

Verslag van bevindingen kansspelautomatensector (april 2012)

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING.....	2
2.	BRANCHEGEGEVENS.....	2
3.	ONTWIKKELINGEN BRANCHEGEGEVENS.....	3
4.	AANPASSING EXPLOITATIEOVEREENKOMSTEN	3
5.	TOEGEZEGDE COMPENSERENDE MAATREGELEN	4
6.	ILLEGAAL AANBOD	4
7.	DE STAND VAN ZAKEN IN DE MET DE BRANCHE OVEREENGEKOMEN PROEFPROCEDURES	4
8.	HET AANTAL FAILLISSEMENTEN BINNEN DE BRANCHE	5
9.	OVERLEG TUSSEN DE BRANCHE EN DE BELASTINGDIENST	5
10.	OVERIGE VOOR DE BRANCHE RELEVANTE ASPECTEN	5
	A. ECONOMISCHE EN MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN	6
	B. KREDIETRISICO'S BINNEN DE BRANCHE	6
	C. BUITENLANDSE AANBIEDERS	7
	D. AANBOD VIA INTERNET	7
	E. NIEUWE KANSSPELHEFFING(EN)	7
	F. BEDRIJFSECONOMISCHE ASPECTEN.....	8

1. Inleiding

Na wijziging van de Wet op de kansspelbelasting vallen kansspelautomaten per 1 juli 2008 niet meer onder het regime van de omzetbelasting, maar onder het regime van de kansspelbelasting. Tijdens de parlementaire behandeling heeft de staatssecretaris toegezegd dat de Belastingdienst hem zal informeren over de gevolgen voor de branche van deze regiemwijziging. Dit verslag dient daartoe. De Belastingdienst heeft zich niet tot taak gesteld om een volledig brancheonderzoek te doen. Hij heeft zich beperkt tot een zo goed mogelijke inschatting van deze gevolgen en besteedt daarnaast aandacht aan een aantal aspecten die tijdens de parlementaire behandeling en het overleg met de branche naar voren zijn gebracht. Een overzicht van de door kansspelexploitanten aangegeven kansspelbelasting en enkele tabellen met relevante branche informatie zijn in de bijlage opgenomen.

2. Branchegegevens

In opdracht van de VAN Speelautomaten Brancheorganisatie (hierna: VAN) heeft KPMG een aantal opeenvolgende jaren onderzoek verricht naar kengetallen binnen de speelautomatenbranche. Uit dat onderzoek blijkt dat er sprake is van een (sterke) fluctuatie van diverse kengetallen. In het gepubliceerde onderzoek over 2003 tot 2006¹ wordt aangegeven dat de nauwkeurigheid van het onderzoek is vergroot en dat de omzetschatting nog slechts een deviatie van 2% op de totale omzet van de amusementscentra kent.

In 2010 is door het Branche Bureau B.V. onder de leden van de VAN een inventariserend statistisch onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen op het gebied van personeel, omzet, winst en verlies en exploitatiekosten. In het rapport is de mate van betrouwbaarheid van de statistische informatie niet vermeld. Bevindingen over de jaren 2007, 2008 en 2009 zijn door de onderzoeker in hoofdlijnen en zonder relevante onderliggende informatie in een rapport opgenomen². Deze informatie is desgevraagd niet door de branche aan de Belastingdienst verstrekt. Vanwege het ontbreken van relevante onderliggende, controleerbare informatie alsmede de onbekende mate van betrouwbaarheid van dit rapport wordt als referentiekader uitgegaan van de onderzoeksgegevens van KPMG over 2006.

Volgens deze KPMG gegevens bedroeg de bruto spelopbrengst³ in 2006 binnen de gehele automatenbranche €1.112 miljoen⁴, waarvan € 355 miljoen door Holland Casino (HC) als spelopbrengst van kansspelautomaten is behaald.

Deze verslaglegging gaat niet in op de ontwikkelingen en opbrengsten van kansspelautomaten binnen Holland Casino. Deze informatie is in de door Holland Casino gepubliceerde openbare jaarverslagen opgenomen.

Op 1 december 2006⁵ stonden er in de (271) *amusementscentra* totaal 14.360 kansspelautomaten en 1.001 meerspelers⁶ opgesteld. Het totaal aantal spelersplaatsen was 20.090, met een gemiddelde bruto spelopbrengst van € 20.142 per kansspelautomaat en € 30.049 per meerspelersplaats. In 2006 bedroeg de totale bruto spelopbrengst binnen deze amusementscentra € 465 miljoen, waarvan € 4 miljoen betrekking heeft op de opbrengst uit behendigheidsautomaten. De kosten en afschrijvingen werden geraamd op € 296 miljoen. De winsten binnen de amusementscentra in 2006 bedroegen € 95 miljoen.

