

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 36/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 4 § lotteriskattelagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 23 oktober 2001 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 4 § lotteriskattelagen (RP 183/2001 rd) till finansutskottet för beredning.

Åtgärdsmotion

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande åtgärdsmotion:

— AM 212/2001 rd — Virpa Puisto /sd m.fl.:
Bibehållen 5 procents lotteriskatt. (rem.
23.10.2001)

Beredning i delegation

Ärendet har beretts av utskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- äldre regeringssekreterare Jukka Vanhanen och budgetrådet Pertti Tuhkanen, finansministeriet
- konsultative tjänstemannen Matti Pulkkinen, social- och hälsovårdsministeriet
- vice verkställande direktör Esko Romppainen, Penningautomatföreningen
- generalsekreterare Jouko Vasama, Social- och hälsovårdsorganisationernas samarbetsförening SAF rf.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- Ålands landskapsstyrelse
- Ålands Penningautomatförening
- Finansministeriet och
- Oy Veikkaus Ab.

REGERINGENS PROPOSITION OCH EN MOTION

Propositionen

I propositionen föreslås att lotteriskattelagen ändras så att skattesatsen för den lotteriskatt som uppbärs för tillhandahållande av spelautomater, spel och spelanordningar med ensamrätt höjs från 5 till 10 procent av avkastningen.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2002. Propositionen hänför sig till budgetpropo-

sitionen för 2002 och avses bli behandlad i samband med den.

Åtgärdsmotionen

Åtgärdsmotion AM 212/2001 rd — Virpa Puisto /sd m.fl.: I motionen uppmanas regeringen att vidta åtgärder för att hålla lotteriskattesatsen enligt lotteriskattelagen vid 5 procent.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Av de orsaker som framgår av propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen behövlig och ändamålsenlig. Utskottet förordar lagförslaget i propositionen med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Bakgrund

Skattesatsen för penningspel som anordnas med ensamrätt ändrades förra gången i början av året, då skattesatsen för spelautomater, spel och spelanordningar som hålls annanstans än i spelkasinon höjdes från 3 till 5 procent av avkastningen. Ändringen motiverades bl.a. med att lotteriskattesatserna hade varit oförändrade sedan den nya lotteriskattelagen (552/1992) trädde i kraft 1992.

När den nya lotteriskattelagen stiftades 1992 var det inte meningen att i väsentlig grad ändra det sammanlagda beloppet av de lotteriskatter som penningspelen inbringar eller skattebördan för penningspelssammanslutningarna. Enligt propositionens motivering (RP 15/1992 rd) var syftet mellertid att skattesatserna för penningsspel som anordnas med ensamrätt förenhetligas senare.

När riksdagen behandlade regeringens proposition om höjning av skattegraden (RP 105/2001 rd) under förra riksmötet ansåg den att det på grund av den gynnsamma utvecklingen i fråga om penningspelautomater var möjligt att förenhetliga skattegraden utan att understöden för främjande av hälsan och den sociala välfärden minskade.

Efter den ändring riksdagen godkände var skatten för alla lotterier som anordnas med ensamrätt densamma, dvs. 5 procent av avkastningen från början av detta år.

Propositionen med förslag till lotterilag och till vissa lagar som har samband med den (RP 197/1999 rd)

Regeringen lämnade till 1999 års riksmöte en proposition med förslag till lotterilag och vissa lagar som har samband med den (RP 197/1999 rd). Riksdagen godkände under detta års riksmöte de i propositionen ingående lagarna, nämligen lotterilagen samt övriga lagar i samma komplex, bl.a. en lag om ändring av lotteriskattelagen.

I propositionen om lotteriskattelagen föreslogs att begreppen "spelautomat" och "spelanordning" ersätts med lotterilagens begrepp penningautomat och begreppet "spel" med begreppet kasinospel. Motsvarande språkliga ändringar föreslogs i 2 § och 4 § lotteriskattelagen.

I samband med ändringen av lotteriskattelagen återfick lagens 4 § dock sin gamla form vad skattegraden beträffar. Lotteriskatten blev sålunda tillhandahållande av penningautomater och kasinospel på något annat ställe än i ett i lotteriskattelagen avsett spelkasino 3 procent av avkastningen och annars 5 procent av avkastningen.

Republikens president beslutade den 7 september 2001 lämna lagarna utan stadfästelse, varvid de återgick till riksdagen för behandling. Riksdagen antog lagarna utan ändringar med stöd av 77 och 78 § grundlagen den 26 oktober 2001.

