Notitie

Tjeerd Veenstra (De Lotto)

Mr. drs. R.J. Bondrager
Mr. E.R.G. Sandelowsky
Datum 27 april 2011
Onze ref. G240213/1

Betreft: Herziening kansspelbeleid

In dit memorandum wordt een aantal fiscale kanttekeningen geplaatst bij de brief van 19 maart 2011 van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ("**Staatssecretaris**") waarin wordt ingegaan op een verruiming van het kansspelbeleid en de daarmee gepaard gaande (vermeende) opbrengsten[1].

1 Inleiding

Op basis van de Wet op de kansspelen ("**Wok**") is het aanbieden van kansspelen verboden, tenzij daarvoor een vergunning is verleend. Voor kansspelaanbod *via internet* kent de Wok geen vergunningsmogelijkheid. Derhalve is dergelijk aanbod niet toegestaan.

Op 19 maart 2011 heeft de Staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer gestuurd met een uitwerking van de in het regeerakkoord gemaakte afspraken ten aanzien van een herziening van het kansspelbeleid[2]. Deze brief dient als aanloop naar een wetsvoorstel ter algehele herziening van de Wok.

In de brief van 19 maart 2011 is aangegeven dat de Staatssecretaris voornemens is om vanaf het jaar 2012 vergunningen te verlenen voor kansspelen en loterijen via internet. De geschatte opbrengst daarvan wordt geraamd op 10 miljoen euro aan (structurele) inkomsten. In de media[3] is eveneens aandacht besteed aan de omvang van de vermeende opbrengsten van een verruiming van het vergunningenstelsel.

---

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 24.577, nr.124

[2] Het regeerakkoord bevat twee afspraken over kansspelen. De eerste ziet op de verruiming van de gelden vanuit loterijen die ten goede komen aan de sport, de tweede op de verstrekking van vergunningen voor internet kansspelen en loterijen. In dit memorandum zal slechts worden ingegaan op de tweede afspraak.

[3] Zie onder meer www.nrcnext.nl/blog/2011/03/23/gokverslaafden-beschermen-door-de-kansspelenmarkt-open-te-breken/, www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/1862752/2011/03/21/Pokeren-in-cafe-en-op-internet-wordt-legaal.dhtml en De Telegraaf d.d. 22 januari 2011 "Gokken op internet – Jackpot!"

De Brauw Blackstone Westbroek N.V. is gevestigd in Amsterdam en ingeschreven in het handelsregister onder nr. 27171912.

Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met De Brauw Blackstone Westbroek N.V. Op de overeenkomst zijn de Algemene Voorwaarden van toepassing, die zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank in Amsterdam en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Kwaliteitsrekening notarissen ING Bank nr. 69.32.13.876.

In de volgende paragrafen wordt eerst ingegaan op het huidige heffingssysteem van de kansspelbelasting. Aansluitend wordt ingegaan op het voorgestelde beleid, gevolgd door enige kanttekeningen bij dit beleid.

2 Samenvatting

- Voor aanbieders van kansspelen in de offline markt betekent het creëren van een open online markt hoogstwaarschijnlijk een daling van de omzet hetgeen eveneens gepaard gaat met een daling van de opbrengsten voor de staat (bestaande uit bijdragen aan de schatkist en kansspelbelastingopbrengsten) en de goede doelen.
- Buitenlandse aanbieders zijn moeilijk controleerbaar, daarnaast is de speler en niet de aanbieder gehouden de belasting af te dragen hetgeen in de praktijk (i) niet of weinig gebeurt en (ii) moeilijk is af te dwingen en gepaard gaat met hoge uitvoeringskosten.
- De vrijstelling van kansspelbelasting voor een Nederlandse speler, wanneer in het buitenland een soortgelijke belasting wordt geheven, kan ertoe leiden dat Nederland uiteindelijk geen kansspelbelasting kan heffen.
- Er bestaat een risico dat een vergunning louter wordt gebruikt voor de werving van klanten en vervolgens de aanbieder vertrekt, waardoor de Staat inkomsten misloopt.
- Het aandringen van STIOG op een verlaging kansspelbelasting voor online kansspelen zou kunnen leiden tot eenzelfde verlaging van het offline tarief. Op basis daarvan zullen de totale kansspelbelastingopbrengst eveneens verminderen.

3 Huidige (fiscale) stelsel

3.1 Heffingssysteem offline aanbieders van kansspelen

Voor de binnenlandse kansspelen, niet zijnde casinospelen, kansspelautomatenspelen, of kansspelen die via het internet worden gespeeld, is de gerechtigde tot de prijs de belastingplichtige.[4] Het maakt voor deze categorie belastingplichtigen, de prijswinnaars van binnenlandse kansspelen, niet uit waar zij woonachtig of gevestigd zijn. Bij binnenlandse kansspelen wordt de kansspelbelasting geheven over de waarde van de prijs en door de inhoudingsplichtige ingehouden. Inhoudingsplichtige is degene die de prijs verschuldigd is. De inhoudingsplichtige dient de belasting op aangifte af te dragen aan de Belastingdienst.

