

Skatteutskottets yttrande 2022/23:SkU3y

En förstärkt spelreglering

Till kulturutskottet

Kulturutskottet har gett skatteutskottet tillfälle att senast den 20 oktober 2022 yttra sig över proposition 2021/22:242 En förstärkt spelreglering och de följdmotioner som väckts med anledning av propositionen.

Skatteutskottet har beslutat att yttra sig över propositionen i de delar som berör utskottets beredningsområde, i huvudsak avsnitten 12, 13.1, 13.3 och 15, samt över kommittémotionerna 2022/23:12 av Jonas Andersson m.fl. (SD) yrkande 5 och 2021/22:4758 av Catarina Deremar m.fl. (C) yrkandena 1 och 2.

Skatteutskottet föreslår att kulturutskottet tillstyrker regeringens lagförslag i berörda delar. Utskottet anser därmed att kulturutskottet bör avstyrka motionsyrkandena.

I yttrandet finns två avvikande meningar (SD, C).

Utskottets överväganden

Propositionen

Skyldigheten att använda kassaregister

Enligt 39 kap. 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, är den som i näringsverksamhet säljer varor eller tjänster mot kontant betalning eller mot betalning med kontokort skyldig att använda kassaregister. Syftet med regleringen är enligt regeringen att förhindra skatteundandragande och skydda seriösa företagare från illojal konkurrens från företagare som undandrar sig skatt. För vissa verksamheter har kravet på kassaregister bedömts som mindre lämpligt eller oproportionerligt i förhållande till verksamhetens karaktär eller omfattning. Det har därför i 39 kap. 5 § SFL införts undantag från skyldigheten att använda kassaregister för bl.a. den som bara i obetydlig omfattning säljer varor eller tjänster mot kontant betalning eller mot betalning med kontokort, den som anordnar automatspel enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel (automatspelslagen) eller den som tillhandahåller automatspel enligt spellagen (2018:1138). I fråga om undantaget för spelautomater gjordes bedömningen att det för sådana automater med erforderliga tillstånd inte är realistiskt att ställa krav på registreringsutrustning på varje spelautomat (prop. 2006/07:105 s. 40).

Regeringen anför att samhällets kontroll av sådan verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde upphör i samband med att automatspelslagen upphävs. Förekomsten av nödvändiga tillstånd kan därför enligt regeringen inte längre i sig motivera ett undantag från skyldigheten att använda kassaregister. Vidare betalas spelet numera ofta i separata kassor i form av t.ex. en inträdesavgift till spelhallen, en avgift för viss speltid eller köp av polletter som kan användas i automater i stället för mynt. Skyldigheten att använda kassaregister innebär således inte nödvändigtvis att varje enskild spelautomat måste ha registreringsutrustning. I de fall betalning sker på annat sätt än i automaten är det enligt regeringen i stället rimligt att kräva att anordnaren av spelet använder kassaregister. Detsamma får anses gälla för de anordnare som redan har installerat en sådan teknisk utrustning i automaten som möjliggör betalning via t.ex. Swish eller något annat elektroniskt betalningssystem och som kan kommunicera med ett kassaregister.

För de anordnare som fortfarande använder spelautomater där betalningen sker genom att mynt stoppas i automaten skulle ett krav på kassaregister även i fortsättningen kunna framstå som oproportionerligt betungande. Mot bakgrund av att detta betalsätt har minskat betydligt de senaste åren och sannolikt kommer att fortsätta minska framöver, samt eftersom det är fråga om förhållandevis få aktörer, bör förekomsten av myntautomater dock inte ensam motivera ett generellt undantag för anordnare av förströelsespel. I det fall det

är befogat finns det i stället en möjlighet för Skatteverket att medge undantag enligt 39 kap. 9 § SFL.

Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att anordnare av spel på förströelsespelsautomater fortsättningsvis bör omfattas av skyldigheten att använda kassaregister.

Spel på företag i internationell trafik

I samband med att spel på s.k. enarmade banditer förbjöds den 1 januari 1979 tillkom en konvention mellan Sverige och Finland som tillät visst automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan länderna (se prop. 1978/79:20, bet. 1978/79:NU11, rskr. 1978/79:45, nedan överenskommelsen). Syftet med överenskommelsen är enligt regeringen att begränsa anordnandet av automatspel på internationellt vatten, samtidigt som Sverige tillåter visst spel på svenskt vatten. Parterna förbinder sig också att inte ta ut skatt eller avgift för sådant spel som anordnas inom deras territorium på fartyg som inte är registrerade (flaggade) hos parten.