Op 1 december 2006 stonden er binnen 13.966 *horecagelegenheden* totaal 23.478 kansspelautomaten opgesteld met een gemiddelde bruto spelopbrengst per jaar van € 12.545 per

¹ Onderzoek kengetallen speelautomatenbranche periode 2003-2006. KPMG Business Advisory Services B.V. Januari 2008.

² Rapportage Kengetallenonderzoek Speelautomatenbranche 2007, 2008, 2009. Het Branche Bureau B.V. September 2011.

³ De bruto spelopbrengst is het verschil tussen de in een tijdvak ontvangen inzetten en de ter beschikking gestelde prijzen. Dit is ook de heffingsgrondslag voor de kansspelbelasting.

⁴ Uitgegaan wordt van bedragen inclusief de toentertijd van toepassing zijnde omzetbelasting m.b.t. kans- en behendigheidsautomaten.

⁵ De aantallen zijn gebaseerd op de door speelautomatenexploitanten aan de toezichthouder (Verispect) verstrekte informatie per 1 december van dat jaar.

⁶ Een meerspeler is een speelautomaat waarbij op meerdere gekoppelde spelersplaatsen gelegenheid wordt gegeven tot deelname aan hetzelfde spel, bijv. roulette.

kansspelautomaat. In 2006 bedroeg de totale omzet binnen de horeca voor de exploitanten € 150 miljoen, waarvan € 7 miljoen betrekking heeft op de opbrengst uit behendigheidsautomaten. De kosten werden geraamd op € 113 miljoen. De totale winst voor de exploitanten binnen het horecadeel in 2006 bedroeg € 13 miljoen.

3. Ontwikkelingen branchegegevens

Op 1 december 2010 stonden er in de amusementscentra 13.588 kansspelautomaten en 1.769 meerspelers opgesteld. Het totaal aantal spelersplaatsen bedroeg 22.165, een stijging van 11,9% ten opzichte van 2006. Gegevens over kengetallen op het gebied van het aantal opstelplaatsen, (kansspel)automaten en spelersplaatsen is in de bijlage opgenomen. De Belastingdienst heeft geen onderzoek kunnen instellen naar het verloop van de gemiddelde bruto spelopbrengst van die automaten over die jaren omdat de daarvoor noodzakelijke informatie niet beschikbaar is gesteld.

Op 1 december 2010 waren er binnen de horeca 20.226 kansspelautomaten opgesteld, een daling 14,6% ten opzichte van 2006. Uit door de Belastingdienst ingestelde onderzoeken blijkt dat de gemiddelde bruto spelopbrengst van deze automaten in latere jaren € 13.850 bedraagt, wat ten opzichte van 2006 neerkomt op een stijging van 10,4%.

Uit de door exploitanten ingediende aangiften kansspelbelasting van juli 2008 tot en met juni 2011 blijkt dat er, rekening houdende met de seizoensinvloeden, geen sprake is van significante fluctuaties in maandelijkse spelopbrengsten. De cijfers indiceren wel een structurele daling in de bruto spelopbrengst van ongeveer 15% ten opzichte van 2006. Hoewel het door het Branche Bureau opgemaakte rapport minder uitgebreid en statistisch minder betrouwbaar is dan de eerdere rapportages zijn de in het rapport opgenomen kengetallen betreffende de spelopbrengsten in lijn met de bevindingen en berekeningen van de Belastingdienst. Uit de in het rapport voor 2007 weergegeven bruto spelopbrengst blijkt dat ten opzichte van 2006 sprake is van een omzetsdaling van ongeveer 7%. Voor 2009 wordt uitgegaan van een bruto spelopbrengst van € 649 miljoen, wat ten opzichte van 2006 en 2007 neerkomt op een omzetsdaling van respectievelijk 14,2% en 7,7%. De bruto spelopbrengst is eenvoudig op basis van de maandelijks door exploitanten aangegeven kansspelbelasting vast te stellen. Een overzicht van de per maand aangegeven kansspelbelasting is in de bijlage opgenomen.

De gemiddelde jaaropbrengst van de in de horeca opgestelde kansspelautomaten is, zoals uit de door de Belastingdienst ingestelde onderzoeken blijkt, niet gedaald maar vanaf 2006 licht gestegen. De verhoging van de gemiddelde opbrengst is volgens een woordvoerder van de VAN verklaarbaar doordat de minder rendabele kansspelautomaten zijn weggehaald en niet door andere kansspelautomaten zijn vervangen.

Daarentegen moet, gelet op de uit de aangegeven kansspelbelasting te distilleren teruggang, de gemiddelde jaaropbrengst van de in amusementscentra opgestelde kansspelautomaten ten opzichte van 2006 sterk zijn gedaald. Deze daling is voor een (zeer) beperkt deel verklaarbaar doordat het aantal spelersplaatsen binnen de amusementscentra is toegenomen.