[4] Artikel 1, eerste lid, onder c van de Wet op de kansspelbelasting

Voor binnenlandse casinospelen en kansspelautomatenspelen geldt dat de aanbieder van dergelijke spelen de belastingplichtige is.[5] Deze aanbieders dienen kansspelbelasting te voldoen over het verschil tussen de in een tijdvak ontvangen inzetten en de ter beschikking gestelde prijzen (bruto spelopbrengst).

Bij buitenlandse kansspelen is de prijswinnaar zelf verantwoordelijk voor een juiste en tijdige voldoening op aangifte van de verschuldigde kansspelbelasting.[6] Het voornaamste doel van de heffing van kansspelbelasting bij buitenlandse kansspelen is het gelijk behandelen van prijswinnaars bij binnenlandse en buitenlandse kansspelen en tevens om te voorkomen dat het aantrekkelijker wordt om deel te nemen aan buitenlandse kansspelen.[7]

3.2 Heffingssysteem online aanbieders van kansspelen

Ook bij *online* kansspelen wordt een verschil gemaakt tussen binnenlandse en buitenlandse aanbieders. Bij binnenlandse online kansspelen is degene die gelegenheid geeft tot deelname aan een kansspel de belastingplichtige.[8] Bij buitenlandse online kansspelen is de in Nederland woonachtige of gevestigde gerechtigde tot de prijzen de belastingplichtige.[9]

Daarnaast wordt bij binnenlandse online kansspelen de kansspelbelasting geheven van de aanbieder. De belasting is verschuldigd over het verschil tussen de in een kalendermaand ontvangen inzetten en de ter beschikking gestelde prijzen. Bij buitenlandse online kansspelen wordt bij de prijswinnaar geheven over het omgekeerde, zijnde het verschil tussen de in een kalendermaand gewonnen prijzen en de gedane inzetten. Een belangrijk verschil hierbij is dat bij binnenlandse online kansspelen er een verlies kan ontstaan in een bepaalde maand dat verrekenbaar is met toekomstige maanden. Bij buitenlandse online kansspelen wordt slechts rekening gehouden met positieve verschillen tussen prijzen en inzetten. Een eventueel negatieve opbrengst uit buitenlandse online kansspelen is voor de in Nederland woonachtige prijswinnaar niet verrekenbaar met winsten uit latere of eerdere maanden.

3.3 Voorkoming dubbele belasting

Indien een prijs uit een buitenlands kansspel in het buitenland is onderworpen aan een soortgelijke belasting, dan heft Nederland geen kansspelbelasting bij de Nederlandse

---

[5] Artikel 1, eerste lid, onder a van de Wet op de kansspelbelasting

[6] Artikel 1, eerste lid, onder d van de Wet op de kansspelbelasting

[7] Zie bijvoorbeeld Eerste Kamer, Memorie van Antwoord, vergaderjaar 2007-2008, 30.583, nr. C, blz. 1.

[8] Artikel 1, eerste lid, onder b van de Wet op de kansspelbelasting

[9] Artikel 1, eerste lid, onder e van de Wet op de kansspelbelasting

winnaar van de prijzen.[10] De bewijslast dat die prijs in het buitenland onderworpen is aan een soortgelijke belasting rust op de belastingplichtige.

Voor de kwalificatie van soortgelijke belasting is het niet noodzakelijk dat de heffingssystematiek gelijk is, maar gaat het erom dat het karakter van de buitenlandse heffing overeenkomt met de Nederlandse kansspelbelasting. De buitenlandse belasting dient dezelfde oorzaak en hetzelfde object te betreffen.

4 Uitgangspunten voorgenomen beleid

In zijn brief van 19 maart 2011, hanteert de Staatssecretaris de volgende uitgangspunten[11] voor het nieuwe kansspelbeleid:

- Het huidige systeem, het toelaten van slechts één vergunninghouder per kansspelcategorie, dient op den duur gewijzigd te worden;
- Vergunningen dienen in de toekomst op consistente, transparante en non-discriminatoire wijze te worden verleend. De in te stellen Kansspelautoriteit ("**Ksa**") zal deze taak uitvoeren en bovendien belast worden met het toezicht op de naleving van de kansspelregelgeving; en
- Kansspelvormen waarin de Wok nu niet voorziet en waaraan wel duidelijk behoefte bestaat bij de consument – zoals kansspelen via internet – dienen wettelijk gereguleerd te worden.

Vergunningen voor kansspelen via internet moeten volgens de Staatssecretaris worden verleend aan aanbieders die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Op grond hiervan mag aangenomen worden dat voor online aanbieders van kansspelen een open systeem zal worden geïntroduceerd. In beginsel kan iedere partij die aan de voorwaarden voldoet aanbieder worden van online kansspelen.

4.1 Gevolgen van voorgenomen beleid

Indien het voorgenomen beleid wordt geïmplementeerd, kan op verschillende manieren het toezicht op een correcte heffing van kansspelbelasting van nieuwe aanbieders worden gewaarborgd.

