

Directie Algemene Fiscale Politiek

de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20017  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum

Uw brief (Kenmerk)

Ons kenmerk

AFP 2008-00402 M

Inlichtingen

drs. K.A. Heineken

T 070 342 8760

F 070 342 7989

E k.a.heineken@minfin.nl

Onderwerp

Effecten van het Belastingplan 2008 op de bedrijfsvoering van exploitanten van speelautomaten

Geachte voorzitter,

Op 18 december 2007 heeft uw Kamer het Belastingplan 2008 aanvaard. In deze wet is een maatregel opgenomen om de opbrengst van speelautomaten onder het zgn. regime voor casinospelen in de kansspelbelasting te brengen. Tevens wordt het tarief van dit regime verlaagd van 40,85% tot 29%. De ingangsdatum van voornoemde maatregelen is 1 juli 2008. Het kabinet heeft hiertoe besloten, omdat het van mening is dat het vanuit het oogpunt van fiscale gelijkheid niet logisch is kansspelen op automaten anders te behandelen dan casinospelen op tafel. Het betreft soortgelijke spelen op een andere wijze aangeboden. Daardoor ontstaat voor alle kansspelen een consistenter en neutraler regime: alle kansspelen onder de kansspelbelasting en geen onderscheid tussen een casinospel op tafel of op een automaat.

Bij de behandeling van het Belastingplan 2008 in de Eerste Kamer is de motie-Biermans<sup>1</sup> aangenomen. In deze motie spreekt de Eerste Kamer als haar mening uit, dat er, vóór de invoering van genoemde maatregelen, aan de Kamer inzicht moet worden gegeven in de aannemelijke effecten op de bedrijfsvoering van exploitanten van speelautomaten.

Voorafgaand aan de stemmingen over het Belastingplan heeft de heer Essers namens de fracties van het CDA en de PvdA een stemverklaring afgelegd, waarin hij stelt dat wat hem betreft uitvoering van voornoemde motie de inwerkingtreding van het Belastingplan op dit punt niet zal beïnvloeden. In

<sup>1</sup> Kamerstukken I, 2007-2008, 31 205 en 31 206, nr. F

dezelfde verklaring steunde de heer Essers het verzoek om een onderzoek uit te voeren naar dreigende financiële nadelen en grote economische schokken voor de sector voordat de maatregel wordt ingevoerd. Tevens verzocht hij om aandacht te besteden aan de kans dat de clientèle van de huidige legale sector, de illegale sector opzoekt waardoor de legale sector verder in de problemen zou komen.

Tenslotte heeft Uw Kamer bij brief van 9 mei gevraagd naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de motie-Biermans en heeft Uw Kamer bij brief van 21 mei nog enkele aanvullende vragen gesteld.

Met de voorliggende brief geeft het kabinet uitvoering aan de motie-Biermans en gaat het in op de genoemde vragen en toezeggingen.

#### ***Onderzoeken naar de bedrijfseconomische situatie van de bedrijfstak.***

Naar aanleiding van het aannemen van het Belastingplan en de motie-Biermans heeft het kabinet een nadere analyse uitgevoerd van het cijfermateriaal dat bij de opstelling van het Belastingplan 2008 is gebruikt. Daarna zijn nog verschillende nieuwe onderzoeken verschenen. Ook deze zijn geanalyseerd. De bevindingen van deze analyse zijn opgenomen in de bijlage bij deze brief.

Tevens heeft mede naar aanleiding van een brief van de VAN speelautomatenbrancheorganisatie op 27 maart overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de branche. Op 29 januari jl. heeft de minister van Justitie aan de Eerste Kamer toegezegd te zullen informeren naar de beantwoording van deze brief van de VAN.