Huvudregeln i spellagen är att allt spel som tillhandahålls på svenskt territorium och på svenska fartyg, oavsett var fartygen befinner sig, omfattas av kravet på svensk spellicens. Överenskommelsen har beaktats i spellagen på så sätt att bestämmelserna i den har getts företräde framför regleringen i spellagen (1 kap. 4 § spellagen). Det innebär bl.a. att automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland som tillhandahålls med finskt tillstånd är undantaget från kravet på svensk spellicens.

När det gäller regleringen på skatteområdet finns bestämmelser om spel-skatt i lagen (2018:1139) om skatt på spel. I 1 § lagen om skatt på spel anges bl.a. att spelskatt ska betalas till staten för sådant licenspliktigt spel som tillhandahålls av en licenshavare enligt spellagen. Eftersom det endast är spelföretag med licens enligt spellagen som är skattskyldiga, behöver ett spelföretag med finskt tillstånd inte betala svensk spelskatt för sådant automatspel som omfattas av det finska tillståndet.

Den svenska spelregleringen ska enligt regeringen som utgångspunkt vara heltäckande och omfatta allt spel som tillhandahålls på svenskt territorium och på svenska fartyg, även om dessa är i internationell trafik. En annan viktig utgångspunkt är att förutsättningarna för att tillhandahålla kommersiellt spel ska vara likvärdiga för samtliga spelföretag på den svenska spelmarknaden. Undantaget från kravet på svensk spellicens i överenskommelsen, och den skattebefrielse som följer av det, innebär emellertid en omotiverad särbehandling av vissa spelföretag. I likhet med vad som gäller för övriga spelföretag på den svenska marknaden för spel på fartyg i internationell trafik bör det enligt regeringen inte ha någon betydelse om spelföretaget har tillstånd att tillhandahålla spel i ett annat land. Dessutom är behovet av en spelreglering på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland för svenskt vidkommande numera väl tillgodosett genom spellagen. Den lösning som bäst tillgodoser behovet av en heltäckande och enhetlig spellagstiftning är därför

att låta allt spel på svenskt territorium omfattas av spellagen. Det faktum att länderna i vissa avseenden har olika regler om spel och beskattning av spel bedöms inte utgöra tillräckliga skäl för att behålla överenskommelsen. Överenskommelsen bör därför sägas upp.

Svenskt speldeltagande i lagen om skatt på spel

Enligt lagen om skatt på spel ska licenshavare betala spelskatt med 18 procent av den månatliga behållningen från licenspliktiga spel som omfattas av lagen. Vid bestämmande av behållningen ska endast insatser och utbetalningar som hänför sig till det svenska speldeltagandet beaktas. För att undvika en konflikt mellan svensk spellagstiftning och havsrättskonventionen har regeringen föreslagit att spellagen inte ska tillämpas på spel som tillhandahålls på utländska fartyg som befinner sig i oskadlig genomfart på svenskt territorium. Eftersom spel som tillhandahålls under sådan genomfart därmed inte omfattas av licensplikt kommer spelet inte heller att omfattas av lagen om skatt på spel.

För att säkerställa att insatser och utbetalningar som hänför sig till deltagande i fysiska spel som tillhandahålls utanför svenskt territorium inte ska beaktas vid bestämmandet av behållningen för spelet föreslår regeringen att det i lagen om skatt på spel ska införas en definition av svenskt speldeltagande. Av definitionen ska det framgå att deltagande i annat spel än onlinespel endast ska anses utgöra svenskt speldeltagande om spelet tillhandahålls på svenskt territorium. Deltagande i spel på fysiska spelplatser under gränsöverskridande resor bör därmed inte kunna anses som svenskt speldeltagande när spelet sker i Sveriges ekonomiska zon. Den föreslagna definitionen omfattar även fysiska spel som tillhandahålls på en stationär plats på svenskt territorium, men är inte avsedd att medföra någon förändring av beräkningen av behållningen för sådana spel. I fråga om fysiska spel som tillhandahålls på svenskt territorium bör det även i fortsättningen sakna betydelse för beskattningen om spelaren är bosatt i Sverige eller endast vistas här tillfälligt. Det avgörande för om det rör sig om svenskt speldeltagande är i stället om spelet tillhandahålls på en fysisk plats på svenskt territorium. En definition av vad som avses med svenskt speldeltagande bör även reglera vad som avses med svenskt speldeltagande vid deltagande i onlinespel. Av förarbetena till lagen om skatt på spel framgår att vid onlinespel rör det sig om svenskt speldeltagande om spelaren är bosatt i Sverige eller stadigvarande vistas här, oavsett var spelaren befinner sig fysiskt (prop. 2017/18:220 s. 364). Definitionen av svenskt speldeltagande föreslås därför innehålla en reglering med sådan innebörd.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringen föreslår att ändringarna till följd av uppsägelsen av överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan länderna ska träda i kraft den dag regeringen bestämmer. Övriga ändringar ska enligt regeringen träda i kraft den 1 januari 2023. De upphävda bestämmelserna i automatspelslagen, bestämmelserna

som ändras till följd av uppsägelsen av överenskommelsen mellan Sverige och Finland och de äldre bestämmelserna i lagen om skatt på spel ska fortfarande gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Motionerna