Ten eerste kan aan buitenlandse aanbieders van online kansspelen de eis gesteld worden dat zij zich in Nederland vestigen, bijvoorbeeld door middel van een fiscaal vertegenwoordiger.[12] Het gevolg daarvan is dat de aanbieder een binnenlandse aanbieder is en om die reden de binnenlandse (vertegenwoordiging van de) aanbieder de kansspelbelasting dient af te dragen. Daarmee wordt voorkomen dat de speler zelf

---

[10] Artikel 52 Besluit voorkoming dubbele belasting 2001

[11] Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 24.577, nr.124, p.3, paragraaf 5

[12] De huidige Wet op de kansspelbelasting kent een dergelijke mogelijkheid niet en zou om die reden daarop moeten worden aangepast.

verantwoordelijk is voor de aangifte en afdracht van de kansspelbelasting. Het verplicht stellen van een vaste vestigingsplaats in Nederland voor een buitenlandse aanbieder is naar de huidige stand van het Europese recht toegestaan.[13][14] Een belangrijk bijkomend voordeel van niet-fiscale aard is dat een binnenlandse vestigingsplaats het uitoefenen van toezicht op de naleving van de kansspelregelgeving door de aanbieders aanzienlijk vergemakkelijkt en beter waarborgt.

> De relevantie van goed toezicht is zeer recent nogmaals duidelijk geworden. Op 15 april 2011 zijn elf medewerkers van de grootste Amerikaanse online kansspelaanbieders, te weten PokerStars, Full Tilt Poker en Absolute Poker, gearresteerd op verdenking van fraude. Onder de elf medewerkers bevinden zich de oprichters van de genoemde aanbieders. Zij worden verdacht van bankfraude, witwassen en illegale gokactiviteiten. Er zal een claim van minimaal drie miljard dollar worden ingediend ter zake van achterstallige kansspelbelasting en boetes.[15]
>
> De genoemde Amerikaanse aanbieders van kansspelen zijn als binnenlands belastingplichtigen in de Verenigde Staten onderworpen aan het Amerikaanse toezicht. Ondanks het toezicht wordt vermoed dat er grootschalige fraude heeft plaatsgevonden. Dit bevestigt dat goed toezicht op de naleving van de kansspelregelgeving door de aanbieders van cruciaal belang is.

Ten tweede kan verplicht worden gesteld dat de binnenlandse vertegenwoordiging van een nieuwe (buitenlandse) aanbieder beschikt over een controleerbare server, die tevens in Nederland is gelegen.[16] De server dient als administratief centrum voor alle spelen die aan Nederlandse spelers worden aangeboden en dient de informatie te registreren die nodig is om de hoogte van de kansspelbelasting te bepalen, teneinde een correcte heffing van kansspelbelasting te waarborgen.

Ten derde kan aansluiting gezocht worden bij geldende systeem in Frankrijk met betrekking tot online kansspelen, in dit geval poker. Als dit systeem in Nederland geïntroduceerd wordt, mogen Nederlandse spelers enkel tegen andere spelers uit Nederland spelen. De kansspelen zouden slechts via websites met een .nl-extensie

---

[13] Het verplicht stellen van een filiaal of controleerbare server in Nederland vormt in beginsel een beperking van de Europeesrechtelijk gewaarborgde vrijheid van vestiging. Deze beperking kan echter door dwingende redenen van algemeen belang worden gerechtvaardigd, te weten de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid. In rechtspraak van het Europese Hof van Justitie is een aantal redenen van algemeen belang erkend, zoals het doel de consument te beschermen, fraude te bestrijden, te voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord, en maatschappelijke problemen in het algemeen te vermijden. Zie onder meer de uitspraken van het Europese Hof van Justitie van 9 september 2010 (Engelmann), C-64/08 en 6 november 2003 (Gambelli), C-243/01.

[14] In Frankrijk is ook een binnenlandse vestigingsplaats vereist voor een buitenlandse aanbieder. Zie http://www.asd-int.nl/actualiteiten-informatie-fiscale-verplichtingen-2010.html

[15] Zie http://www.onlinepoker.nl/full-tilt-pokerstars-en-absolute-poker-verdacht-van-fraude-in-vs

[16] Zie voetnoot 13.

mogen worden aangeboden aan Nederlandse spelers. Toegang tot buitenlandse websites zou voor Nederlandse spelers geblokkeerd worden.[17]

Het idee achter deze beperking is dat wanneer Nederlandse spelers in een online kansspel tegen zowel Nederlandse als buitenlandse spelers spelen, er obstakels worden gecreëerd die de uitoefening van (de controle op) het kansspelbeleid bemoeilijken. Zo kan bijvoorbeeld onder druk van de verschillende toezichthouders, voor de verschillende spelers een ander minimaal uitkeringspercentage van toepassing zijn. Ook is het denkbaar dat spelers uit andere landen onderworpen zijn aan andere regelgeving met betrekking tot maximaal toegestane verliezen in verband met het tegengaan van kansspelverslaving. Het is onduidelijk hoe deze limieten gehanteerd worden indien in één kansspel met twee maten moet worden gemeten.

De toelating van aanbieders op de online markt zonder inachtneming van deze aspecten, creëert risico's op het terrein van het toezicht op de naleving van de kansspelregelgeving alsmede in de waarborg van de correcte heffing van kansspelbelasting.

5 Kanttekeningen ten aanzien van de vermeende opbrengst van het nieuwe beleid

In de navolgende paragrafen wordt een aantal fiscale kanttekeningen geplaatst bij de visie van de Staatssecretaris op het kansspelbeleid alsmede de (vermeende) opbrengsten van een aangepast kansspelbeleid.

