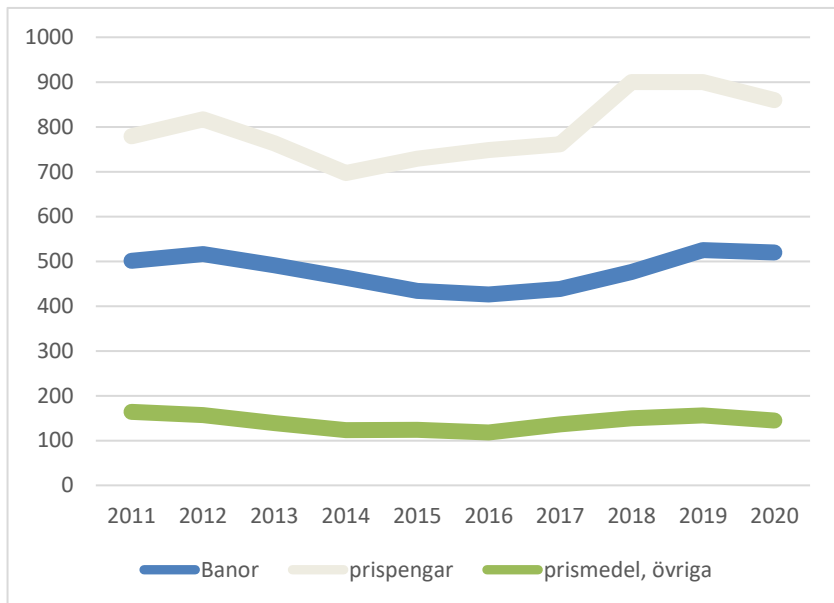
Källa: ATG.

Av de medel som fördelats till trav- och galoppsporten gick merparten, ca 90 procent, till travsporten och 10 procent till galoppsporten. För år 2018 innebar det att travsporten hade intäkter på 1 896 miljoner kronor och galoppsporten 197 miljoner kronor. Den ökade tilldelningen till trav- och galoppsporten fram till och med 2018 var en följd av särskilda beslut med syfte att öka sportens avkastning från ATG.

Av travsportens totala medelstillelse gick drygt hälften som prispengar till hästägare och prismetel till övriga aktiva och omkring en tredjedel, ca 500 miljoner kronor, till banorna för täckande av

tävlingskostnader och banunderhåll.¹² Resterande medel, ca 370 miljoner kronor år 2018, finansierade central verksamhet, internationellt samarbete och sportens kostnader för tv-kanalen Kanal 75. Prismedlens andel av totala medel har över tid ökat något medan medel till banorna legat mer konstant.

Figur 2.3 Medelfördelning inom travsporten (miljoner kronor)



Källa: Svensk Travsport.

Anm. Prismedlen innefattar utöver medel från ATG även viss annan finansiering på ca 35 miljoner kronor per år.

Även galoppsporten har en liknande fördelning som travsporten på prismedel, uppfödning och banor.

Finansieringen från ATG har fram till omregleringen stått för merparten av trav- och galoppsportens finansiering. Andra intäkter som t.ex. intäkter från försäljning i samband med tävlingar och sponsring har varit relativt begränsade.

¹² Utöver medel från ATG finansieras prismedel även från andra källor, framför allt från hästägare, med totalt ca 35 miljoner kronor per år.

2.3.2 Ridsportens finansiering

Svenska Ridsportförbundet, som är medlem i Riksidrottsförbundet, får som centralt förbund stöd från idrottsanslaget och Riksidrottsförbundet om 36 miljoner kronor år 2020. Därutöver får ett stort antal ridsportföreningarna lokalt aktivitetsstöd, som 2019 uppgick till drygt 27 miljoner kronor. På elitnivå inom ridsporten samt för större evenemang finns en hög grad av privat finansiering och kommersiella samarbeten. Bland spelbolagen är ATG en sponsor av ridsporten.

2.3.3 Finansiering av allmänna ändamål inom hästnäringen

HNS verksamhet finansieras till stor del av de medel från trav- och galoppporten, 55 miljoner kronor årligen, som regleras i avtal mellan staten och förbunden Svensk Travsport och Svensk Galopp. Medlen ska enligt avtalet fördelas enligt följande:

- 6 miljoner kronor till barn- och ungdomsverksamhet inom hästsektorn,
- 6 miljoner kronor till utvecklingsprojekt, varav 2 miljoner kronor ska avse främjande av avel- och uppfödning,
- 34 miljoner kronor till utbildningsverksamhet inkl. hästsportens ansvar för delfinansiering av hippologutbildningen och hovslagarutbildningen,
- 4 miljoner kronor ska avse del av hästnäringens finansiering av forskningsprojekt utlysta av Stiftelsen Hästforskning,
- 5 miljoner kronor för säkerställandet av verksamheterna vid riksanläggningarna Wången, Strömsholm och Flyinge.

Enligt avtalet får högst 6 miljoner kronor av medlen användas för stiftelsens administration och förvaltning. Verksamheterna vid respektive riksanläggning, som är organiserade som driftsbolag under HNS, har även annan finansiering. Gymnasieutbildningarna finansieras genom kommunala medel. Statlig finansiering utgår till hippologprogrammet, som är en universitetsutbildning med Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) som huvudman. Den statliga finansieringen uppgår till 18,8 mil-

joner kronor från SLU:s anslag på statsbudgeten. Från samma anslag finansieras även delar av hovslagarutbildningen med 3,7 miljoner kronor.

2.4 Förhållanden efter omregleringen av spelmarknaden

2.4.1 ATG:s utveckling efter omregleringen

Omregleringen av spelmarknaden innebär att ATG inte längre har ensamrätt på vadhållning på hästar utan agerar på samma villkor som andra spelbolag. ATG har från och med 2019 licens för vadhållning och kommersiellt onlinespel. Förutom spel på hästar erbjuder ATG numera också sportspel, onlinekasino och onlinebingo. ATG har även förvärvat en dansk spelkoncern med sportspel, hästspel och kasino.

ATG:s nettospelintäkter ökade 2019 från 4 162 till 4 435 miljoner kronor (+6,5 procent). Ökningen var hänförlig till de nya spelformerna sport och kasino men även spelet på den danska marknaden. Hästspelet i Sverige minskade med 8 procent på helår samtidigt som omsättningen på internationellt hästspel ökade. Totalt utgjorde hästspelet 87 procent av ATG:s omsättning 2019.¹³ Antalet aktiva kunder ökade till 1,3 miljoner.

Kostnaderna i verksamheten ökade kraftigt under 2019 vilket ledde till ett försämrat rörelseresultat. De ökade kostnaderna förklaras av ökade personalkostnader för breddning av verksamhet till nya spelformer och anpassning till nya spelansvarsregler. En ytterligare kostnad som belastade resultatet var den nya avgiften till hästsporten för tjänster och rättigheter (se avsnitt 2.4.2). Resultatet före skatt uppgick till 1 504 miljoner kronor.

Spelskatten som efter omregleringen är lägre, 18 procent i stället för tidigare lotteriskatt på 35 procent, innebar en sänkt kostnad med 530 miljoner kronor. En förändring är dock att spelskatten tas ut på bolagets nettointäkter och därmed bokföringsmässigt belastar rörelseresultatet. Som följd av omregleringen kommer ATG också att betala bolagsskatt. Medel till trav- och galoppsporten utgår från och med 2019 i efterskott i form av utdelning och koncernbidrag. Vid bolagsstämman i juni 2020 fick Svensk Travsport utdelning och koncernbidrag med 934 miljoner kronor och Svensk Galopp en utdelning med 104 miljoner kronor.

¹³ ATG:s årsredovisning för 2019.

ATG:s utveckling under det första kvartalet 2020 visar en ökning av nettointäkter från spelet med 7 procent jämfört med motsvarande period 2019 och ett förbättrat resultat. En ökning skedde av spel på hästar som delvis var en effekt av restriktioner för andra sporter, inklusive hästkapplöpningar utomlands, under Coronapandemin våren 2020.

