

Vergaderjaar 2005–2006

30 583

Wijziging van de Wet op de kansspelbelasting in verband met kansspelen via internet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Prijzen uit loterijen, casinospelen en andere kansspelen zijn onderworpen aan kansspelbelasting. Dit is geregeld in de Wet op de kansspelbelasting. De huidige Wet op de kansspelbelasting sluit niet meer volledig aan op de actuele technische stand van zaken voor wat betreft de aanbidding van kansspelen. Zo is met de kansspelen die worden aangeboden via internet bij de totstandkoming van deze wet geen rekening gehouden. Tijdens een algemeen overleg over de tweede voortgangsrapportage kansspelen (Kamerstukken II 2002/2003, 29 200 IXB, nr. 29), heeft de minister van Justitie de Tweede Kamer medegedeeld dat bij wijze van proef aan Holland Casino de mogelijkheid zal worden geboden kansspelen via internet aan te bieden. De wijzigingen van de Wet op de kansspelen die in verband met deze proef nodig zijn, zijn voorgesteld in het op 14 november 2005 (kamerstuk 30 362) ingediende wetsvoorstel *Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet*.

In het onderhavige wetsvoorstel zijn de mede in verband met de proef gewenste wijzigingen van de Wet op de kansspelbelasting opgenomen. Met dit wetsvoorstel wordt namelijk een wijziging van de heffings-systematiek voorgesteld voor de organisatoren van (illegale) binnenlandse internetspelen, alsmede voor prijswinnaars van buitenlandse internetspelen. De huidige heffingsystematiek, een heffing over de prijzen, heeft bij internetspelen als bezwaar dat de vaststelling van de hoogte van de verschuldigde kansspelbelasting tot problemen leidt. Door de snelle opeenvolging van spelen en het (her)inzetten van prijzen, zijn deze spelen veel meer te vergelijken met de reguliere tafelspelen die in casino's worden aangeboden dan met bijvoorbeeld loterijen. Juist voor deze tafelspelen in casino's is om voornoemde redenen begin jaren 80 van de vorige eeuw een apart heffingssysteem in de wet opgenomen. Met dit wetsvoorstel wordt daarom een vergelijkbaar heffingssysteem geïntroduceerd voor kansspelen die via internet worden aangeboden. De binnenlandse organisator van een dergelijk spel zal gehouden zijn over het verschil tussen de ontvangen inzet en de uitgekeerde prijzen kansspelbelasting te voldoen. Het tarief bedraagt 40,85%. Evenals de organisator van een binnenlands spel is de in Nederland woonachtige prijswinnaar van een buitenlands internetspel, gehouden kansspelbelasting te voldoen

over het bedrag van de gewonnen prijzen vermindert met de door hem gedane inzet. Ook in die situatie bedraagt het tarief 40,85%.

Dit voorstel ziet niet op de situatie dat de deelname aan bijvoorbeeld een loterij door middel van de telefoon of internet door een deelnemer kenbaar wordt gemaakt aan de organisator (e-commerce). Bij deze vorm van spelen vindt het daadwerkelijke spel (de loterij) op de gebruikelijke klassieke wijze plaats. Het internet of de telefoon is hierbij een hulpmiddel. Bij dit soort spelen blijft de heffing over de prijzen gehandhaafd. Het onderhavige wetsvoorstel ziet op de situatie dat het spel daadwerkelijk via internet gespeeld wordt (en derhalve via een website). De toegang tot internet kan echter ook via een (mobiele) telefoon of elk ander telecommunicatiemiddel plaatsvinden.

