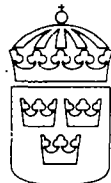


Regeringens proposition

1993/94:243



Försäljning av AB Tipstjänst till svenskt föreningsliv
m.m.

Prop.
1993/94:243

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 april 1994

Birgit Friggebo

Bo Lundgren
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att svenskt föreningsliv skall erbjudas att på förmånliga villkor förvärva AB Tipstjänst från staten. I propositionen föreslås också att skatten som i dag tas ut på bingospel med penningvinster slopas genom en ändring i lagen (1972:820) om skatt på spel. Vidare föreslås i samma lag vissa förändringar avseende beskattningen av det roulett- och kortspel som efter tillstånd bedrivs av privata företag på bl. a. restauranger. Regeringen lägger inte nu fram något förslag i syfte att tillåta kasinospel av internationellt slag i Sverige.

Innehållsförteckning

Prop. 1993/94:243

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	3
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Utgångspunkter	7
5	Föreningslivet ges möjlighet att förvärva AB Tipstjänst . .	8
6	Bingoskatten avskaffas. Ändrad roulettskatt	15
7	Kasinospel av internationellt slag i Sverige	16
8	Statsfinansiella konsekvenser	18
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 april 1994	19

Regeringen föreslår att riksdagen

1. bemyndigar regeringen att träffa avtal om en försäljning av AB Tipstjänst i enlighet med vad som anförs (avsnitt 5),
2. godkänner det som regeringen förordar angående AB Tipstjänsts nuvarande stöd till idrotten,
3. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1972:820) om skatt på spel.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till Lag om ändring i lagen (1972:820) om skatt på spel

Härigenom föreskrivs att 1, 4, 6, 10, 11 och 22 §§ lagen (1972:820) om skatt på spel¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Spelskatt betalas enligt denna lag till staten för sådant roulett- eller bingospel som kräver tillstånd enligt lotterilagen (1982:1011). Skatt betalas dock inte för sådant bingospel som får anordnas med stöd av 11 § lotterilagen om vinsterna endast utgörs av annat än pengar.

Spelskatt betalas enligt denna lag till staten för sådant roulettspel som kräver tillstånd enligt lotterilagen (1994:00).

Kortspel och tärningsspel jämställs i denna lag med roulettspel.

4 §³

Skattskyldig är den som har tillstånd som avses i 1 § om tillståndet inte endast berättigar till sådant spel som avses i 1 § andra meningen. I fråga om roulettspel med utrustning som upplåtes av någon med fast driftställe inom landet, är dock den som upplåter utrustningen skattskyldig.

Skattskyldig är den som har tillstånd som avses i 1 §. I fråga om roulettspel med utrustning som upplåtes av någon med fast driftställe inom landet, är dock den som upplåter utrustningen skattskyldig.

6 §

Skattskyldighet för roulettspel inträder med den kalendermånad då spelet påbörjas och upphör vid utgången av den kalendermånad då spelet upphör.

Skattskyldighet för bingospel inträder när insats göres i spelet.

Skattskyldigheten inträder med den kalendermånad då spelet påbörjas och upphör vid utgången av den kalendermånad då spelet upphör.

10 §⁴

Spelskatt utgår i fråga om

1. roulettspel, för varje kalendermånad då skattskyldighet föreligger, med 6 000 kronor för tillstånd som innebär rätt till spel minst tre dagar varje vecka och med 2 000 kronor för tillstånd i annat fall. Om ett tillstånd avser fler än ett spelbord skall dock nämnda belopp höjas med 3 000 kronor respektive 1 000 kronor för varje spelbord utöver ett,

2. bingospel med 3 procent av värdet av erlagda spelinsatser och entréavgifter eller andra avgifter i den mån avgifterna berättigar till deltagande i spelet.

Spelskatt utgår, för varje kalendermånad då skattskyldighet föreligger, med

2 000 kronor för tillstånd som innebär rätt till spel på ett spelbord,

4 000 kronor för tillstånd som innebär rätt till spel på två spelbord,

9 000 kronor för tillstånd som innebär rätt till spel på tre spelbord,

18 000 kronor för tillstånd som innebär rätt till spel på fyra spelbord och med

25 000 kronor för tillstånd som innebär rätt till spel på fem spelbord. Föreligger rätt till spel på flera spelbord än fem utgår skatten för vart och ett av dessa bord med 5 000 kronor per månad.

11 §⁵

Redovisning för skatt på roulettspel lämnas för varje kalendermånad. Skatt på bingospel redovisas för redovisningsperioder om två kalendermånader.

När det finns särskilda skäl får riksskatteverket besluta för viss skattskyldig att redovisningsperioden för skatt på bingospel tills vidare skall vara sex kalendermånader.

Deklaration skall lämnas för varje spelplats. Beskattningsmyndigheten får medge att en gemensam deklARATION lämnas för flera spelplatser.

22 §⁶

Beslut av beskattningsmyndigheten enligt 5 § första stycket eller 11 § tredje stycket får överklagas hos Riksskatteverket. Riksskatteverkets beslut får inte överklagas.