4. Aanpassing exploitatieovereenkomsten

Tijdens de met de branche gevoerde gesprekken en ook tijdens de parlementaire behandelingen is herhaaldelijk ter sprake gebracht dat de gewijzigde wetgeving tot problemen tussen exploitanten en mede-exploitanten (opsteller) zou leiden. Lopende contracten moesten namelijk worden opengebroken op het punt van de verdeling van de bruto spelopbrengst en de door de exploitanten te betalen kansspelbelasting. De staatssecretaris van Financiën heeft tijdens de Kamerbehandeling aangegeven dat naar zijn oordeel voor die contractherziening een beroep kan worden gedaan op de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek inzake onvoorziene omstandigheden (art. 6:258) en te zullen monitoren of er in de praktijk daadwerkelijk sprake is van een herverdeling. In een kort geding van een opsteller (eiser) tegen een exploitant, waarbij in het geschil was of de exploitant eerst de kansspelbelasting mag afzonderen alvorens de resterende opbrengst te verdelen, heeft de rechtbank⁷ de eiser in het ongelijk gesteld. Na deze uitspraak heeft deze wijze van herverdeling van de opbrengst niet meer tot noemenswaardige problemen binnen de branche geleid. Volgens

⁷ Rechtbank 's- Hertogenbosch, 5 november 2008, zaaknummer KG ZA08-664 (LJN: BG4760).

vertegenwoordigers van de VAN hebben exploitanten uit bedrijfseconomische overwegingen in veel gevallen afgezien van procedures tot aanpassing van het door de opstellers te ontvangen aandeel in de opbrengst.

5. Toegezegde compenserende maatregelen

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is door het kabinet aangegeven dat er onderzocht zou worden of compenserende maatregelen mogelijk zijn. Dit om de lastenverzwaring voor de speelautomatenbranche als gevolg van de wijziging van het belastingregime voor kansspelautomaten mogelijk te verlichten. Om dit te bewerkstelligen is een voorstel gedaan tot de invoering van nieuwe klassen kansspelautomaten, een cashless play systeem in speelautomatenhallen en betaling door middel van papiergeld en handpay in de horeca en speelautomatenhallen. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft eind juni 2011 een ontwerpbesluit tot wijziging van het Speelautomatenbesluit 2000 in verband met de wijziging van enkele voorwaarden voor de toelating van een model speelautomaat gepubliceerd⁸. Dit voorstel heeft tevens als doel de regelgeving ten aanzien van speelautomaten bestand te maken tegen toekomstige ontwikkelingen, de efficiency en effectiviteit te verhogen en bestaat het voornemen om de vergunningverlening ten aanzien speelautomaten zoveel mogelijk techniek onafhankelijk te maken. Er wordt tevens gestreefd naar een aanzienlijke kostenreductie voor de sector⁹.

6. Illegaal aanbod

Van de door de branche en politiek uitgesproken zorg dat er mogelijk een verschuiving naar de illegaliteit plaats zou gaan vinden is niets gebleken. Vanuit Meld Misdaad Anoniem (MMA), toezichthouder Verispect, het ministerie van Veiligheid en Justitie, de branche en overige externen zijn bij de Belastingdienst slechts enkele meldingen over mogelijk illegaal geplaatste speelautomaten ontvangen. Bij onderzoek is vastgesteld dat er in geen van deze gevallen sprake is van illegale speelautomaten of de plaatsing van speelautomaten zonder vergunning. Uit rapportages van Verispect¹⁰ blijkt dat het aantal aangetroffen illegaal geplaatste kansspelautomaten zeer gering is en per kwartaal niet meer dan enkele stuks bedraagt. Voor de wetswijziging was er ook sprake van het aantreffen van een dergelijk aantal illegale automaten. Van enige uitwijk naar de illegaliteit is op basis van de onderzochte signalen en de informatie van Verispect dan ook geen sprake.

7. De stand van zaken in de met de branche overeengekomen proefprocedures

De VAN heeft na de aanvaarding van het wetsvoorstel aangegeven zich te zullen blijven verzetten tegen de rechtmatigheid van deze wetgeving. In 2008 zijn op het ministerie van Financiën diverse gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers, advocaten en adviseurs van de VAN Speelautomaten Brancheorganisatie. Daarbij is overeengekomen dat zo snel mogelijk verschillende afgebakende proefprocedures bij verschillende rechtbanken zouden worden gestart. De procedures hebben betrekking op de periode juli 2008, waarbij de ingediende bezwaren zich tegen de verschuldigde kansspelbelasting als geheel richten. Bij de voor de proefprocedures met de branche overeengekomen vier casus is sprake van complexe situaties, waardoor veel vertraging in de voorbereiding en behandeling is ontstaan. Op 30 maart 2010 hebben de eerste twee door eiseressen ingediende beroepszaken voor de rechtbank Haarlem gediend. Daarbij zijn door de vertegenwoordigers van de branche nieuwe rechtsvragen ingebracht. De rechtbank heeft op 17 juni 2010 uitspraak gedaan¹¹, waarbij het beroep in beide zaken ongegrond is verklaard. De mondelinge behandeling van de andere twee proefprocedures bij de rechtbank Breda heeft op 23 juni 2010 plaatsgevonden. De ingebrachte geschilpunten waren nagenoeg identiek aan die van de procedures bij de rechtbank Haarlem. Op 8 december 2010 is door de rechtbank Breda in beide zaken uitspraak gedaan¹². Deze uitspraken komen op hoofdlijnen qua motivering overeen met de

