

Finansutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om ett nytt penningspelssystem

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om ett nytt penningspelssystem (RP 16/2025 rd): Ärendet har remitterats till finansutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- konsultativ tjänsteman Elina Rydman, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Jukka Tukia, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Esa-Pekka Saari, finansministeriet
- finanssakkunnig Antti Suutari, finansministeriet
- specialsakkunnig Mari Pajula, social- och hälsovårdsministeriet
- ledande sakkunnig Mia Keskinen, Skatteförvaltningen
- docent, universitetsforskare Virve Marionneau, Helsingfors universitet, center för forskning i beroenden, kontroll och styrning
- verkställande direktör Mika Kuismanen, Rahapeliala ry
- vice verkställande direktör Velipekka Nummikoski, Veikkaus Ab.

Skattedelegationen har fått ett skriftligt yttrande av

- Ålands landskapsregering
- MTV Ab
- Förebyggande rusmedelsarbete EHYT rf
- Medieförbundet rf
- PAF
- Suomen Pokerinpelaajat ry
- Suomen Urheiluviedonlyöjät ry

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Syftet med propositionen är att genomföra reformen av penningspelssystemet i enlighet med regeringsprogrammet för att delvis öppna penningspelmarknaden för konkurrens. Reformen syftar till att i enlighet med regeringsprogrammet förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel och bättre styra efterfrågan till det lagstadgade och övervakade penningspelssystemet.

Propositionens mål är att bygga upp ett fungerande penningspelssystem i ett läge där syftet med det nuvarande lagstadgade systemet med ensamrätt riskerar mista sin betydelse till följd av spelandet utanför systemet och det kraftigt ökande penningspelandet på nätet. Propositionen har också som mål att lösa de nuvarande utmaningarna så att de begränsande bestämmelserna för att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel är i jämvikt med element som stöder kanalisering förmågan och gör penningspelssystemet attraktivt. På så sätt skulle den reglerade marknads relativa andel öka betydligt jämfört med nuläget och den nuvarande efterfrågan på penningspel kunde styras till det reglerade och övervakade utbudet.

Regeringen föreslår att det stiftas en ny penningspelslag där det föreskrivs om penningspelsverksamhet och tillsyn över den. Enligt förslaget ska anordnandet av penningspel vara licensbelagt och penningspel kan anordnas med stöd av en ensamrättslicens eller penningspelslicens. Vidare föreslås det också ändringar i lotteriskattelagen och vissa andra skatteändringar.

Den nya penningspelslagen och de övriga föreslagna lagarna avses i huvudsak träda i kraft vid ingången av 2027. Lagen om ändring av lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet träder dock i kraft den 1 januari 2026, samtidigt som bestämmelserna om ersättning för ensamrättslicens i den nya penningspelslagen avses träda i kraft.

Finansutskottet tar i sitt utlåtande närmast fokus på ändringsförslagen som gäller beskattningen och propositionens konsekvenser för statsfinanserna.

Vid utskottets sakkunnigutfrågning framfördes såväl positiva som kritiska synpunkter på propositionen. En del av dem som hördes ansåg att den föreslagna lagstiftningen är rätt så bra och balanserad när det gäller att förebygga skadeverkningarna av penningspel och förbättra kanaliseringsgraden. Vissa ansåg å andra sidan att förslaget inte gör det möjligt att effektivt minska och förebygga skadeverkningarna av penningspel och såg det som sannolikt att de skadeverkningar som penningspel ger upphov till i Finland kommer att öka när tillgången till och marknadsföringen av penningspel ökar.

Lotteriskattesatsen för penningspel

Det föreslås en enhetlig lotteriskattesats på 22 procent för penningspelsverksamheten. I enlighet med principerna för lotteribeskattningen är den som anordnar penningspel skattskyldig. Det föreslås att skatten liksom för närvarande beräknas på avkastningen, det vill säga på skillnaden mellan spelinsatserna och de vinster som betalats till spelarna, det så kallade spelöverskottet. Utgångspunkten när skattesatsen bestäms är att en hög kanaliseringsgrad ska uppnås samtidigt som

Utlåtande FiUU 2/2025 rd

ett högt skatteutfall tryggas, framgår det av propositionen. En del sakkunniga har välkomnat den föreslagna skattesatsen och ansett den vara på en skälig eller åtminstone acceptabel nivå, medan andra har ansett att den är för låg. Vid sakkunnigutfrågningen framfördes också att det finns behov av högre skattesatser för de mest skadliga spelen.