5.1 Geen onderbouwing opbrengst

In de budgettaire bijlage bij het regeerakkoord is opgenomen dat vanaf het jaar 2012 jaarlijks EUR 10 miljoen in de schatkist zal vloeien door de introductie van licentie-fee voor (of veiling van) vergunningen voor de exploitatie van internetkansspelen/loterijen.[18]

De hoogte van dit bedrag van EUR 10 miljoen is verder niet onderbouwd. Onduidelijk is hoeveel nieuwe vergunningen verwacht worden en hoeveel deze per stuk opbrengen voor de Staat. Voorts is onduidelijk wat het effect is van een verruiming van het beleid ten aanzien van de jaarlijkse opbrengst van de kansspelbelasting.[19]

Vergunningen zijn in het algemeen naar hun aard kostendekkend. Of de inkomsten van EUR 10 miljoen eveneens slechts kostendekkend zijn, is niet bekend. In het geval dat

---

[17] Zie http://www.pokercollege.nl/poker-licentiesysteem-frankrijk.aspx

[18] Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 417, nr. 14, p. 56

[19] Voor 2011 zijn de belastinginkomsten geraamd op 481 miljoen euro. Bron: Toelichting op de belastinguitgaven (Miljoenennota d.d. 21 september 2010, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500, nr. 2, p. 22).

de begrote inkomsten niet slechts kostendekkend zijn en object van een veiling, is de vergelijking met de veiling van UMTS licenties in het jaar 2000 snel gemaakt.

Deze veiling van UMTS licenties is op meerdere gronden op een fiasco uitgedraaid. De veiling heeft aanleiding gegeven tot de nodige discussies, zowel binnen het parlement en de overheid, als ook daarbuiten. Dit heeft ertoe geleid dat er bij de voorbereidingen van de zogenaamde "zero-base-veiling", waarbij de FM en AM (middengolf) frequenties voor analoge radio omroep opnieuw werden verdeeld, is nagegaan welke lessen daaruit konden worden geleerd. Dit resulteerde in het toevoegen van een tweetal elementen bij dergelijke veilingen:

(i) het kunnen hanteren van een "noodrem", dat wil zeggen maatregelen gericht op het voorkomen van verstoring van de veiling door bijvoorbeeld samenspanning en het creëren van extra ruimte om maatregelen te nemen als zich omstandigheden voordoen, die een ordelijk verloop van de veiling verstoren; en

(ii) het toepassen van een financieel instrument waarbij de verkrijger van een vergunning voor het gebruik van de ongeclausuleerde landelijke FM-frequenties een nader te bepalen eenmalig bedrag verschuldigd was (tenzij geen vergoeding was vastgesteld.[20]

Daarnaast viel ook de opbrengst van de UMTS veiling tegen. Deze werd begroot op 20 miljard gulden, maar bedroeg uiteindelijk 5,9 miljard gulden.[21] De meer recente veiling van nieuwe frequenties voor snel mobiel internet (2,6 ghz) bracht de staat overigens nog maar 2,6 miljoen euro op omdat niet langer werd gestreefd naar maximale opbrengst, maar wel naar meer concurrentie, zodat er voor de consument meer keuze zou ontstaan.[22]

Voorgaande illustreert duidelijk dat de ervaringen met veilingen door de overheid gemengd zijn en niet louter succesvol zijn voor de overheid en de bieders. Een meer nauwkeurige onderbouwing van de opbrengsten van de kansspelvergunningen, waarin deze ervaringen zijn meegenomen, zou dan ook voor de hand hebben gelegen.

5.2 Geen rekening gehouden met substitutie

Het huidige aanbod kan ruwweg worden onderverdeeld in 3 categorieën, te weten het legale offline aanbod, het illegale offline aanbod en het illegale online aanbod. Indien een verruiming van het kansspelbeleid ertoe leidt dat op termijn ook legaal online aanbod wordt toegestaan, wordt een vierde categorie aan de bestaande aanbieders

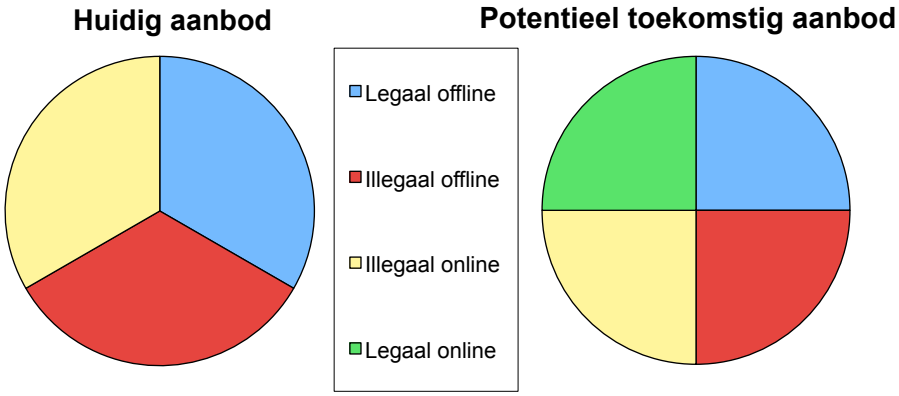
---

[20] Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 24 095, nr. 61, p. 2.