I kommittémotion 2022/23:12 av Jonas Andersson m.fl. (SD) yrkande 5 föreslås att riksdagen ska avslå regeringens förslag i den del som avser uppsägning av överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland. Motionärerna anför att den nuvarande överenskommelsen mellan Sverige och Finland i fråga om automatspel fungerar bra, och regeringen föreslår inte någon ny lagstiftning för att ersätta överenskommelsen. Om överenskommelsen rivs upp kan det enligt motionärerna leda till stora problem för speloperatörer och rederier med krav som i praktiken blir mycket svåra att följa. Detta kan också slå mot spelare och konsumentskydd. Det kan t.ex. handla om att maskiner skulle behöva tömmas och justeras under resans gång ute till havs vid landsgränserna på grund av skillnader i skatte- och spellagstiftning mellan Sverige och Finland.

I kommittémotion 2021/22:4758 av Catarina Deremar m.fl. (C) yrkandena 1 och 2 föreslås att riksdagen ska avslå regeringens förslag i de delar som rör skyldighet att använda kassaregister för förströelsespel. Vidare föreslår motionärerna att riksdagen ska avslå regeringens förslag i den del som avser uppsägning av överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland.

Motionärerna anför bl.a. att många verksamheter riskerar att upphöra om det införs ett krav på att den som anordnar dessa spel ska använda kassaregister. Det finns ingen tillverkare som har kvittosystem i sina maskiner och det har inte heller funnits tidigare. Det finns inte heller teknisk möjlighet att komplettera t.ex. flipperspel eller arkadmaskiner med kvittosystem. Regeringen hänvisar till att det i stället går att sälja polletter i kassan och visar därmed enligt motionärerna sin okunskap. Tiden för varje transaktion och kostnaden för betalningen skulle enligt motionärerna troligtvis äta upp stora delar av vinsten med verksamheten. Många platser har dessutom redan växlingsautomater där man får polletter och där alla transaktioner registreras och bokförs.

De finns enligt motionärerna ingenting i verksamheterna som har förändrats som motiverar att det införs nya krav. I takt med att det kontantlösa samhället utvecklats har möjligheten att nyttja maskinerna för svarta transaktioner minskat avsevärt.

Motionärerna anför vidare att krav på kassaregister kommer att orsaka stora kostnader för verksamheterna, minska tillgängligheten och begränsa verksamheterna till större lokaler, företrädesvis i större städer.

När det gäller förströelsespel har kravet på kassaregister bedömts som mindre lämpligt eller oproportionerligt i förhållande till verksamhetens karaktär eller omfattning. Det finns inget i regeringens bedömning som motiverar varför det undantaget ska ändras. Således bör det tydliggöras i lagstiftningen att förströelsespel även fortsättningsvis ska vara undantaget från lagen om kassaregister.

Motionärerna anför också att det är av stor betydelse att företag har likvärdiga förutsättningar på marknaden och så även spelmarknaden. Regeringens förslag att säga upp överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland är dock inte rimligt och är en oproportionerlig åtgärd eftersom det i dag finns en fungerande verksamhet. Det finns heller ingen alternativ lösning på plats. Förslaget avstyrks också av Föreningen Svensk Sjöfart och Ålands Penningautomatförening (nedan PAF) utifrån flera aspekter såsom lagkonflikter mellan de olika ländernas krav på speltillstånd samt hantering av beskattning. PAF lyfter bl.a. fram att det vid en uppsägning av överenskommelsen skulle ställas krav som nästan skulle vara praktiskt omöjliga att uppfylla, såsom att göra en kassaavstämning till havs när landsgränsen passeras för att säkerställa att rätt skatt betalas.

Utskottets ställningstagande

I propositionen föreslår regeringen bl.a. att s.k. förströelsespel, dvs. automatspel som spelas enbart för nöjes skull, ska omfattas av skyldigheten att använda kassaregister. Syftet med regleringen är att förhindra skatteundandragande och illojal konkurrens. För att få en enhetlig och heltäckande spellagstiftning föreslår regeringen vidare att överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland ska sägas upp samt att en definition av svenskt speldeltagande ska införas i lagen om skatt på spel för att säkerställa att insatser och utbetalningar som hänför sig till deltagande i fysiska spel som tillhandahålls utanför svenskt territorium inte ska beaktas vid bestämmandet av behållningen för spelet.