⁸ Staatscourant nr.10931 d.d. 23 juni 2011.

⁹ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 19 maart 2011, kenmerk 5686253/11/DSP.

¹⁰ Verispect. Jaarverslagen Toezicht Wet op de kansspelen 2008 - 2010.

¹¹ Rechtbank Haarlem, zaaknummer AWB 09/4601 (LJN: BM8552) en zaaknummer AWB 09/5996 (LJN: BM8557).

¹² Rechtbank Breda, zaaknummer AWB 09/4861 (LJN: BP1987) en zaaknummer AWB 09/4862 (LJN: BP1913).

uitspraken van de rechtbank in Haarlem. Ook de rechtbank Breda heeft het beroep in beide zaken ongegrond verklaard.

Gedurende de voorbereidingen en de behandelingen ter zitting bleek er tussen belanghebbenden en de Belastingdienst op belangrijke punten geen overeenstemming over het onderliggende feitencomplex te bestaan, waardoor het team cassatie van het ministerie van Financiën negatief heeft beslist op het verzoek van de branche om tot sprongcassatie over te gaan. Inmiddels is in alle procedures hoger beroep ingesteld. Punt van aandacht en zorg is dat een toenemend aantal exploitanten aangeeft zich niet aan de uitspraken te zullen conformeren.

8. Het aantal faillissementen binnen de branche

Door de branche is in gesprekken en berichtgeving in de media aangegeven dat de invoering van de kansspelbelasting voor kansspelautomaten tot een groot aantal faillissementen van exploitanten zal leiden. Ook tijdens de parlementaire behandeling is deze zorg geuit. Op basis van onderzoek door de Belastingdienst is vastgesteld dat er in de periode juli 2008 tot en met juni 2011 binnen de kansspelautomatenbranche relatief gezien sprake is van een gering aantal faillissementen. In deze periode zijn elf (van de ruim 600) exploitanten van speelautomaten failliet gegaan. In één geval gaat het om een faillissement van juli 2008, waarbij de oorzaak in de periode voorafgaande aan de wetwijziging is gelegen. Voorts is er het faillissement van een amusementscentrum waarin de gemeente, samen met de ontwikkelaar niet heeft waargemaakt wat is beloofd en de omgeving van de lokaliteit niet de publiekstrekker is geworden die destijds aan de ondernemer is voorgehouden¹³. Daarnaast betreft het negen andere exploitanten, waarvan er vier wel een vergunning hadden, maar geen kansspelautomaten (meer) exploiteerden. De vijf overigen exploiteerden gezamenlijk slechts 35 kansspelautomaten en kunnen als (zeer) kleine ondernemers worden gekwalificeerd. Daarnaast kon ook een importeur, tevens groothandel, spelontwikkelaar en grootste aanbieder van automaten voor de horeca niet meer aan zijn financiële verplichtingen voldoen en heeft de bedrijfsactiviteiten gestaakt. Uit openbare informatie¹⁴ blijkt dat de woordvoerder van de leverancier het faillissement toeschrijft aan een omzetzdaling van 50% ten gevolge van de invoering van de kansspelbelasting en de gevolgen van het rookverbod. De betreffende leverancier heeft na het faillissement een doorstart gemaakt met 15 van de 25 medewerkers. Hierbij werd verwacht dat "de vraag naar fruitautomaten weer (zal) stijgen als de economie aantrekt"¹⁵

Er is met betrekking tot de kansspelbelasting sprake van een beperkt aantal meldingen betalingsonmacht, hetgeen de verwachting wekt dat het aantal faillissementen in de nabije toekomst niet substantieel zal stijgen.

9. Overleg tussen de branche en de Belastingdienst

Zowel vóór als na invoering van de nieuwe wetgeving zijn gesprekken gevoerd tussen bestuursleden van de VAN en medewerkers van het ministerie van Financiën en de Belastingdienst. Daarbij is ingegaan op de punten welke vanuit de branche zijn ingebracht en zijn enkele algemene afspraken gemaakt over de door alle partijen te volgen handelwijze bij de heffing en inning van kansspelbelasting. Ook zijn concrete afspraken gemaakt over de wijze waarop de door de branche aangevoerde rechtsvragen in landelijke proefprocedures aan de orde zou komen.