Budgettaire consequenties en administratieve lasten

De budgettaire gevolgen van het voorstel zijn lastig in te schatten, maar kunnen naar huidige inzichten worden geraamd op een opbrengst van € 5 miljoen. De verzwaring van de administratieve lasten bedrijfsleven als gevolg van het voorstel zijn macro gezien te verwaarlozen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, onderdeel A (artikel 1 van de Wet op de kansspelbelasting)

Artikel 1 van de Wet op de kansspelbelasting bepaalt van wie kansspelbelasting wordt geheven. Op basis van de huidige wet dient heffing van kansspelbelasting bij spelen via internet plaats te vinden bij de prijswinnaar. Er is immers geen sprake van casinospelen, zodat de hoofdregel van toepassing is (artikel 1, onderdeel b, van de Wet op de kansspelbelasting). Toepassing van dit regime leidt echter tot problemen welke destijds ook ten grondslag lagen aan de invoering van het regime voor casinospelen. Een heffing van 25% kansspelbelasting op elke prijs zou er destijds toe geleid hebben dat de ingehouden kansspelbelasting het brutospelresultaat van de casino's zou overtreffen, hetgeen tot sluiting van casino's zou leiden. Zie voor deze problematiek ook de toelichting hierna op artikel 3 (artikel 1, onderdeel C, van dit wetsvoorstel).

Omdat voornoemde problemen zich ook voordoen bij kansspelen via internet wordt voorgesteld om voor deze categorie spelen een heffingssysteem te introduceren dat vergelijkbaar is met het regime voor casinospelen. Een heffing over de prijzen bij spelen op internet is niet goed toepasbaar omdat bijvoorbeeld het gewonnen geld direct weer wordt ingezet en de prijswinnaars en de hoogte van de gewonnen prijzen door het continue spel niet zijn bij te houden. Om deze reden is het naderhand ook niet na te gaan of de gewonnen prijzen afzonderlijk onder het bedrag van de vrijstelling van artikel 4, eerste lid, van de Wet op de kansspelbelasting zijn gebleven.

In het voorgestelde artikel 1, onderdeel b, van de Wet op de kansspelbelasting wordt daarom als belastingplichtige aangemerkt degene die gelegenheid geeft tot deelneming aan binnenlandse kansspelen via internet. Het gaat hierbij om het gelegenheid geven tot het daadwerkelijk spelen van kansspelen via internet, het zogenaamde «e-gaming». Dit zijn kansspelen die gespeeld worden door middel van een door de speler via internet in werking gesteld elektronisch proces, waarbij de kansbepaling onmiddellijk of vrijwel onmiddellijk na het in werking stellen van het spelproces geschiedt. Voorts is kenmerkend voor deze kansspelen dat ze vanaf elke plaats gespeeld kunnen worden zonder tussenkomst van derden. Het gaat hier dan ook om een eigensoortig kansspelproduct, dat alleen via internet gespeeld kan worden. Het daadwerkelijk spelen van kansspelen via internet dient onderscheiden te worden van deelname via internet aan een bestaand kansspelproduct (e-commerce). Van e-commerce is sprake

indien internet wordt gebruikt als alternatief verkoop- en communicatiekanaal voor bestaande producten. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als het internet gebruikt wordt ter aankondiging van een kansspel of om deelnemers in staat te stellen deel te nemen aan een bestaand, off-line georganiseerd, kansspel.

Met de wijziging in het tot onderdeel c verletterde onderdeel b wordt aangegeven dat de prijswinnaar van een binnenlands internetspel niet zelf belastingplichtig is, heffing vindt dan immers plaats op grond van het nieuwe onderdeel b. Met de wijziging in het tot onderdeel d verletterde onderdeel c wordt aangegeven dat voor prijswinnaars van buitenlandse internetkansspelen een aparte categorie in de wet is opgenomen.

Met de toevoeging van onderdeel e aan het eerste lid van artikel 1 wordt beoogd om ook voor de binnen het rijk wonende of gevestigde gerechtigden tot prijzen uit buitenlandse internetkansspelen, een nieuw heffingssysteem te introduceren. Buitenlandse kansspelen via internet zijn die spelen die niet worden gehouden door een binnen het Rijk wonend natuurlijk persoon of gevestigd lichaam. Indicaties dat sprake is van deelname aan een buitenlands spel kunnen worden ontleend aan de taal waarin de site is opgesteld, het webadres, de provider en overige gegevens die op de site staan. Als op de site van de aanbieder geen door de Minister van Justitie verleend vergunningnummer wordt vermeld, kan dit eveneens een indicatie zijn dat sprake is van buitenlands aanbod. Echter ook illegale binnenlandse organisatoren beschikken niet over een dergelijke vergunning. Hier wordt nog opgemerkt dat door of vanwege de Minister van Justitie verleende vergunningen voor kansspelen in de Staatscourant worden gepubliceerd. In de vergunningsvoorwaarden is de plicht voor de organisator van een internetkansspel opgenomen om het vergunningnummer en de publicatiedatum op de site te vermelden, teneinde controle voor de deelnemer aan het binnenlandse internetkansspel mogelijk te maken. Voor de volledigheid wordt verwezen naar de aanpak bestrijding kansspelen via internet dat in nauw overleg met de Belastingdienst, het openbaar ministerie, het KLPD, de FIOD-ECD en Verspect B.V. tot stand is gekomen¹.

