

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Eerste kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Directoraat-Generaal Belastingdienst

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Ons kenmerk

DGB/2012/3657 U

Uw brief (kenmerk)

14 juni 2012, kenmerk
150515.02u

Bijlagen

Datum 12 juli 2012
Betreft Rapport van bevindingen kansspelautomatensector

Geachte voorzitter,

Naar aanleiding van het door mij aan de Eerste Kamer toegezonden Rapport van bevindingen kansspelautomatensector heeft de voorzitter van de Vaste Commissie voor Financiën mij een aantal vragen voorgelegd van de leden van de VVD-fractie, waar de leden van de CDA-fractie zich bij hebben aangesloten.

Deze vragen beantwoord ik, mede namens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, als volgt.

Vraag 1

De toezegging van de toenmalige staatssecretaris De Jager in 2008 heeft pas in april 2012 tot een rapport van bevindingen van de Belastingdienst geleid. Graag verneemt de VVD-fractie van u waarom de Eerste Kamer pas in april 2012 een rapport van bevindingen heeft ontvangen.

Antwoord

De toezegging van de toenmalige staatssecretaris De Jager was dat de Belastingdienst hem zal informeren over de concrete gevolgen voor de branche van de tariefwijziging.

Om een volledig beeld te krijgen van deze gevolgen is een inventarisatie in het eerste of tweede jaar na inwerkingtreding niet heel zinvol omdat de effecten van de maatregel op dat moment nog onvoldoende duidelijk zijn. Wel heeft de Belastingdienst van de aanvang af de gang van zaken zo goed mogelijk gemonitord met gebruikmaking van de gegevens van de Belastingdienst/Zuid-West waar de administratie van de kansspelbelasting (hierna: KSB) landelijk is geconcentreerd. De ontwikkelingen zijn ook regelmatig door vertegenwoordigers van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën met de VAN besproken. Begin 2010 is besloten een volledig overzicht te maken van de ontwikkelingen in de branche sinds de systeemwijziging. Als gevolg van ontwikkelingen in het betalingsgedrag van de branche, problemen bij het nakomen van met de branche gemaakte afspraken en de uitvoering van de met de branche overeengekomen proefprocedures (de branche vecht de rechtsgeldigheid van de systeemwijziging ten principale aan) is het opstellen van deze inventarisatie vertraagd. Met in achtneming daarvan is vervolgens besloten om ook de ontwikkelingen in de eerste helft van 2011 in de inventarisatie te betrekken. In augustus 2011 is een eerste

conceptrapportage door de Belastingdienst voltooid. De hoofdlijnen en belangrijkste conclusies zijn vervolgens vastgelegd in het Verslag van bevindingen. Na ambtelijk overleg met de VAN in januari 2012 is deze aangelegenheid aan mij voorgelegd en heb ik in maart 2012 besloten het Verslag van bevindingen aan de Tweede en Eerste Kamer ter beschikking te stellen.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
DGB/2012/3657 U

Vraag 2

In hoeverre is de kansspelautomatenbranche betrokken bij het opstellen van het rapport.

Antwoord

In het overleg met de VAN van februari 2010 is het onderzoek van de Belastingdienst aangekondigd en heeft de VAN aangegeven inbreng op prijs te stellen. In de loop van het onderzoek heeft de VAN desgevraagd cijfermatige informatie aangeleverd. Deze informatie is met de VAN besproken en daarna in het Rapport van bevindingen verwerkt.

Vraag 3

Is het rapport met de branche besproken alvorens het naar de Tweede en Eerste Kamer is gestuurd? Zo ja, wat was de reactie van de branche? Zo neen, waarom niet?

Vraag 4

Is het waar dat de branche c.q. de VAN Speelautomaten Brancheorganisatie een WOB verzoek heeft ingediend met betrekking tot openbaarmaking van het rapport? Zo ja, waarom was dat noodzakelijk c.q. heeft u het rapport niet eerder ter beschikking gesteld?

Antwoord op de vragen 3 en 4

De hoofdlijnen van het Rapport zijn bij een tweetal gelegenheden met de VAN besproken. De VAN heeft daarbij aangegeven zich enerzijds te kunnen vinden in de geschetste hoofdlijnen maar anderzijds vooral geïnteresseerd te zijn in openbaarmaking en de aan dit verslag te verbinden (politieke) gevolgen. Aanvankelijk is ervoor gekozen de hoofdlijnen van het Rapport van bevindingen op te nemen in het financiële jaarverslag van het Rijk over 2011. Na nadere afweging is besloten het Rapport van bevindingen aan de Tweede en Eerste Kamer te sturen. Het door de VAN ingediende WOB verzoek heeft bij die beslissing geen rol gespeeld.