Nivån på den lotteriskattesats som nu föreslås ligger nära genomsnittet och medianen för lotteriskattesatsen i de europeiska länder som har en jämförbar skatt som grundar sig på spelöverskottet. Den föreslagna skattesatsen motsvarar också den nya lotteriskattesats som Sverige införde 2024. Den föreslagna skattesatsen har dessutom bedömts vara på en sådan nivå att åtminstone de viktigaste aktörerna inom penningspelsbranschen inte av den orsaken kommer att hamna utanför penningspelssystemet. Med beaktande av det som sägs ovan anser utskottet att den föreslagna lotteriskattesatsen på 22 procent för penningspelsverksamhet är motiverad. I fortsättningen är det motiverat att överväga en höjning eller differentiering av skattesatserna i syfte att öka skatteintäkterna.

Utskottet hänvisar också till det som sägs i propositionen om att en enhetlig lotteriskattesats kan anses vara det mest motiverade alternativet med tanke på skatteintäkternas stabilitet, en förutsägbar och jämlik fördelning av skattebördan och den administrativa verkställbarheten. En enhetlig lotteriskattesats har också bedömts vara det alternativ som i så liten mån som möjligt snedvrider det ekonomiska beteendet.

Beskattning av vinster från penningspel

Enligt propositionen ger konkurrens i penningspelsverksamheten och en övergång till ett licenssystem anledning att omvärdera även beskattningsprincipen för vinster från penningspel. Bestämmelsen om skattefrihet för lotterivinster i 85 § i inkomstskattelagen ska enligt förslaget ändras så att skattefriheten inte gäller vinster från penningspel som tillhandahålls i Finland utan licens eller lagstadgad ensamrätt. Detta gäller konsekvent vinster från spel som anordnas av utländska aktörer och av aktörer etablerade i Finland. Åtgärden bedöms enligt propositionen styra spelandet till de penningspel som licenshavarna erbjuder och kan inte anses begränsa den fria rörligheten för tjänster med beaktande av EU-domstolens avgörandepraxis.

Till följd av förslaget utvidgas skattefriheten till att gälla vinster från penningspel som med stöd av en finländsk licens erbjuds av anordnare som är etablerade i länder utanför EES-området och som enligt den gällande lagen är skattepliktiga. Skattefria är liksom för närvarande vinster från exempelvis penningspel som anordnats inom EES-området, när de inte erbjuds i Finland.

En del av dem som utskottet hörde ansåg det vara problematiskt att det föreslås att vinster från sportvadhållning hos spelbolag utanför licenssystemet beskattas per vad utan att förlustbringande spel är avdragsgilla. Till denna del påpekar utskottet att eftersom penningspelsvinster utanför penningspelssystemet enligt den föreslagna 85 § i inkomstskattelagen är skattepliktig inkomst för mottagaren — med undantag för EU- eller EES-området — sträcker sig huvudregeln om att förlustbringande penningspel inte är avdragsgilla också till penningspel utanför penningspelssystemet. Detta har bedömts bidra till att styra konsumtionen till den reglerade marknaden och på så sätt främja en gynnsam utveckling av kanaliseringsgraden och förebygga spelande utanför penningspelssystemet. Det är med tanke på konsekvensen i bestämmelserna om penningspel, särskilt

Utlåtande FiUU 2/2025 rd

i fråga om kanaliseringsgraden, inte heller motiverat att med avvikelse från systemet enligt inkomstskattelagen utvidga rätten att dra av förluster från penningspel. Med tanke på skadeverkningarna av penningspel är det inte heller på något sätt problemfritt att genom beskattningen uppmuntra i synnerhet dem som har spelproblem att spela utanför penningspelssystemet. Huruvida förluster på penningspel som inte omfattas av skattefriheten i regel är icke-avdragsgilla ska även i fortsättningen bedömas utifrån 29 § 1 mom. i inkomstskattelagen, som gäller avdragsgilla utgifter för inkomstens förvärvande, och 31 § 4 mom. i inkomstskattelagen, som gäller icke-avdragsgilla levnadsutgifter. Utskottet fäster uppmärksamhet vid eventuella problem som orsakas av att förluster från sådant sporadiskt penningspelande som fysiskt sker utanför EES inte kan dras av i beskattningen.

