

Vergaderjaar 2005–2006

**30 583**

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

**Nr. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 8 september 2006

De vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

### **Algemeen**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wijziging van de Wet op de kansspelbelasting. De huidige Wet op de kansspelbelasting sluit niet meer volledig aan op huidige situatie, nu het thans ook mogelijk is om kansspelen via internet aan te bieden. Met de regering zijn deze leden van mening dat het via een proef gecontroleerd aanbieden van kansspelen op internet past in het beleid om kansspelen te reguleren en te beheersen, kansspelverslaving tegen te gaan, de consument te beschermen en illegaliteit en criminaliteit tegen te gaan. Zij onderstrepen in dat kader wel het belang van het feit dat de toegestane verruiming goed gecontroleerd en gehandhaafd dient te worden. Daartoe is onderhavig wijzigingsvoorstel van grote betekenis. In het licht van de intensivering van het handhavingstraject achten deze leden het wenselijk dat de heffingsmogelijkheden optimaal geregeld zijn. De huidige regelgeving biedt namelijk onvoldoende mogelijkheden om te komen tot een uitvoerbare heffing bij kansspelen via het internet. Dit wetsvoorstel moet daar verandering in brengen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering deze aanscherping van de Wet op de kansspelbelasting ook ziet als een goed instrument om op te treden tegen illegale aanbieders van internetkansspelen. Deze leden juichen dit in principe natuurlijk toe, maar bij hen rijst wel de vraag hoe dat bewerkstelligd wordt. Is de Belastingdienst daadwerkelijk in staat illegale aanbieders actief op te sporen, aan te slaan en vervolgens aan te geven bij justitie? Welke capaciteit is hiermee gemoeid en is de menskracht daartoe wel voor handen? Kan hierop nader worden ingegaan?

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Koopmans (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerk (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Omtzigt (CDA), Van Egenschot (VVD), Irrgang (SP), Willemse-van der Ploeg (CDA) en Vacature (LPF).  
Plv. leden: Rouvoet (CU), Koenders (PvdA), Dittrich (D66), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Vacature (PvdA), Duyvendak (GL), Van Gent (GL), Vacature (algemeen), De Krom (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Mosterd (CDA), De Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Stuurman (PvdA), Schippers (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), De Vries (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van Beek (VVD), Gerkens (SP), Rambocus (CDA) en Eerdmans (LPF).

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de kritiek van de Raad van State. Die Raad adviseert het bestaansrecht van de kansspelbelasting geheel te heroverwegen nu voor dit deel van de internetkansspelen gekozen is voor een verschuiving van het belastingsubject. Ook deze leden constateren een verschuiving van een directe naar een meer indirecte belastingsoort. Werd tot in de jaren 60 nog geheel geheven bij de prijswinnaar, meer en meer wordt van de organisator gevraagd om een deel van de opbrengst af te dragen. Deze leden zijn van mening dat dit een redelijk en maatschappelijk aanvaardbare toepassing van het buitenkansbeginsel niet in de weg staat, op voorwaarde dat de belastingdruk ook echt bij de prijswinnaar gevoeld wordt. Hoe wordt dat op dit moment bewerkstelligd?

De regering heeft bij het Belastingplan 2006 aangegeven dat zij voornemens is kansspelbelasting te gaan heffen over de inleg in plaats van over de prijzen. In dat kader merken leden van de CDA-fractie op dat de meeste Europese landen reeds de inleg belasten en niet de prijzen, zoals in Nederland gebeurt. Alhoewel deze verschillen in heffingssystematiek misschien niet direct hoeven te leiden tot een belemmering van het vrije verkeer van diensten, verdient het in de ogen van deze leden aanbeveling om te streven naar harmonisatie op dit punt. Is het juist dat de herbezinning van de Wet op de kansspelbelasting die de regering in het vooruitzicht heeft gesteld, gericht is op deze harmonisatie? Wanneer kan de Kamer deze herbezinning verwachten en wat zijn de overwegingen om de inleg te belasten in plaats van de prijzen? Kan de regering garanderen dat een ommezwaai van de heffing op prijzen naar inleg geen administratieve lastenverzwaring voor het bedrijfsleven met zich meebrengt?