De bedrijfseconomische situatie van de speelautomatenbranche als geheel is goed en uitgebreid gedocumenteerd. Periodiek laat de brancheorganisatie, de VAN, KPMG Business Advisory Services onderzoek doen naar de omvang, opbouw en ontwikkeling van de speelautomatenbranche. Ten tijde van de opstelling en parlementaire behandeling van het Belastingplan 2008 was 2005 het laatste jaar waarover voor de totale speelautomatenbranche cijfers beschikbaar waren<sup>2</sup>. Deze door KPMG gepubliceerde cijfers vormden de basis voor de berekeningen die zijn gemaakt bij de voorbereiding van het Belastingplan 2008. Inmiddels heeft KPMG ook cijfers over het jaar 2006 gepubliceerd. Op de cijfers uit die publicatie zijn twee nieuwe onderzoeken in opdracht van de branche<sup>3</sup> gebaseerd. Het betreft hier een rapportage van Ernst & Young Transaction Advisory Services (EY-TAS) en één van Berenschot. Voor beide

---

<sup>2</sup> Zie onder andere: KPMG: VAN Speelautomaten Brancheorganisatie, Rapportage betreffende kansspelbelastingmaatregel, 27 november 2007

<sup>3</sup> Ernst & Young: Effect op de ondernemingswaarde als gevolg van de invoering van de kansspelbelasting, maart 2008, en Berenschot: Een kansloze maatregel? Onderzoek naar de effecten van invoering kansspelbelasting op exploitatie van speelautomaten, 15 mei 2008.

rapportages geldt dat zij grotendeels zijn gebaseerd op het cijfermateriaal van KPMG. Er is dus eerder sprake van interpretatie dan van het toevoegen van informatie.

Het rapport van EY-TAS gaat ervan uit dat de exploitatie van het jaar 2006 zonder aanpassingen maatgevend is voor een eeuwigdurende vrije geldstroom en berekent op basis van die geldstroom het effect van de maatregel op de (aandeelhouders)waarde van de bedrijfstuk.

De rapportage van Berenschot construeert op basis van de exploitatie van de totale branche in 2006 een theoretische verdeling van de winstgevendheid over de verschillende bedrijven in de branche. Op basis van deze geconstrueerde verdeling worden uitspraken gedaan over effecten voor individuele bedrijven. Het rapport wijdt daarnaast op basis van andere rapporten een beschouwing aan de mogelijkheid van een toename van de vraag naar en het aanbod van illegale kansspelen. In de bijlage bij deze brief wordt nader ingegaan op de verschillende rapporten.

Daarnaast heeft het ministerie van Financiën ook zelf een uitgebreide interpretatieve analyse uitgevoerd die net als de aanvullende rapporten van de branche op het cijfermateriaal in het KPMG-rapport is gebaseerd. Deze analyse is ook vergeleken met de beide hierboven genoemde aanvullende rapporten. De neerslag van deze analyse treft u aan in deze brief en in de bijlage.

Deze nadere analyse van de bestaande cijfers en de nieuwe cijfers en interpretaties hebben het beeld dat bestond ten tijde van de behandeling van het Belastingplan in de Eerste Kamer niet wezenlijk veranderd. Destijds heeft het kabinet aangegeven dat ook toepassing van het bij nota van wijziging verlaagde tarief van 29% kansspelbelasting op speelautomaten een forse lastenverzwaring voor de sector inhoudt. Dit standpunt van het kabinet was al ingegeven door de beschikbare gegevens van KPMG Business Advisory Services

### ***Weglek naar de illegaliteit?***

Tijdens het debat in de Eerste Kamer heeft de geachte afgevaardigde Essers gevraagd de kans dat de clientèle van de huidige legale sector, de illegale sector opzoekt bij de uitvoering van de motie te betrekken.

Laat voorop staan dat het kabinet een verschuiving van kansspelautomaten naar de illegaliteit ongewenst vindt. De regelgeving van het kansspelbeleid zal onverkort worden gehandhaafd.

De Belastingdienst zal actief toezicht houden en controles uitvoeren op basis van risico-inventarisatie. Gezien het belang van de sector zal de Belastingdienst het beoordelen van de aangiften op een centrale plek gaan concentreren. Hierdoor wordt heel snel duidelijk of en in welke mate zich risico's voordoen. Als dat het

geval is, kan de Belastingdienst snel tot actie overgaan. Bij gesignaleerde risico's zullen gerichte boekenonderzoeken en waarnemingen ter plaatse worden ingesteld. Ik zeg hierbij toe dat— indien nodig — extra capaciteit zal worden ingezet. Voorts zal de branche voldoende en helder worden geïnformeerd. De projectgroep Joker, onder meer belast met de aanpak van illegale casino's, illegale bingo's en illegale pokertoernooien, zal de coördinatie van de aanpak van mogelijke illegale exploitanten op zich nemen en de ontwikkelingen monitoren.