Samfundsbeskattningen

För att penningspelsverksamheten ska kunna öppnas för konkurrens förutsätts det att licenshavare som är etablerade i Finland i inkomstbeskattningen berörs av samma beskattningsprinciper som företag i andra branscher. Detta gäller också penningspelsverksamhet som bedrivs av licenshavare som hör till Veikkaus Ab:s och PAF:s (Ålands penningautomatförening) koncerner. I propositionen föreslås det att inkomstskattelagen ändras så att också de lotterier och den penningspelsverksamhet som Veikkaus Ab och PAF ordnar med ensamrätt omfattas av den normala samfundsbeskattningen. Enligt propositionen är grunderna för att harmonisera den inkomstskattemässiga behandlingen av penningspel som anordnas med ensamrätt och penningspel som omfattas av licenssystemet desamma som för att harmonisera lotteriskattesatsen. En enhetlig skattesats förtydligar beskattningen, står för konsekvens i regleringen av penningspelsverksamheten och kan genomföras på ett budgetneutralt sätt för såväl riket som för Åland. Dessutom har en enhetlig skattemässig behandling ansetts främja transaktioner på marknadsvillkor mellan koncernbolag, eftersom en avvikelse från detta inte leder till skattefördelar på koncernnivå.

I förteckningen över avdragbara utgifter i 8 § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet föreslås en ny ersättning som med stöd av 19 § i den nya penningspelslagen ska betalas för licens som ger rätt att anordna penningspel. Det är fråga om en ersättning som den aktör som har ensamrätt betalar till staten för licensen och som är en förutsättning för att anordna de penningspel som ensamrättslicensen omfattar och för att ensamrätten ska gälla.

Konsekvenser för statsfinanserna

I det nuvarande penningspelssystemet består statens intäkter från penningspelsverksamheten av den lotteriskatt som Veikkaus Ab betalar och av den vinst enligt Veikkaus Ab:s senaste bokslut som bolaget enligt 17 § i lotterilagen redovisar som intäkt till staten. I planen för de offentliga finanserna 2025–2028 uppskattas avkastningen av Veikkaus Ab:s penningspelsverksamhet vara 550 miljoner euro per år under ramperioden. Enligt finansministeriets prognos beräknas lotteriskatteintäkterna ligga på 144 miljoner euro per år.

Statens intäkter bildas på ett nytt sätt i det nya penningspelssystemet. I det nya systemet består statens intäkter från penningspelsverksamheten av den utdelning som Veikkaus Ab betalar till staten, av den ersättning som betalas till staten för en licens och av den lotteriskatt och samfunds-skatt som licenshavarna betalar. I propositionen nämns det att det inte går att exakt bedöma hur

Utlåtande FiUU 2/2025 rd

statens intäkter kommer att utvecklas, eftersom de bland annat påverkas av utvecklingen av Veikkaus Ab:s affärsverksamhet, som bedrivs med ensamrätt, av kanaliseringsgraden för det nya systemet och av utvecklingen av volymen av penningspelande. Statens intäkter kan också minska jämfört med nuläget. Under 2026 bedriver Veikkaus Ab verksamhet med ensamrätt med stöd av lotterilagen och betalar dessutom den första posten av ersättningen för ensamrätt enligt den nya penningspelslagen. Därför är statens intäkter större i början av reformen än på lång sikt. Enligt finansministeriets preliminära beräkningar väntas de årliga intäkterna från det nya systemet till staten ligga mellan 570 och 760 miljoner euro, beroende på ovan nämnda faktorer. Statens intäkter förväntas minska mot slutet av den tioåriga licensperioden, när Veikkaus Ab inte längre betalar en grundavgift för ensamrättslicensen.

Staten orsakas utgifter av licens- och tillsynsverksamheten och av förebyggandet och behandlingen av de skadeverkningar som penningspelande ger upphov till.

Propositionen har konsekvenser för lotteriskatteintäkterna. I propositionen bedöms det att skatteintäkterna ökar avsevärt när lotteriskattesatsen stiger från nuvarande 12 procent till 22 procent och även kanaliseringsgraden eventuellt ökar. Storleken på lotteriskatteintäkterna har i propositionen beräknats utifrån två variabler: kanaliseringsgraden på den konkurrensutsatta marknaden (80 procent och 90 procent) och ändringar i storleken på den konkurrensutsatta marknaden (växer eller krymper med 10 procent). Utifrån dessa uppskattningar blir de årliga lotteriskatteintäkterna 280–330 miljoner euro, vilket är en ökning på 140–190 miljoner euro jämfört med nuläget.

En betydande del av ökningen kommer från den lotteriskatt som Veikkaus Ab betalar. Således kan en stramare lotteribesättning innebära att de vinster som intäktsförs till staten eller ensamrättsersättningarna minskar i motsvarande mån. I sådana fall ökar inte utfallet av lotteribesättningen statens intäkter med motsvarande summa. Beloppet av den lotteriskatt som betalats på Åland, det vill säga i praktiken den lotteriskatt som PAF betalat, återförs dessutom årligen som skatteavräkning till landskapet.