ATG:s ställning på en ny spelmarknad

Spelinspektionens statistik över spelmarknadens totala omsättning för 2019 visar att den totala licensmarknadens nettoomsättning uppgick till 24 790 miljoner kronor. ATG är efter omregleringen ett av de största spelbolagen på den svenska kommersiella spelmarknaden med fortsatt dominans på spelet på hästar, uppskattat till en marknadsandel om ca 98 procent 2019.

Bidragande till ATG:s starka ställning är poolspelet på hästar (V65, V75, m.fl.) som fortsatt i huvudsak finns hos ATG. Andra faktorer är försprånget som ATG och dess varumärken har genom sin långa historik på den svenska spelmarknaden. ATG:s dominerande ställning på marknaden för vadhållning på hästar har varit föremål för en anmälan till Konkurrensverket. Branschföreningen för onlinespel, BOS, ingav i april 2019 ett klagomål till myndigheten där man menade att ATG missbrukade sin dominerande ställning genom att inte ge andra spelbolag tillgång till bolagets spelpooler. BOS yrkade att Konkurrensverket skulle ålägga ATG att tillhandahålla access till sina spelpooler på lika och konkurrensneutrala villkor, i andra hand på kommersiella grunder. Konkurrensverket avskrev ärendet i juli 2019. Som skäl angavs att man inte funnit skäl att prioritera ärendet. I beslutet konstaterades också att om BOS medlemmar skulle få tillgång till ATG:s spelpooler skulle det innebära att dessa spelbolags kunder skulle spela in i ATG:s spelpooler, dvs. insatserna från bolagens och ATG:s kunder skulle kombineras i en gemensam pott. Enligt Konkurrensverket hade det i verkets utredning inte framkommit tydliga indikationer på att en sådan modell skulle möjliggöra effektiv konkurrens. Ett ingripande bedömdes också kunna negativt påverka andra spelarrangörers incitament att bygga upp egna pooler för vadhållning på hästar.

2.4.2 Trav- och galoppsporten efter omregleringen

Trav- och galoppsporten har även efter omregleringen sin huvudsakliga finansiering från ATG, som breddat sitt utbud på den nya spelmarknaden med sportspel, onlinekasino och onlinebingo.

Inför omregleringen 2019 har ATG och trav- och galoppsportens organisationer genomfört en strukturförändring som innebär en striktare uppdelning mellan spel- och sportverksamheten. Äganderätten till sportdatabasen, som innehåller information om hästar och tävlingar, samt ljud- och bildrättigheter har överförts till trav- och galoppförbunden. Förändringen avses göra det möjligt för sportförbunden att på den nya spelmarknaden sluta avtal med de spelbolag som erbjuder spel på hästar och utnyttjar sportens information och tävlingsresultat. Avtal har hittills endast slutits med trav- och galopp-sportens eget spelbolag, ATG, som 2019 betalar en avgift för häst-sportinformation, ljud- och bildrättigheter samt viss sponsring som uppgår till 578 miljoner kronor för 2019.¹⁴ Svensk Travsport har enligt uppgift erbjudit andra spelbolag att teckna liknande avtal om sportdatainformation och rättigheter.

En annan förändring är att medel från ATG från och med 2019 utgår i efterhand i form av aktieutdelningen (eller koncernbidrag). Mellan ägarna har ägarförhållandena förändrats på så sätt att Svensk Travsport har ökat sitt ägande i ATG med en procent för att möjliggöra en koncernbildning inom Svensk Travsport med ATG som dotterbolag.

Förändringarna har sammantaget inneburit utmaningar för trav- och galoppsporten såväl ekonomiskt som organisatoriskt. Övergången till förhållandet att medel från ATG utgår i efterhand i form av aktieutdelning har inneburit ett glapp i likviditeten på över ett år, som tvingat förbunden att låna pengar av ATG. Övertagandet av uppgifter som tidigare hanterats av ATG innebär utmaningar organisatoriskt. Inom Svensk Travsport pågår en omorganisering som dels ska förbereda organisationen för en ny roll och nya uppgifter men som också omfattar travsällskapens och banornas framtida organisation. När det gäller Svensk Galopp är utmaningarna i princip desamma. Redan 2009 genomfördes dock en genomgripande förändring av förbundets organisation.

¹⁴ Avgiften ska motsvara 4 procent av förväntad bruttoomsättning på hästspelet.

Trav- och galoppsportens förslag om en marknadsavgift

Inför omregleringen av spelmarknaden fanns inom trav- och galoppsporten en farhåga att konkurrensen från andra spelbolag skulle öka kraftigt på den nya spelmarknaden. Trav- och galoppsportens finansiering men också sportens bidrag till HNS och hästnäringen i stort skulle i ett sådant scenario vara hotad enligt deras bedömning.

Mot denna bakgrund presenterade Svensk Travsport, Svensk Galopp och HNS ett förslag till införande av en marknadsavgift som skulle omfatta alla spelbolag med licens på den nya spelmarknaden.¹⁵ Avgiftens storlek skulle beräknas årligen på grundval av sportens kostnader för att arrangera tävlingar, anläggningskostnader för samtliga 33 travbanor och tre galoppbanor, förvaltningskostnader, m.m. och tas ut på spelbolagens bruttoomsättning. Baserat på förhållanden 2016 skulle en avgift 2018 enligt förslaget beräkningar uppgå till drygt 6 procent av spelbolagens bruttoomsättning på spel på hästar. Avgiften föreslogs kunna hanteras administrativt av den nya spelmyndigheten. I underlaget hänvisas till de avgifter som införts i några andra länder (avsnitt 2.5).

Finansiering av allmänna ändamål inom hästnäringen

Trav- och galoppsportens avsättning till HNS regleras fortsatt i avtal mellan staten och trav- och galoppsportens respektive förbund. I samband med omregleringen har avtalets utformning ändrats. Det nu gällande avtalet är tecknat i slutet av oktober 2018 och gäller tills vidare, ett år i taget, med möjlighet till uppsägning för vardera parten senast den 1 oktober varje år.¹⁶ Som tidigare reglerar avtalet en avsättning om totalt 55 miljoner kronor årligen till allmänna ändamål inom ramen för stiftelsens och riksanläggningarnas verksamhet. En förändring i avtalet är dock att Svensk Travsport och Svensk Galopp hanterar finansieringen av HNS, istället för som tidigare ATG.

Övriga förhållanden när det gäller hästnäringen eller stiftelsens verksamhet berörs inte av omregleringen av spelmarknaden.

¹⁵ *Den framtida finansieringen av hästkapploppningar och hästnäringens allmänna ändamål* – Promemoria om en avgift på vadhållning på hästar på en omreglerad spelmarknad, från Svensk Travsport, Svensk Galopp och HNS (utan datum). Förslaget kommenteras även i Svensk Travsports remissyttranden över SOU 2017:30 från 2017-08-04.

¹⁶ Bilaga till regeringsbeslut 2018-11-29.

2.5 Alternativa finansieringsmodeller för hästsport

Utredningen ska enligt direktiven överväga och om det är motiverat föreslå alternativa finansieringsmodeller för hästsport i form av trav- och galoppkapploppningar. Erfarenheter från andra länder som Danmark och Storbritannien ska redovisas. I det följande avsnittet redovisas en sådan internationell utblick samt en diskussion av några möjliga utgångspunkter för en svensk modell.

2.5.1 Internationell utblick

I flera länder har finansieringen av hästkapploppningssporten, dvs. trav och galopp, varit kopplad till spel och vadhållning, i många fall med statligt stöd genom ensamrätt. I samband med liberaliseringar av spelmarknaden har kompletterande sätt att förstärka finansieringen av hästkapploppningssporten aktualiserats. En vanlig modell har varit att införa en särskild avgift på spel på hästkapploppning och återföra intäkterna från avgiften till hästsporten.

Danmark

Den danska spelmarknaden omreglerades 2012 men vadhållning på hästar förblev i statligt monopol. År 2018 konkurrensutsattes även spel på hästar och i samband med det infördes en särskild avgift för bidrag till hästkapploppning. Förutom omregleringen var bakgrunden att den tidigare finansieringsmodellen med bas i lotterimedel från statliga *Danske Spil* bedömdes otillräcklig.¹⁷ Spelet på danska hästkapploppningar hade fallit under flera år och man befarade att sporten skulle kunna nå en kritiskt låg nivå och på sikt försvinna i Danmark.

