

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 85 § i inkomstskattelagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att inkomstskattelagen ändras så, att vinster från lotterier som anordnas inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet skall vara skattefri inkomst för mottagaren vid inkomstbeskattningen, i likhet med vinster från lotterier som

anordnas i Finland.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst. Lagen tillämpas första gången vid beskattningen för 2004.

MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Allmänt

Enligt lotteriskattelagen (552/1992) skall lotteriskatt betalas till staten på lotterier som anordnas i Finland.

Definitionen av lotteri i lotteriskattelagen omfattar i lotterilagen (1047/2001) avsedda lotterier som i allmänhet anordnas med tillstånd. Dessutom omfattar definitionen även annan än i lotterilagstiftningen avsedd lotting, gissningstävling, vadhållning eller något annat därmed jämförbart förfarande som helt eller delvis är beroende av slumpen och som i vinst kan ge pengar eller andra förmåner med penningvärde. Till tillämpningsområdet för lotteriskattelagen hör således också t.ex. olika marknadsföringslotterier. Ett förfarande hör inte till definitionen av lotteri om vinsten eller förmånen kan anses som skäligen ersättning för någon prestation eller betraktas som lön.

Innan lotteriskattelagen (259/1970) trädde i kraft år 1970 var lotterivinster skattepliktig inkomst för mottagaren vid inkomstbeskattningen. Vid övergången till lotteribeskattningslagen slopades beskattningen av lotterivinster vid

mottagarens inkomstbeskattning. Bakom reformen låg i väsentlig mån det faktum att i praktiken just inga vinster hade anmälts. Efter övergången till lotteribeskattningslagen var mottagaren av vinsten fortfarande den skattskyldiga men skatten uppbars av den som anordnade lotteriet. Skatten var graderad enligt vinstbeloppet och således progressiv i likhet med inkomstskatten.

Senare har i lotteribeskattningslagen gjorts många ändringar, av vilka den viktigaste är den nya lotteriskattelagen, som trädde i kraft vid ingången av 1992. Efter ändringarna är kopplingen mellan lotteribeskattningslagen och mottagarens inkomstbeskattning inte lika tydlig som tidigare. Skattskyldig är den som anordnar ett lotteri. Grunden för beskattningen av alla penningsspel som anordnats med ensamrätt är skillnaden mellan penninginsatser och den vinst som utbetalats till spelarna. Det sammanlagda värdet av utdelade vinster utgör beräkningsgrund i andra än i lotterilagstiftningen avsedda lotterier, i fråga om vilka anordnaren inte får kräva en penninginsats för deltagande i lotteriet.

Med tanke på skattesystemet bör lotteriskatten fortfarande anses vara en skatt som ersätter vinstmottagarens inkomstskatt.

Eftersom de som anordnar lotterier i utlandet inte omfattas av beskattningsmakten i Finland har man inte kunnat beskatta utländska lotterivinster genom lotteribeskattningen. Lotterivinster från utländska lotterier har även efter övergången till lotteribeskattningen varit skattepliktig inkomst vid inkomstbeskattningen. Vinster från lotterier som avses i 2 § i lotteriskattelagen, dvs. från lotterier som anordnas i Finland, är enligt 85 § i inkomstskattelagen (1535/1992) inte skattepliktig inkomst.

1.2. EG-domstolens avgörande C-42/02

Europeiska gemenskapernas domstol har i sitt avgörande av den 13 november 2003 (C-42/02) ansett att det strider mot artikel 49 i EG-fördraget att vinster från lotterier i Finland och vinster från utländska lotterier beskattas på olika sätt. I artikeln förbjuds inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan stat inom gemenskapen än mottagaren av tjänsten.

Fallet gällde en person som är allmänt skattskyldig i Finland och som i Sverige hade köpt en lott av aktiebolaget Svenska Spel, som anordnar penningspel i Sverige, och vunnit 1 000 000 svenska kronor. Vinsten betraktades som skattepliktig förvärvsinkomst för mottagaren. Beskattningen överklagades hos skatterättsenämnden, som förkastade yrkandet på basis av att skattefriheten i 85 § i inkomstskattelagen inte gäller vinster från utländska lotterier. Den skattskyldige sökte ändring i rättelsenämndens beslut hos förvaltningsdomstolen, som bad EG-domstolen om förhandsavgörande om huruvida artikel 49 i EG-fördraget utgör hinder för tillämpning av bestämmelserna om beskattning av lotterivinster.