Beslut av beskattningsmyndigheten enligt 5 § första stycket eller 11 § får överklagas hos Riksskatteverket. Riksskatteverkets beslut får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

¹ Lagen omtryckt 1984:157.
² Senaste lydelse 1988:841.
³ Senaste lydelse 1988:1571.
⁴ Senaste lydelse 1988:841.
⁵ Senaste lydelse 1993:473.
⁶ Senaste lydelse 1993:473.

Den 11 april 1991 bemyndigade regeringen det statsråd som hade till uppgift att föredra ärenden om lotterier m.m. att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över lotterilagstiftningen och undersöka i vad mån folkrörelserna i högre grad än för närvarande kan finansiera sin verksamhet genom ökade intäkter av lotterier och spel (dir. 1991:22). Utredningen har arbetat under namnet Lotteriutredningen (C 1991:01). I april 1992 överlämnade utredningen delrapporten Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? (SOU 1992:33).

Regeringen bemyndigade den 21 november 1991 statsrådet Lundgren att tillkalla en arbetsgrupp med uppgift att kartlägga den internationella kasinoverksamheten i våra grannländer. Arbetsgruppen överlämnade i mars 1992 betänkandet Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler (SOU 1992:28).

Finansdepartementet uppdrog i ett beslut den 22 juli 1992 åt två personer att som en fortsättning på nämnda kartläggning ta fram förslag till regelverk för eventuellt kasinospel i Sverige. Den 11 november 1992 överlämnades rapporten Regelverk för kasinospel av internationellt slag i Sverige (Ds 1992:118).

Lotteriutredningens delrapport Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? och nyssnämnda departementspromemoria har remissbehandlats. En remissammanställning finns tillgänglig i Finansdepartementet.

I december 1992 avlämnade Lotteriutredningen sitt slutbetänkande, Vinna eller försvinna – Folkrörelsernas spel i framtiden (SOU 1992:130). I slutbetänkandet föreslås bl.a. att ett folkrörelsedominerat spelföretag skall få tillstånd att anordna de nya spel på s.k. värdeautomater som utredningen föreslår.

Finansdepartementet uppdrog i oktober 1993 åt två särskilda utredningsmän att belysa förutsättningarna för en överlåtelse av det statligt ägda AB Tipstjänst till folkrörelserna. Utredningsmännen överlämnade i december 1993 en rapport till Finansdepartementet. Rapporten innehåller bl.a. förslag till tänkbara ägare av AB Tipstjänst. Den 10 februari 1994 anordnade Finansdepartementet en hearing angående förslagen i rapporten. Till hearingen inbjöds berörda organisationer och intressenter. Deltagarna i hearingen gavs tillfälle att komma in med skriftliga synpunkter på innehållet i rapporten. Ett tiotal skriftliga svar med synpunkter har lämnats (Dnr 650/94).

I det följande lägger regeringen på grundval av Lotteriutredningens slutbetänkande och beredningsunderlaget för en överlåtelse av Tipstjänst fram dels ett förslag om att riksdagen skall bemyndiga regeringen att träffa avtal om att överlåta AB Tipstjänst till föreningslivet, dels ett förslag till en lag om ändring i lagen (1972:820) om skatt på spel.

Samtidigt med denna proposition lämnas en proposition med förslag till en ny lotterilag m.m. (prop. 1993/94:182). Propositionen innehåller bland annat förslag som innebär ökade intäktsmöjligheter för folkrörelserna dels genom införande av en ny automatspelsform, dels genom utökade möjligheter att använda penningvinster i andra lotterier.

Propositionens lagförslag är av sådan beskaffenhet att Lagrådets yttrande skulle sakna betydelse. Yttrande från Lagrådet har därför inte inhämtats.

4 Utgångspunkter

På lotteri- och spelmarknaden verkar dels de statsägda spelbolagen Svenska Penninglotteriet AB och AB Tipstjänst samt det statligt styrda AB Trav och Galopp (ATG), dels folkrörelser som bedriver allmännyttig eller ideell verksamhet. Vidare finns företag som av en myndighet fått tillstånd enligt lotterilagen att i kommersiellt syfte anordna kasinospel av förströelsekaraktär.

Omsättningen på den totala lotteri- och spelmarknaden har ökat kraftigt under sjuttio- och åttiotalen, även i reala termer. Den tidigare kraftiga tillväxten på det statliga lotteriområdet har mattats av under senare år. En viss återhämtning för folkrörelsernas del har kunnat märkas under senare år. BingoLotto är ett rikslotteri som vuxit kraftigt sedan starten år 1991.

Spel- och lotteriverksamheten bör även i fortsättningen i allt väsentligt vara förbehållen staten och folkrörelserna.

Även om minskningen av folkrörelsernas andel av marknaden synes ha stannat av, bör enligt regeringens mening ökade och mera bestående intäktsmöjligheter för folkrörelserna skapas. I det statsfinansiella läge som råder måste dock detta ske utan att statens finansiella ställning försvagas.

Konkurrenssituationen på spelmarknaden har hårdnat markant under det senaste decenniet, i synnerhet under de senaste åren. I ett internationellt perspektiv är antalet riksomfattande lotterier och spel och antalet rikstäckande lotteriarrangörer i Sverige högt.