Avgiften, benämnd *Særligt bidrag til hestevæddeløbssporten*, innebär en lagstadgad skyldighet för alla licenshållare som erbjuder spel på hästkapploppning i Danmark att betala ett särskilt bidrag på 8 procent av insatsen (brutto).¹⁸ Avgiften tas ut även på kombinationsspel där spel på hästar ingår. Avgiften definieras i Danmark som en parafiskal avgift, med vilket avses att den inte motsvaras av någon direkt motpre-

¹⁷ Se bl.a. *Liberalisering af heste- og hundevæddemål – Analyse af de administrative og økonomiske konsekvenser*. Rapport 20 september 2016. Skatteministeriet.

¹⁸ Se kapitel 7 a lov om spil (spillelov).

station och att intäkterna från avgiften redovisas utanför statsbudgeten. Den danska spelmyndigheten, *Spillemyndigheden*, ansvarar för avgiftens uppbörd och kontroll, vilket sker i efterhand för varje kvartal.¹⁹

Inom hästsporten har en särskild organisation, *Dansket Trav og Galop Union (DTGU)*, bildats med ansvar för att administrera avgiftsmedlen, som enligt bestämmelser i lag får användas för ändamål av allmänt intresse för hästkapploppssporten och spelet på hästar.²⁰ Merparten av medlen fördelas till prispremier och banor.

Intäkterna från avgiften uppgick under det första året (2018) till drygt 10 miljoner danska kronor, vilket var något lägre än beräknat. En förklaring är att avgiften endast utgår på spel på danska lopp, som fortsatt minskar i Danmark. En utfasning av tidigare finansiering från lotterimedel, som fortsatt utgör merparten av DTGU:s budget, pågår fram till 2022.

Storbritannien

Spel- och vadhållningsmarknaden i Storbritannien har till skillnad från förhållanden i många andra EU-länder utgjorts av ett stort antal privata aktörer, allt från de större och kända spelbolagen till mindre *bookmakers*.

Hästkapploppning är den näst största publiksporten i Storbritannien efter fotbollen och domineras liksom i andra anglosaxiska länder helt av galoppsporten. Redan på 1920-talet etablerades principen att överföra medel från spel och vadhållning till sporten. En särskild lagstadgad avgift, *Horseracing Betting Levy*, infördes 1961 i syfte att kompensera kapploppningsbanorna för minskad publiknärrvaro och intäkter som en följd av att spel på hästkapploppning tilläts ske även utanför banorna. Administrationen sköts av ett särskilt statligt organ, *The Horserace Betting Levy Board*, som också ansvarar för fördelningen av medlen till hästsporten.²¹

¹⁹ www.spillemyndigheden.dk.

²⁰ www.dtgu.dk.

²¹ www.hblb.org.uk.

The Levy reformerades 2017 i syfte att effektivisera och anpassa systemet till nya förhållanden. De nya reglerna innebar följande:

- Avgiften bestämdes till en fast årlig nivå på 10 procent av spelets intäkter efter avdrag för vinst.
- Avdrag för intäkter upp till 500 000 pund, dels för att förenkla administration, dels för att underlätta inträde för nya aktörer.
- Avgiftsskyldighet även för spelbolag med bas utomlands som erbjuder spel till spelare i Storbritannien.

Reformen tog även sikte på att flytta ansvaret för avgiftens uppbörd till den nationella spelmyndigheten, *Gambling Commission*, men denna del av reformen är ännu inte genomförd.

Intäkterna har historiskt fördelats på tre ändamål: avel, veterinärmedicin och utbildning samt utveckling av hästkapplöpning. Totala intäkter 2017/18 uppgick till 95 miljoner pund (ca 1,1 miljarder kronor). Merparten, ca 70 miljoner pund, fördelades till sporten för finansiering av kostnader för hästkapplöpningar varav drygt 45 miljoner pund till prispengar. För avel och utbildning avsattes samma år omkring 1,5 miljoner pund.

Frankrike

År 2010 liberaliserades den franska spelmarknaden genom att spel online öppnades för konkurrens inom tre områden: hästkapplöpning, sportspel och poker. Fortsatt gäller dock att fysisk vadhallning (ombud) inte är öppet för konkurrens. I samband med denna omreglering infördes en särskild skattelikhande avgift på det spel på hästkapplöpningar som skedde online.

Avgiftens nivå beräknas årligen på grundval av hästsportens faktiska kostnader för anordnandet av tävlingar. I detta ingår premier och prispengar, kostnader för tävlingsarrangemangen, bild- och ljudupptagningar samt vissa övriga kostnader. Endast kostnader för anordnande av s.k. premiellopp där vadhallning online sker får ingå i kostnadsunderlaget (ca 40 procent av de tävlande hästarna). Nivån på avgiften varierar således mellan åren. För år 2012 beräknades avgiften uppgå till 5,6 procent, vilket motsvarade kostnader på 519 miljoner euro. År 2016 ska avgiften ha uppgått till 4,6 procent.

EU-kommissionens prövning avseende statsstödsreglerna

I de länder som studerats har införandet av en avgift på spel på hästkapplöpningar föregåtts av en anmälan till EU-kommissionen för godkännande av avgiftens förenlighet med statsstödsreglerna.²² Kommissionens prövning omfattar övergripande följande bedömningar:

- Utgör åtgärden ett statligt stöd som kan snedvrیدا konkurrensförhållandena mellan medlemsstaterna?
- Syftar stödet till att uppnå ett väl definierat mål av allmänt intresse?
- Är åtgärden lämplig och proportionerlig som instrument för att uppnå målet?
- Samlad bedömning av om syftet eller fördelarna med stödet överväger nackdelarna.

Av de bedömningar som Kommissionen gjort i fråga om avgifterna i de länder som redovisats ovan förefaller viktiga parametrar ha varit att avgiften syftar till att stödja någon form av aktivitet av allmänt intresse. Behovet av avgiften behöver stödjas av underlag som t.ex. visar på minskade intäkter till sporten. Viktigt är också att en avgift tas ut på ett sätt som inte snedvrیدer konkurrensen på spelmarknaden. Generellt har Kommissionen sett positivt på åtgärder som främjar en liberalisering av spelmarknaden och förefaller också ha en positiv hållning till ändamål med betoning av hästsportens betydelse bl.a. för aveln i Europa.

2.5.2 Några utgångspunkter för en marknadsavgift i Sverige

Med utgångspunkt i de avgiftsmodeller och erfarenheter som finns i andra länder kan några utgångspunkter för en möjlig utformning av en marknadsavgift på vadållning på hästar i Sverige skisseras. Redovisningen i det följande är hypotetisk och syftar enbart till att klargöra några allmänna förutsättningar.

En första fråga är om en marknadsavgift på hästspel skulle utgöra en skatt eller en avgift. Enligt utredningsdirektiven ska en alternativ

²² Kommissionens prövning sker i enlighet med artikel 107.1 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Ärenden och beslut gällande statsstöd i de aktuella länderna: SA.48604 (2017/N) – Danmark. Aid scheme för the horseracing sector; SA.46216 (2017/N) United Kingdom Horserace Betting Levy samt SA.30753 (C34/10) avs. Frankrike.

finansieringsmodell vara fristående från skattesystemet, vilket medför att en eventuell pålaga inte får utformas som en skatt. Skillnaden mellan en skatt och en avgift är enligt regeringsformens förarbeten att skatt är ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan en avgift däremot motsvaras av en direkt motprestation från det allmännas sida. En eventuell pålaga skulle alltså behöva utformas så att det de facto utgör en avgift och inte en skatt. Här skulle överväganden kring motprestationen för avgiften vara av avgörande betydelse. Resonemang skulle kunna föras kring om en avgift skulle kunna tas ut för de kostnader som trav- och galoppsporten har för arrangemanget av de hästtävlingar som spelbolag arrangerar vadhallning på, t.ex. prispengar, kostnader för banunderhåll och andra tävlingskostnader. Eftersom en avgift förutsätter att den utgör ersättning för en motprestation skulle avgiften endast kunna tas ut för vadhallning på svensk hästkapplöpning. I Danmark används begreppet parafiskal avgift, med vilket menas en avgift utan direkt motprestation och som inte heller redovisas i statsbudgeten. En ytterligare utgångspunkt, jfr EU-kommissionens prövning (avsnitt 2.5.1) är att målet för och det allmänna intresset av åtgärden (avgiften) tydligt ska kunna definieras.