Lagarna träder i kraft den 1 januari 2002. Skattegraden för lotterier som anordnas med ensamrätt förändras då utan särskilda lagstiftningsåtgärder i överensstämmelse med det ovan relaterade från 5 till 3 procent.

Skattegrunden och skattebördan

Den avkastning som ligger till grund för skatten för lotterier som anordnas med ensamrätt uträknas på olika sätt för olika produkter: Med avkastningen av penningautomater och kasinospel avses skillnaden mellan penninginsatsernas sammanlagda belopp och de till spelarna utbetal-

da vinsterna. Penninginsatsernas sammanlagda belopp betraktas däremot som avkastning från lotteri, tippning, vadslagning och totospel.

Skattebördan för olika spelsammanslutningar varierar på grund av skillnaderna i beräkningsgrunden. Sålunda var till exempel Oy Veikkaus Ab:s andel av lotteriskatten 2000 uträknad på skillnaden mellan penninginsatserna och de till spelarna utbetalda vinsterna 9,4 procent och för Fintoto Oy 19,3 procent, medan den för Penningautomatföreningen (RAY) och Ålands Penningautomatförening (PAF) var 3 procent. Oy Veikkaus Ab:s lotteriskattebelopp har enligt utredningar från bolaget varierat mellan 8,47 och 9,50 procent under lotteriskattelagens giltighetstid.

Redan i samband med revideringen av lotteriskattelagen 1992 ansågs det att de som anordnar lotterier inte utan fog bör särbehandlas. Redan då varierade skattebördan mellan 2,6 procent för RAY till 20,6 procent för Suomen Hippos ry (nuförtiden Fintoto Oy) uträknad i procent på bruttointäkterna. I propositionen anser regeringen att det är motiverat att höja skattegraden för att främja åtgärderna för att ge spelsammanslutningarna samma skattebemötande.

Utfrågningen av sakkunniga i utskottet

RAY. RAY menar att målet att tillnärma de olika spelbolagens skattebörda är svårt att genomföra bland annat på grund av olika skattegrunder och struktur på företagens spelprodukter samt skillnaderna i kostnadsstrukturen på grund av avkastningen. Enligt RAY räcker det därför med en procentuellt samordnad skattegrad.

Vidare menar RAY att förslaget till höjd skattegrad står i strid med andan i lotterilagen (1047/2001), om den förutsedda ökade avkastningen flyttas över till utgifter som enligt lag skall täckas med statens budgetmedel och dras ifrån den andel som skall gå till social- och hälsoorganisationerna. RAY menar vidare att skattehöjningen kan innebära ett hot mot uppfattningen om tillåtet monopol inom lotteriverksamhet som bygger på EG-domstolens ställningstaganden.

RAY hänvisar också till de lönsamhetsproblem som en skattehöjning ger upphov till och som hotar spelborden framför allt på små orter och de arbetstillfällen dessa erbjuder.

PAF och Ålands landskapsstyrelse. Utskottet har skriftligen hört PAF och Ålands landskapsstyrelse som menar att propositionen står i strid med det åländska självstyret, eftersom skatten i allt högre grad börjar likna en näringskatt.

Dessutom innebär skattehöjningen en konkurrensnackdel för passagerartrafiken under finsk flagg och lönsamhetsproblem för andra spelorganisatörer.

Social- och hälsovårdsorganisationernas samarbetsförening SAF r.f. och social- och hälsovårdsorganisationerna är emot en höjning av lotteriskatten. Föreningen anser att lotterilagen, som träder i kraft den 1 januari 2002, förstärker den i Finland godkända principen att penningspel bör stå under den offentliga förvaltningens tyllsyn och att intäkterna skall användas för allmännyttig verksamhet, för att främja hälsa och social välfärd genom frivilligorganisationerna. Social- och hälsovårdsorganisationerna måste enligt föreningen ha en möjlighet till långsiktig planering i sin samhälleligt viktiga uppgift.

Finansministeriets ståndpunkt. Finansministeriet ser ingen konflikt med självstyrelselagen för Åland eller EU-rätten. Grundlagsutskottet ansåg på sin tid i samband med behandlingen av den nuvarande lotteriskattelagen i riksdagen att det går att bestämma om lotteriskatten genom en rikslag (GrUU 9/1992 rd). Förslaget om höjning av lotteriskatten ger enligt ministeriet ingen anledning att bedöma frågan på nytt i detta sammanhang.