In een aantal gevallen kan door de winnaar van een buitenlands spel een beroep worden gedaan op artikel 52 van het Besluit ter voorkoming van dubbele belasting 2001, zodat de binnenlandse prijswinnaar van een buitenlands spel niet in twee landen belasting verschuldigd is.

Artikel 1, onderdeel B (artikel 2 van de Wet op de kansspelbelasting)

Met de toevoeging van de term «fysieke» aan onderdeel a van het eerste lid van artikel 2 wordt – ter vermijding van misverstanden – verduidelijkt dat alleen de daadwerkelijk fysieke speelautomaten van kansspelbelasting zijn uitgezonderd. De opbrengst van deze speelautomaten wordt met omzetbelasting belast. De personal computer (of een ander telecommunicatiemiddel) waarmee een kansspel op internet wordt gespeeld is niet aan te merken als een speelautomaat, de personal computer is ook niet daadwerkelijk ingericht voor de beoefening van een spel als bedoeld in de uitzondering van artikel 2, eerste lid, onderdeel a.

Artikel 1, onderdeel C (artikel 3 van de Wet op de kansspelbelasting)

Artikel 3 betreft het voorwerp van belasting. Zoals aangegeven in het algemene deel van deze memorie wordt voor wat betreft de binnenlandse kansspelen via internet aangesloten bij het reeds bestaande regime voor casinospelen. De binnenlandse organisator van een dergelijk spel is gehouden over het verschil tussen de ontvangen inzet en de uitgekeerde prijzen 40,85% kansspelbelasting te voldoen.

Bij de invoering van een separaat heffingsregime voor casinospelen is in 1978 het volgende opgemerkt:

¹ Tweede Kamer 2004–2005, 24 557, nr. 59.

«Deze oplossing, die materieel berust op het buitenkansbeginsel, komt neer op een bijzondere regeling voor de kansspelbelasting ter zake van casinospelen, een regeling overeenkomende met die welke ook elders in Europa geldt en waarvan de uitkomst nagenoeg gelijk is aan een heffing over prijzen van f 1000 en hoger, indien het behalen van een prijs niet per spel, maar per speelperiode wordt beoordeeld. Op een en ander wordt in het hierna volgende dieper ingegaan.

Een afzonderlijk heffingsregime voor casinospelen ligt ook voor de hand vanwege het reeds aangeduide verschil in karakter tussen casinospelen en de andere toegelaten vormen van kansspel. De snelle opeenvolging van achtereenvolgende spelen, het heen en weer gaan van inzetten en uitkeringen tussen spelers en bank en de meer actieve rol van de spelers bij het spel – onder meer tot uiting komend in de wijze waarop zij hun inzetten doen – illustreren namelijk dat een vergelijking met meer traditionele kansspelen, zoals loterijen, moeilijk te trekken is. Dit blijkt ook uit het spraakgebruik: spreekt men bij loterijen van trekkingen waarbij van te voren bepaalde prijzen te winnen zijn, bij casinospelen spreekt men van een avond roulette of van een speelperiode, gedurende welke per saldo winst wordt genoten of verlies wordt geleden.

Voor de hier bedoelde spelen wordt, op grond van eerder in de memorie opgesomde bezwaren tegen andere mogelijke regimes en van hierna nog te vermelden overwegingen, voorgesteld het brutospelresultaat van het casino als maatstaf van heffing aan te wijzen in plaats van de individuele prijzen en – in samenhang daarmee – als belastingplichtige de casino-organisator in plaats van de individuele speler.