Vraag 5

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer juni 2008 heeft toenmalig Staatssecretaris de Jager toegezegd compenserende maatregelen te treffen, genoemd onder punt 5 in het verslag van bevindingen (p.4). In juni 2011 is het wettelijk kader ten behoeve van de uitvoering van deze compenserende maatregelen aangepast. Waarom heeft dit 3 jaar geduurd?

Antwoord

De reden waarom dit langer heeft geduurd is de ingewikkeldheid van de materie. Zo bleek het niet eenvoudig om een aantal aanpassingen in het speelautomatenregime in de Wet op de kansspelen tot stand te brengen die tegelijkertijd meer financiële armslag zouden bieden aan de speelautomatensector, zonder daarbij afbreuk te doen aan de beleidsdoelstellingen, zoals het voorkomen

van kansspelverslaving. Daarbij speelt dat de kansspelautomaten vanuit kansspelverslavingsoptiek tot de riskantere kansspelen behoren. Om de potentiële risico's zoveel mogelijk te beperken en te komen tot een weloverwogen keuze is daarom een zorgvuldige maar daardoor ook langdurige procedure gevolgd, waarbij de VAN speelautomaten branchevereniging nauw is betrokken.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
DGB/2012/3657 U

In het najaar van 2008 heeft de VAN een aantal voorstellen voor compenserende voorstellen uitgewerkt. Daarna heeft een werkgroep met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Verispect B.V. (de toezichthouder op de speelautomatenbranche), in overleg met de branche, gemeenten en de verslavingszorg, onderzocht hoe deze voorstellen op zodanige wijze kunnen worden uitgewerkt dat ze (nog steeds) voldoende recht doen aan de doelstellingen van het kansspelbeleid. Een uitgewerkt voorstel tot wijziging van het Speelautomatenbesluit 2000 en onderliggende regelgeving is vervolgens ter consultatie voorgelegd aan een aantal stakeholders. Na verwerking van de reacties in de consultatie heeft daarover ten slotte besluitvorming plaatsgevonden in de ministerraad en is vervolgens de formele aanpassing van de regelgeving in procedure gebracht.

Vraag 6

Bij de invoering van de het nieuwe belastingregime in 2008 werd ervan uitgegaan dat de winstgevendheid van de sector volledig zou verdampen. Wat vindt u van het uitgangspunt dat de invoering van een belastingmaatregel de winstgevendheid van een sector volledig doet verdampen?

Vraag 7

Hoe verhoudt naar uw mening een geheel verdampte winstgevendheid zich tot de beleidsdoelstelling dat een rendabele exploitatie van kansspelautomaten mogelijk moet zijn, teneinde een vlucht in de illegaliteit te voorkomen?¹

Antwoord op de vragen 6 en 7

De kansspelbelasting is sinds 1 juli 2008 ook van toepassing op kansspelautomaten. De heffing van de kansspelbelasting vervangt sinds die tijd de heffing van de btw. Aanleiding voor deze wijziging van de belastingheffing was de opheffing van ongelijke behandeling van kansspelautomaten en casinospelen. Beide soorten spelen zijn zodanig vergelijkbaar dat het, vanuit een level playing field en rechtsgelijkheid, niet verdedigbaar is deze verschillend te belasten. Bij de invoering van de kansspelbelasting in plaats van de btw-heffing op kansspelautomaten is onderkend dat dit lastenverzwaring voor de sector zou betekenen. Dat is ook uitvoerig aan de orde geweest bij de parlementaire behandeling van de maatregel. Om de lastenverzwaring te beperken is een aantal maatregelen genomen. Zo is het oorspronkelijk voorgestelde tarief van de kansspelbelasting op kansspelautomaten verlaagd van 40,85% naar 29%. Daarnaast zijn er (niet fiscale) compenserende maatregelen gerealiseerd. Inmiddels is bijvoorbeeld mede met het oog op kostenbesparing toegestaan dat in speelautomatenhallen gespeeld kan worden met tegoeden op chipkaarten. Ook zijn er wijzigingen aangebracht in de Wet op de kansspelbelasting in verband met kansspelen via internet. Binnenlandse internetkansspelen worden nu gelijk belast aan binnenlandse speelautomaten. Voorts worden Nederlandse spelers belast indien zij in het buitenland (al dan niet online) geld winnen bij speelautomaten.

¹ Zie o.a. Wijziging van de Wet op de kansspelen (speelautomaten), vergaderjaar 1997 – 1998, 25727, nr.3, MvT, pag.4, en beleidsbrief speelautomaten van 19 mei 2005 (5333548/05/DSP, pag. 2/23 eerste alinea)

Hierdoor wordt oneigenlijke concurrentie door (illegale) binnenlandse internetkansspelen en buitenlandse kansspelen beperkt.