För en enkel administration är en rimlig utgångspunkt en modell med en fast procentuell årlig avgift, som inte omräknas eller omprövas varje enskilt år. Avgiftens nivå skulle bero på vilka ändamål och verksamheter som skulle anses rimliga att finansiera genom avgiften. I de länder som studerats har ändamålen i övervägande del varit kopplade till hästsportens tävlingsverksamhet och då i första hand till den tävlingsverksamhet som är intressant från en spelsynpunkt för spelbolagen.

En central avvägning skulle gälla avgiftens nivå i förhållande till punktskatten (18 procent), dvs. det totala skatte- och avgiftsuttaget och konsekvenser för kanaliseringen på spelmarknaden. Den tidigare Spellicensutredningen gjorde här bedömningen att ett skatteuttag överstigande 20 procent skulle kunna påverka kanaliseringen negativt.²³ Med en punktskatt på 18 procent handlar det om ett relativt begränsat utrymme för en marknadsavgift. Även konkurrensförhållanden nationellt och internationellt kan behöva beaktas om den ökade internationaliseringen av sport och spel fortsätter.

Avgiftens nivå beror också på intäktbasen för avgiften. Från en allmän synpunkt kan det bedömas rimligt att det är spelbolagens nettospelintäkter från hästspel, dvs. efter avdrag för spelarnas vinster, som

²³ SOU 2017:30, s.189–197.

ligger till grund för deras bidrag till trav- och galoppsportens finansiering. Som redovisat ovan har länderna dock gjort olika val här: Danmark och Frankrike tar ut avgiften på spelarnas insatser (brutto) medan Storbritannien tar ut avgiften på spelbolagens behållning efter avdrag för vinster (netto). Frankrike avser dock att gå över till nettoomsättning som bas för både skatte- och avgiftsuttag.

När det gäller den administrativa hanteringen skulle det behöva fastställas dels vem som skulle ansvara för uppbörden av avgiften, dels hur medlen därefter skulle utbetalas till hästsporten och fördelas på ändamål. Ett alternativ skulle kunna vara Spelinspektionen, vilket skulle likna den danska modellen, eller annan lämplig myndighet. Eftersom direktiven anger att en eventuell ny finansieringsmodell skulle vara fristående från skattesystemet skulle Skatteverket därför i princip kunna uteslutas. Uppgiften att fördela intäkterna på olika ändamål skulle behöva hanteras av ett lämpligt organ inom trav- och galoppsporten. Oavsett valet av administrativ modell skulle ett införande av en marknadsavgift medföra ökade administrativa kostnader för staten men också för bl.a. spelbolagen och för det organ som ska fördela medlen inom trav- och galoppsporten. Regleringen av en eventuell marknadsavgift skulle förutom regler för avgiftens nivå och uppbörd även behöva omfatta allmänna regler för medlens användning samt formerna för redovisning av medlens användning.

Frågan är då hur stora intäkter till sporten som en avgift på hästspel i Sverige skulle generera. ATG:s nettointäkter på hästspelet uppgick 2019 till 3 385 miljoner kronor. Som redovisat tidigare har ATG fortsatt merparten eller ca 98 procent av spelet på hästar i Sverige. Övriga aktörers nettointäkter på hästspel skulle då uppgå till ca 69 miljoner kronor. Enligt en senare undersökning bedöms dock övriga spelbolags nettointäkter på hästspel uppgå till ca 167 miljoner kronor.²⁴

Med en hypotetisk marknadsavgift på 4 procent på bolagens samlade nettospelintäkter på hästspel skulle intäkterna från avgiften uppgå till ca 142 miljoner kronor per år, varav ca 135 miljoner kronor skulle komma från ATG och knappt 7 miljoner kronor i avgift från övriga spelbolag. Eftersom beräkningarna är gjorda på siffror som inte

²⁴ Enkätundersökning gjord av Spelinspektionen, sammanställd 24 april 2020. Enligt undersökningen ombads licensierade spelbolag att besvara frågan hur mycket av bolagens nettoomsättning 2019 (spelarnas insatser – utbetalda vinster) som kom från spel på hästsport. Undersökningen ger inte svar på huruvida det är omsättning som härrör från svensk hästkapplöpning eller spel på utländska lopp. Den aktör som efter ATG hade högst nettoomsättning 2019 på hästsport var Hillside Sports (ca 135 miljoner kronor). Bolaget tillhandahåller vadhallning under varumärket Bet365. Av bolagets hemsida framgår att bolaget primärt erbjuder spel på utländska lopp.

gör någon åtskillnad mellan nettoomsättning för spel på svenska respektive utländska lopp och då en avgift endast skulle kunna utgå på svensk hästkapplöpning skulle avgiften i realiteten bli lägre än ovan redovisade belopp. Beaktas ska då också de administrativa kostnader som skulle uppkomma hos bl.a. statliga myndigheter, spelbolagen och även trav- och galoppsporten vid ett införande av och den löpande hanteringen av en avgift.

3 Överväganden

3.1 Trav- och galoppsportens finansiering

Utredningens bedömning: Trav- och galoppsportens nuvarande finansiering från ATG:s överskott är en fortsatt hållbar finansieringsmodell även efter omregleringen. Någon ny finansieringsmodell i form av en marknadsavgift bedöms därför inte vara motiverad.

Skälen för utredningens bedömning

Trav- och galoppsportens finansieringsmodell genom ett eget spelbolag, ATG, har sedan starten 1974 varit framgångsrik. Medelstilletdelningen till sporten har årligen uppgått till stora belopp, under senare år till omkring 2 miljarder kronor.

Omregleringen av spelmarknaden 2019 har inneburit ändrade förutsättningar genom att trav- och galoppsportens och ATG:s ensamrätt på vadhållning på hästar upphört. ATG agerar nu på samma villkor som andra spelbolag. Trots de ändrade legala förutsättningarna på spelmarknaden med en hårdare konkurrens ökade ATG:s nettoomsättning 2019 med drygt 6,5 procent jämfört med 2018. Ökningen var framför allt hänförlig till de nya spelprodukterna sportspel och onlinekasino medan utvecklingen för spel på hästar var svagare. Utvecklingen under det första kvartalet 2020 visade på ökade nettospelintäkter på både hästspel och övriga nya spelformer.

Även om ett antal spelbolag har tagit upp konkurrensen på marknaden för hästspel har ATG en fortsatt mycket stark ställning med ca 98 procent av spelet på hästar. En förklaring är ATG:s poolspel som utgör en stark konkurrensfördel gentemot de spelbolag som erbjuder oddsspel med lägre vinstmarginaler eller spel i mindre pooler. För

flera spelbolag är vadhållning på hästar en del av ett samlat erbjudande om sportspel och genererar enskilt inte så stora intäkter netto.

Den nuvarande konkurrenssituationen på marknaden för vadhållning på svensk hästkapploppning i kombination med ATG:s ökade intäkter på andra segment på spelmarknaden innebär att trav- och galoppsporten kan bedömas ha goda förutsättningar att även efter omregleringen av spelmarknaden finansiera sin verksamhet genom ATG:s spelverksamhet och överskott. Även i ett scenario med något lägre överskott och medelstilldelning jämfört med de senaste åren har trav- och galoppsporten en betydligt starkare finansiering än många andra sporter och idrotter i Sverige inklusive de stora lagsporterna på elitnivå. Härutöver har trav- och galoppsportens respektive förbund genom den strukturförändring som genomförts (2.4.2), innebärande att sportens förbund numera äger alla mediarättigheter och sportdata, numera möjlighet att träffa avtal med spelbolag om mediarättigheter och tillgång till sportdata rörande tävlingarna vilket skapar förutsättningar för att öka intäkterna ytterligare.