Enligt regeringens bedömning är svensk spelmarknad, inom i dag tillåtna marknadssegment, nära gränsen för vad som kan betraktas som "nyttig" konkurrens. Gränsen nås när försäljningsprovisioner och påtryckningar hos tillståndsmyndighet om högre vinståterbetalningsandel används som konkurrensmedel snarare än som variabler för vinstmaximering och när kraftigt ökade marknadsföringsinsatser i första hand leder till att överföra spel från en produkt till en annan. Tendenser till denna utveckling finns på marknaden i dag.

Det är därför viktigt att de aktörer som konkurrerar med riksomfattande, kostnadskrävande spelformer begränsas. Ett finansiellt monopol bör bevaras på marknaden i syfte att bibehålla stordriftsfördelar och lönsamhet.

Spelbolagens lönsamhet är generellt sett högre än lönsamheten i föreningslivets rikslotterier. Det beror naturligtvis till stor del på att spelbolagen under lång tid haft betydligt bättre förutsättningar än föreningslivet att utveckla och lansera attraktiva spelformer. Bolagen har, inom sina respektive marknadssegment, tillåtits utveckla teknik och

spelformer som marknaden efterfrågat. Effektiva distributionsnät/försäljningsnät har byggts ut. Samtidigt har nya spelformer ökat den totala marknaden och möjliggjort att hålla kostnadsandelen nere.

För att, mot ovan redovisad bakgrund, stärka föreningslivets möjligheter till inkomster från lotterier och spel föreslår regeringen i det följande dels att folkrörelserna erbjuds förvärva Tipstjänst på förmånliga villkor, dels att skatten på bingospel med penningvinster avskaffas.

Förslagen leder, tillsammans med de förslag regeringen lägger fram i propositionen Ny lotterilag (1993/94:182), till att föreningslivet får en starkare ställning på spelmarknaden samt väsentligt förbättrade möjligheter att finansiera verksamhet genom lotterier och spel. Samtidigt begränsas konkurrensen till en rimlig nivå och statens finansiella ställning bevaras.

5 Föreningslivet ges möjlighet att förvärva AB Tipstjänst

Regeringens förslag: Föreningslivet erbjuds att på förmånliga villkor förvärva AB Tipstjänst av staten. Ett avtal med villkor för förvärvet och med riktlinjer för bolagets verksamhet skall träffas mellan staten och de nya ägarna.

Lotteriutredningen: Lotteriutredningen anser att samarbetet mellan folkrörelserna och de statliga spelbolagen bör underlättas samt att ett nytt folkrörelsedominerat spelföretag, vid sidan av ATG, Penninglotteriet och Tipstjänst, skall ges tillstånd att bedriva visst automatspel. Överskottet från automatspelsverksamheten skall enligt utredningen tillfalla det lokala föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet.

Remissinstanserna: De flesta ideella organisationer som yttrat sig stöder lotteriutredningens förslag om att ett folkrörelsedominerat spelföretag skall få tillstånd att bedriva automatspel.

Bakgrund till regeringens förslag:

Följande faktauppgifter är av intresse. AB Tipstjänst bildades år 1934 och har sedan år 1943 varit ett statligt ägt företag. Bolaget bildades för att kanalisera den okontrollerade tipsverksamhet som då bedrevs till spel i ordnade och kontrollerade former.

Fram till år 1980 anordnade Tipstjänst olika former av fotbollstips. Stryktipset har anordnats sedan bolagets bildande. Förutom Stryktips anordnar bolaget Måltips, Italienskt stryktips och diverse extratips. År 1980 gavs Tipstjänst tillstånd att anordna Lotto. År 1987 utökades idrotts spelen med Oddset. År 1992 svarade idrottsspelet för ca hälften av

bolagets omsättning och för ca 40 % av bolagets resultat (före lotteriskatt).

Prop. 1993/94:243

Tipstjänst har alltid haft en nära relation till idrotten, i synnerhet till fotbollen och andra idrotter som utgör underlag för bolagets verksamhet. Av det skälet har Tipstjänsts ordinarie bolagsstämma, efter riksdagens medgivande, de senaste två åren beslutat om ett samlat bidrag till Riksidrottsförbundet om 55 miljoner kronor att användas kommande budgetår. Beloppet motsvarade år 1992 drygt 2 % av Tipstjänsts vinst (före skatt) och ca 5 % av vinsten på idrottsbaserade spel.

Tipstjänsts resultatutveckling

Tipstjänsts omsättning och resultat före skatt under senare år framgår av nedanstående tabell.

	Omsättning (mkr)	Resultat (mkr)
1988	5 093	2 011
1989	5 098	2 029
1990	5 537	2 099
1991	5 961	2 159
1992	6 694	2 497
1993 prel.	6 989	2 512

Utvecklingen under de första månaderna i år har varit svag beroende på en allt hårdare konkurrens på marknaden.

Tipstjänsts aktiekapital uppgår till 100 000 kr. Aktiekapitalet utgör tillsammans med 50 000 kr i reservfonden bolagets hela egna kapital, bortsett från årets vinst som i sin helhet delas ut till staten (efter den särskilda överföringen av medel till RF).

Skälen för regeringens förslag: Utgångspunkten för regeringens förslag är att föreningslivets möjligheter till framtida inkomstförstärkningar från spelmarknaden successivt skall kunna förbättras. Det skall ske utan att statens finansiella ställning försvagas.