I samband med behandlingen av ärendet ansåg Belgiens, Danmarks och Norges regeringar, utöver Finlands regering, att Finlands lagstiftning står i samklang med nämnda artikel. Som motivering till sin åsikt hänvisade länderna bl.a. till att en medlemsstat enligt EG-domstolens rättspraxis har prövningsrätt i regleringen av penningspel och att skattere-

gleringen är en del av den allmänna regleringen av penningspel. Begränsning av lotteriverksamheten genom lagstiftning, även begränsningar som föranleds av beskattningen, är berättigade av sådana tvingande skäl med tanke på allmänt intresse som hänför sig till förebyggande av negativa följder av penningspel, eftersom skattefrihet för vinster från utländska lotterier skulle sporra allmänheten att delta i sådana lotterier.

I frågan togs också upp en synpunkt som hänför sig till följdriktigheten i skattesystemet, dvs. att lotteriskatten är en skatt som ersätter mottagarens inkomstskatt och att beskattningen av utländska lotterivinster baserar sig på att Finland inte kan beskatta utländska företag som erbjuder penningspel från utlandet. Den enda möjligheten att genomföra beskattningen i sådana situationer är således att beskatta mottagaren av vinsten.

Om utländska lotterivinster vore skattefria skulle utländska anordnare få en förmån som hänför sig till skattefriheten oberoende av om man i lagstiftningen i anordnarens hemland strävar efter att beakta målen för reglering av lotterier, t.ex. begränsning av de sociala men som spelandet förorsakar. Man skulle inte heller kunna förutsätta att medlen skall användas för allmännyttiga ändamål på det sätt som lotterilagstiftningen i Finland förutsätter.

Enligt domstolens förhandsavgörande strider Finlands lagstiftning, enligt vilken vinster från lotterier som anordnas i andra medlemsländer är skattepliktiga, när vinster från lotterier som anordnas i Finland inte är det, mot artikel 49 i EG-fördraget.

Enligt motiveringen till avgörandet hör penningspel till tillämpningsområdet för artikel 49 i EG-fördraget. Domstolen anser det vara klart att utländska lotterier är i sämre ställning än inhemska lotterier, vilket innebär att finska skattskyldiga hellre deltar i lotterier anordnade i Finland än i lotterier anordnade i någon annan medlemsstat. Finsk lagstiftning är klart diskriminerande. På denna slutsats inverkar inte det faktum att lotterianordnare beskattas med stöd av lotteriskattelagen, eftersom lotteriskatten inte motsvarar den inkomstskatt som uppbärs för utländska lotterivinster. Som stöd för de faktorer som angetts som grund för berättigande av denna diskriminerande lagstiftning bör presenteras

en analys av de begränsande åtgärdernas ändamålsenlighet och proportionalitet. I saken har inte framförts några sådana uppgifter på basis av vilka man skulle kunna dra den slutsatsen att det finns någon särskild koppling mellan de risker som eventuellt hänför sig till lotteriverksamheten och det faktum att medlemsstaternas medborgare deltar i lotterier i andra medlemsstater.

1.3. Tillämpningspraxis efter förhandsavgörandet

Skattestyrelsen har i sin anvisning av den 15 december 2003 (Dnr 3252/32/2003) ansett att skattefrihet för lotterivinster enligt 85 § i inkomstskattelagen gäller vinster från lotterier som anordnas i hela EU-området. Enligt anvisningen skall förhandsavgörandet tillämpas också på ändringssökande.

I praktiken har de som vunnit på lotterier utomlands knappast alls uppgett sina vinster i skattedeklarationen.

1.4. Beskattning av lotterivinster i övriga nordiska länder

Liksom i Finland har inhemska lotterivinster i övriga nordiska länder rätt långt varit skattefria vid inkomstbeskattningen för mottagarens del, medan vinster i utlandet i regel har varit skattepliktig inkomst. Då det gäller vinster i hemlandet hänför sig beskattningen inte till inkomstbeskattningen utan till den som anordnar spel. I penningspel beräknas skatten i regel på skillnaden mellan spelinsatsen och vinstutdelningen. Skattesatsen och beräkningsgrunden för skatten liksom även skattens art varierar emellertid. T.ex. det statsägda Ab Svenska Spel i Sverige vars vinst inkomstförs till staten är befriat även från lotteriskatt.