[21] Zie bijvoorbeeld http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2694/Media/archief/article/detail/988276/2010/04/20/UMTS-veiling-welkome-fiasco.dhtml

[22] Zie http://nos.nl/artikel/153347-veiling-mobiele-frequenties-levert-26-mln-op.html

toegevoegd. Zoals uit de onderstaande schematische weergave van de aanbieders kan worden afgeleid, zal een vergroting van het aanbod bij een gelijkblijvende omvang van de totale markt leiden tot een verkleining van het aandeel van de bestaande aanbieders. Dit effect zal in het vervolg van deze paragraaf worden aangeduid met *substitutie,* waarmee tevens wordt bedoeld de situatie waarin een speler wisselt van categorie aanbieder, bijvoorbeeld een speler die van legale offline kansspelen overstapt op illegale online kansspelen.



Vanwege de zeer magere onderbouwing van de budgettaire gevolgen van een verruiming van het kansspelbeleid, is geen inzage gegeven in de gevolgen van substitutie. In paragraaf 5.5 en de bijlage bij dit memo, wordt aan de hand van een aantal voorbeeldscenario's mede ingegaan op de budgettaire gevolgen van substitutie. Het doel daarvan is aan te geven dat veranderingen in het aanbod en/of het kansspelbelastingtarief niet alleen gevolgen heeft voor de opbrengst kansspelbelasting, maar tevens voor de bijdrage aan de schatkist en de goede doelen. Uiteraard zou een meer uitgebreid onderzoek nodig zijn om een beter beeld te krijgen van de effecten voor de gehele markt, inclusief online aanbieder(s).

Een van de belangrijkste aspecten in de concurrentie tussen de bestaande (in Nederland niet-legale) online aanbieders van kansspelen is het uitbetalingspercentage. Een gevolg van deze hoge uitbetalingspercentages is echter dat deze aanbieder een lage bruto winstmarge zal realiseren. Door deze lage bruto winstmarge is een hoge omzet nodig om kostendekkend te zijn.

Ook potentiële nieuwe (legale) aanbieders zullen een zo hoog mogelijk uitbetalingspercentage willen bieden om een sterke concurrentiepositie in te nemen ten opzichte van andere (legale en illegale) aanbieders. Dit heeft tot gevolg dat de potentiële nieuwe aanbieder gericht zal zijn op het behalen van een zo hoog mogelijke omzet, waardoor meer substitutie van het huidige aanbod plaatsvindt.

In dit kader kan opgemerkt worden dat het streven naar een zo hoog mogelijke omzet gepaard zal moeten gaan met uitvoerige reclamecampagnes, waarbij het nog maar de

vraag is of de potentiële nieuwe aanbieders de Reclamecode voor Kansspelen naleven en niet buitensporig reclame maken. Dit betekent tevens dat wanneer aan het verlenen van de vergunning voorwaarden worden gesteld met betrekking tot het maken van reclame, een drempel wordt opgeworpen voor een aanbieder om een vergunning aan te vragen. Immers, vanuit het businessmodel van de branche lijkt het niet haalbaar om binnen die voorwaarden een commercieel rendabele onderneming te starten. Daarnaast bestaat de vrees dat – gezien de kosten die gepaard gaan met het legaal opereren – bepaalde aanbieders in de illegaliteit zullen blijven of gaan.

5.3 Prijswinnaars van buitenlandse spelen doen geen aangifte of zijn vrijgesteld

In de praktijk blijkt dat een Nederlandse winnaar van een buitenlands kansspel slechts bij uitzondering de verplicht gestelde kansspelbelastingaangifte doet. De handhaving van de aangifteplicht is moeilijk, aangezien de Belastingdienst beperkt zicht heeft op de Nederlandse winnaars van buitenlandse kansspelen. Bovendien wegen de handhavingskosten (o.a. de hoge kosten van het in beeld krijgen van de winnaars van buitenlandse kansspelen) voor de Belastingdienst niet op tegen de (relatief lage) opbrengsten. Door dit gebrek aan fiscaal belang wordt door de Belastingdienst geen actie ondernomen om de Nederlandse prijswinnaars van buitenlandse online aanbieders aan te pakken. Uiteraard is er al helemaal geen belang voor de Belastingdienst om een buitenlandse aanbieder aan te pakken, omdat deze noch belastingplichtige noch inhoudingsplichtige is.

Zoals onder 3.3 reeds is aangegeven, zijn er voorts Nederlandse winnaars van buitenlandse kansspelen die zijn vrijgesteld van Nederlandse kansspelbelasting indien de prijs in het buitenland aan een soortgelijke belasting onderhevig is. Voor de vrijstelling maakt het overigens niet uit of wat de hoogte van het tarief is, zolang de belasting maar soortgelijk is.

5.4 Toezicht op en handhaving van buitenlandse aanbieders is moeilijk

Het wetsvoorstel tot instelling van de Kansspelautoriteit is op dit moment in behandeling in de Tweede Kamer. De Ksa zal belast worden met het afgeven van vergunningen, het geven van voorlichting en informatie, het toezicht op de naleving van de kansspelregelgeving en de handhaving daarvan. De mogelijke sancties die de Ksa kan opleggen zijn de bestuurlijke boete, de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom.