EG-domstolen har godkänt lotterimonopol, bl.a. RAY:s verksamhet, när inskränkningarna i verksamheten har kunnat motiveras med tvingande skäl på grund av ett allmänt intresse. Ett villkor har dessutom varit att det målsatta ändamålet har kunnat uppnås genom inskränkningarna och att de inte inskränker friheten att tillhandahålla tjänster mer än vad som är nödvändigt för att ändamålet skall uppnås.

I övrigt konstaterar finansministeriet om Åland att eftersom lotteriskatten återbördas till

landskapet, beror effekterna av skattehöjningen i sista hand på landskapets egna avgöranden.

Detaljmotivering

Finansutskottet omfattar finansministeriets ståndpunkter ovan och menar att det inte finns något hinder i grundlagen eller EU-rätten för att behandla ärendet.

RAY har haft en gynnsam resultatutveckling som förväntas fortsätta. RAY:s verkliga skattegrad har varit lägre än för andra lotteriarrangörer med ensamrätt. På dessa grunder menar utskottet att lotteriskatten för tillhandahållande av penningautomater och kasinospel kan höjas. Med avvikelse från propositionen menar utskottet i alla fall att en skattesats på 7 procent räcker på detta stadium.

Utskottet framhåller att målet fortfarande bör vara att spelsammanslutningarna har samordnade skattesatser. Med hänsyn till att intäkterna som ligger till grund för lotteriskatten bestäms på olika sätt för olika produkter, garanterar samma procentuella skattesats dock inte en tillräcklig samordning. Med tanke på en allsidig bedömning av förutsättningarna för behandling på lika villkor föreslår utskottet ett uttalande om den fortsatta beredningen av lotteriskattelagen. Regeringen uppmanas att utreda behoven av att utveckla lotteriskattelagen på ett sådant sätt att alla lotteriarrangörer med monopolverksamhet behandlas lika vid beskattningen.

Med stöd av det ovan sagda föreslår utskottet följande ändringar i förslaget till lotteriskattelag:

Utskottets ändringsförslag

Ingressen

Hänvisningen i ingressen föreslås bli ändrad så att den svarar mot lotteriskattelagen 1048/2001 som stadfästes den 23 november 2001.

4 §. Skattegrunden och skattesatsen

Utskottet har i sitt ändringsförslag använt samma begrepp för penningautomat och kasinospel som i lagen 1048/2001 som blev stadfäst av republikens president den 23 november 2001.

Lotteriskatten för ett lotteri som anordnas med ensamrätt är 5 procent av avkastningen av lotteriet. Utskottet föreslår emellertid att lotteriskatten för tillhandahållande av sådana penningautomater och kasinospel som nämns i 2 § 1 mom. 1 punkten lotteriskattelagen skall vara 7 procent av avkastningen.

Lagen föreslås träda i kraft i början av 2002.

Åtgärdsmotionen

Utskottet anser att åtgärdsmotionen inte ger anledning till vidare åtgärder.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet vördsamt

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande) och

att åtgärdsmotion AM 212/2001 rd förkastas.

Lag

om ändring av 4 § lotteriskattelagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lotteriskattelagen av den 26 juni 1992 (552/1992) 4 § 1 mom., sådant det lyder i lag 1048/2001, som följer:

4 §

Skattegrunden och skattesatsen

Lotteriskatten för ett lotteri som anordnas med ensamrätt är 5 procent av avkastningen av lotteriet. *Lotteriskatten* för sådana penningautomater och kasinospel som avses i 2 § 1 mom. 1

punkten (*utesl.*) är dock 7 procent av avkastningen.

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

*Riksdagen förutsätter att regeringen
sörjer för den fortsatta beredningen av*

lotteriskattelagen på ett sådant sätt att alla lotteriarrangörer med ensamrätt behandlas lika vid beskattningen.

Helsingfors den 4 december 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maria Kaisa Aula /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Olavi Ala-Nissilä /cent
Pirjo-Riitta Antvuori /saml
Matti Huutola /vänt (delvis)
Seppo Kääriäinen /cent
Reijo Laitinen /sd
Markku Laukkanen /cent
Hanna Markkula-Kivisilta /saml
Tuija Nurmi /saml
Virpa Puisto /sd

Ola Rosendahl /sv
Matti Saarinen /sd
Anni Sinnemäki /gröna (delvis)
Sakari Smeds /kd
Irja Tulonen /saml
Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
Kari Uotila /vänst
ers. Liisa Hyssälä /cent (delvis)
Kari Kantalainen /saml
Iivo Polvi /vänst (delvis)
Anu Vehviläinen /cent.