Bedacht moet worden dat de winstgevendheid van de sector sinds de invoering van de kansspelbelasting op speelautomaten ook negatief beïnvloed is door andere dan fiscale aspecten, zoals het rookverbod en de economische crisis. Gebleken is dat het aantal faillissementen in de branche ondanks tegenvallende resultaten beperkt is gebleven. De inspanningen van de branche zelf hebben daar in aanzienlijke mate aan bijgedragen. De branche heeft ondernemersgeest getoond en contracten aangepast, verliesgevendende activiteiten afgestoten en een algemene kostenreductie doorgevoerd.

Van de door de branche en leden van uw Kamer uitgesproken zorg dat er sprake zou kunnen zijn van een vlucht in de illegaliteit is niets gebleken². Bestrijden van illegale kansspelen verdient echter blijvende aandacht van het kabinet. Aanpak van mogelijke illegale exploitanten werd tot april 2011 gecoördineerd door de Belastingdienst. Sinds die tijd zijn de handhavingmogelijkheden bij de Wet op de kansspelen verder verbeterd met de instelling per 1 april jl. van de kansspelautoriteit, die over een uitvoerig bestuursrechtelijk sanctie-instrumentarium beschikt.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
DGB/2012/3657 U

Vraag 8

In de Beleidsvisie Kansspelen van 19 maart 2011 wordt naast de toegezegde compenserende maatregelen het streven naar een aanzienlijke kostenreductie voor de speelautomatensector aangekondigd. Kan de Staatssecretaris aangeven welke stappen hij dan wel zijn collega van Veiligheid en Justitie hierin heeft gezet (of: welke kostenreducties buiten de compenserende maatregelen inmiddels zijn gerealiseerd)?

Antwoord

Eén van de aangekondigde maatregelen in de beleidsvisie kansspelen is de modernisering van de speelautomatenregelgeving. Door het "meer techniekonafhankelijk" maken van de regelgeving worden niet alleen de beleidsdoelstellingen beter gediend, maar kan ook een zekere reductie van kosten voor de speelautomatensector worden bereikt.

De verschillende beleidswijzigingen vergen een wijziging van de Wet op de kansspelen, waarbij is uitgegaan van een gefaseerde aanpak. Een eerste fase – de instelling van de kansspelautoriteit – is inmiddels afgerond. Een tweede fase zou voorzien in de regulering van online kansspelen. De modernisering van de speelautomatenregelgeving zou in de laatste fase aan de orde komen, als onderdeel van de algehele herziening van de Wet op de kansspelen. Die fase is nog niet van start gegaan.

Wegens de demissionaire status van het kabinet en het gegeven dat de Tweede Kamer (onderdelen van) het kansspelbeleid controversieel heeft verklaard, is het aan een volgend kabinet om te besluiten of en hoe de modernisering van het kansspelbeleid - waaronder de speelautomatenregelgeving - wordt voortgezet.

Vraag 9

Wil u aangeven hoe het streven naar een aanzienlijke kostenreductie voor de speelautomatensector zich verhoudt tot de lastenstijging die de VAN in haar brief van 14 mei 2012³ zegt te ondervinden, te weten:

² Verslag van Bevindingen Kansspelautomatensector, blz. 4..

³ Brief VAN aan Staatssecretaris van Financiën d.d. 14 mei 2012, i.a.a. Commissie Financiën van de Eerste Kamer

- de herzieningslasten BTW ad € 43 mln
- het kredietrisico c.q. de (gedeeltelijke) oninbaarheid van de kansspelbelasting bij horeca opstellers
- de niet verrekenbare en ook niet aan de klant door te berekenen BTW (thans 19 %, per 1 oktober 2012 eventueel 21%);
- de kansspelheffing ten behoeve van de kansspelautoriteit;
- de voorgenomen invoering van een centraal register van bezoekbeperkingen;
- de mogelijke invoering van een zogenaamd verslavingsfonds;
- de volgens de VAN oneerlijke concurrentie die de sector in toenemende mate wordt aangedaan door illegaal aanbod van kansspelen via internet, en die een kannibaliserende werking op de sector zou hebben.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
DGB/2012/3657 U

Antwoord

Graag stel ik voorop dat het bereiken van een kostenreductie voor de branche geen absoluut doel is maar moet worden gezien binnen de doelstellingen van het kansspelbeleid, waaronder de (bij speelautomaten geldende) doelstelling dat een rendabele exploitatie mogelijk moet zijn. Zo kan het vanwege andere beleidsdoelstellingen – zoals het voorkomen van kansspelverslaving – wel degelijk geboden zijn aanvullende maatregelen te treffen die (mogelijk) toch tot enige extra kosten voor de branche leiden.