Buitenlandse aanbieders zijn moeilijker te controleren dan binnenlandse aanbieders. De meest drastische sanctie voor buitenlandse aanbieders is het intrekken van de vergunning. Echter, er kunnen zich scenario's voordoen waarin het effect daarvan aanzienlijk wordt ingeperkt:

- de onderneming treedt onder een andere handelsnaam toe tot de Nederlandse markt en stelt bestaande klanten in staat om met hun oude inschrijving ook bij de "nieuwe" aanbieder te spelen;
- het is niet ongebruikelijk dat één aanbieder onder verschillende handelsnamen deelneemt aan het economisch verkeer. Ook is het thans meer regel dan uitzondering dat een speler na registratie bij een kansspelwebsite reclame ontvangt van andere kansspelwebsites; en
- de onderneming is niet langer inhoudingsplichtig voor de kansspelbelasting door bijvoorbeeld een verhuizing van Nederland naar het buitenland. Dit kan verleidelijk zijn voor aanbieders en spelers, omdat de aanbieders daarmee een hoger uitkeringspercentage kunnen bieden.

> Een voorbeeld van het gegeven dat aanbieders inderdaad relatief eenvoudig overgaan tot verhuizing van hun online diensten naar een meer gunstige fiscale jurisdictie, is de recente verhuizing van de online diensten van Betfair van het Verenigd Koninkrijk naar Ierland en Gibraltar. Redengevend voor deze verhuizing is de invoering van een 15% profit tax die door het Verenigd Koninkrijk wordt geheven op opbrengsten van online weddenschappen.[23] Overigens volgt deze verhuizing op verhuizingen van concurrenten zoals Ladbrokes en William Hill, die eveneens en om dezelfde reden delen van hun onderneming naar Gibraltar hebben verplaatst.
>
> Een soortgelijke situatie deed zich in 2006 voor bij Unibet, die er destijds al voor koos om fiscale redenen naar Malta te verhuizen[24] en daarmee haar belastingdruk aanzienlijk zag afnemen in vergelijking met de periode waarin zij in de UK werd belast. Dat dergelijke aanbieders te allen tijde het fiscaal meest gunstige regime opzoeken en jurisdicties niet schuwen om te onderhandelen over de voorwaarden, blijkt bijvoorbeeld uit het gegeven dat Unibet in 2010 heeft onderhandeld met Estland over de verplaatsing van haar activiteiten, maar daar uiteindelijk vanaf zag toen Malta nog gunstigere voorwaarden in het vooruitzicht stelde.[25]

In de hiervoor genoemde scenario's heeft de aanbieder in eerste instantie de Nederlandse markt legaal kunnen aanboren en een klantenbestand op kunnen bouwen. Vervolgens gaat de klant – bewust of onbewust – spelen bij een illegale aanbieder hetgeen leidt tot verlies aan inkomsten voor de Staat, zowel met betrekking tot de opbrengst van de vergunningen als met betrekking tot de kansspelbelastinginkomsten.

5.5 Verlaging kansspelbelasting voor online kansspelen heeft negatieve effecten

De Stichting Online Gaming Nederland ("**STIOG**") heeft naar aanleiding van de brief van de Staatssecretaris een persbericht gepubliceerd waarin zij pleit voor een

---

[23] Zie bijvoorbeeld: http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/retailandconsumer/leisure/8369475/Betfair-worries-racing-industry-with-move-offshore-to-save-tax.html

[24] Zie bijvoorbeeld: http://www.online-casinos.com/news/news5592.asp

[25] Zie bijvoorbeeld: http://www.baltic-course.com/eng/markets_and_companies/?doc=25355

drastische verlaging van het tarief voor de kansspelbelasting.[26] Een tarief van tussen de 5 en 10 procent zou het pas interessant maken voor online aanbieders om een licentie voor de Nederlandse markt aan te vragen. Het huidige tarief van de kansspelbelasting is te hoog voor de nieuwe aanbieders om een hoog uitbetalingspercentage te garanderen en een sterke concurrentiepositie in te nemen. Wanneer het tarief niet verlaagd wordt, blijven de nieuwe aanbieders weg en valt daarmee de bodem onder het nieuwe beleid weg, aldus STIOG.

Voorts verwacht STIOG dat de jaarlijkse opbrengst van 10 miljoen euro ruimschoots wordt behaald, zelfs indien het tarief van de kansspelbelasting minder dan 10 procent bedraagt. Ook resulteert het lagere tarief er volgens STIOG binnen enkele jaren in dat 95 procent van de Nederlandse spelers ook daadwerkelijk gaat spelen bij Nederlandse vergunninghouders.

Beide statistieken zijn een schatting van STIOG en worden niet nader onderbouwd. Zelfs wanneer deze waar blijken te zijn, zijn de effecten daarvan echter negatief wanneer:

(i) als gevolg van substitutie offline spelers (die onder het hoge tarief vallen) overstappen naar online spelen (die onder het lage tarief vallen); en/of

(ii) het tarief van de kansspelbelasting ook voor offline spelen wordt verlaagd, hetgeen ertoe leidt dat de algehele opbrengst uit kansspelbelasting vermindert.

Echter, een onderscheid in het geldende tarief van kansspelbelasting tussen aanbieders die opereren op de offline markt en aanbieders die opereren op de online markt is waarschijnlijk niet te rechtvaardigen. Dat zou betekenen dat ook voor de offline markt het tarief moet worden verlaagd, danwel het tarief voor de online markt gelijk moet blijven.