Propositionen bedöms inverka på utfallet av samfundsskatten med cirka 35–55 miljoner euro åren 2027–2029. De samfundsskatteintäkter som tillfaller staten har främst bedömts bestå av den samfundsskatt som Veikkaus Ab och PAF betalar, eftersom de andra aktörerna huvudsakligen väntas vara verksamma från utlandet utan fast verksamhetsställe i Finland. Ändringar i samfundsskatten bedöms inte heller ha någon nettoeffekt på de offentliga finanserna.

Propositionen har bedömts påverka den offentliga ekonomin också via de konsekvenser som är förknippade med skadeverkningarna av penningspel. Det har emellertid påpekats att det är besvärligt att göra exakta uppskattningar av skadeverkningarnas faktiska kostnader i euro, eftersom det förekommer brister i mätningen och rapporteringen av den information som är väsentlig för sådana uppskattningar och eftersom det saknas enhetliga beräkningsmetoder. Sakkunniga har bland annat lyft fram att en ändring av systemet inte nödvändigtvis är till fördel för staten med avseende på de ekonomiska konsekvenserna, både när det gäller den direkta intäktsföringen och de indirekta effekterna.

Utlåtande FiUU 2/2025 rd

Tillsyn och utbyte av information

Tillstånds- och tillsynsverket föreslås vara licens- och tillsynsmyndighet enligt den nya penningsspelslagen. Det är fråga om ett helt nytt penningsspelssystem och en ny uppgiftshelhet enligt den nya penningsspelslagen. Utskottet framhåller att verket har en viktig roll inte bara i tillsynen över licenshavarna utan också i tillsynen över aktörer utanför licenssystemet. Vid tillsynen över att lotteriskatten deklarerar till rätt belopp och i tid är det också viktigt att informationsutbytet mellan Skatteförvaltningen och Tillstånds- och tillsynsverket fungerar.

Vid övergången till det nya licenssystemet utvidgas lotteriskattekontrollen till att omfatta penningsspelsaktörer som beviljats licens, varav största delen sannolikt är etablerade utomlands och i princip väntas bedriva sin verksamhet med penningspelslicens i Finland från utlandet. Detta framhäver betydelsen av internationellt informationsutbyte. Utskottet anser att man bör sträva efter att främja utbytet av skatteuppgifter inom penningsspelssektorn också på EU-nivå.

Utskottet inskräper att det är motiverat att efter lagens ikraftträdande följa upp verksamheten på penningspelsmarknaden och vilka konsekvenser förändringen har bland annat på de skadeverkningar som penningspelande ger upphov till.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FiUU 2/2025 rd

Helsingfors 25.4.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Markus Lohi cent
vice ordförande Saara Hyrkkö gröna
medlem Otto Andersson sv
medlem Markku Eestilä saml
medlem Timo Heinonen saml
medlem Jari Koskela saf
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Aki Lindén sd
medlem Mika Lintilä cent
medlem Minna Reijonen saf
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Sami Savio saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Pia Viitanen sd
medlem Ville Vähämäki saf
ersättare Janne Jukkola saml
ersättare Mai Kivelä vänst
ersättare Riitta Mäkinen sd
ersättare Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Tarja Järvinen.

Utlåtande FiUU 2/2025 rd **Avvikande mening 1/gröna**

Avvikande mening 1 /gröna

Motivering

Den grundläggande lösning som föreslås i propositionen är i princip godtagbar, det vill säga att penningspel i fortsättningen kan anordnas med stöd av ensamrättslicens eller penningspelslicens. Målet att förbättra kanaliseringsgraden är välkommet med tanke på statens skatteintäkter och övervakningen av systemet.

De lösningar som valts i propositionen kan dock inte i tillräcklig utsträckning trygga det centrala målet i penningspelslagstiftningen, det vill säga att förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel. Problemet är den diskrepans som råder mellan reformens huvudsakliga mål att förebygga skadeverkningar av penningspel och det praktiska genomförandet av reformen. Kanaliseringsgraden ska inte förbättras på ett sätt som inverkar negativt på förebyggandet av skadeverkningarna.

Propositionen innehåller flera metoder för att minska skadeverkningarna av penningspel, men utifrån det som sakkunniga sagt om att minska skadeverkningarna måste metoderna i propositionen åtminstone i viss mån anses vara otillräckliga. Om man misslyckas med att förebygga och minska skadeverkningarna finns det en betydande risk för att reformen sammantaget har negativa följder för de offentliga finanserna.

Bland annat åldersgränserna och begränsningarna i marknadsföringen bör ses över för att minska skadeverkningarna. Det verkar som att det har varit bråttom att genomföra reformen och att man därför inte tillräckligt omsorgsfullt har hunnit bedöma varken metoderna som är centrala för att minska skadeverkningarna eller konsekvenserna av de lösningar som valts.