Tenslotte wijzen de leden van de CDA-fractie op enkele opmerkingen die door de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs naar voren worden gebracht:

- mag, gelet op de huidige stand van het gemeenschapsrecht, wel onderscheid worden gemaakt tussen binnenlandse en buitenlandse organisatoren van een internetkansspel?
- is het wel juist dat bij kansspeldeelnemers in een buitenlands kansspel wordt uitgegaan van een gebruteerd tarief, er vindt immers geen verhaal plaats?

Kan de regering nader ingaan op deze opmerkingen?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot Wijziging van de Wet op de kansspelbelasting. De regering stelt met dit wetsvoorstel een wijziging van de heffingsystematiek voor die betrekking heeft op organisatoren van (illegale) binnenlandse internetspelen, alsmede voor prijswinnaars van buitenlandse internetspelen. Gekozen is voor een systematiek waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen binnenlandse en buitenlandse organisatoren van internetkansspelen en waarbij in het eerste geval ervoor wordt gekozen de organisator de verplichte belasting af te laten dragen en in het tweede geval de in Nederland woonachtige prijswinnaar. De Raad van State heeft er echter op gewezen dat verschillen in heffingssystematiek (tussen deelnemers aan een binnenlandse casino- en internetspelen, de deelnemer aan een buitenlands casinospel en de deelnemer aan een buitenlands internetspel) kunnen leiden tot een belemmering van het vrije verkeer van diensten. De regering heeft beargumenteerd waarom de verschillen die bestaan toch niet discriminatoir zouden zijn. Graag zien deze leden dat de regering ingaat op de vraag of deze verschillen ook aanvaardbaar zijn in het licht van het EG-verdrag en of zij de rechterlijke toets zouden kunnen doorstaan.

De regering stelt dat een in Nederland woonachtige prijswinnaar van een buitenlands internetspel gehouden is belasting te voldoen over het bedrag van de gewonnen prijzen, verminderd met de door hem/ haar gedane inzet. De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de regering voornemens is deze heffing daadwerkelijk te realiseren. De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs stelt in haar brief van 24 augustus 2006 in dit verband zelfs dat «het ervoor moet worden gehouden dat – behoudens uitzonderingsgevallen – de heffing ter zake van buitenlandse internetspelen een dode letter is». Graag vernemen deze leden de reactie van de regering op dit punt.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in het advies van de Raad van State en het nader rapport inzake deze wetswijziging de regering stelt dat indien het onderhavige wetsvoorstel niet zou kunnen worden ingevoerd, er minder goed kan worden opgetreden tegen illegale aanbieders van internetkansspelen. In dat kader vernemen deze leden graag op welke wijze er tot nu toe vorm is gegeven aan het eerder opgestelde plan van aanpak ter bestrijding van illegale internetkansspelen. Welke concrete maatregelen en afspraken liggen er nu en hebben deze al tot goede resultaten geleid?

Tot slot stellen de leden van de PvdA-fractie met de Raad van State vast dat het onderhavige wetsvoorstel een flankerende fiscale maatregel vormt bij het voorstel om aan Holland Casino de mogelijkheid te bieden kansspelen via internet aan te bieden. Graag vernemen zij in hoeverre bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel een continuering van de «pilot» met Holland Casino in de vorm van een permanent aanbod van internetkansspelen een rol heeft gespeeld en of het de verwachting is dat een permanent aanbod op internet vorm krijgt.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel roept de nodige vragen bij hen op, met name over de hoogte van deze belastingen alsmede over de verschillende heffingsregimes.

De regering meldt dat door de snelle opeenvolging van spelen en het (her)inzetten van prijzen, internetkansspelen veel meer te vergelijken zijn met de reguliere tafelspelen die in casino's worden aangeboden dan met bijvoorbeeld loterijen. Deze argumentatie wordt gebruikt om te verklaren waarom voor hetzelfde heffingssysteem is gekozen als bij casino's. Deze leden zijn echter van mening dat kansspelen via internet net zozeer vergeleken kunnen worden met fruitautomaten, aangezien de prijzen daar ook heringezet kunnen worden en spelen elkaar daar ook snel opvolgen. Bovendien duren de spellen op internet korter dan casinospelen en ze betreffen elektronische spellen, in tegenstelling tot casinospelen die «mechanische» spellen zijn (het trekken van een kaart door de Black Jack croupier of het door een croupier inwerpen van een balletje in een rouletteketel). Speelautomaten vallen onder de omzetbelasting en dus ligt het voor de hand om internetspellen ook met omzetbelasting te belasten.