> De Europese Commissie is een formeel staatssteun onderzoek gestart naar de door Denemarken voorgestelde wetgeving die online aanbieders aanzienlijk lager zou belasten dan offline aanbieders van kansspelen. Onder dit voorstel zouden vanaf 1 januari 2011 online aanbieders worden belast tegen 20 procent, terwijl de offline aanbieders veelal tegen 75 procent worden belast.[27]

---

[26] Persbericht STIOG naar aanleiding van brief Staatssecretaris F. Teeven aan Tweede Kamer (http://www.stiog.nl/wp-content/uploads/2011/03/STIOG-persbericht-22-maart-2011.pdf)

[27] Zaak C35/2010 Legislative Proposal L 203 on Gaming Duties. Zie voor het persbericht van de Europese Commissie: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1711&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en

Op Europees niveau is overigens ook al geruime tijd een discussie gaande over de toelaatbaarheid van beperkingen die lidstaten hanteren ten aanzien van het door buitenlandse partijen aanbieden van kansspelen.[28]

5.5.1 Gevolgen van STIOG voorstel

De inkomsten uit de kansspelbelasting worden voor 2011 geraamd op 481 miljoen euro.[29] Deze schatting bestaat uit twee componenten; de heffing van kansspelbelasting en een deel van het bedrijfsresultaat van bepaalde aanbieders dat bestemd is voor de schatkist. De meest recente beschikbare gegevens over de scheiding tussen deze twee componenten dateert van 2009. Uit het Jaarverslag 2009 van het College van toezicht op de kansspelen en van de ontwikkeling van de kansspelen in Nederland blijkt dat in het jaar 2009 EUR 116,1 miljoen aan kansspelbelasting en EUR 307,3 miljoen als deel van het bedrijfsresultaat aan de schatkist is toegekomen. Dit resulteerde in 2009 in een totaalbedrag voor de Staat van 423,4 miljoen euro uit kansspelen.[30]

In de bijlage bij dit memorandum, is met betrekking tot de vergunninghouders van de landelijke kansspelen een overzicht opgenomen van de inkomsten voor de Staat uit de kansspelbelasting, de bedrijfsresultaten die ten goede komen aan de algemene middelen en de bestedingen aan de goede doelen (in miljoenen euro's). Vervolgens is op basis van deze gegevens een berekening gemaakt van de gevolgen voor deze opbrengsten in een vijftal scenario's, te weten:

(i) **Scenario 1:** het tarief van de kansspelbelasting blijft gelijk aan het huidige tarief, maar de omvang van de offline markt daalt met 10 procent als gevolg van de voorgenomen wijziging in het kansspelbeleid omdat meer spelers zich op de online markt begeven ten koste van de offline markt;

(ii) **Scenario 2:** het tarief van de kansspelbelasting blijft gelijk aan het huidige tarief, maar de omvang van de offline markt daalt met 20 procent als gevolg van de voorgenomen wijziging in het kansspelbeleid omdat meer spelers zich op de online markt begeven ten koste van de offline markt;

(iii) **Scenario 3:** het tarief van de kansspelbelasting wordt verlaagd naar 10 procent en de omvang van de offline markt blijft gelijk;

(iv) **Scenario 4:** het tarief van de kansspelbelasting wordt verlaagd naar 10 procent en de omvang van de offline markt daalt met 10 procent als gevolg van de voorgenomen wijziging in het kansspelbeleid omdat meer spelers zich op de online markt begeven ten koste van de offline markt; en

---

[28] Zie voor een overzicht van de discussie onder andere J.C.M. van der Beek "Het Nederlandse hoofdstuk in de Europese goksaga", *NtEr*¸november 2010, nr. 9, p. 305 e.v.

[29] Bron: Toelichting op de belastinguitgaven (Miljoenennota d.d. 21 september 2010, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500, nr. 2, p. 22)..

[30] Jaarverslag 2009 van het College van toezicht op de kansspelen en van de ontwikkeling van de kansspelen in Nederland, p. 19.

(v) **Scenario 5:** het tarief van de kansspelbelasting wordt verlaagd naar 10 procent en de omvang van de offline markt daalt met 20 procent als gevolg van de voorgenomen wijziging in het kansspelbeleid omdat meer spelers zich op de online markt begeven ten koste van de offline markt.

Er zijn recente geen gegevens beschikbaar over de kansspelopbrengsten uit de kansspelautomatenbranche. Om die reden zijn deze niet in de berekeningen opgenomen. Te verwachten valt echter dat de effecten op de kansspelbelastingopbrengsten soortgelijk zijn aan de effecten die zijn waargenomen in de verschillende scenario's.

Voorts is geen externe informatie voorhanden over de mogelijke effecten van een verlaging van de kansspelbelasting danwel de gevolgen van een krimp van de offline markt. Verder is er geen informatie voorhanden over de opbrengst van kansspelbelasting op online kansspelen indien een verruiming van het kansspelbeleid doorgang vindt.

