

Directie Algemene Fiscale Politiek

de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum
15 oktober 2007

Uw brief (Kenmerk)

Ons kenmerk
AFP 2007-00757 M

Onderwerp
toepassing kansspelbelasting op gokautomaten

Geachte voorzitter,

In het Belastingplan 2008¹ is een uitbreiding van de werking van de kansspelbelasting naar kansspelautomaten opgenomen. Op dit moment worden kansspelautomaten voor de kansspelbelasting uitgezonderd van het begrip "kansspel". Het kabinet heeft voorgesteld om aan die uitzondering per 1 januari 2009 een einde te maken. In de motie-Van Geel² heeft uw Kamer verzocht om deze regeling per 1 juli 2008 in te laten gaan.

Het voorstel heeft veel reactie opgeroepen. Onder andere de organisatie van de speelautomatenbranche en de werkgeversorganisaties MKB-Nederland en VNO-NCW hebben zich tot het ministerie van Financiën gewend om hun standpunt uiteen te zetten. Daarbij is ons een aantal rapporten en adviezen overhandigd. Ik heb toegezegd om deze zorgvuldig te bestuderen en daarna een reactie te geven. Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen heeft de geachte afgevaardigde Weekers verzocht om deze reactie te ontvangen voor de sluitingsdatum van de schriftelijke inbreng met betrekking tot het Belastingplan. Door middel van deze brief voldoe ik aan dat verzoek.

De opmerkingen van de branche vallen uiteen in twee delen: de draagkracht en het aanpassingsvermogen van de sector en de juridische houdbaarheid van de maatregel. Ik zal hieronder afzonderlijk op deze aspecten ingaan.

A. Draagkracht en aanpassingsvermogen van de sector.

In het Belastingplan 2008 is een structurele opbrengst van de maatregel van € 200 mln. opgenomen. Deze opbrengst is het saldo van de meeropbrengst aan kansspelbelasting en de verminderde btw-opbrengst ten gevolge van het overbrengen van de kansspelautomaten naar de kansspelbelasting. Verder is aangenomen dat de van Holland Casino te ontvangen meeropbrengst ten koste zal gaan van de winstafracht aan de staat.

¹ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 205

² Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200, nr.16

De speelautomatenbranche heeft KPMG opdracht gegeven om de mogelijke effecten van de uitbreiding van de kansspelbelasting voor de branche in kaart te brengen³. De branche heeft hieruit een aantal conclusies getrokken. In het onderstaande zal ik mij beperken tot wat in mijn ogen de hoofdlijn van de argumentatie is. Dat betekent dat ik niet op alle cijfers en stellingen van de branche commentaar zal geven. Als bepaalde opmerkingen van de branche ongenoemd blijven, betekent dat slechts dat deze in mijn ogen geen wezenlijke bijdrage aan de argumentatie leveren en houdt dat geen oordeel in over die specifieke redenering en/of de cijfers.

Uit de cijfers die KPMG op verzoek van de branche heeft opgesteld, blijkt dat de bruto winst vóór belastingen van de automatenbranche € 121 mln. bedraagt. Dat bedrag is niet de totale winst die met kansspelautomaten wordt behaald. In de horeca deelt ook de horecaondernemer die de automaten in zijn etablissement plaatst, door de branche ook wel aangeduid als mede-exploitant, in het algemeen in het bruto spelresultaat. Deze winst voor de mede-exploitant is in de berekeningen van de branche als onderdeel van de afdracht aan de mede-exploitant ad € 126 mln. als kostenpost opgenomen. Dit betekent dat de afdracht aan de mede-exploitant moet worden betrokken bij de bepaling van de draagkracht van de sector als geheel.

Belastingen slaan niet altijd effectief neer bij degene aan wie zij worden opgelegd. Bij belastingen op milieugrondslag is het zelfs expliciet de bedoeling dat de belastingen in de vorm van prijsverhogingen worden doorberekend aan de consument. Vanuit deze optiek ligt het voor de hand te veronderstellen dat de hogere belasting op het spelen op een kansspelautomaat ten minste gedeeltelijk kan worden doorberekend aan de speler. Dit zou bij voorbeeld mogelijk zijn door het uitbetalingspercentage van de automaat te verlagen. Spelers die een bepaalde tijd willen spelen moeten dan meer inzetten.

Volgens de branche is deze zienswijze in de onderhavige sector niet houdbaar. Er zijn geen rapporten overlegd waarin het gedrag van automatenspelers bij afnemende winsten empirisch is geanalyseerd. Wel wordt door het NMI aangevoerd dat het uitkeringspercentage van de automaten de afgelopen jaren nauwelijks veranderd is, ondanks een neiging bij de exploitanten tot verlaging van dat percentage. Uit die waarneming wordt geconcludeerd dat de huidige uitkeringspercentages conform de acceptatiegrenzen van de spelers zijn. Ook is in een onderzoek naar kansspelproblematiek in Nederland vastgesteld dat bijna drie kwart van de recreatieve spelers zich een maximum speelbedrag voorneemt. Elf procent legt zich een maximale speeltijd op. Hoe vaak deze voornemens ook daadwerkelijk in praktijk wordt gebracht, meldt het onderzoek niet. Het gaat hierbij om waargenomen spelreferenties die onder invloed van exogene veranderingen kunnen wijzigen.