De leden van de VVD-fractie van merken op dat er momenteel honderden sites zijn waarop Nederlanders (illegaal) aan kansspelen kunnen deelnemen. De door de regering voorgestelde proef met een beperkt aantal legale aanbieders moet het makkelijker maken voor de huidige groep spelers om over te stappen naar een legaal alternatief. Deze leden vrezen echter dat het geplande tarief van 40,85% het verschil in winstuitkering voor spelers tussen legale en illegale sites zo groot zal maken, dat de kans dat spelers in groten getale naar deze proefsites zullen overstappen sterk zal afnemen. Dat brengt het welslagen van deze proef onder druk. Hetzelfde geldt bezien van een bedrijfsmatig oogpunt. Door een dergelijk hoog belastingtarief, waar bovenop voor het bedrijfsleven ook nog eens

vennootschapsbelasting komt en waarbij geen verrekening van betaalde omzetbelasting mogelijk is, wordt het rendabel exploiteren van een kansspel op internet praktisch onmogelijk gemaakt en valt niet goed te concurreren met het illegale aanbod, hetgeen nu juist de bedoeling is van de proef. De aan het woord zijnde leden staan, met de Raad van State, daarom kritisch ten opzichte van de hoogte van het voorgestelde tarief. Is de regering bereid de hoogte van de belasting te heroverwegen?

In de memorie van toelichting wordt uitgebreid besproken hoe kansspelbelasting voor spelen via buitenlandse aanbieders belast wordt. Echter, nergens wordt gerept het feit dat deelname aan internetkansspelen via buitenlandse aanbieders in Nederland verboden is. De leden van de VVD-fractie verbazen zich over het weglaten van dit aspect en vragen waarom dit toch zeer belangrijke feit nergens in de memorie van toelichting wordt genoemd. Kan de regering aangeven wat de consequenties zijn van het illegale karakter van deelname aan deze buitenlandse spelen voor de kansspelbelasting? Het is niet waarschijnlijk dat spelers van illegale spellen belastingaangifte zullen doen. Hoe voorziet de regering dat zij deze belastinginkomsten desondanks zal innen?

De leden van de VVD-fractie vragen welk tarief geldt voor spelers die zich in Nederland hebben ingeschreven om deel te nemen aan de Holland Casino-proef en die vanuit het buitenland (bijvoorbeeld tijdens vakantie) spelen. Zijn zij in Nederland kansspelbelasting verschuldigd? Wat is verder de reactie van Brussel op de geplande situatie waarbij er twee heffingsregimes bestaan voor binnenlandse en buitenlandse spelen? De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) concludeert dat dit onderdeel van de wetgeving niet voldoet aan de Europeesrechtelijke normen. Kan de regering aangeven op welke punten zij het met de NOB oneens is en waarom?

De leden van de VVD-fractie constateren dat volgens de regering een heffing over de prijzen bij spelen op internet niet goed toepasbaar is 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». Als echter prijswinnaars en de hoogte van de gewonnen prijzen niet zijn bij te houden, wat kan er dan nog terecht komen van de voornemens om spelers via de voorgenomen internetproef te monitoren opdat kansspelslaving kan worden voorkomen? Is de op te zetten proef voor een of enkele aanbieders dan nog wel wenselijk, wanneer monitoren ten behoeve van een effectieve kanalisering inderdaad onuitvoerbaar blijkt? In haar antwoord op het advies van de Raad van State meldt de regering dat «via internet het geldverkeer plaatsvindt met digitale betalingen die geregistreerd worden, zodat achteraf exact de heffingsgrondslag (prijzen minus gedane inzetten) bepaald kan worden.» Hieruit lijkt toch weer naar voren te komen dat het relatief eenvoudig is het spel continue bij te houden. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nogmaals kan uitleggen of en in welke mate monitoren nu mogelijk is en in hoeverre dit bijdraagt aan de kanalisering van kansspelslaving bij internetgokken.