Det finansiella monopoliet för staten och föreningslivet på spelmarknaden bör bevaras. Överskott av spelverksamhet bör enbart komma ideella föreningar och staten till godo. Marknadens struktur bör vara sådan att tillräcklig konkurrens kommer till stånd samtidigt som en god total lönsamhet kan bevaras. Tillståndsgivningen och övervakningen av spelmarknaden bör skärpas. Förslag om detta lämnas i propositionen Ny lotterilag (prop. 1993/94:182).

Balansen mellan de ideella organisationernas och statens spelmöjligheter måste förbättras genom att organisationernas ställning stärks utan ett direkt inkomstbortfall för staten. För att uppnå detta mål får inte strukturen på spelmarknaden ändras på ett sådant sätt att det totala över-

skott som kan fördelas mellan organisationerna och staten minskar vid en oförändrad omfattning på spelmarknaden.

En sådan utveckling kan enligt regeringens uppfattning befaras om ytterligare ett spelföretag skulle komma att etableras. Oavsett om detta företags verksamhet enbart skulle få omfatta dagens rikslotterier och framtida automatspel eller om det också skulle få anordna spel som bedrivs av de nuvarande bolagen skulle de totala kostnaderna kunna stiga och den totala lönsamheten minska. Det avsedda målet skulle därmed inte uppnås. Till detta kommer ökade risker för negativa sociala effekter och lägre prioritering av säkerheten i spelverksamheten. Det finns således enligt regeringens bedömning mot denna bakgrund inte utrymme på marknaden för ytterligare spelföretag med rikstäckande spel.

Konkurrensen på den svenska spelmarknaden är vid en internationell jämförelse högt utvecklad. För att uppnå den angivna målsättningen bör därför organisationernas ställning stärkas genom en omfördelning på marknaden i syfte att frigöra möjligheter för föreningslivet att använda redan uppbyggda och inarbetade organisationer och försäljningsnät för att genom eget engagemang öka inkomsterna. Lönsamheten i de statsägda spelföretagen är generellt sätt högre än lönsamheten i föreningslivets rikslotterier.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att föreningslivet bör erbjudas att förvärva Aktiebolaget Tiptjänst, som redan i dag med tanke på sin verksamhet med idrottsanknutna spel har ett nära samarbete med idrottsrörelsen.

För att belysa förutsättningarna för en försäljning av Tiptjänst till föreningslivet har en särskild utredningsman anlitats. Utredaren framhåller att Riksidrottsförbundet (RF) och Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU), som representanter för en stor del av föreningslivets barn- och ungdomsverksamhet, skulle utgöra lämpliga nya ägare till Tiptjänst.

För att ytterligare bereda frågan har en hearing angående rapportens slutsatser genomförts med bland annat representanter för stora delar av föreningslivet. I samband med hearingen framkom att framför allt RF men även LSU ställer sig positiva till fortsatt diskussion om ett övertagande av Tiptjänst. Kritik mot förslaget framfördes av andra organisationer. Invändningarna gällde i huvudsak den föreslagna begränsningen av ägarkretsen till organisationer som bedriver barn- och ungdomsverksamhet.

Regeringen ser flera fördelar för bolagets framtida utveckling med ideella organisationer som ägare. Själva överlåtelsen innebär goodwill för bolaget genom att de som spelar vet att överskottet tillfaller föreningslivet. Tiptjänsts erfarenhet från kampanjer där tipsöverskott går direkt till idrotten är att omsättningen ökar dessa tipsomgångar. Vidare är det möjligt för ägarna att i önskad utsträckning genom sina egna medlemmar bidra i marknadsföring och försäljning. Bolagets nya ägare förutsätts, inom ramen för de villkor riksdag och regering ställer, kunna bli mer aktiva som ägare än vad staten normalt är.

Slutligen kan en överlåtelse möjliggöra förändringar i bolagets produktutbud som tidigare inte varit möjliga eller lämpliga med hänsyn till föreningslivets behov av inkomster från lotterier och spel. Det har exempelvis förekommit att nya spel inte har introducerats, trots att de legat inom ramen för koncessionen, på grund av risken för negativ påverkan på folkrörelselotterier.

För överlåtelsen bör följande gälla:

Stabila ägare

Det är viktigt att ägarförändringen för Tipstjänst genomförs så att de nya ägarna kan förutsättas agera som stabila och långsiktiga ägare. På samma sätt som vad gäller ATG (som ägs till 90 % av travsporten och till 10 % av galoppsporten) förutsätts staten utse hälften av styrelsens ledamöter och bland dem dess ordförande.

Regeringen anser att det finns skäl att särskilt värna om utvecklingen för föreningslivets lokala verksamhet. Det bör beaktas i samband med överlåtelsen av Tipstjänst.

Frågan om vilka av dessa organisationer som skall bli nya ägare av Tipstjänst blir givetvis beroende av hur de fortsatta överläggningarna mellan staten och föreningslivet avlöper. Regeringens utgångspunkt är att diskussionerna om överlåtelse av ägandet i Tipstjänst förs i en vidare krets av organisationer än den som den särskilde utredningsmannen föreslagit. Organisationer som inte bedriver barn- och ungdomsverksamhet och som vill engagera sig i sådana diskussioner bör således inte utestängas från dessa. Det bör i sammanhanget noteras att viktiga allmännyttiga insatser utförs i en mycket bred krets av folkrörelser. Därför är det angeläget att lösningen på ägarfrågan inte uppfattas som diskriminerande.