Sekreterare vid behandlingen i delegationen var
utskottsrådet Maarit Pekkanen.

RESERVATION

Motivering

I utskottets betänkande föreslås att lotteriskattelagen ändras så att skattesatsen för den lotteriskatt som uppbärs för tillhandahållande av spelautomater, spel och spelanordningar med ensamrätt höjs från nuvarande fem till sju procent av avkastningen. Vi anser att lotteriskattesatsen för den penningspelsverksamhet Penningautomatföreningen och RAY bedriver inte skall höjas. Skatten bör vara densamma som nu, det vill säga fem procent av avkastningen.

De bidrag till frivilligorganisationer inom social- och hälsovården som tas av Penningautomatföreningens (RAY) vinstmedel främjar folkhälsan och den sociala välfärden. Social- och hälsovårdsorganisationerna har följaktligen enhälligt motsatt sig höjningen av lotteriskatten för RAY:s penningspelsverksamhet. De bidrag som betalas av RAY:s vinstmedel är av avgörande betydelse för den så kallade tredje sektorn. Såväl den nuvarande lotterilagen som EG-domstolens beslut som tillåter penningspelsverksamhet med ensamrätt utgår från att avkastningen skall användas till allmännyttig verksamhet.

Om skattesatsen höjs blir det svårare för RAY att stödja frivilligorganisationer. Dess avkastning har under de senaste åren utvecklats i positiv riktning, men man bör komma ihåg att övergången till euro vid årsskiftet eventuellt medför risker för penningspelsverksamheten.

Den föreslagna skattehöjningen skulle redan vara den andra under en kort tid. För ett år sedan höjdes lotteriskatten för spelautomater och kasinospel från 3 till 5 procent av avkastningen. Det betyder att RAY i år betalar 60 miljoner mark mer än ett år tidigare i lotteriskatt för avkastningen från spel, det vill säga drygt 170 miljoner mark. Den nu föreslagna skattehöjningen ökar skatten med uppskattningsvis 70 miljoner mark.

I EU är det bara Finland och Sverige där penningautomatverksamheten sker på monopolba-

sis. Sverige har ingen särskild lotteriskatt för penningautomatverksamhet.

Monopolställningen grundar sig uttryckligen på att vinsten skall användas för allmännyttiga ändamål och inte som generell täckning i statsbudgeten. Regeringens motivering till propositionen om höjning av lotteriskatten för penningautomatverksamhet är främst fiskal. I motiveringen hänvisas till att RAY:s avkastning utvecklets gynnsamt och att statsrådet beslutat att en del av intäkterna inte skall delas ut. Syftet med skattehöjningen är alltså att i allt högre utsträckning flytta över intäkter till statsbudgeten som allmän täckning. Detta underminerar grunden för RAY:s monopol och strider mot lotterilagens syfte.

Regeringen motiverade fjolårets skattehöjning med att Veikkaus och RAY:s lotteriskatt därmed blir enhetlig, det vill säga fem procent. Men nu motiverar regeringen det nya förslaget med att spelbolagens, Veikkaus och RAY:s, skattesats skall förenhetligas för att göra bolagens skattebörda ungefär lika tung. Grunderna för fastställande av Veikkaus och RAY:s skatt skiljer sig nu från varandra.

En samordning av skattesatserna bör dock grunda sig på en heltäckande utredning gällande inte endast Veikkaus utan också RAY och PAF, eftersom bolagens penningspelsstruktur, produktionssätt och därmed utgiftsstruktur skiljer sig från varandra. Sakkunniga som utskottet har hört har framkastat att den nu föreslagna skattehöjningen kan göra vissa av RAY:s och PAF:s spelprodukter olönsamma.

Förslaget

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

att lagförslaget i betänkandet godkänns med följande ändringar (Reservations ändringsförslag):

Reservationens ändringsförslag

Lag

om ändring av 4 § lotteriskattelagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lotteriskattelagen av den 26 juni 1992 (552/1992) 4 § 1 mom., sådant det lyder i lag
1048/2001, som följer:

4 §

Skattegrunden och skattesatsen

Lotteriskatten för ett lotteri som anordnas
med ensamrätt är 5 procent av avkastningen av
lotteriet. (*Utesl.*)

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i FiUB)

Helsingfors den 4 december 2001

Olavi Ala-Nissilä /cent
Maria Kaisa Aula /cent
Liisa Hyssälä /cent
Seppo Kääriäinen /cent

Markku Laukkanen /cent
Sakari Smeds /kd
Anu Vehviläinen /cent