Volgens de plannen van de regering is de deelnemer aan internetkansspelen alleen direct verantwoordelijk voor het betalen van kansspelbelasting wanneer hij bij buitenlandse aanbieders speelt. Is een deelnemer aan een illegale, niet-buitenlandse internetsite dus ook niet verantwoordelijk voor het betalen van de niet afgedragen belasting? De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat als alleen die speler en niet de aanbieder door justitie wordt aangehouden de speler toch verantwoordelijk moet zijn voor nog niet-betaalde belastingen. Zal in deze gevallen

het overhevelen van kansspelbelasting via internet naar de spelaanbieders inderdaad niet opgaan?

Op het moment zijn vele gebruikers onbekend met het illegale karakter van kansspelen via internet. Het duale systeem waarbij in het geval van binnenlandse aanbieders de aanbieder betaalt en bij buitenlandse aanbieders de speler, zal zeker in het begin niet aan iedereen bekend zijn. Hoe zal aan spelers bekend worden gemaakt wat het heffingsregime is? Het toevoegen van een serienummer zal niet opvallen wanneer een deelnemer gewend is louter via buitenlandse sites te spelen. De leden van de VVD-fractie zijn daarom van mening dat wijdverspreid bekendheid moet worden gegeven aan de wijzigingen in zowel (il)legaliteit van sites als aan de wijze van belastingheffing. Is de regering het daar mee eens en zo ja, hoe denkt zij hier invulling aan te zullen geven?

Met belangstelling hebben de leden van de ChristenUnie-fractie kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

In zijn advies adviseert de Raad van State het bestaansrecht van de kansspelbelasting – als heffing over een incidentele vergroting van financiële draagkracht – opnieuw te bezien in het licht van het verschuiven van de heffing van prijswinnaars naar de organisatoren van kansspelen. Het is goed dat de regering daarop met een uitvoeriger toelichting komt. De leden van deze fractie stemmen in met haar slotopmerking dat het buitenkansbeginsel materieel ten grondslag ligt aan het voorgestelde regime. De daarvoor door de regering genoemde praktische argumenten wegen zwaar voor deze leden. Zoals terecht door de regering gememoreerd is indertijd formeel afstand genomen van het buitenkansbeginsel nadat dit in de praktijk al veel langer verlegd was met o.a. de belastingoverneming door vergunninghoudende aanbieders.

Dat het echter «voorts in overeenstemming met dat buitenkansbeginsel zou zijn dat de vergunninghouder de belasting voor zijn rekening neemt, omdat de mogelijkheid tot overneming immers in de wet verankerd ligt», lijkt echter veel weg te hebben van een cirkelredenering. Wetswijzigingen kunnen immers haaks staan op het beginsel waarop de gewijzigde wet stoelt. Dat de Nederlandse overheid bepaalde kansspelpraktijken gedooft en legitimeert wil dan ook niet zeggen dat het Nederlandse kansspelregime ook coherent is. In verband met de aanstaande behandeling van het hier relevante wetsvoorstel 30 362 (inzake de HC-proef met kansspelen via internet) is het van belang op te merken dat er steeds meer signalen zijn dat de Europese rechter de huidige ontwikkeling van het Nederlandse kansspelbeleid niet lang meer passend zal vinden binnen het zogenaamde restrictieve beleid dat Nederland zegt te voeren. Wanneer de Europese rechter het Nederlandse kansspelbeleid niet langer als coherent waardeert, zal de tot nog toe aangevoerde rechtsgrond voor het onderscheid maken tussen allerlei verschillende kansspelaanbieders wegvallen, hetgeen weer zijn gevolgen zal hebben voor het onderhavige kansspelbelastingbeleid. Graag een reactie van de regering hierop. De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering het gegeven overzicht van overeenkomstige heffingen in de ons omringende landen te actualiseren met in acht neming van de laatste Europese jurisprudentie in deze. Kan de regering nader toelichten waarom de in het wetsvoorstel gekozen heffingssystematiek niet tot strijdigheid zal leiden met het Europees recht, in het bijzonder artikelen 43, 49 en 56 van het EG-verdrag?