De spelautomatensector is sterk gereguleerd. Voor verschillende typen automaten zijn regels gesteld met betrekking tot de maximale inzet, de minimale duur van één spel, het minimale uitkeringspercentage en het maximum verlies per uur. Voor alle automaten buiten de casino's geldt een maximum uurverlies van 40 euro per uur, gemiddeld over een periode van 100 uur. Volgens het NMI is dit het kritische punt van de afstelling van de automaten en niet het minimale uitbetalingspercentage dat op 60% ligt. Het NMI merkt hierbij overigens op dat "het gemeten uurverlies een waarde vertegenwoordigt in de meest extreme

³ KPMG: Prinsjesdag 2007: Rapportage betreffende de mogelijke impact van de voorgestelde overheidsmaatregelen op de speelautomatenbranche, 27 september 2007

KPMG: Onderzoek kengetallen speelautomatenbranche Periode 2003-2005 Rapportage, maart 2007

limietsituaties. In de praktijk zullen de gemiddelde waarden meestal lager liggen.”

Een vermindering van het winstniveau door een lastenverzwaring kan behalve door prijsverhoging ook door kostenverlaging worden gecompenseerd. De branche voert aan dat verdere reductie in de variabele kosten niet mogelijk is. In het daartoe aangehaalde KPMG-rapport wordt echter slechts vastgesteld dat de daling van de kosten de laatste jaren sneller is gegaan dan die van de omzet en dat er dus sprake is van kostenreductie. Dat er geen verdere kostenreductie mogelijk is, wordt niet door dat rapport onderschreven.

Tot besluit van dit gedeelte over draagkracht en aanpassingsvermogen, wil ik ingaan op het argument dat deze maatregel de overheid geld zou kosten in plaats van opleveren. Daarbij wordt er onder andere van uitgegaan dat er een derving in btw-opbrengst zal optreden door omzetverlies in de branche. Macroeconomisch gezien zal echter voor zover er sprake is van omzetverlies, geld dat nu in de automatenbranche wordt uitgegeven dan in andere branches worden uitgegeven. Netto levert dat dus meer BTW uit andere sectoren op.

B. Juridische houdbaarheid

Naast (bedrijfs)economische argumenten heeft de branche enkele juridische argumenten voor het voetlicht gebracht.

Door het voorstel in het Belastingplan worden de kansspelautomaten onder het ‘casino-regime’⁴ gebracht. De motivering daarvoor is de sterke vergelijkbaarheid met de casinospelen op de tafel. Verder is het minder van belang sinds wanneer er een onderscheid kan worden gemaakt tussen kansspel- en behendigheidsautomaten. Van belang is dat dit niet mogelijk was toen de uitzondering voor kansspelautomaten werd ingevoerd en dat dit inmiddels wel mogelijk is.

Het van kracht zijn van het casinoregime brengt tevens met zich dat de vrijstelling van € 454 niet van toepassing is. Het Hof 's-Gravenhage heeft dat bevestigd bij uitspraak van 18 september 1995, nr. 93/0118.

In het wetsvoorstel “Wijziging van de Wet op de kansspelbelasting in verband met kansspelen via internet” (nr. 30 583), dat door Uw Kamer op 27 juni jl. met algemene stemmen is aangenomen, wordt voorgesteld artikel 4 van de Wet op de kansspelbelasting aan te passen. Daarmee wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd, maar wordt in lijn met de bovengenoemde hofuitspraak verduidelijkt dat de vrijstelling van € 454 alleen van toepassing is, indien heffing plaatsvindt over de prijzen en derhalve toepassing mist, indien het casinoregime van kracht is.

De branche merkt tevens op dat er in zijn ogen sprake is van strijdigheid met het Europees recht.

Naar mag worden aangenomen wordt hier bedoeld op artikel 401 van de Europese BTW-richtlijn dat een verbod kent om met de omzetbelasting vergelijkbare belastingen in te voeren (dat verbod is er omdat zonder zo'n verbod de harmonisatie zou kunnen worden omzeild). Artikel 401 geeft expliciet aan dat de bepalingen van de richtlijn geen beletsel vormen "voor de handhaving of invoering door een lidstaat van belastingen op spelen en

⁴ Artikel 1, eerste lid, onderdeel a, juncto art. 3, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de kansspelbelasting.

wedenschappen en, meer in het algemeen, van alle belastingen die niet het karakter van een omzetbelasting hebben". Daarbij is het antwoord op de vraag wanneer een (onderdeel van een) belasting "het karakter van een omzetbelasting" heeft, in de jurisprudentie al gegeven (zie bijvoorbeeld de rechtsoverwegingen 20 en 21 van het Hof van Justitie in zaak C-370/95): van een verboden belasting is pas sprake indien die belasting de wezenlijke kenmerken bevat van de BTW (een algemeen karakter, evenredigheid aan de prijs van goederen/diensten, inning in elk stadium van het distributieproces, heffing over de toegevoegde waarde, dat wil zeggen: recht op aftrek). Op basis daarvan heeft het Hof recent een aantal keren geoordeeld dat een - bestreden - belasting te weinig overeenkomsten kent met BTW-heffing, bijvoorbeeld omdat de belasting slechts voor bepaalde producten geldt, omdat slechts één keer in het productie- of distributieproces wordt geheven of omdat er geen recht op aftrek is. Gelet op het vorenstaande ben ik, anders dan de branche, van mening dat van een verboden omzetbelasting geen sprake is.

Ik heb kennis genomen van de opmerking dat de branche door het inzetten van diverse rechtsmaatregelen denkt te kunnen bereiken dat gedurende de tijd dat bezwaar en beroep op lokaal alsmede internationaal niveau aanhangig is geen belastingopbrengsten kunnen worden gegenereerd. Uiteraard staat het een ieder vrij om de gang naar de rechter te maken. Naar mijn oordeel is deze opmerking van de branche niet relevant voor de beoordeling van de juridische aspecten van het wetsvoorstel.

Hoogachtend,
De staatssecretaris van Financiën,

mr. drs. J.C. de Jager