Villkor för överlåtelsen

Försäljningen av Tipstjänst kan inte jämföras med senare års utförsäljningar av andra statliga företag. Staten kommer även efter en försäljning att behålla ett inflytande i Tipstjänst. Spelmarknaden kommer att förbli hårt reglerad. Tipstjänst kan och bör därför inte omfattas av den strategi för statens förmögenhetsförvaltning som regeringen lade fast i propositionen Inriktningen av den ekonomiska politiken (prop. 1991/92:38). Det förmögenhetsvärde staten avhänder sig vid en försäljning bygger till övervägande del på regeringens tillstånd till bolaget.

Som tidigare anförts får inte statens finansiella ställning försvagas till följd av den föreslagna åtgärden. Det är således inte dagens överskott utan framtida överskottsökningar som skall tillkomma organisationerna.

Försäljningen bör därför finansieras genom att Tipstjänst betalar en avgift för koncessionen som ersätter statens nuvarande överskott från Tipstjänst. Köpeskillingen kan då fastställas till ett symboliskt belopp. Koncessionsavgiften skall, tillsammans med motsvarande avgifter från de nya spelformer som föreslås i propositionen Ny lotterilag (prop. 1993/94:182), i sin helhet finansiera såväl en eventuell "rabatt" i försäljningen av Tipstjänst som övriga förslag i propositionerna vilka innebär direkt inkomstbortfall för staten.

Koncessionsavgiften för Tipstjänst är av en sådan karaktär att den bör regleras i lag. Regeringen avser därför att återkomma till riksdagen, när förhandlingar med nya ägare till Tipstjänst är slutförda, med en information om avtalets innehåll samt med ett förslag till lag om koncessionsavgift för Tipstjänst.

Överskottsfordelning

Fördelningen av Tipstjänsts överskott, efter betald koncessionsavgift, bör i princip ske i relation till ägarandelarna. Organisationerna bör, i så stor utsträckning som möjligt, inom sig besluta om fördelningen. Det finns dock skäl för staten att verka för att en så stor del av överskottet som möjligt tillförs det lokala föreningslivets verksamheter. Samtidigt kan det vara nödvändigt att bolaget använder en del av de första årens överskott till att avsätta medel för att bygga upp en "buffert" mot eventuella framtida nedgångar i resultatutvecklingen. Eventuella preciseringar med riktlinjer för fördelning mellan ägarna och inom respektive ägares krets av medlemmar kan tas in i avtalet mellan staten och ägarna.

En särskild fråga i detta sammanhang rör Tipstjänsts nuvarande stöd till idrotten. Regeringen aviserade i årets budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil.8) att vi skulle återkomma i denna fråga.

På ordinarie bolagsstämmor i Tipstjänst år 1992 och år 1993 beslutades, i enlighet med riksdagens beslut, att 55 miljoner kronor skulle tillföras Riksidrottsförbundet att användas påföljande budgetår. Regeringen anser att stödet bör utgå även fortsättningsvis med samma belopp som tidigare. De nya ägarna kan inte beräknas överta Tipstjänst förrän tidigast den 1 januari 1995. Tipstjänsts bolagsstämma år 1994 bör därför få möjlighet att besluta om detta belopp. I samband med en eventuell försäljning bör stödet permanentas inom ramen för uppgörelsen mellan staten och de nya ägarna. Det kan bland annat ske genom att beloppet ryms inom den "rabatt" som kan medges vid förvärvet.

De nya ägarna till Tipstjänst kan komma att organiseras som "paraplyorganisationer" vars medlemmar kan förändras över tiden. Det är sannolikt att det kommer att finnas organisationer som av olika skäl inte ingår i ägarkretsen trots att kriterierna för medlemskap kan anses uppfyllda. Samtliga ideella organisationer, även de som inte blir ägare till Tipstjänst, kommer dock, liksom de som ingår i ägarkretsen, att framöver ges bättre förutsättningar att bedriva egna lotterier för att finansiera sin verksamhet. Trots detta bör det, beroende på vilka

organisationer som blir ägare till Tipstjänst, kunna bli aktuellt att avsätta en del av överskottet för att stödja organisationer utanför ägarkretsen. En snävare ägarkrets motiverar enligt regeringens bedömning att en sådan avsättning sker.

Statlig garanti

Föreningslivets inkomster från AB Tipstjänst kommer att utgöras av de vinster, efter avsättningar för koncessionsavgiften, som kan uppnås genom folkrörelsernas eget engagemang som ägare till bolaget samt genom den "rabatt" som erbjuds eller genom de nya spel som bolaget ges tillstånd att bedriva. Inkomsterna från Tipstjänsts verksamhet samt inkomster från övriga folkrörelselotterier skall ses som ett komplement till statens stöd till föreningslivet genom bidrag. Svenskt föreningsliv bör inte göras alltför beroende av konjunkturen på spelmarknaden. Av det skälet anser regeringen att staten bör vara beredd att ta på sig en del av den risk det innebär för föreningslivet att överta Tipstjänst. Det kan ske genom att staten till en del tar ansvar för ett eventuellt underskott i förhållande till den koncessionsavgift som skall erläggas.