De door VAN genoemde lastenstijging in verband met de herzieningslasten btw en de niet verrekenbare en ook niet aan de klant door te berekenen btw is inherent aan de keuze kansspelautomaten onder de heffing van de kansspelbelasting te brengen en vrij te stellen van de btw. Deze gevolgen gelden overigens niet specifiek voor de speelautomatenbranche, maar voor alle prestaties die van de belaste naar de vrijgestelde sfeer overgaan. Voor de herzieningslasten btw geldt dat het vermelde bedrag aan lasten eenmalig is en gespreid wordt over een herzieningsperiode van maximaal 10 jaar. Na deze herzieningsperiode zijn deze lasten niet meer aan de orde. Ten aanzien van de niet verrekenbare btw en de niet aan de klant door te berekenen btw wil ik verder opmerken dat dit geldt voor alle kansspelaanbieders, dus ook voor de aanbieders van casinospelen waarmee de belastingheffing voor kansspelautomaten per 1 juli 2008 is gelijk gesteld. Doordat de niet verrekenbare btw de kosten verhoogt, wordt de belastingdruk in de inkomsten- of vennootschapsbelasting wel lager. Dit geldt ook voor de kansspelbelasting, die aftrekbaar is voor de inkomsten- en vennootschapsbelasting. Hierdoor wordt de effectieve belastingdruk van de kansspelbelasting lager dan 29% van het bruto spelresultaat. Daarnaast is van belang dat veel exploitanten naast kansspelautomaten ook behendigheidsautomaten opstellen. Laatstgenoemde speelautomaten zijn niet vrijgesteld van btw waardoor de btw op meer algemene kosten, die zien op beide soorten speelautomaten, deels wel verrekenbaar is.

Met betrekking tot de kredietrisico's in verband met (gedeeltelijke) oninbaarheid van de kansspelbelasting bij horeca opstellers wil ik opmerken dat dit onderwerp tijdens de met de branche gevoerde gesprekken en ook tijdens de parlementaire behandeling herhaaldelijk aan de orde is geweest. Ik heb uit het rapport van Het Branche Bureau⁴ begrepen dat uit hun onderzoek blijkt dat destijds slechts een zeer gering bedrag als oninbaar is afgeboekt. In de praktijk is ook gebleken dat de

⁴ Rapportage Onderzoek betalingsgedrag debiteuren en Incassorisico Horeca Exploitatie. Het Branche Bureau B.V. 31 mei 2010.

relatie met de opsteller en het behoud van de opstelplaats van groot belang is voor de exploitanten. Daardoor wordt niet of nauwelijks tot incassomaatregelen of aanpassingen van de contracten overgegaan. De bestaande mogelijkheden om kredietrisico te beperken zouden derhalve efficiënter kunnen worden benut.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
DGB/2012/3657 U

Om de (mogelijke) invoering van een centraal register voor bezoekbeperkingen en een verslavingsfonds is uitdrukkelijk door de Tweede Kamer verzocht. Bij de parlementaire behandeling van het Wetsvoorstel tot instelling van de kansspelautoriteit in het najaar van 2011 zijn daartoe twee moties ingediend die met grote meerderheid zijn aangenomen. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft in zijn brief van 4 mei 2012⁵ aangegeven dat beide voorzieningen op dit moment verder worden onderzocht en uitgewerkt. Nog niet bekend is welke kosten beide maatregelen met zich meebrengen en of deze kosten (deels) gedragen dienen te worden door de speelautomatenbranche. Ook hier geldt dat het aan een volgend kabinet is om te besluiten of en hoe de modernisering van het kansspelbeleid wordt voortgezet.

Op 1 april jl. is de kansspelautoriteit van start gegaan, die onder andere is belast met de vergunningverlening, het toezicht op vergunninghouders en de handhaving van de Wet op de kansspelen. Bij de instelling van de kansspelautoriteit is expliciet gekozen de autoriteit te financieren via het opleggen van een bestemmingsheffing – de kansspelheffing – aan alle kansspelaanbieders, dus niet alleen aan exploitanten van speelautomaten. De heffing wordt dus niet uitsluitend opgelegd aan de exploitanten van speelautomaten maar aan alle houders (van zekere omvang) van een op grond van de Wet op de kansspelen verleende vergunning. Overigens kan het tarief van de kansspelheffing, indien blijkt dat de kansspelautoriteit meer dan wel minder kosten maakt dan aanvankelijk voorzien, bij ministeriele regeling worden gewijzigd.