Afgelopen jaren heeft meerdere malen afstemming plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van de branche en medewerkers van de Belastingdienst. Waar nodig en nuttig is schriftelijk of mondeling informatie verstrekt.

In 2010 en 2011 hebben medewerkers van het ministerie van Financiën en de Belastingdienst regelmatig overleg gevoerd en waar mogelijk afspraken gemaakt over lopende zaken/problemen met vertegenwoordigers van de VAN.

10. Overige voor de branche relevante aspecten

In diverse gesprekken tussen de branche en de Belastingdienst zijn de volgende specifieke aandachtspunten naar voren gebracht.

¹³ De Almare, 23 april 2009.

¹⁴ Brabants Dagblad, 13 mei 2009.

¹⁵ NRC 5 juni 2009

A. Economische en maatschappelijke ontwikkelingen

De kansspelautomatensector is een dynamische branche, waarbij vele economische aspecten en ontwikkelingen van invloed zijn op de omzetten en winstgevendheid. Tijdens de parlementaire behandeling, in publicaties, in uitlatingen van de branche en in de diverse procedures en gesprekken komt een aantal van deze aspecten bij herhaling naar voren. De mogelijke gevolgen van het rookverbod en de economische crisis zijn in dit kader met name van belang.

Rookverbod

Ten opzichte van eerdere jaren lijkt er sprake te zijn van een structurele daling in de bruto spelopbrengst. Omdat geen wetenschappelijk onderzoek heeft plaatsgevonden is niet bekend in hoeverre deze daling het directe gevolg is van het per 1 juli 2008 ingestelde rookverbod. Uit publicaties blijkt overigens wel dat er in andere landen en staten¹⁶ sprake is van inkomstendalingen, welke concreet worden toegeschreven aan de effecten van het in de betreffende landen ingestelde rookverbod. Uit de publicaties blijkt ook dat de omzetten in daarop volgende jaren weer langzaam toenemen. Na de invoering van het rookverbod is in Nederland een toename van de totale bruto spelopbrengst binnen de kansspelautomatenbranche tot het oude niveau (nog) niet vastgesteld.

Economische crisis

Een daling van de omzet van de kansspelautomatenbranche als gevolg van de economische crisis blijkt niet uit de aangiftegegevens van de branche. De maandelijkse aangiften kansspelbelasting (en daarmee de bruto spelopbrengst) vanaf het moment dat de economische crisis zich manifesteerde (najaar 2008) vertonen geen significante daling ten opzichte van de direct daaraan voorafgaande maanden en past in het beeld van de seizoensinvloeden.

Toelating kansspelautomaten

De minister van Veiligheid en Justitie geeft voor op de Nederlandse markt toegelaten modellen (kansspel)automaten een 'verklaring van toelating' af en maakt daarvan melding in de Staatscourant. Nadat het aantal toegelaten nieuwe kansspelautomaten in 2008 en 2009 sterk is gedaald is er in 2010 sprake van een aanzienlijke stijging. De stijging in 2010 lijkt veroorzaakt door een voorgenomen wijziging op het gebied van de toelatingscriteria, waardoor veel "oudere" apparaten ter keuring zijn aangeboden. In het eerste halfjaar van 2011 blijken overigens significant minder kansspelautomaten ter keuring te zijn aangeboden.

Plaatsing (nieuwe) kansspelautomaten

Uit de door exploitanten aan Verispect verstrekte informatie over het aantal opgestelde kansspelautomaten blijkt dat het aantal spelersplaatsen binnen de amusementscentra vanaf 2006 is toegenomen en het aantal spelersplaatsen binnen de horeca is afgenomen. Per saldo is het aantal spelersplaatsen toegenomen.

Uit de jaarverslagen van Verispect blijkt dat het aantal merktekens dat voor 'ombouwkits' en nieuwe kansspelautomaten in amusementscentra en horecagelegenheden is afgegeven in 2008 en 2009 sterk is gedaald. In 2010 is er sprake van een aanzienlijke stijging. Een overzicht van de per jaar afgegeven merktekens is opgenomen in de bijlage.

B. Kredietrisico's binnen de branche

In opdracht van de VAN heeft Het Branche Bureau in 2010 een onderzoek ingesteld naar de incassorisico's en debiteurenontwikkelingen bij exploitanten van kansspelautomaten¹⁷. In dit rapport wordt aangegeven dat de resultaten in technische zin niet als statistisch representatief, maar wel als een realistische weergave van de werkelijkheid kunnen worden beschouwd.

¹⁶ Zoals Zweden, Delaware en Victoria.