Som motprestation för en eventuell garanti samt med tanke på att staten är beredd att överlåta Tipstjänst på förmånliga villkor bör staten förbehålla sig en del av de eventuella vinster som uppnås utöver koncessionsavgiften. Eventuellt kan detta kombineras med ett krav på en garantiavgift.

En eventuell överenskommelse om en statlig garanti och om en statlig del i framtida vinstökningar bör utformas så att ägarna dels tar hänsyn till risker i sina bedömningar, dels har starka incitament att utveckla bolaget.

I regeringens tillstånd till såväl Tipstjänst som de övriga spelbolagen anges att regeringen, om förhållandena påkallar det, omedelbart kan återkalla eller ändra tillstånden. Mot denna bakgrund är det rimligt att ägarna på vissa villkor bör ges rätt att sälja tillbaka bolaget till staten. Även staten bör under vissa förutsättningar ha rätt att låta överlåtelsen återgå vid grova avtalsbrott, t.ex. om koncessionsavgifter inte betalas i enlighet med avtalet.

Statligt inflytande

Regeringen anser att staten, med tanke på spelbranschens särart, storlek och betydelse för statens inkomster, inte bör avhända sig möjligheterna att påverka utformningen av spel eller att nära kunna följa utvecklingen på marknaden. En försäljning av Tipstjänst bör inte kraftigt få försämra statens insyn i eller möjligheter att påverka verksamheten i bolaget. Regeringen kommer även framdeles att vara tillståndsmyndighet. Regeringen anser vidare att en förutsättning för en försäljning av Tipstjänst bör vara att staten tillförsäkras rätten att utse minst hälften av styrelseledamöterna i bolaget inklusive en ordförande med utslagsröst.

Motsvarande överenskommelse finns intagen i avtalet mellan staten och ägarna till AB Trav & Galopp.

Det finns anledning att anta att de ledamöter som utses av staten har lättare att inta en objektiv och i förhållande till olika delar av föreningslivet neutral hållning i beslutsfattandet. Det är vidare troligt att de statliga ledamöterna kan bidra till att beslutsfattandet främjar bolagets utveckling på lång sikt.

Avtalet

Det bör vara en strävan att träffa ett flerårigt avtal som börjar löpa den 1 januari 1995. AB Tilstjänsts nuvarande koncession gäller till och med år 1994. En ny koncession bör gälla under avtalsperioden.

Beskattning

En av utgångspunkterna för försäljningen av Tilstjänst är att stärka föreningslivets möjligheter framöver på spelmarknaden utan att utöka antalet spelföretag och utan att stimulera en ökning av konkurrenstrycket på marknaden. Mot den bakgrunden är det viktigt att ägarna och deras medlemsorganisationer har minst lika starka incitament att värna en god utveckling för bolaget som att värna framgångar för egna lotterier och spel.

Av detta skäl anser regeringen att Tilstjänst bör befrias från den skatt, med 35 % av omsättningen efter avdrag för vinster enligt vinstplan, som idag betalas enligt lagen (1991:1482) om lotteriskatt. Det innebär att den likformighet av beskattningen som idag föreligger mellan de tre spelbolagen förloras. Risker för att en skattebefrielse för Tilstjänst skulle leda till negativa effekter för Penninglotteriet eller AB Trav & Galopp är enligt regeringens bedömning mycket liten. Däremot är det viktigt att likformighet i beskattningen mellan folkrörelsernas spel och lotterier uppnås.

Tilstjänst bör även framdeles vara befriat från inkomstskatt enligt bestämmelserna i 7 § 4 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

Regeringen avser att senare i år återkomma med förslag om ändringar i lagen (1991:1482) om lotteriskatt.

Regeringens förslag: Spelskatten på bingospel avskaffas. Vidare ändras skatten på roulettspel. Den månatliga skatten föreslås bli densamma oavsett antalet speldagar i veckan. Vid spel på ett bord föreslås skatten bli 2 000 kr. Vid spel på fler bord föreslås följande månatliga skattebelopp: 2 bord 4 000 kr, 3 bord 9 000 kr, 4 bord 18 000 kr och 5 bord 25 000 kr. För vart och ett av ytterligare tillkommande bord utgår skatt med 5 000 kr per månad.⁴

Lotteriutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag. Därutöver har utredningen föreslagit att den mervärdesskatt som utgår på service- och konsulttjänster avseende lotterier som tillhandahålls allmännyttig ideell organisation avskaffas. Utredningen har inte lämnat något förslag om roulettskatten.