Het ministerie van Justitie is een onderzoek gestart naar de aard en omvang van illegale kansspelen. Een rapportage van de eerste fase van dit onderzoek is in januari 2008 verschenen<sup>4</sup>. Er zijn in principe verschillende vormen van illegaliteit mogelijk, van illegale casino's tot kansspelen via internet. Het handhavingsbeleid is erop gericht deze kansspelen zo veel mogelijk te beperken.

Over illegale casino's zegt genoemde onderzoeksrapportage<sup>5</sup>: "Van illegale casino's wordt momenteel algemeen aangenomen dat zij niet meer bestaan, omdat deze alle zijn opgerold". Speelautomaten in de horeca worden gemiddeld eens in de drie jaar door Verispect (het vroegere IJkwezen) gecontroleerd. Daarbij wordt onder andere gecontroleerd of de automaat overeenstemt met het door de minister van Justitie toegelaten model. De controle van de tellers vindt plaats door de Belastingdienst bij reguliere horecacontroles. Indien blijkt dat er iets niet in orde is, kan de exploitant of de mede-exploitant zijn vergunning verliezen.

Omdat het beeld van het illegale aanbod nog onvolledig is, is het ook moeilijk op dit moment vast te stellen wat de omvang van het illegale circuit is. Het onderzoek naar aard en omvang van de illegale kansspelsector is dit voorjaar de tweede fase ingegaan. De uitkomsten worden eind dit jaar verwacht en zullen dan aan het parlement worden aangeboden.

Het legale kansspelaanbod in Nederland ondervindt concurrentie van kansspelen die (vanuit het buitenland) op internet worden aangeboden. Deze concurrentie wordt nog verhevigd doordat op dit moment de winsten op internetkansspelen niet volgens het casinoregime van de kansspelbelasting kunnen worden belast. Een wetsvoorstel om hieraan een einde te maken is aanhangig bij de Eerste Kamer<sup>6</sup>. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk tot wet verheven wordt. Hierdoor zal naar verwachting de concurrentie van de kansspelsector door internetkansspelen verminderen. Naast justitiële handhaving kan dan ook fiscale handhaving door de Belastingdienst en indien

---

<sup>4</sup> Wilkinson, C., L. Vunderink en P.G.M. van der Heijden: Een slimme gok?, Onderzoek naar de mogelijkheden om de aard en de omvang van illegale kansspelen in Nederland vast te stellen, Ministerie van Justitie, 2008.

<sup>5</sup> op p.19 van het rapport

nodig opsporing door de FIOD-ECD plaats vinden.

### ***Economische effecten voor de branche***

Hierboven is al gememoreerd dat de gelijke behandeling van kansspelautomaten en casinospelen in het Belastingplan 2008 een forse lastenverzwaring voor de sector inhoudt.

De Belastingdienst heeft de invoering van de gewijzigde kansspelbelasting voorbereid. Onderdeel van deze voorbereiding is een voorlichtingscampagne voor de belastingplichtigen over de wijzigingen per 1 juli aanstaande. Bij de uitvoering van de nieuwe regeling zal de Belastingdienst zich, voor zover mogelijk binnen de wettelijke kaders, coulant gaan opstellen. Daarnaast is de Belastingdienst graag bereid om in het kader van horizontaal toezicht afspraken te maken met de branche. Hierbij kan bijv. worden gedacht aan afspraken over toezicht en informatieverstrekking. Mogelijk kan de branche ook actief worden betrokken bij de aanpak van illegale bedrijven in deze sector.