Regeringen föreslår en förhållandevis låg skattesats för penningspel: 22 procent. Lösningen motiveras med att den bidrar till en högre kanaliseringsgrad och tryggar skatteutfallet.

Sverige har använts som jämförelseland, med en skattesats på 22 procent. Många västeuropeiska jämförelseländer beskattar dock penningspel med betydligt högre skattesatser utan att det skulle ha märkbart negativa konsekvenser för förmågan att styra spelandet.

Enligt ett sakkunnigyttrande från forskningsenheten Center for Research on Addiction, Control and Governance (CEACG) vid Helsingfors universitet stöder opartisk forskning inte antagandet att skattesatsen korrelerar med kanaliseringsgraden. Enheten slår fast att skattesatsen på basis av vetenskaplig forskning också i Finland bör vara minst 30 procent.

För spel om pengar betalas ingen mervärdesskatt. Ett alternativ som bör övervägas är att fastställa lotteriskatten på samma nivå som den allmänna mervärdesskattesatsen (25,5 procent) och i likhet med den modell som tillämpats i Danmark och Holland höja skatten under inkommande år när systemet har etablerats. En högre skattesats kan öka statens skatteintäkter från penningspelsverksamheten och på så sätt säkerställa att det finns tillräckliga resurser också för att åtgärda skadeverkningarna av penningspel.

Utlåtande FiUU 2/2025 rd
Avvikande mening 1/gröna

Genom beskattningen är det framför allt möjligt att styra utbudet av penningspel. En låg skattesats kan öka skadeverkningarna av penningspel i och med att Finland lockar fler penningspelsaktörer än i nuläget, vilket leder till att penningspelens synlighet och tillgången till penningspel ökar. Då ökar också den totala konsumtionen av penningspel. Möjligheten att i fortsättningen införa en högre skattesats för de mest skadliga spelen bör utredas.

Avvikande mening

Jag föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 25.4.2025

Saara Hyrkkö gröna

Utlåtande FiUU 2/2025 rd
Avvikande mening 2/vänst

Avvikande mening 2/vänst

Motivering

De ändringar som regeringen föreslår i penningspelssystemet kommer sannolikt att leda till att skadeverkningarna som följer av penningspelande och kostnaderna som de orsakar kommer att öka i Finland. I propositionens konsekvensbedömning påstås det att det nya systemet kommer att ge staten skatteintäkter på mer än en miljard euro år 2027. Det stämmer bara om penningspelandet hos utländska penningspelbolag ökar avsevärt. En så stor marknadstillväxt skulle emellertid också öka skadeverkningarna av penningspel och därför strida mot de mål som anges i propositionen.

Som forskningsenheten CEACG påpekar i sitt yttrande är kostnaderna som penningspelandet orsakar redan i nuläget högre än de uppskattade intäkterna. Det uppskattas att kostnaderna i Finland i genomsnitt ligger på hela 1,6 miljarder euro. CEACG betonar också att regeringens reform totalt sett kommer att försvaga de offentliga finanserna. Skadeverkningar av penningspel kommer att öka till följd av reformen, vilket framför allt kommer att synas genom att behovet av social- och hälsovårdstjänster ökar. Också det ökade behovet av tillsyn kommer att öka statens utgifter. För att minska skadeverkningarna av spel måste det säkerställas att tillsynsmyndigheten har tillräckliga resurser. Liksom Ehyt rf har betonat kommer välfärdsområdena, organisationerna som arbetar med att förebygga skadeverkningar av penningspel och andra aktörer att behöva tilläggsfinansiering för att minska skadeverkningarna av penningspel. Det behövs också satsningar på det förebyggande arbetet och på forskning om penningspel.

I propositionen föreslås en skattesats på 22 procent för penningspel. Den föreslagna skattesatsen är exceptionellt låg, särskilt i förhållande till den allmänna mervärdesskatten, som är 25,5 procent. En så låg skattesats ger licenshavarna konkurrensfördelar jämfört med företag som producerar andra produkter och tjänster i Finland. Det är inte ändamålsenligt att beskattningen gynnar penningspel på detta sätt. Det är motiverat att höja beskattningen av penningspel till en högre nivå än den allmänna mervärdesskattesatsen. Liksom också forskningsenheten CEACG betonar är beskattningen av penningspel högre i avsevärt många av Finlands jämförelseländer. Det finns inga belägg för att en högre skattesats skulle påverka kanaliseringsgraden negativt.

Avvikande mening

Jag föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 25.4.2025

Mai Kivelä vänst