Remissinstanserna: Det övervägande flertalet remissinstanser, däribland Riksskatteverket, tillstyrker lotteriutredningens förslag att slopa bingoskatten. Däremot motsätter sig ett antal remissinstanser att mervärdesskatten på konsulttjänster avskaffas, bl.a. Riksskatteverket och Konkurrensverket. De menar bl.a. att ett borttagande av mervärdesskatten strider mot intentionerna i 1991 års skattereform. När det gäller roulettskatten har berörda aktörer i samband med en konferens inte haft något att erinra mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: De lotterier och spel som folkrörelserna driver bör beskattas likformigt. Den nuvarande skattefriheten för folkrörelsernas egentliga lotterier bör därför utvidgas och avse även bingospel enligt lotterilagen. Skatten på sådant spel är av liten statsfinansiell betydelse. Under vart och ett av åren 1992 och 1993 betalades 69,1 miljoner kronor i skatt på bingospel. Förslaget innebär en minskning av såväl tillståndshavarnas som skattemyndighetens administrativa kostnader. Under avsnitt 8 nedan behandlas frågan om finansiering bl.a. av det inkomstbortfall som ett slopande av bingoskatten innebär. Regeringens förslag i propositionen om Ny lotterilag (prop.1993/94:182) innebär dessutom att förbudet mot värdepapper som vinster i bingospel tas bort samt att möjligheten att erhålla tillstånd att bedriva bingo förbättras för handikapporganisationerna.

Vad gäller utredningens förslag att ta bort mervärdesskatten på konsulttjänster till allmännyttiga ideella organisationer avseende lotterier anser regeringen att övervägande skäl talar mot att göra det. Intentionerna bakom 1991 års skattereform var att åstadkomma en generell beskattning av såväl varor som tjänster. Att medge undantag för lotteriområdet är att ge fel signal. Särlösningar på ett område föder ofta krav om liknande undantag på andra områden. Härtill kommer att en momsbefrielse för den här typen av konsulttjänster skulle strida mot Europeiska Unionens sjätte mervärdesskattedirektiv.

I fråga om skatt på roulettspel har från både myndigheter och spelbolag påtalats olägenheter med nu gällande regler. Enligt lagen (1972:820) om skatt på spel utgår skatt på roulettspel med 6 000 kr per månad för tillstånd som innebär rätt till spel minst tre dagar varje vecka och med 2 000 kr för tillstånd i annat fall. Om ett tillstånd avser fler än ett spelbord höjs nämnda belopp med 3 000 kr respektive 1 000 kr för varje spelbord utöver ett. I skrivelser från Riksskatteverket och från Lotterinämnden har påtalats att reglerna om att skattens storlek påverkas av antalet speldagar i veckan innebär att tillståndshavarna ständigt ansöker om ändrat antal speldagar per vecka. Det finns idag cirka 1 000 tillstånd för roulettspel och dessa ändringsanmälningar medför ett omfattande merarbete för såväl tillståndsmyndigheten som beskattningsmyndigheten. Både Riksskatteverket och Lotterinämnden har föreslagit att spelskatten för roulettspel ändras så att skatten bestäms endast i förhållande till det antal bord som speltillståndet omfattar. Lotterinämnden har föreslagit att första och andra spelbordet vardera beskattas med 2 000 kr per månad, det tredje bordet med 5 000 kr, det fjärde bordet med 9 000 kr samt det femte bordet med 7 000 kr per månad. Om antalet bord överstiger fem föreslås att ingen ytterligare skatt skall tas ut. Riksskatteverket har föreslagit att ett enhetligt skattebelopp, förslagsvis 2 500 kr, skall tas ut per bord och månad. Enligt såväl nämndens som verkets beräkningar ger de respektive förslagen oförändrade skatteintäkter.

Regeringen anser det vara väl motiverat att förenkla reglerna för roulettbeskattningen. Spelskatten för roulettspel bör bestämmas endast i förhållande till det antal bord speltillståndet omfattar, vilket medför betydande administrativa förenklingar. Såväl Riksskatteverkets som Lotterinämndens förslag beräknas ge oförändrade skatteintäkter. Lotterinämndens förslag innebär den minsta förändringen av skattebelastningen för de som idag betalar spelskatt för roulettspel. Regeringen anser det därför lämpligt att spelskatten på roulettspel ändras i enlighet med detta förslag med det tillägget att om rätt till spel föreligger på flera bord än fem skall skatt för vart och ett av dessa bord tas ut med 5 000 kr per månad. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 1995.

7 Kasinospel av internationellt slag i Sverige

Regeringens bedömning: Kasinospel av internationellt slag bör för närvarande inte tillåtas i Sverige.

Utredningarnas förslag: Lotteriutredningen anser att "det vid en samlad bedömning är försvarligt att överväga införandet av kasinospelsverksamhet av internationellt slag i Sverige." Utredningen tar inte ställning i huvudmannaskapsfrågan men anser att folkrörelserna bör ges ensamrätt till hela överskottet från kasinospelsverksamheten.

Som argument för en svensk kasinospelverksamhet av internationellt slag kan enligt utredningen "anföras:

- att överskottet kan bli en ny betydande inkomstkälla för folkrörelserna och minska deras bidragsberoende,
- att statens behov av skatteintäkter begränsas,
- att ett vikande turistnetto kan förbättras och därmed begränsa valuta-utflödet,
- att ett antal arbetstillfällen skapas,
- att sverigebilden långsiktigt förändras,
- att kasinospelverksamheten kan vara ett steg i integrationen med det övriga Europa samt
- att den illegala spelmarknaden saneras."