Tot slot vragen de leden van de ChristenUnie de regering nogmaals toe te lichten op welke wijze de heffing over prijzen van buitenlandse internetspelen daadwerkelijk toegepast zal worden. Verwijzing naar het genoemde plan volstaat niet. Dat plan van aanpak zou een integraal handhavingstraject ten aanzien van (illegale) kansspelen op internet moeten schragen, maar behelst niet meer dan een simpele (KOI-

)inventarisatie uit 2003 door de KLPD dat indertijd een mooi beginpunt geweest was voor een taskforce. De Minister van Justitie heeft daar echter niks mee gedaan. Genoemd plan is dan ook zo weinig toereikend dat gevreesd moet worden dat de regering de administratieve lasten die gepaard zullen gaan met het vaak lastige vaststellen van de binnenlandse dan wel buitenlandse origine van de betreffende kansspelen danig onderschat. Graag ontvangen deze leden een toelichting van de regering daarop.

De leden van de SGP-fractie hebben in het verslag over wetsvoorstel 30 362 al duidelijk gemaakt reserves te hebben ten opzichte van de voorgestelde proef met kansspelen via internet. Vanuit het oogpunt van eenheid binnen het kansspelbeleid is het echter logisch om ook over de kansspelen via internet belasting te gaan heffen.

Hoewel er in het algemeen voor is gekozen om de heffing aan te laten sluiten bij die over casino's, is er bij buitenlandse kansspelen sprake van heffing over de prijzen. Zoals in de toelichting al duidelijk wordt gemaakt is het bezwaar hiervan bij internetspelen dat het moeilijk is om vast te stellen wat de hoogte van de verschuldigde kansspelbelasting is. Bovendien is het ook erg moeilijk om vast te stellen wie er voor een belastingaanslag in aanmerking komen. Deze leden vragen zich af of die bezwaren niet eveneens gelden voor de mensen die meedoen aan buitenlandse kansspelen. Waarom is er niet gezocht naar een oplossing die belastingheffing niet alleen formeel maar ook materieel mogelijk is? Op welke manier is controle mogelijk?

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het standpunt van de regering dat e-commerce niet onder de kansspelen wordt gerekend. Waarom is deze uitzondering niet opgenomen in de tekst van het wetsvoorstel?

Volgens de regering in het nader rapport is er in dit wetsvoorstel sprake van een wijziging van beperkte omvang. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of deze redenering logisch is. De toelichting spreekt over een opbrengst van € 5 miljoen. Ligt het niet in de lijn der verwachting dat kansspelen via Internet in de komende jaren aan populariteit zullen winnen, mede als gevolg van de legalisering? Kan tevens uiteen gezet worden hoe de verhouding is tussen deze opbrengst en de totale opbrengst van de kansspelbelasting?

### **Budgettaire consequenties en administratieve lasten**

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de toelichting is te lezen dat de budgettaire gevolgen van het voorstel lastig zijn in te schatten, maar dat die «kunnen worden geraamd op een opbrengst van € 5 miljoen». Op welke hoeveelheid gebruikers is deze berekening gebaseerd? Kan een weergave van deze berekening worden gegeven? Wat gebeurt er als het aantal gebruikers en derhalve de opbrengst uit kansspelbelasting de verwachting overtreft?

De aan het woord zijnde leden vragen of het belastingtarief vanwege de hogere inkomsten dan naar beneden toe worden aangepast.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het niet duidelijker is vast te stellen wat de verwachte opbrengst zal zijn. Is de achtergrond hiervan dat een deel van de kansspelen via het buitenland zal plaatsvinden?

## **Artikelsgewijs**

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

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de toelichting melding wordt gemaakt van het feit dat in een aantal gevallen door de winnaar van een buitenlands spel een beroep kan 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. Deze leden vragen om welke gevallen het hier gaat.

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag aan de hand van een berekening een toelichting op de stelling dat 25% kansspelbelasting op elke prijs het brutoresultaat van casino's zou overtreffen. Kan er dan eveneens een overzicht gegeven worden van het verschil in heffing bij de ontvanger van de prijzen en degene die gelegenheid geeft tot kansspelen?

De toevoeging van de prijzen uit buitenlandse internetkansspelen roept bij de leden van de SGP-fractie nog de vraag op of er voor casino's geen vergelijkbare redenering is te houden, hoewel uiteraard de vaste speellocatie een belangrijke factor van verschil is.

De voorzitter van de commissie,  
Tichelaar

De waarnemend griffier van de commissie,  
Nava