De meeste berekeningen zijn gemaakt uitgaande van gelijkblijvende omzet, kosten en netto opbrengstverdeling. Het is echter niet te verwachten dat de exploitanten van speelautomaten in horeca en speelautomatenhallen hun gedrag niet zullen wijzigen. Het ligt voor de hand dat zij, binnen de bestaande regels en afspraken, zullen zoeken naar mogelijkheden om hun omzet uit te breiden, dan wel hun kosten terug te brengen.

Ook met betrekking tot de economische effecten wil het kabinet bezien of er nadere mogelijkheden zijn. In de eerste plaats door het reeds genoemde tegengaan van oneigenlijke concurrentie door illegale internetkansspelen. Door deze in de kansspelbelasting te betrekken ontstaat er een fiscaal belang waardoor de Belastingdienst en de FIOD-ECD kunnen handhaven. In de tweede plaats door toe te staan dat in speelhallen gespeeld mag worden met tegoeden op chipkaarten (coinless/cashless play). Hierdoor kunnen de kosten van de exploitatie van speelautomaten lager worden, omdat de automaten minder geleegd en bijgevuld hoeven te worden, minder storings- en onderhoudsgevoelig worden, en het risico van criminaliteit afneemt.

In de derde plaats is het kabinet bereid te onderzoeken – indien een dergelijke maatregel op draagvlak kan rekenen binnen de kansspelbranche – of een indexatie van het maximale gemiddelde uurverlies en daarmee samenhangende bedragen uit het Speelautomatenbesluit 2000 mogelijk is. De bedragen in het genoemde besluit zijn niet meer veranderd sinds de invoering van de euro per 1 januari 2002. Sindsdien heeft de inflatiecorrectie in de verschillende

---

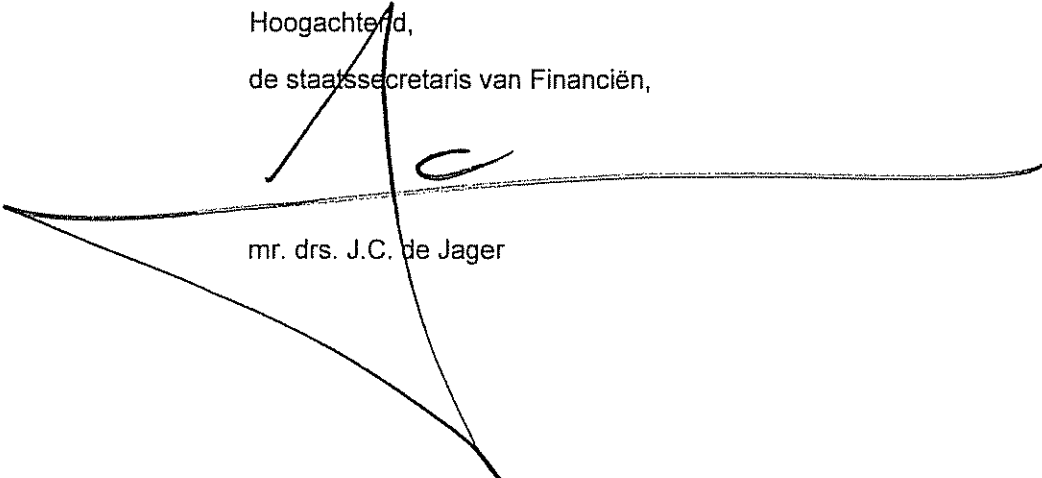
<sup>6</sup> Kamerstukken I, 2007/2008, 30 583, nr. A..

belastingwetten 11,9% bedragen. Door de geldontwaarding is het kansspelbeleid dus sluipenderwijs restrictiever geworden. Bij indexering achteraf zou bij voorbeeld het maximaal gemiddeld uurverlies voor automaten in de horeca op € 45 komen.

Tenslotte zal de Belastingdienst in overleg blijven met de branche over de uitvoering van deze maatregel en mij regelmatig informeren over de concrete gevolgen van de maatregelen uit het Belastingplan in de kansspelbranche.

In de bijlage bij deze brief wordt dieper ingegaan op de bedrijfseconomische situatie van de bedrijfstak en de onderzoeken die na het aannemen van het Belastingplan zijn verschenen.

Hoogachtend,  
de staatssecretaris van Financiën,



mr. drs. J.C. de Jager