På grund av de krav som gemenskapsrätten ställer har de nordiska länderna ändrat bestämmelserna om beskattning av lotterivinster eller inlett beredningsarbetet för detta.

Vinster från lotterier som avses i den norska lotterilagen och som anordnas i Norge har i regel varit skattefria. Sådana vinster från andra lotterier, t.ex. lotterier anordnade ut-

omlands, som mottagits före utgången av 2003 var skattepliktig inkomst för mottagaren till den del de översteg 10 000 kronor. Vid ingången av 2004 ändrades bestämmelserna så att vinster från penningspel och lotterier som anordnats inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet är skattefria. En förutsättning är att det är fråga om lotterier som norsk lagstiftning tillåter. Lotterierna skall regleras i lag i det land där de anordnas och anordnaren skall ha tillstånd. Dessutom skall lotterierna stå under offentlig reglering och kontroll. Mottagaren av vinsten har bevisskyldigheten att visa att villkoren uppfylls.

Enligt Sveriges inkomstskattelag är vinster från svenska lotterier, liksom även vinster från vissa utländska lotterier som omfattas av Sveriges lotteribeskattning, skattefria. Övriga vinster från utländska lotterier som överstiger 100 euro är skattepliktig kapitalinkomst. Den arbetsgrupp som tillsattes på grund av avgörandet C-42/02 föreslog i sin promemoria som den lämnade våren 2004 (PM Fi 2004/2095) att vinster från lotterier som anordnas i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet skall vara fria från skatt. Enligt förslaget är förutsättningen för skattefrihet att anordnaren har erforderligt tillstånd eller lotteriet står under offentlig kontroll. Man beslöt inte att genomföra arbetsgruppens förslag som sådana utan saken utreds ytterligare och regeringens proposition med ett lagförslag är att vänta först 2006.

I Danmark har likaså tillsatts en arbetsgrupp med uppdrag att utreda behovet att ändra skattebestämmelserna. I Danmark är vinster från penningspel som anordnas i Danmark i princip skattefri inkomst för mottagaren och beskattningen hänför sig till anordnaren. Vinster från andra penningspel och lotterier, såsom utländska lotterier, är skattepliktig personlig inkomst för mottagaren. Till skillnad från andra nordiska länder betalas för de flesta penningspel i Danmark utöver den skatt som beräknas på intäkterna en skatt om 15 % som beräknas på värdet av vinsten. Också i detta fall är anordnaren den skattskyldiga.

1.5. Alternativa lösningar och bedömning av dem

Med anledning av förhandsavgörandet måste Finland ändra bestämmelserna gällande beskattningen av lotterivinster så att de inte strider mot gemenskapslagstiftningen.

På basis av avgörandet är det uppenbart att en sänkning av den nuvarande nivån då det gäller beskattningen av vinster från utländska lotterier inte är en tillräcklig åtgärd för att ändra behandlingen av lotterivinster i skattehänseende så att den stämmer överens med gemenskapslagstiftningen, om vinster från lotterier i hemlandet samtidigt fortfarande är skattefria.

Utgångspunkten bör vara att det inte finns några skillnader i behandlingen av mottagaren i skattehänseende.

Då behandlingen av erhållna vinster i skattehänseende skall förenhetligas, kan den lotteriskatt som avser finska lotterianordnare leda till att inhemska lotterianordnare blir tvungna att betala en högre skatt än utländska lotterianordnare. Ur konkurrenssynvinkel har saken ingen nämnvärd betydelse. För det första är vinstfördelningsförhållandet en central konkurrensfaktor i branschen och lotteribeskattningen i Finland begränsar inte denna nivå eftersom skatten beräknas på basis av spelinsatserna och de utdelade vinsternas belopp. Dessutom är inhemska penningsspelsamfund befriade från inkomstskatt då det gäller lotteriverksamhet och penningsspel hör inte till området för mervärdesbeskattning. Då även lotteribeskattningsnivån i internationell jämförelse är låg är nivån på den beskattning som hänför sig till penningsspelsammanslutningar som helhet mycket låg.