Onlangs heeft de kansspelautoriteit bekend gemaakt op welke manier zij illegaal kansspelaanbod via internet gaat aanpakken. De kansspelautoriteit zal handhavend optreden tegen aanbieders die aan één of meer prioriterings criteria voldoen. Hierdoor kan de gestelde toenemende oneerlijke concurrentie – en in het verlengde daarvan de kannibaliserende effecten van het illegale aanbod – een halt worden toegeroepen.

Vraag 10

Kunt u aangeven op welke elementen uit het Verslag van bevindingen uw conclusie dat er geen aanleiding is om aanvullende maatregelen te nemen is gebaseerd, gegeven dat bij de effectberekeningen die aan de wetgeving ten grondslag lagen (zoals ook in het verslag genoemd):

- Een voorzien herstel van de omzetzaling als gevolg van het rookverbod is uitgebleven; integendeel, er is sprake van een structurele daling van de omzet van 15%;
- De herzieningslasten BTW ad € 43 mln niet zijn meegerekend;
- Het – toenemende- kredietrisico dat de automatenexploitanten lopen is niet meegenomen;
- Met de nieuwe kansspelheffing geen rekening is gehouden. Te noemen zijn:
- Heffing ten behoeve van de kansspelautoriteit

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011 – 2012, 32 264, nr. 25.

- De invoering van een centraal register van bezoekbeperkingen
- De mogelijke heffing t.b.v. een verslavingsfonds
- Met verschuiving van *land based* naar *on line* aanbod van "virtuele kansspelautomaten" geen rekening is gehouden.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
DGB/2012/3657 U

Antwoord

Bij de introductie van het wetsvoorstel is een zo goed en zo volledig mogelijke inschatting gemaakt van de gevolgen van het wetsvoorstel voor de branche. De inschatting was dat het wetsvoorstel een forse aanslag op de winstgevendheid van de branche zou betekenen. Met die wetenschap is het wetsvoorstel met de Tweede en Eerste Kamer besproken en aanvaard. Omdat de toekomst nu eenmaal moeilijk te voorspellen is, kunnen we achteraf concluderen dat onze inschatting de realiteit niet geheel heeft kunnen benaderen. Dat is voor een deel ook het gevolg van niet beïnvloedbare factoren en ontwikkelingen zoals de economische recessie en een wijziging in spelaanbod en spelgedrag.

Gelet op het uitgangspunt voor de wetswijziging, te weten gelijkschakeling van de tarieven, het feit dat de branche er tot dusver in slaagt het hoofd redelijk boven water te houden, dat het aantal faillissementen beperkt is gebleven en de budgettaire mogelijkheden buitengewoon beperkt zijn, blijf ik van oordeel dat er geen aanleiding is om aanvullende maatregelen te treffen.

Vraag 11

Indien en voor zover uw conclusie is gebaseerd op het geringe aantal faillissementen in de branche, acht u het dan mogelijk dat exploitanten van kansspelautomaten ter vermijding van een faillissement interen op eigen vermogen en dat daarmee de effecten nog niet volledig zichtbaar zijn? Bent u bereid daar nader onderzoek naar te (laten) verrichten?

Antwoord

Tot op heden (vier jaar na invoering van de systeemwijziging) blijft het aantal faillissementen in de branche sterk achter bij het landelijk gemiddelde in de horeca. De verklaring daarvoor heeft de Belastingdienst niet vast kunnen stellen. Een veelheid van factoren is van invloed op de financiële situatie van de betrokken exploitanten. Zo is, naast de invoering van de fiscale maatregelen, per 1 juli 2008 ook het rookverbod ingevoerd, later gevolgd door de economische crisis. Verder is sprake van een veranderend spelgedrag bij de consument. Vooral bij jongeren is een verschuiving opgetreden naar het spelen op internet en het pokeren. Tot slot zijn door exploitanten incidentele afwaarderingen en kosten ten laste van het resultaat geboekt waardoor geen goed antwoord kan worden gegeven op de vraag in hoeverre de branche nog winstgevend kan zijn. De Belastingdienst heeft al meerdere keren aangeboden de jaarstukken te onderzoeken op de precieze oorzaken van de verliezen. De branche heeft echter geen medewerking aan deze onderzoeken verleend.

Ik ben vanzelfsprekend nog steeds bereid daar nader onderzoek naar te (laten) verrichten.

Een afschrift van deze brief heb ik verzonden naar de voorzitter van de Tweede Kamer.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
DGB/2012/3657 U

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën

mr. drs. F.H.H. Weekers