Utskottet har inget att invända mot regeringens förslag och föreslår att kulturutskottet ska tillstyrka förslagen. Utskottet anser därmed att kulturutskottet bör avstyrka motionsyrkandena.

Stockholm den 20 oktober 2022

På skatteutskottets vägnar

Niklas Karlsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Niklas Karlsson (S), Per Söderlund (SD), Hanna Westerén (S), Eric Westroth (SD), Helena Bouveng (M), David Lång (SD), Mathias Tegnér (S), Boriana Åberg (M), Ilona Szatmári Waldau (V), Cecilia Engström (KD), Yasmine Eriksson (SD), Cecilia Rönn (L), Sofie Eriksson (S), Marie Nicholson (M), Peder Björk (S), Helena Vilhelmsson (C) och Rebecka Le Moine (MP).

Avvikande meningar

1. En förstärkt spelreglering (SD)

Per Söderlund (SD), Eric Westroth (SD), David Lång (SD) och Yasmine Eriksson (SD) anför:

Den nuvarande överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel fungerar bra, och regeringen föreslår inte någon ny lagstiftning för att ersätta överenskommelsen. Om överenskommelsen rivs upp kan det leda till stora problem för speloperatörer och rederier med krav som i praktiken blir mycket svåra att följa. Detta kan också slå mot spelare och konsumentskydd. Det kan t.ex. handla om att maskiner skulle behöva tömmas och justeras under resans gång ute till havs vid landsgränserna på grund av skillnader i skatte- och spellagstiftning mellan Sverige och Finland. Förslaget om att säga upp överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan de båda länderna ska därför avslås.

2. En förstärkt spelreglering (C)

Helena Vilhelmsson (C) anför:

Många verksamheter riskerar att upphöra om det införs ett krav på att den som anordnar dessa spel ska använda kassaregister. Det finns ingen tillverkare som har kvittosystem i sina maskiner och det har inte heller funnits tidigare. Det finns inte heller teknisk möjlighet att komplettera t.ex. flipperspel eller arkadmaskiner med kvittosystem. Regeringen hänvisar till att det i stället går att sälja polletter i kassan och visar därmed sin okunskap. Tiden för varje transaktion och kostnaden för betalningen skulle troligtvis äta upp stora delar av vinsten med verksamheten. Många platser har dessutom redan växlingsautomater där man får polletter och där alla transaktioner registreras och bokförs.

De finns ingenting i verksamheterna som har förändrats som motiverar att det införs nya krav. Det finns heller inga tecken på att det skulle förekomma svarta pengar eller misskötsel. I takt med att det kontantlösa samhället utvecklas har snarare möjligheten att nyttja maskinerna för svarta transaktioner minskat avsevärt.

Ett krav på kassaregister kommer att orsaka stora kostnader för verksamheterna, minska tillgängligheten och begränsa verksamheterna till större lokaler, företrädesvis i större städer. Det kommer också att bli avsevärt svårare att delta på utställningar och mässor och på andra sätt visa upp och dela med sig av sina spel för allmänheten.

När det gäller förströelsespel har kravet på kassaregister bedömts som mindre lämpligt eller oproportionerligt i förhållande till verksamhetens karaktär eller omfattning. Det finns inget i regeringens bedömning som

motiverar varför det undantaget ska ändras. Således bör det tydliggöras i lagstiftningen att förströelsespel även fortsättningsvis ska vara undantaget från lagen om kassaregister. De delar av propositionen som rör borttagandet av det undantaget bör därför avslås.

Regeringens förslag att säga upp överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland är inte rimligt och är en oproportionerlig åtgärd eftersom det i dag finns en fungerande verksamhet. Det finns heller ingen alternativ lösning på plats. Förslaget avstyrks också av Föreningen Svensk Sjöfart och PAF utifrån flera aspekter såsom lagkonflikter mellan de olika ländernas krav på speltillstånd samt hantering av beskattning. PAF lyfter bl.a. fram att det vid en uppsägning av överenskommelsen skulle ställas krav som nästan skulle vara praktiskt omöjliga att uppfylla, såsom att göra en kassaavstämning till havs när landsgränsen passeras för att säkerställa att rätt skatt betalas. Den delen av propositionen, som avser att överenskommelsen mellan Sverige och Finland om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland ska sägas upp, ska därför avslås.