Å andra sidan skulle det stämma överens med principerna för lotteribeskattningen att beakta den beskattning som hänför sig till lotterianordnaren. Grunden för skattefrihet för lotterivinster är att beskattningen hänför sig till anordnaren, och därför vore det följderiktigt att när det gäller skattefrihet också för utländska lotterivinster förutsätta att anordnaren åläggs att i stationeringslandet betala en skatt som motsvarar lotteriskatten.

Detta alternativ är dock tydligen inte i ljuset av det ovan beskrivna förhandsavgörandet och domstolens tidigare rättspraxis god-

tagbart ur gemenskapslagstiftningens synvinkel. T.ex. i fallet C-42/02 var det just fråga om en situation där den svenska anordnaren av lotteriet i fråga enligt svensk lagstiftning inte omfattas av lotteriskatt. En sådan lösning skulle således inte ens i en situation som den som just avgjorts avlägsna motsättningen mellan Finlands system och gemenskapslagstiftningen.

Som alternativa lösningar skulle således kvarstå att utländska lotterivinster befrias från skatt utan koppling till beskattningen av anordnaren eller att mottagaren av vinster åläggs att betala lika skatt för både inhemska och utländska lotterivinster.

Det senare alternativet, att beskatta lotterivinster, skulle i fråga om lotterier som anordnas i Finland kunna genomföras så, att anordnaren för den utbetalda vinsten uppstår en slutlig skatt av typen proportionell källskatt på den skattskyldige mottagarens vägnar. Utländska vinster skulle beskattas enligt samma proportionella skattesats och mottagaren skulle anmäla dem för inkomstbeskattningen. Genom att reglera skattesatsen och gränsen för den skattefria vinsten i euro på lämpligt sätt och genom att samtidigt ändra lotteribeskattningen kunde man vid behov även sträva efter att beskattningens nivå då det gäller inkomstbeskattningen av vinstmottagaren och lotteribeskattningen av anordnaren inte stiger från nuvarande nivå. Detta alternativ vore följderiktigt med tanke på skattesystemet och skulle uppfylla gemenskapslagstiftningens krav. Det största missförhållandet då det gäller detta alternativ är att en beskattning baserad på beskattning av enskilda vinster vore synnerligen besvärlig med tanke på de penningsspel som inhemska spelsammanslutningar anordnar och skulle strida mot den senaste tidens mål för utvecklande av lotteribeskattningen.

Nyligen har man i beskattningen av Oy Veikkaus Ab:s och Fintoto Oy:s spel övergått från en beskattning som baserar sig på vinstbeloppet till en beskattning som baserar sig på skillnaden mellan vinster och spelinsatser. Syftet har varit att förbättra spelsammanslutningarnas förutsättningar för produktutveckling av spelen. På grund av de men som en beskattning som ett beskattningssätt baserat på beskattning av vinster orsakar spelsam-

funden kan detta alternativ inte anses genomförbart i förhållande till den nytta som uppnås.

Som alternativ skulle således kvarstå att utländska lotterivinster befrias från skatt.

2. Föreslagna ändringar

På ovan redogjorda grunder föreslås i propositionen att 85 § i inkomstskattelagen ändras så att vinster från lotterier som i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet anordnats i enlighet med dess lagstiftning befrias från skatt.

Den grundläggande lösningen är således densamma som man kommit till i Norge och som även den arbetsgrupp som berett ärendet i Sverige föreslagit.

Inga andra krav föreslås bli ställda på skattefrihet för lotterivinster. Skattefriheten skulle således gälla även andra än sådana penningsspel som enligt finsk lagstiftning kan anordnas i Finland, bara lotterierna följer lagstiftningen i det medlemsland där lotterianordnaren bedriver denna verksamhet. Förslaget avviker således från den lösning som man kommit till i Norge. Anordnandet av penningsspel varierar i olika länder, vilket för sin del föranleds av de krav som lagstiftningen i länderna ställer. Ifall behandlingen av vinsterna i skattehänseende görs beroende av lotteriernas och spelens art kan det i praktiken leda till svåra tolkningsproblem då man blir tvungen att bedöma huruvida en spelprodukt som en utländsk penningsspelsanordnare erbjuder på ett avgörande sätt i fråga om bedömningen i skattehänseende avviker från lotterier som finsk lotterilagstiftning tillåter.