Alltsedan ATG:s bildande 1974 har trav- och galoppsportens centrala förbund haft ansvaret för utvecklingen av sin organisation och verksamhet inom de ekonomiska ramar som spelet på hästar genererat. I detta ansvar har ingått att anpassa sportens ekonomi och struktur till publik- och spelintresset och vid behov göra nödvändiga anpassningar.¹ En ny spelmarknad innebär nya utmaningar i denna del. Inför omregleringen har trav- och galoppsporten genomfört förändringar som syftar till att anpassa organisation och verksamhet till nya förutsättningar. Bland annat har sportens förbund övertagit ansvaret för sportdata och mediarättigheter kopplat till tävlingsverksamheten. När det gäller travsporten pågår ett utvecklingsarbete för att bygga en ny organisation med ansvar för styrning av tävlingsverksamhet och banor i framtiden.

Marknadsavgift

Utredningen har i enlighet med direktiven analyserat frågan om alternativa finansieringsformer som t.ex. en marknadsavgift där intäkterna återförs till sporten. Den internationella utblicken visar att några länder

¹ Prop. 1973:113 med förslag till riktlinjer för totalisatorsverksamheten vid trav- och galopp-tävlingar.

infört avgifter på spel på hästkapplöpningar i samband med omregleringar av spelmarknaden (avsnitt 2.5). Motiv och bakgrund har dock varit olika för länderna. I Danmark infördes en särskild avgift på spel på dansk hästkapplöpning i samband med att monopolet på vadhållning på hästar avskaffades 2018. I bakgrunden låg dock en utveckling med minskade intäkter från spel på hästar som lett till att hästporten nått en kritiskt låg nivå i landet. Marknadsavgiften i Storbritannien har funnits sedan 1961 och tillämpats på en spelmarknad utan någon dominerande aktör och där ingen aktör med undantag av det nationella lotteriet har haft ensamrätt på någon form av spel.

Utredningen har analyserat en möjlig utformning av en marknadsavgift på hästspel i Sverige (avsnitt 2.5.2). Det kan inledningsvis konstateras att förutsättningarna för att införa en avgift på spel på hästar ser annorlunda ut i Sverige jämfört med de länder som redogjorts för ovan. Som framgått ovan domineras den svenska spelmarknaden för hästspel fortsatt av trav- och galoppsportens eget spelbolag, ATG. Detta förhållande innebär att trav- och galoppsporten även efter omregleringen har en mycket god finansiell situation. Ett införande av en marknadsavgift för vadhållning på svensk hästkapplöpning skulle med rådande marknadsförhållanden innebära att huvuddelen av avgiften skulle betalas av ATG och i motsvarande grad försvaga bolagets resultat och utdelningen till ägarna, dvs. trav- och galoppsporten. Endast ett i sammanhanget lågt belopp skulle betalas av andra spelbolag som arrangerar spel på hästar (se beräkningen i 2.5.2). Vid bedömningen av om det kan anses motiverat att införa en marknadsavgift måste detta belopp vägas mot de administrativa kostnader som införandet av en avgift skulle medföra. Sådana kostnader skulle uppstå dels för staten och den myndighet som skulle ansvara för uppböörden och kontrollen av avgiften, dels för de spelbolag som skulle komma att betala avgiften. Även för trav- och galoppsporten skulle ökade administrativa kostnader uppstå för den organisation eller liknande inom trav- och galoppsporten som skulle komma att ansvara för mottagandet av medlen och fördelningen av dessa till travsällskapen samt redovisning av hur pengarna används. Med så pass små belopp som enligt dagens marknadsförhållanden skulle beräknas inflyta från andra spelbolag än ATG skulle införandet av en avgift med beaktande av administration och kostnader för denna inte vara försvarbar.

Genom de konkurrensfördelar som ATG har genom framför allt poolspel och väl inarbetade varumärken kan nuvarande förhållanden på marknaden för vadhållning på svensk hästkapplöpning antas bestå inom en överskådlig tid. Att bygga upp egna spelpooler för vadhållning på svensk hästkapplöpning motsvarande ATG:s skulle för konkurrerande spelbolag ta lång tid och skulle vara mycket resurskrävande. För många spelbolag vore en sådan uppbyggnad inget alternativ. På längre sikt kan det såklart inte uteslutas att konkurrensförhållandena förändras innebärande att andra spelbolag tar en större marknadsandel. I ett sådant förändrat marknadsläge bör trav- och galoppsporten samtidigt ha goda förutsättningar att på affärsmässiga grunder sluta avtal på kommersiell basis med flera spelbolag om mediarättigheter och sportdata på samma sätt som sker inom andra sporter. Trav- och galoppsporten bör också på andra områden kunna utveckla en bredare intäktbas och kommersiella samarbeten i likhet med andra sporter i Sverige. Omregleringen har därtill möjliggjort för ATG att bl.a. inleda större internationella samarbeten samt bredda sitt produktutbud, vilket utgör ytterligare intäktsmöjligheter för ATG och i förlängningen även för trav- och galoppsporten. En offentligt reglerad marknadsavgift bedöms därför inte vara svaret på de utmaningar som möter trav- och galoppsporten på den nya spelmarknaden.

Utredningen bedömer generellt att den nya omreglerade spelmarknaden ännu befinner sig i en utvecklingsfas. När det gäller spel på hästar och i synnerhet svensk hästkapplöpning domineras marknaden fortsatt av en aktör medan övriga aktörer ännu uppvisar låga nettointäkter och marginaler i detta segment. En marknadsavgift som införs vid sidan av punktskatten skulle innebära ett högre pris för att träda in på eller vara kvar på den licensierade marknaden för vadhållning på svensk hästkapplöpning, vilket kan få en potentiellt negativ effekt för kanaliseringen av spel och riskerar även att hämma konkurrensen för sådant spel. Enligt utredningens bedömning finns inget tydligt definierat statligt åtagande när det gäller trav- och galoppsporten som skulle balansera de potentiellt negativa effekterna på spelmarknaden av en marknadsavgift.

Utredningen lämnar mot bakgrund av vad som redovisats ovan inget förslag om en offentligt reglerad marknadsavgift som ska gälla särskilt för vadhållning på svensk hästkapplöpning.

3.2 Finansiering av allmänna ändamål inom hästnäringen

Utredningens bedömning: En översyn bör göras av ansvarsfördelningen när det gäller finansieringen av Hästnäringens nationella stiftelses verksamhet i syfte att åstadkomma en långsiktig hållbar lösning.

Skälen för utredningens bedömning

Som utredningen redovisat (avsnitt 2.2.3) är hästnäringen ett bredare begrepp som förutom trav- och galoppsporten även omfattar rid-sporten men också andra former av hästrelaterad näringsverksamhet som inackordering av hästar, turism och besöksnäring. Överskottet från ATG:s spelverksamhet finansierar i huvudsak trav- och galopp-sportens tränings- och tävlingsverksamhet. Härutöver avsätter trav- och galoppsporten enligt avtal mellan staten och trav- och galopp-sportens förbund 55 miljoner kronor årligen till bredare ändamål inom ramen för Hästnäringens nationella stiftelse, HNS. Medlen fördelas på olika ändamål däribland utbildningsverksamhet, utvecklingsprojekt inkl. barn och ungdom, forskning samt verksamheter vid de s.k. riksanslagningarna.

I samband med omregleringen av spelmarknaden har HNS, men även andra företrädare för den bredare hästnäringen, framfört en oro för den långsiktiga finansieringen av HNS:s verksamhet. Utredningen gör i frågan följande bedömning.

Omregleringen av spelmarknaden har inneburit en ändrad relation mellan staten och trav- och galoppsporten. Mot denna bakgrund kan det vara rimligt att se över ansvarsfördelningen mellan staten och trav- och galoppsporten när det gäller finansieringen av de ändamål som regleras i avtalet. Vissa ändamål som t.ex. finansiering av högre utbildning är i allmänhet att betrakta som ett offentligt åtagande. Det kan konstateras att staten genom Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU, är huvudman för hippologprogrammet, en universitetsutbildning med inriktning på häst, och redan finansierar omkring hälften av utbildningens kostnader. Andra ändamål vars finansiering regleras i avtalet kan som resultat av en översyn komma att bedömas ligga närmare hästsportens och den bredare hästnäringens ansvar att finan-

siera. Ytterst bör översynen syfta till att säkerställa en långsiktigt hållbar finansiering av HNS:s verksamhet.