De vorenomschreven keuze is mede bepaald op grond van steekproeven die – in overeenstemming met de ervaringen elders in Europa – hebben uitgewezen dat het totaal van de winsten van roulettspelers die een casino na afloop van een speelperiode met een saldowinst van ten minste f 1000 verlaten, nagenoeg overeenkomt met het brutospelresultaat dat met roulette is behaald door het casino.

De keuze van een nieuwe maatstaf impliceert dat de casino-organisator zelf als belastingplichtige wordt aangewezen. Dit is trouwens ook nodig om de ontduikingsproblematiek op te lossen die, zoals hierboven is betoogd, rijst indien de speler als belastingplichtige voor de in een speelperiode per saldo behaalde winst wordt aangewezen. Materieel leidt het heffen van kansspelbelasting bij de organisator echter in zoverre tot dezelfde uitkomst dat ook daarin – zij het via een omweg van de andere maatstaf – als het ware een compensatieregeling is ingebouwd voor de verliezen die een speler lijdt indien hij het casino uiteindelijk nog met winst verlaat.

Deze bijzondere regeling voor de kansspelbelasting heeft voorts het belangrijke voordeel dat de heffingstechniek eenvoudig is en niet gepaard behoeft te gaan met een intensieve fiscale controle. Daarnaast kan erop worden gewezen dat bij aanvaarding van dit systeem Nederland in de pas loopt met andere Europese casinolanden en dat de continuïteit van het Nederlandse casino geen gevaar meer loopt.» (*MvT*, Wet van 26 maart 1981, Stb. 143, Kamerstukken II, 15 358, nr. 3, blz. 7–8).

Evenals bij casinospelen is er bij kansspelen via internet een verschil in karakter met de traditionele kansspelen. Ook bij de internetkansspelen is sprake van een snelle opvolging van achtereenvolgende spellen, het heen en weer gaan van inzetten en uitkeringen tussen de deelnemer en de organisator en een meer actieve rol van de speler dan bij traditionele spelen (zoals het zelf bepalen van de inzet door de speler). Heffing op individueel niveau is om deze redenen lastiger dan een regime zoals dat bij casinospelen wordt toegepast. Derhalve wordt de organisator van een binnenlands internet kansspel als belastingplichtige aangewezen. Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat artikel 2, tweede lid, bepaalt dat van een binnenlands spel sprake is indien het wordt gehouden door

natuurlijke personen of lichamen van wie een of meer binnen Nederland wonen of zijn gevestigd.

Als maatstaf van heffing, zo bepaalt het eerste lid, onderdeel a, van artikel 3, wordt het brutospelresultaat aangewezen. Dit betekent dat heffing dient plaats te vinden over de door de organisator ontvangen inzetten vermindert met de uitgekeerde prijzen waarbij reguliere telefoonkosten of andere kosten om van internet gebruik te kunnen maken, niet tot de inzet behoren.

Ook voor de winnaar van een buitenlands internetspel, geldt dat de snelle opeenvolging van achtereenvolgende spelen, het heen en weer gaan van inzetten en uitkeringen tussen de speler en de organisator van het spel er toe leidt dat toepassing van het huidige heffingssysteem voor casinospelen voor deze categorie prijswinnaars het best toepasbaar is. De binnenlandse prijswinnaar van een buitenlands internetspel dient derhalve 40,85% kansspelbelasting te voldoen over de door hem per kalendermaand gewonnen prijzen vermindert met de door hem gedane inzetten. Dit wordt geregeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel c. Ook hier geldt dat de reguliere telefoonkosten of andere kosten om van internet gebruik te kunnen maken niet tot de inzet behoren omdat deze kosten niet specifiek worden gemaakt om aan een spel deel te nemen.