¹⁷ Rapportage Onderzoek betalingsgedrag debiteuren en Incassorisico Horeca Exploitatie. Het Branche Bureau B.V. 31 mei 2010.

Uit de door de respondenten opgegeven debiteurenontwikkeling blijkt in 2009 een toename van het aantal openstaande vorderingen ten opzichte van het jaar daarvoor. Het totaalbedrag aan openstaande vorderingen bij alle speelautomatenexploitanten met opsteladressen in de horeca blijkt met 21,7% toegenomen tot ongeveer € 8,5 miljoen. Van het totale debiteurenbedrag heeft 82% betrekking op voorliggende jaren. De toename van het percentage aan openstaande vorderingen in relatie tot de bruto spelopbrengst per jaar is derhalve gering en ligt niet boven wat in andere branches gebruikelijk is.

Uit het rapport van het Branchebureau en door de VAN verstrekte informatie blijkt dat de relatie met de opsteller c.q. het behoud van de opstelplaats prevaleert en dat niet of nauwelijks tot incassomaatregelen wordt overgegaan. Daarbij hoopt men op termijn de vordering (deels) te kunnen innen en voorkomt men dat na een eventueel faillissement de opvolgende opsteller met een andere exploitant in zee gaat.

Ten aanzien van de niet (direct) ontvangen spelopbrengsten geldt dat de exploitanten de betreffende bruto spelopbrengsten in hun aangiften dienen op te nemen en de ter zake verschuldigde kansspelbelasting dienen af te dragen. Daardoor ontstaat voor hen een tijdelijk of blijvend nadeel. De Belastingdienst ontvangt vanuit de branche in toenemende mate signalen dat niet ontvangen opbrengsten een steeds groter probleem vormen en dat de ter zake verschuldigde kansspelbelasting door een aantal exploitanten niet in hun aangiften wordt opgenomen en dus ook niet door hen wordt afgedragen.

C. Buitenlandse aanbieders

Tot de wetwijziging in 2008 was geen vergunning¹⁸ verleend aan in het buitenland gevestigde exploitanten. Thans is een tiental exploitanten met een buitenlands vestigingsadres als vergunninghouder bekend. Daarvan exploiteert een aantal (nog) geen kansspelautomaten. Geconstateerd is dat de compliance van buitenlandse exploitanten relatief gezien aanzienlijk minder is. De ontwikkeling inzake buitenlandse exploitanten wordt daarom nauwlettend door de Belastingdienst gevolgd.

D. Aanbod via internet

Op basis van het rapport "Legalisatie van kansspelen via internet"¹⁹ heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in een brief aan de Tweede Kamer²⁰ aangegeven dat door middel van een openbare en transparante procedure vergunningen worden verleend voor kansspelen via internet. Daarbij wordt rekening gehouden met de integriteit en handelwijze van geïnteresseerde partijen en de verhouding tussen fysiek en online kanspelaanbod.

De kansspelautomatensector verwacht dat een legalisering van via internet aangeboden kansspelen tot zowel een uitbreiding als een verschuiving binnen de gehele (huidige land-based) kansspelmarkt zal leiden en dat bij een extra binnenlands online aanbod van "virtuele kansspelautomaten" de opbrengsten van de in de speelcasino's, de speelautomatenhallen en de in de horeca opgestelde kansspelautomaten verder onder druk komen te staan.

E. Nieuwe kansspelheffing(en)

In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de Kansspelautoriteit²¹ wordt voorgesteld om onder de naam kansspelheffing een heffing in het leven te roepen ter bestrijding van en ten hoogste tot de omvang van de geraamde kosten van de kansspelautoriteit. Op basis van het per automaat voorgestelde tarief komt dit voor de kansspelautomatenbranche (exclusief Holland Casino) neer op een jaarlijks bedrag van

¹⁸ Op grond van de Wet op de kansspelen is voor de exploitatie van kansspelautomaten een door het ministerie van Veiligheid en Justitie (thans nog Economische zaken) afgegeven exploitatievergunning vereist.

¹⁹ Legalisatie van kansspelen via internet. Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet. Augustus 2010.

²⁰ Brief van 19 maart 2011, kenmerk 5686253/11/DSP.