Utredningen bedömer att det finns utrymme för tre kasinon i Sverige och att dessa tillsammans skulle generera inkomster på mellan 200 och 300 miljoner kronor årligen.

I departementspromemorian (Ds 1992:118) presenterar utredarna ett regelverk för sammanhållet kasinospel som utgörs av spel på bl.a roulette- och black-jackbord samt spel på utbetalningsautomater. Ett tillstånd skall omfatta spel i en sammanhållen lokalyta. Det förutsätts ett relationstal mellan antal spelbord och antal automater i varje tillstånd. Tillståndshavaren skall inte kunna separera automatspelet från övrigt kasinospel.

I departementspromemorian föreslås att en rad villkor för spelverksamheten införs i en förordning eller i regeringens tillståndsbeslut. Syftet med en legalisering bör enligt utredarna vara avgörande för valet av huvudmannaskap.

Överskottet från ett kasino bedöms av utredarna, utifrån ett hypotetiskt räknexempel, uppgå till ca 160 miljoner kronor.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är sammantaget relativt positiva till en legalisering av kasinospel med internationella regler förutsatt att stor vikt läggs vid att förhindra att negativa sociala effekter uppstår av verksamheten. Några instanser förutsätter att överskott av verksamheten kommer föreningslivet till del.

Skälen för regeringens bedömning: Kulturutskottet har i november 1993 (bet. 1993/94;KrU5) framhållit att lotteriutredningens motiv för dess slutsatser är övertygande. Utskottet förutsätter att regeringen skyndsamt och ingående prövar frågan om kasinospel av internationell typ i Sverige.

Även regeringen anser att det finns skäl som talar för en legalisering av kasinospel av internationell typ i Sverige. Det främsta motivet för ett införande är enligt regeringens mening att kanalisera det illegala spel som i dag bedrivs i Sverige och svenskars spel på kasinon i utlandet (t.ex. i Danmark och Finland) till spel i ordnade och kontrollerade former i Sverige.

En del remissinstanser har ansett att riskerna för spelmissbruk inte har utretts ordentligt. Kasinospel av här aktuell typ tillhör de spelformer som kan innebära risker för spelmissbruk i vissa fall. Spelverksamheten är dock enligt regeringens bedömning betydligt enklare för tillsynsmyndig-

heten att följa och övervaka än många i dag befintliga spelformer. Med ett strikt regelsystem av den typ som föreslås i nämnda departementspromemoria bör risken för spelmissbruk och ökade sociala skadeverkningar kunna begränsas.

Det finns dock skäl att avvakta med en legalisering. Förslagen i propositionen Ny lotterilag (prop. 1993/94:182) innebär att konkurrensen kommer att öka ytterligare något på spelmarknaden. Vidare föreslås att spel på s.k. värdeautomater skall tillåtas.

Regeringen är därför för närvarande inte beredd att lägga fram förslag om införande av ett sammanhållet kasinospel av internationell typ.

Om en uppföljning av den föreslagna automatspelsverksamheten och av spelmarknadens utveckling i övrigt föranleder det samt om ombildningen av Lotterinämden till en Lotteriinspektion faller väl ut kan det finnas skäl för regeringen att återkomma till riksdagen i frågan.

8 Statsfinansiella konsekvenser

Den koncessionsavgift som Tipstjänst kommer att betala efter en försäljning skall, tillsammans med motsvarande avgifter från de nya spelformer som i regeringens förslag om Ny lotterilag föreslås införas, i sin helhet finansiera de förslag i denna proposition och i propositionen om Ny lotterilag vilka innebär inkomstbortfall för staten.

Det inkomstbortfall som här är aktuellt är dels 69 miljoner kronor på grund av avskaffandet av skatt på bingospel, dels den eventuella "rabatt" på koncessionsavgiften som eventuella nya ägare till Tipstjänst erbjuds.

Framtida inkomster från den föreslagna automatspelsverksamheten är svåra att uppskatta. Lotteriutredningen uppskattade att de automatspelutredningen förespråkade skulle inbringa minst 600 miljoner kronor årligen. Regeringens förslag är mer restriktivt när det gäller vinster, vinstnivåer, utplacering av automater och antal automater per utställningsplats. Till stor del kommer de framtida årliga nettointkomsterna bero på hur många automater som placeras ut.

Lotterinämden lämnade under förra året tillstånd till vissa organisationer att på försök i olika delar av landet under en kortare period bedriva automatspel av den typ som nu föreslås. De statliga spelbolagen och de dominerande kasinoföretagen i Sverige har gjort uppskattningar av framtida nettointkomster från den föreslagna automatspelsverksamheten. Mot bakgrund av försöksverksamheterna och gjorda uppskattningar bedömer regeringen att den nya spelformen vid en måttlig utbyggnad kommer inbringa minst 300 miljoner kronor årligen efter en utbyggnadsperiod på ett par år. Föreningslivet kommer således kunna tillföras betydande belopp även efter en full finansiering av de förslag i propositionerna som innebär inkomstbortfall för staten.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträdet den 7 april 1994

Närvarande: statsrådet Friggebo, ordförande, och statsråden Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel

Föredragande: statsrådet Lundgren

Regeringen beslutar proposition 1993/94:243 Försäljning av AB
Tiptjänst till svenskt föreningsliv m.m.