Desondanks geven de verschillende scenario's een indicatie van de *trend* van de budgettaire gevolgen voor de Staat en de goede doelen:

- Een daling van de omvang van de offline markt heeft bij ieder tarief van de kansspelbelasting nadelige gevolgen voor de inkomsten van de Staat;
- Een verlaging van het tarief van de kansspelbelasting heeft bij iedere omvang van de offline markt nadelige gevolgen voor de inkomsten van de Staat;
- Een daling van de omvang van de offline markt heeft nadelige gevolgen voor de inkomsten van de goede doelen[31]; en
- Een verlaging van het tarief van de kansspelbelasting kan positieve gevolgen hebben, namelijk voor de inkomsten van de goede doelen.[32]

5.6 Online gaat ten koste van offline markt

De Staatssecretaris begroot het huidige aantal illegaal online spelende Nederlanders op enkele honderdduizenden. De verwachting is dat nieuwe (legale) online aanbieders reclame zullen gaan maken voor hun kansspelen en dat als gevolg daarvan de gehele online markt, zowel legaal als illegaal, zal groeien.

---

[31] In de berekeningen is er vanuit gegaan dat een daling van de markt een evenredige daling van de bijdrage aan de goede doelen tot gevolg heeft. In de praktijk zal – afhankelijk van de kostenstructuur van de betreffende kansspelaanbieder – dit effect nog sterker kunnen zijn wanneer de winst van deze aanbieder sterker daalt dan de daling van de markt, bijvoorbeeld omdat de aanbieder een hoog percentage vaste kosten heeft en slechts een gering percentage variabele kosten.

[32] Ervan uitgaande dat de lagere kansspelbelasting ertoe leidt dat een hoger bedrijfsresultaat beschikbaar is om (geheel danwel gedeeltelijk) aan goede doelen te doneren.

Ook andere effecten kunnen worden verwacht:

- bij het openstellen van de online markt zal slechts een deel van de illegale online spelers naar de legaliteit gaan;
- offline spelers zouden de overstap kunnen gaan maken naar de online markt, mede vanwege het laagdrempelige karakter van die markt en het feit dat de kansspelen in de offline markt in identieke vorm speelbaar zijn op de online markt;
- als gevolg van de overstap van offline spelers naar de online markt, en daarmee het verlies van direct contact tussen de speler en aanbieder c.q. medespelers, wordt het moeilijker om de gevallen van kansspelverslaving te beperken; en
- nieuwe online spelers zouden eerder geneigd kunnen zijn om van legale naar illegale aanbieders te gaan, met name omdat (i) de websites van de verschillende aanbieders een vergelijkbare toegankelijkheid hebben en vergelijkbare techniek hanteren en (ii) het onderscheid tussen legale en illegale aanbieders niet duidelijk is. Tevens zou het uitkeringspercentage hoger (geen kansspelbelasting) kunnen liggen dan bij de legale aanbieders, waardoor ook een verplaatsing naar de illegale markt zich voor kan doen.

5.7 Opbrengst niet langer ten goede aan goede doelen

Onder het huidige kansspelbeleid gaat (een deel van) de opbrengst van kansspelen naar de Staat of goede doelen.[33] Door het open karakter van de online markt verdwijnt waarschijnlijk dit sociale karakter.

Er wordt in de parlementaire behandeling en de media geen aandacht besteed aan (het gebrek aan) het sociale karakter van de nieuw te introduceren online markt. Aangezien op den duur een verschil in het toelaten van aanbieders en het tarief van de kansspelbelasting tussen de offline en online markt onhoudbaar lijkt, zal de offline markt een bepleitbaar standpunt hebben indien zij zich wenst te ontdoen van haar sociale karakter.

Hierdoor wordt een van de fundamentele doelstellingen van de kansspelbelasting, te weten het sociale karakter, teniet gedaan.

5.8 Alternatief is een gesloten online markt

Een alternatief voor het introduceren van een open online markt is de *gesloten* online markt. Hierbij kunnen (slechts) de huidige aanbieders van de offline markt de gelegenheid geboden worden om eveneens een online vergunning te verkrijgen. Hierdoor wordt eveneens zorggedragen voor het toezicht op onder meer de beperking van gevallen van kansspelverslaving, aangezien de huidige aanbieders hun

[33] Met uitzondering van het speelautomatenregime.

werkzaamheden met betrekking tot dit onderwerp kunnen toepassen op hun online diensten. Door slechts binnenlandse aanbieders toe te staan, zal ook het permanente toezicht (makkelijker) mogelijk blijven.

Bovendien kan het huidige systeem waarin (een deel van) de opbrengst van kansspelen naar de Staat of goede doelen gaat in stand blijven. Bij uitbreiding van het aanbod van deze aanbieders met online kansspelen zullen namelijk ook de resultaten van de online kansspelen hun weg vinden naar de Staat en de goede doelen.

Voorts leidt een dergelijk gesloten online markt ertoe dat de opbrengsten van de online kansspelen daadwerkelijk belast zullen zijn met kansspelbelasting, aangezien de heffing veel eenvoudiger kan worden gecontroleerd.

Ten slotte is het tegengaan van illegaliteit en beperking van het gebruik van illegale online kansspelen gemakkelijker, aangezien bij aanwezigheid van slechts één legale aanbieder per online kansspelcategorie, duidelijk is voor de consument dat alleen deze aanbieder legaal is.

* * *