Artikel I, onderdeel D (artikel 4 van de Wet op de kansspelbelasting)

Met de voorgestelde wijziging in artikel 4 wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd. Enkel wordt verduidelijkt dat de vrijstelling van € 454 alleen van toepassing is indien heffing plaatsvindt over de prijzen en derhalve toepassing mist voor het regime van casinospelen en spelen via internet waarvoor een ander heffingsregime van toepassing is. Dit is in lijn met de uitspraak van Hof 's-Gravenhage 18 september 1995, nr. 93/0118, onder meer gepubliceerd in V-N 1997, blz. 2929, met betrekking tot casinospelen, waarin is bevestigd dat alsdan de objectieve vrijstelling van € 454 niet van toepassing is.

Artikel I, onderdeel E (artikel 5 van de Wet op de kansspelbelasting)

Zoals hiervoor aangegeven, wordt voor kansspelen op internet aangesloten bij het bestaande regime voor casinospelen, waaronder het tarief van 40,85% (voor 1-1-2006: 33 $\frac{1}{3}$ %). Dit tarief is destijds tot stand gekomen door aan te sluiten bij de toen in casino's heersende praktijk dat de kansspelbelasting voor rekening van het casino kwam. Dit betekende dat bij een prijs van € 600, deze € 600 op grond van artikel 5, tweede lid, met 100/75 vermenigvuldigd diende te worden, waardoor de prijs eigenlijk € 800 wordt. Over dat laatste bedrag diende dan 25% kansspelbelasting te worden afgedragen (€ 200), hetgeen overeenkomt met 33 $\frac{1}{3}$ % van de oorspronkelijke prijs van € 600.

Bij spelen via internet is de organisator van het spel eveneens de belastingplichtige. Ook in deze situatie is het tarief derhalve 33 $\frac{1}{3}$ % (thans 40,85%).

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de toepassing van het tweede lid van artikel 5 te verduidelijken. Het tweede lid is opgenomen om de belastinggrondslag te berekenen als de schuldenaar van de prijs de kansspelbelasting voor zijn rekening neemt. Bij casinospelen neemt de schuldenaar van de prijs altijd de kansspelbelasting voor zijn rekening; dit is inherent aan het afzonderlijke heffingsregime voor casinospelen. Bij casinospelen is de verhoging van de grondslag vormgegeven door het tarief in plaats van op 29% op 40,85% te stellen. Zou het tweede lid letterlijk worden toegepast, dan dient de grondslag bij casinospelen tevens vermenigvuldigd te worden met 100/71, hetgeen tot een «dubbele correctie» leidt. De thans opgenomen wijziging leidt ertoe dat het tweede

lid alleen van toepassing is op reguliere binnenlandse kansspelen niet zijnde casinospelen of internetspelen.

Artikel I, onderdeel F (artikel 5a van de Wet op de kansspelbelasting)

Aan artikel 5a wordt toegevoegd dat, evenals voor de casino's geldt, de binnenlandse organisator van spelen op internet de belasting op aangifte dient te voldoen.

Daarnaast wordt het tweede lid zo gewijzigd dat wordt bepaald dat de belasting verschuldigd is op de laatste dag van het tijdvak (kalendermaand). Thans bepaalt het tweede lid nog dat de belasting verschuldigd is op het tijdstip dat de prijs ter beschikking wordt gesteld. Dit is echter bij het internetkansspel- en casinoregime, waar de belasting over een tijdvak wordt berekend, geen juist criterium.

Artikel I, onderdeel G (artikel 6 van de Wet op de kansspelbelasting)

Deze wijziging heeft geen inhoudelijke betekenis maar vloeit voort uit de verlettering binnen artikel 1.

Artikel I, onderdeel H (artikel 8a van de Wet op de kansspelbelasting)

In het eerste lid van artikel 8a wordt bepaald dat net als de binnenlandse winnaar van een klassiek buitenlands kansspel, de in Nederland wonende winnaar van een buitenlands kansspel op internet, de belasting op aangifte dient te voldoen. Het tweede lid bepaald dat de belasting verschuldigd is op de laatste dag van de kalendermaand.

Artikel II (Inwerkingtreding)

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst en is van toepassing op tijdvakken die aanvangen na inwerkingtreding van deze wet.

De Minister van Financiën,
G. Zalm