Kommittédirektiv 2018:47

Centrala marknadsfrågor vid omregleringen av spelmarknaden

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juni 2018

Sammanfattning

AB Svenska Spels anpassning till den omreglerade spelmarknaden samt hästnäringens och idrottsrörelsens ekonomiska förutsättningar är av betydelse för genomförandet av reformen. En särskild utredare ges därför i uppdrag utreda förutsättningarna för och, om det bedöms vara motiverat, föreslå hur en fristående finansieringsmodell för spel på häst- respektive idrottstävlingar, såsom en marknadsavgift, kan utformas och belysa konsekvenserna av en sådan modell.

Utredaren ska även överväga behovet av ytterligare åtgärder för att minska skadeverkningarna av de spel som sker online och på värdeautomater. Metoderna för att stänga ute olicensierat spel, särskilt över internet, ska analyseras.

Utredaren ska mot bakgrund av de ovan beskrivna övervägandena lämna förslag på åtgärder för att upprätthålla en välfungerande spelmarknad. Utredaren får även föreslå andra åtgärder som behövs för att stärka regleringen av spelmarknaden.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2020.

Bakgrund

Regeringen har i propositionen En omreglerad spelmarknad (prop. 2017/18:220) föreslagit att ett licenssystem ska införas där alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha en licens och aktörer

utan licens ska stängas ute. Regleringen ska vara tillämplig på spel som tillhandahålls i Sverige, även spel över internet som riktas till den svenska marknaden.

Spelverksamhet ska enligt den nya regleringen vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivas på ett sunt och säkert sätt, under offentlig kontroll. Det ställs krav på ett starkt konsumentskydd och en hög säkerhet på spelen. De negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas. Spelmarknaden delas upp mellan en konkurrensutsatt del, som främst omfattar spel online och vadhållning, en del som förbehålls spel för allmännyttiga ändamål, som främst omfattar lotterier och bingo, samt en del som förbehålls staten, som främst omfattar de statliga kasinona och spel på värdeautomater.

En licenshavare ska ha en långtgående skyldighet att skydda spelarna mot överdrivet spelande. Höga krav på måttfullhet ska gälla vid marknadsföring av spel. En statlig spelmyndighet ska besluta om licenser och utöva tillsyn enligt lagen. Straffen för olovlig spelverksamhet skärps. Den som vidtar en åtgärd som är ägnad att påverka utgången av ett spel, s.k. matchfixning, ska kunna dömas för spelfuskbrott.

Punktskatt ska tas ut på licenspliktigt spel med 18 procent av skillnaden mellan de sammanlagda insatserna och de sammanlagda utbetalningarna. Spel förbehållet allmännyttiga ändamål ska fortfarande vara skattebefriat.

Regeringen anförde i den ovan nämnda propositionen att reformen bör följas upp och utvärderas kontinuerligt och, efter en viss tid, mer samlat, främst när det gäller dess effekter på marknadsutvecklingen, kanaliseringen, konsumentskyddet, folkhälsan, den personliga integriteten, idrottsrörelsens och andra allmännyttiga organisationers finansiering, kostnadsutvecklingen för berörda myndigheter och statens intäkter. Samma dag som propositionen beslutades gav regeringen Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden (Fi2018/01523/OU). Syftet med uppdraget är att skapa underlag för att vid behov justera regleringen. I propositionen anförde regeringen vidare att det borde införas möjligheter att besluta om andra behövliga åtgärder för att utestänga dem som utan licens tillhandahåller spel på den svenska marknaden och att begränsa skadeverkningarna av sådant spel. En utredning av hur detta på bästa sätt kan ske för att nå målen med reformen skulle enligt regeringen till sättas skyndsamt. Enligt regeringen skulle vidare särskilt utredas vilka spelproblem som värdeautomater och onlinespel ger upphov till.

Regeringen konstaterade också att en särskild uppföljning borde göras av hur AB Svenska Spel (Svenska Spel) anpassat sin verksamhet till de nya reglerna. Avslutningsvis framhöll regeringen att hästnäringens och idrottsrörelsens förutsättningar borde utredas särskilt (prop. 2017/18:220 s. 277–279).

Mot denna bakgrund finns behov av att ge en utredare i uppdrag att överväga behovet av och lämna förslag till ytterligare åtgärder med anledning av omregleringen av spelmarknaden.

Svenska Spels anpassning till den nya marknadssituationen

Om Svenska Spel vill fortsätta att tillhandahålla de spel som bolaget för närvarande tillhandahåller med ensamrätt på marknaden, och även andra spel som kommer att tillåtas enligt den nya spellagen, krävs en omstrukturering av bolagets verksamhet.

Spel med ensamrätt får nämligen enligt den nya lagen inte bedrivas av samma juridiska person som bedriver verksamhet som är utsatt för konkurrens. Omstruktureringen är dock en fråga för bolaget och dess styrelse, och således inte en ägarfråga. Hur bolaget agerar kan dock påverka resultatet av reformen.

Svenska Spel ska vidare bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att den inte strider mot det konkurrensrättsliga regelverket. Detta innebär bl.a. att det inte får ske otillåten korssubventionering mellan den verksamhet som bedrivs med ensamrätt och den konkurrensutsatta verksamheten. Statens uppgift som ägare av bolaget är att bedriva ägarstyrning utifrån det uppdrag som beslutats av riksdagen.

Utredaren bör mot denna bakgrund analysera hur Svenska Spel strukturerat om sin verksamhet med anledning av reformen och överväga om ytterligare åtgärder krävs för att tillgodose de krav som följer av den nya regleringen.

Utredaren ska därför

- redogöra för hur uppdelningen av Svenska Spel har genomförts,
- se över bolagets roll efter uppdelningen av dess verksamhet i en del som bedrivs med ensamrätt och en del som är konkurrensutsatt,
- överväga och redovisa vilka eventuella ytterligare åtgärder som bedöms nödvändiga för att bolagets omstrukturering ska vara förenlig med gällande rätt, samt

- föreslå eventuella förtydliganden av det uppdelade bolagets roll i respektive marknadssegment enligt den nya spelregleringen.

Föreslå en modell för finansieringen av hästnäringen

Vadhållning på hästar har hittills i Sverige varit reglerat genom att trav- och galoppsporten via spelbolaget AB Trav och Galopp (ATG) getts ensamrätt att erbjuda vadhållning på hästar. Detta har säkerställt att trav- och galoppsporten och hästnäringen kan finansiera sina verksamheter genom att ta del av intäkterna från spelet på hästar. ATG ägs av Svensk Travsport (90 procent) och Svensk Galopp (10 procent), men staten utser majoriteten av ledamöterna i bolagets styrelse, vilket innebär att staten har ett bestämmande inflytande över verksamheten. ATG har utdelningsförbud och hela överskottet fördelas av bolagets styrelse baserat på innehållet i det s.k. totalisatoravtalet som ATG:s ägare och staten enas om. Enligt avtalet ska ATG verka för att trav- och galoppsporten inom landet ska kunna bedrivas så att de långsiktiga förutsättningarna för sportens utveckling och geografiska spridning tryggas. ATG ska även avsätta medel för finansieringen av Hästnäringens Nationella Stiftelse och dess huvudinriktning på utbildning och utveckling av hästsektorn. Stiftelsen tilldelas årligen 50 miljoner kronor, varav 33 miljoner kronor avsätts till utbildning.

Regeringens förslag till omreglering av spelmarknaden innebär att ATG:s ensamrätt upphör. Samtliga aktörer som uppfyller kraven för att få licens kan därmed erbjuda vadhållning på hästar. Detta förändrar i grunden förutsättningarna för ATG och trav- och galoppsportens finansiering.