²¹ Kamerstuk32264 dd. 22 december 2009

ongeveer € 2.7 miljoen. De Tweede Kamer heeft in 2011 een motie²² aangenomen waarin de regering wordt verzocht de wenselijkheid en haalbaarheid te onderzoeken van een door de kansspel aanbieders te financieren fonds waaruit de kosten van de behandeling van kansspelverslaafden gefinancierd kunnen worden. De voorgestelde kansspelheffing en de voorgestelde financiering van een fonds ter bestrijding van de kansspelverslaving leiden voor de branche tot een beperkte verhoging van de administratieve lasten en een verdere verzwaring van de financiële lasten

F. Bedrijfseconomische aspecten

Gewijzigde omstandigheden zoals de gevolgen van het rookverbod en de economische ontwikkelingen, maar ook grote verschillen tussen de diverse ondernemingen en de wijze waarop zij geanticipeerd, dan wel gereageerd hebben op de diverse ontwikkelingen, maken het moeilijk om op eenvoudige wijze een vergelijking te maken tussen de bruto spelopbrengsten en de winsten vóór en na de invoering van het kansspelbelastingregime. In 2006, ten tijde van het regime van de omzetbelasting, is de totale winst binnen de kansspelautomatenbranche door KPMG berekend op € 108 miljoen (voor belastingen). De kansspelautomatenbranche heeft bij de wetsbehandeling en in procedures aangegeven dat onder het huidige regime van de kansspelbelasting geen rendabele exploitatie mogelijk is. Uitgaande van de gegevens, zoals deze bij het onderdeel relevante bedrijfsgegevens zijn opgenomen, is ceteris paribus 2006 de totale winstgevendheid vervallen.

Bij de parlementaire behandeling²³ is bij de bespreking van het kansspelbeleid als randvoorwaarden bij het voorkomen van illegaliteit uitgegaan van een bepaalde mate van legaal aanbod en de waarborg van een rendabele exploitatie. In de beleidsbrief²⁴ speelautomaten wordt daarover het volgende gesteld: *“De speelautomatensector heeft echter een aantal voor de kansspelsector bijzondere kenmerken, zoals de commerciële exploitatie door een groot aantal bedrijven. Dit vraagt extra aandacht voor bepaalde uitgangspunten, zoals de handhaafbaarheid van de regelgeving en het mogelijk maken van een rendabele exploitatie van legaal aanbod. Beide zijn immers noodzakelijke voorwaarden voor de kanalisatiegedachte, één van de uitgangspunten van het kansspelbeleid.”*

Berekeningen welke aan het wetsvoorstel ten grondslag lagen gaan uit van de veronderstellingen dat door aanpassingen van bedrijfsvoeringen en contracten, het afstoten van “verliesgevendende” activiteiten en kostenreducties na wijziging van de Wet op de kansspelbelasting een rendabele exploitatie mogelijk zou moeten zijn.

Bij de aan de wetgeving ten grondslag liggende berekeningen is geen rekening gehouden met enerzijds mogelijke compenserende maatregelen en anderzijds nieuwe kansspelheffingen en een mogelijk structurele daling van de bruto spelopbrengst. Daarnaast zijn bij de berekeningen de herzieningsbedragen van de omzetbelasting buiten beschouwing gelaten. Het gaat daarbij om ongeveer € 43 miljoen aan eenmalige lasten die op basis van de herzieningsregels over een periode van vier jaar (roerende investeringsgoederen) en negen jaar (onroerende investeringsgoederen) gespreid terugbetaald moeten worden. De effecten van de lagere winstbelastingen (inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting) zijn eveneens buiten beschouwing gebleven.

Er kan een vergelijking gemaakt worden tussen de oude situatie (regime omzetbelasting) en de nieuwe situatie (regime kansspelbelasting) op basis van diverse scenario's. Een berekening (ceteris paribus 2006) geeft indicatief aan dat er in dergelijke gevallen sprake zou zijn van een verlies van respectievelijk € 22 miljoen bij een omzetsdaling van 5%, en € 44 miljoen bij een omzetsdaling van 10%. Door de branche worden soortgelijke berekening met enigszins afwijkende uitkomsten gepresenteerd. Deze verschillen zijn verklaarbaar en terug te voeren

²² 32 264 Wijziging van de Wet op de Kansspelen in verband met het instellen van de kansspelautoriteit. Nr.12 Motie van het lid Van Gent CS, voorgesteld op 7 september 2011

²³ Wijziging van de Wet op de kansspelen (speelautomaten), vergaderjaar 1997-1998, 25727, nr. 3, MvT, pag. 4.

²⁴ Beleidsbrief speelautomaten van 19 mei 2005 (5333548/05/DSP), pag. 2/23 eerste alinea.

op het feit dat de berekeningen van de branche op onderdelen wat minder nauwkeurig zijn.

Bij deze vergelijking is er geen rekening mee gehouden dat bedrijfsvoeringen en contracten zijn aangepast, verliesgevende activiteiten zijn afgestoten en waar mogelijk kostenreducties en versnelde afschrijvingen hebben plaatsgevonden. Concrete informatie over de totale aard en omvang van de kostenreducerende maatregelen en versnelde afschrijvingen is echter niet aanwezig. Zo wordt in het rapport van het Branchebureau aangegeven dat het aantal personeelsleden ten opzichte van 2006 met bijna 13% is afgenomen. De financiële gevolgen daarvan zijn echter niet verder uitgewerkt. Met betrekking tot informatie over kostenreducties zijn desgevraagd door de branche geen onderliggende gegevens verstrekt. Vanuit de branche wordt voorts geen medewerking verleend aan de verificatie van de door hen in procedures en bij het ministerie van Financiën aangedragen berekeningen. De Belastingdienst is dan ook niet in staat geweest zich daar een oordeel over te vormen.