Det föreslås inte heller att förutsättningen för skattefrihet skall vara att anordnarens verksamhet kräver tillstånd eller att verksamheten skall stå under offentlig tillsyn i det land där den anordnas. I praktiken begränsar kravet inte skattefriheten då det gäller egentliga penningsspel eftersom penningsspelverksamheten är föremål för reglering på åtminstone någon nivå i alla stater inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Ett sådant krav är ägnat att begränsa skattefriheten närmast då det gäller olika marknadsföringslotterier. Ur fiskal synvinkel har marknadsförings-

lotterierna i praktiken knappast någon betydelse, men begränsningen kunde leda till en svårt motiverad situation med tanke på gemenskapslagstiftningen eftersom inhemska företags marknadsföringslotterier då är i en bättre ställning än utländska företags motsvarande lotterier.

3. Propositionens konsekvenser

Lösningarna gällande beskattningen av utländska lotterivinster inverkar på skattegrunden och konkurrenssituationen för penningsspelssammanslutningarna och via dem på beloppet av de medel som finns till förfogande för finansiering av allmännyttig verksamhet.

I praktiken har lotterivinster som erhållits utomlands knappast alls anmälts för inkomstbeskattning. Förslaget kan således inte anses minska de inkomster som inflyter i form av inkomstskatt jämfört med nuvarande läge.

Det är uppenbart att skattefriheten för inhemska vinster har haft en positiv effekt till inhemska penningsspelstjänster. En del av konsumenterna har i en viss utsträckning övergått till att använda utländska penningsspelstjänster, särskilt sådana som erbjuds via Internet. Enligt branschens uppskattning har behandlingen av vinster i skattehänseende inte haft betydande verkningar till efterfrågan.

Finland har skyldighet att ändra sin lagstiftning så att olikheterna i behandlingen i skattehänseende av inhemska vinster och vinster från stater inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet avlägsnas. Skatteförvaltningen har också i ovan nämnda anvisning redan ansett att vinster från lotterier som anordnats i gemenskapens medlemsstater är skattefria. Eftersom förslaget etableras rådande praxis, har propositionen inga större verkningar till avkastning av lotteriskatt, till penningsspelverksamhet eller till finansiering av de allmännyttiga samfund.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet. Utlåtanden om propositionen har begärts om inrikesministeriet, social- och hälso-

vårdsministeriet, undervisningsministeriet, jordbruksministeriet, Oy Veikkaus Ab, Fintoto Ab, Penningautomatföreningen samt Ålands landskapsstyrelse.

5. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst. Lagen tillämpas första gången

redan vid beskattningen för 2004.

Europeiska gemenskapernas kommission har påskyndat propositionen för att stadganden som gäller beskattningen av lotterivinster skall vara enhetliga med gemenskapernas lagstiftning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lagförslagen

Lag

om ändring av 85 § i inkomstskattelagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i inkomstskattelagen av den 30 december 1992 (1535/1992) 85 § som följer:

85 §

Lotterivinster

Skattepliktig inkomst är inte vinster från lotterier som avses i 2 § i lotteriskattelagen eller från lotterier som i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet anordnats i enlighet med dess lagstiftning.

Sådan inkomst är dock vinster som kan anses som skälig ersättning för någon prestation eller som kan betraktas som lön enligt lagen om förskottsuppbörd.

Denna lag träder i kraft den 20 .
Lagen tillämpas första gången vid beskattningen för 2004.

Helsingfors den 1 april 2005

Republikens President

TARJA HALONEN

Minister *Hannes Manninen*

Lag

om ändring av 85 § i inkomstskattelagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i inkomstskattelagen av den 30 december 1992 (1535/1992) 85 § som följer:

Gällande lydelse

85 §

Lotterivinster

Skattepliktig inkomst är inte vinster från lotterier som avses i 2 § lotteriskattelagen. Sådan inkomst är dock vinster som kan anses som skälig ersättning för någon prestation eller som kan betraktas som lön enligt lagen om förskottsuppbörd.

Föreslagen lydelse

85 §

Lotterivinster

Skattepliktig inkomst är inte vinster från lotterier som avses i 2 § i lotteriskattelagen *eller från lotterier som i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet anordnats i enlighet med dess lagstiftning*. Sådan inkomst är dock vinster som kan anses som skälig ersättning för någon prestation eller som kan betraktas som lön enligt lagen om förskottsuppbörd.

*Denna lag träder i kraft den 20 .
Lagen tillämpas första gången vid beskattningen för 2004.*