Det finns bl.a. mot denna bakgrund behov av att ta fram en ny modell för finansieringen av hästnäringen som är fristående från skattesystemet. Förslaget ska säkerställa en konkurrensrättsligt hållbar lösning som är förenlig med den omreglerade spelmarknaden.

Utredaren ska därför

- överväga och om det är motiverat föreslå en finansieringsmodell för hästnäringen,
- lämna förslag till författningsändringar och andra nödvändiga åtgärder,

- vid behov redogöra för hur förslagen är förenliga med det EU-rättsliga regelverket för statsstöd, samt
- göra en internationell utblick och då särskilt redovisa och beakta erfarenheter från Danmark och Storbritannien.

Utreda en modell för finansiering av idrottsrörelsen

Spelmarknaden utnyttjar i stor utsträckning idrotten som vadhållningsobjekt och detta har varit fallet alltsedan föregångaren till Svenska Spel, AB Tipstjänst, grundades 1934. Avsikten var då att hela överskottet av bolagets verksamhet skulle gå till idrottsändamål. Vadhållning på idrott har över tid utvecklats med ett allt större utbud och, genom internet och kommersiella tv-kanaler, fler aktörer. Samtidigt har sättet för idrotten att ta del av intäkterna från sådant spel förändrats. Tidigare fanns en direkt koppling mellan vinster från det statliga spelbolaget och idrottsrörelsen. Numera kommer vinsterna idrottsrörelsen till del främst genom sponsoravtal m.m. mellan Svenska Spel och idrottsrörelsen.

I samband med omregleringen av spelmarknaden har företrädare för idrottsrörelsen, bl.a. Riksidrottsförbundet och Svenska Fotbollförbundet, till regeringen framfört att en ersättning bör utgå till idrotten då idrottsevenemang utnyttjas som vadhållningsobjekt.

Omregleringen av spelmarknaden förändrar bl.a. förutsättningarna för Svenska Spel att sponsra idrottsrörelsen. Frågan om idrottsrörelsens möjligheter att ta del av vinster från spel på idrott är dock mer komplex.

Utredaren ska därför

- överväga om den finansieringsmodell som utredaren föreslår för hästnäringen, eller någon annan lämplig modell fristående från skattesystemet, kan införas för att ersätta idrottsrörelsen för att idrott används som spelobjekt,
- om en sådan modell kan införas, lämna förslag till författningsändringar och andra nödvändiga åtgärder,
- överväga och redogöra för alternativa sätt för idrotten att ta del av intäkter från spel på idrott, samt

- göra en internationell utblick och redovisa eventuella erfarenheter från andra länder.

Ytterligare åtgärder för att minska skadeverkningarna av spel online och på värdeautomater

Spel har olika farlighetsgrad, dvs. det skiljer sig hur beroendeframkallande de är och hur stora hälsomässiga och sociala problem samt finansiella förluster de kan skapa. Vissa spel anses farligare än andra. Studier har visat att kasinospel online och spel på värdeautomater tillhör de mest beroendeframkallande spelen. Skadeverkningarna av dessa spel bör därför följas närmare än andra spel som t.ex. bingo eller skraplotter.

Samma dag som propositionen med förslag till en ny spellag beslutades gav regeringen Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden (Fi2018/01523/OU). Syftet med uppdraget är att skapa underlag för att vid behov justera omregleringen. Redan nu kan dock sägas att spel på värdeautomater minskar, medan kasinospel online ökar. Denna strukturella förändring innebär förändrade förutsättningar för skadeverkningarna av spel. I förlängningen kan utvecklingen leda till att det inte längre kommer att vara lönsamt för Svenska Spel att tillhandahålla spel på värdeautomater. Detta kan påverka utbudet av illegalt spel på automater och också skadeverkningarna av sådant spel.

Utredaren ska därför

- analysera hur det vikande intresset för spel på lagliga värdeautomater påverkar utbudet och skadeverkningarna av spel på värdeautomater, samt hur den utvecklingen förändrar förutsättningarna och formerna för att tillhandahålla sådant spel,
- överväga ytterligare åtgärder som vid behov kan vidtas för att minska skadeverkningarna av spel, särskilt kasinospel online och spel på värdeautomater,
- vid behov lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder, samt
- göra en internationell utblick och redovisa erfarenheter från andra länder.

Ytterligare åtgärder för att stänga ute olicensierat spel

Syftet med omregleringen av spelmarknaden är att styra spelandet i Sverige till licensierat spel. Systemet för spelande ska vara attraktivt, och det ska finnas ett effektivt sanktionssystem mot spel utan licens som riktas mot den svenska marknaden. Spellicensutredningen, som i betänkandet En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30) lämnade förslag till en ny spellag, övervägde ett antal åtgärder för att stänga ute olicensierat spel, särskilt över internet. Regeringen beslutade att gå vidare med de förslag som utredningen valde, bl.a. varningsmeddelanden för spel på webb-platser med olicensierat spel, blockering av betalningar till anordnare av olicensierade spel och beskattning av spelares vinster från olicensierat spel (prop. 2017/18:220).

Om det vid den uppföljning av reformen som Statskontoret utför visar sig att t.ex. kanaliseringen inte uppnås i tillräcklig grad, att föreslagna åtgärder inte är tillräckliga, att olicensierat spel bedrivs i oacceptabel omfattning eller om utvecklingen på annat sätt blir negativ, behöver ytterligare åtgärder vidtas.

Utredaren ska därför

- utreda och lämna förslag till åtgärder, utöver de som regeringen har föreslagit, för att begränsa eller stänga ute olicensierat spel, särskilt över internet,
- lämna förslag till författningsändringar och andra nödvändiga åtgärder, samt
- göra en internationell utblick och redovisa erfarenheter från andra länder.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå ändringar i grundlag.

Andra förslag som kan stärka omregleringen

Omregleringen av spelmarknaden är genomgripande och komplex. Ett stort antal faktorer påverkar hur väl den uppnår sina syften. Det kan därför uppstå behov av att, bl.a. till följd av vad som kommer fram i samband med Statskontorets uppdrag, genomföra ändringar i spelregleringen. Utredaren är oförhindrad att föreslå andra åtgärder som behövs för att stärka reformen.

Utredaren får därför

- överväga och lämna förslag till andra åtgärder som behövs för att stärka genomförandet av omregleringen av spelmarknaden,
- vid behov lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder, samt
- göra en internationell utblick och redovisa erfarenheter från andra länder.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska särskilt redogöra för effekterna på spelmarknaden samt effekterna för hästnäringen, idrottsrörelsen och statens finanser, samt om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Utredaren ska även redovisa vilka konsekvenserna skulle bli om en finansieringsmodell för spel på hästar eller på idrottsevenemang skulle införas.

Samverkan och redovisning av uppdraget

Utredaren ska löpande ha kontakt med Lotteriinspektionen och Statskontoret samt övriga berörda myndigheter. Utredaren ska även ha kontakt med företrädare för spelbranschen och särskilt berörda bolag samt med hästnäringen och idrottsrörelsen. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, Utredningsväsendet, EU och andra internationella organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2020.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:18

Tilläggsdirektiv till Spelmarknadsutredningen (Fi 2018:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 25 april 2019

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 7 juni 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utreda om fristående finansieringsmodeller för spel på häst- respektive idrottstävlingar bör införas och i så fall hur de bör utformas, samt överväga behovet av ytterligare åtgärder för att minska skadeverkningarna av de spel som sker online och på värdeautomater (dir. 2018:47).

Utredaren ges nu i uppdrag att lämna förslag till ändringar i spelagen (2018:1138) som ytterligare begränsar marknadsföringen av spel.

Åtgärder för att begränsa omfattningen av och aggressiviteten i marknadsföringen av spel

Spelbolagen lade 7,4 miljarder kronor på spelreklam i Sverige 2018. Det var en ökning med 1,9 miljarder kronor från föregående år och nästan en fördubbling jämfört med 2016.

Även om det saknas utredning som kan ge ett klart besked i frågan om i vilken utsträckning spelreklam bidrar till ett ökat spelmissbruk, pekar vissa studier på att personer med spelproblem är de som påverkas mest av spelreklam. Spelreklam kan också ha en stark påverkan på barn och ungdomar.

Enligt 15 kap. 1 § spellagen ska marknadsföring av spel vara måttfull och den får inte riktas till barn och ungdomar under 18 år. Kommersiella meddelanden om spel ska vidare innehålla information om lägsta ålder för att få spela och kontaktuppgifter till stödorganisationer (15 kap. 3 § spellagen). Det är även förbjudet att rikta marknadsföring av spel till den som stängt av sig från spel (15 kap. 2 § spellagen). Måttfullhetskravet i spellagen tar särskilt sikte på marknadsföringens utformning och innehåll. Bedömningen av vad som kan anses strida mot kravet på måttfull marknadsföring utvecklas genom praxis (prop. 2017/18:220 s. 163 f. och 327 f.). Spelbranschens riksorganisation och Branschföreningen för onlinespel har gemensamt tagit fram nya riktlinjer som fr.o.m. den 1 april 2019 ska gälla vid marknadsföring av spel.

Det kan ifrågasättas om delar av marknadsföringen i dag är förenliga med det mål som uppställts för spelpolitiken om att de negativa konsekvenserna av spelande ska minskas (prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94). Flera instanser, bl.a. Folkhälsomyndigheten, har föreslagit att det krav på särskild måttfullhet som gäller vid marknadsföring av alkoholdrycker även ska gälla för marknadsföring av spel samt att marknadsföring av bonusar, jackpottar och gratisspel inte ska vara tillåten. Regeringen valde visserligen vid framtagandet av spellagen att inte ändra det måttfullhetskrav som nyligen hade införts (prop. 2017/18:220 s. 163 f.). Det finns dock nu behov av att analysera praxis och branschens egna åtgärder, liksom om nuvarande krav på måttfullhet vid marknadsföring av spel, fullt ut lever upp till lagstiftarens intentioner eller om skärpningar behövs.

Såväl Spelinspektionen som Konsumentverket ansvarar för tillsynen över efterlevnaden av marknadsföringsbestämmelserna i spellagen. Det finns anledning att se över om den nuvarande regleringen, inbegripet reglerna om offentlighet och sekretess, medger en tillräckligt effektiv tillsyn över dessa bestämmelser i spellagen.

I Europeiska kommissionens rekommendationer, som kan vara vägledande vid tolkningen av måttfullhetskravet (prop. 2017/18:220 s. 164), anges bl.a. att kommersiella meddelanden på ett korrekt och balanserat sätt bör presentera chanserna att vinna så att det inte ges intryck av att chanserna är större än de faktiskt är. Det finns behov av att analysera om den befintliga regleringen är tillräcklig eller om informationsskyldigheten i spellagen bör utvidgas för att ge dem

som spelar tillgång till relevant produktinformation så att de kan göra välinformerade val av spel.

Vissa spel är mer riskabla än andra spel. Folkhälsomyndighetens befolkningsundersökning visar exempelvis att problemspelande är vanligast bland dem som spelar på kasinospel och spelautomater (Swelogs 2018). Det finns behov av att överväga i vilken utsträckning denna omständighet bör beaktas vid utformningen av regleringen av marknadsföringen.

Mängden spelreklam omfattas inte av kravet på måttfullhet. Det finns därför skäl att överväga hur omfattningen av marknadsföring av spel kan minskas, särskilt i syfte att skydda sårbara grupper, som personer med spelproblem eller förhöjd risk för spelproblem samt unga.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- analysera praxis och branschens egna åtgärder för att uppfylla kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel,
- göra en internationell utblick och redovisa erfarenheter från andra länder, särskilt från Danmark, Italien och Storbritannien,
- bedöma behovet av att utvidga informationsskyldigheten i spel-lagen, exempelvis till att även omfatta uppgift om sannolikheten att vinna,
- bedöma om, och i så fall hur, regleringen av marknadsföringen bör skilja sig åt mellan olika spelformer,
- föreslå åtgärder för att minska uppsökande, påträngande eller på annat sätt olämplig marknadsföring, exempelvis genom att införa ett krav på särskild måttfullhet eller begränsningar av marknadsföring av bonusar, jackpottar och gratisspel,
- överväga och lämna förslag på lämpliga åtgärder för att begränsa omfattningen av marknadsföring av spel, såsom exempelvis reglering av när eller var sådan marknadsföring får finnas,
- som ett alternativ till begränsande regler, analysera konsekvenserna av ett totalt eller partiellt förbud mot marknadsföring av spel,
- bedöma om ytterligare åtgärder behövs för att medge en tillräckligt effektiv tillsyn över efterlevnaden av marknadsföringsbestämmelserna i spellagen,

- redovisa för- och nackdelar med de olika förslag som övervägts, samt
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Vid framtagandet av förslag till åtgärder ska förslagens förenlighet med det EU-rättsliga regelverket analyseras och redovisas.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar. Om utredaren bedömer att ett fullgott skydd mot spelandets skadeverkningar i vissa avseenden inte kan uppnås utan ändring av grundlag, ska detta skyndsamt anmälas till regeringen. En sådan anmälan ska innehålla en grundlig analys av vilka åtgärder som behövs för att motverka skadeverkningarna och hur sådana åtgärder förhåller sig till grundlag och det EU-rättsliga regelverket.

Genomförande av uppdraget

Till stöd för utredarens arbete med de delar som omfattas av dessa tilläggsdirektiv ska en referensgrupp inrättas, till vilken representanter för samtliga riksdagspartier ska bjudas in. Utredaren ska i de delar som omfattas av dessa tilläggsdirektiv och som rör grundlagsfrågor ha en dialog med 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté (Ju 2018:01).

Utredaren ska vid genomförandet av samtliga delar av uppdraget analysera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som lämnas och de alternativa förslag som övervägts.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:77

Tilläggsdirektiv till Spelmarknadsutredningen (Fi 2018:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 16 juli 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 7 juni 2018 kommittédirektiv (dir. 2018:47) om att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utreda några centrala marknadsfrågor vid omregleringen av spelmarknaden som inte slutbehandlades i propositionen En omreglerad spelmarknad (prop. 2017/18:220). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 31 oktober 2020. Uppdraget utvidgades den 25 april 2019, då utredningen fick i uppdrag att lämna förslag till ytterligare begränsningar av marknadsföringen av spel (dir. 2019:18).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 16 december 2020. Den del av uppdraget som avser finansiering av hästnäringen ska dock genom delbetänkande redovisas senast den 31 oktober 2020. Utredarens uppdrag att överväga om någon lämplig finansieringsmodell, fristående från skattesystemet, kan införas för att ersätta idrottsrörelsen för att idrott används som spelobjekt ska redovisas i samband med slutbetänkandet.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rutjtjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.

37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurs-skolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskadestånd – ett rättighets-skydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny social-tjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknads-kontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrations-politik. Ju.
55. Innovation genom information. I.
56. Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. Ku.
57. Ett särskilt hedersbrott. Ju.
58. EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestä-melser om cybersäkerhetscertifiering. Fö.
59. Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. U.
60. Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. Fi.
61. Ändrade regler om säkerställda obligationer. Fi.
62. En samlad djurhålsoreglering. Del 1 och 2. N.
63. Barnkonventionen och svensk rätt. A.
64. Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visselblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]
- Barnkonventionen och svensk rätt. [63]

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppslaget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]
- Skatt på engångsartiklar. [48]
- Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]
- Rutavdrag för äldre. [52]
- Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. [60]

- Ändrade regler om säkerställda obligationer. [61]
- Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. [64]

Försvarsdepartementet

- EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. [58]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]
- Innovation genom information. [55]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]
- Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]
- Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]
- En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]
- En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]
- Ett särskilt hedersbrott. [57]

Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen.
+ Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]
- Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. [56]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]
- Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]
- Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. [53]
- En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. [62]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]

- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]
- Grundpension. Några anslutande frågor. [32]
- Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]
- Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]

Utbildningsdepartementet

- En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]
- Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]
- Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]
- En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor. [42]
- Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]
- Innovation som drivkraft –från forskning till nytta. [59]

Utrikesdepartementet

- Enhetlig och effektiv marknadskontroll. [49]