Bijlage

Aantal opstelplaatsen, (kansspel)automaten en spelersplaatsen:

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aantal automatenhallen	279	271	273	269	270	272
Aantal behendigheids-automaten (TB)	935	873	744	647	654	540
Aantal meerspelers	720	919	1.062	1.369	1.368	1.769
Aantal spelersplaatsen meerspelers	4.455	5.313	6.139	7.285	6.408	8.577
Aantal kansspelautomaten (TS)	14.605	14.500	14.442	14.308	13.862	13.588
Totaal aantal spelersplaatsen	19.013	19.813	20.581	21.593	20.270	22.165
Horeca aantal opstelplaatsen	18.722	17.803	16.900	15.704	14.714	13.538
Aantal behendigheids-automaten (TB)	8.786	8.204	7.392	6.424	5.639	4.811
Aantal kansspelautomaten (TH)	24.237	23.682	22.453	22.478	20.815	20.226

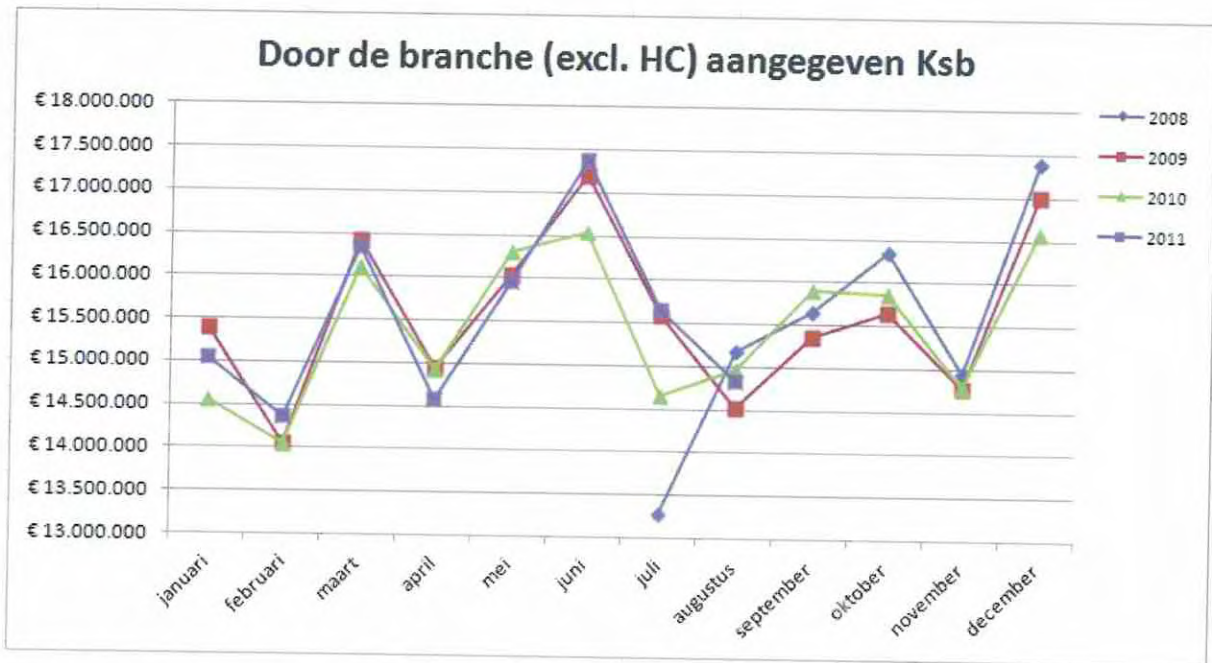
Bron: Jaarverslagen Verispect 2005 – 2010.

Aantal verklaringen van toelatingen en aantal verkochte (kansspel)automaten, inclusief ombouwkits en meerspelers:

Jaar	TS Toelating	TS Verkoop	TH Toelating	TH Verkoop	TB Toelating	TB Verkoop
2005	35	2.365	18	4.144	17	566
2006	29	2.495	36	4.380	17	548
2007	15	1.742	11	3.945	11	423
2008	22	1.310	8	2.808	20	368
2009	15	1.285	12	2.676	23	430
2010	38	1.481	26	3.032	20	284

Bron: Jaarverslagen Verispect 2005 - 2010.

Overzicht van de door exploitanten (exclusief Holland Casino) per maand aangegeven kansspelbelasting:



Bron: Belastingdienst, applicatie kansspelbelasting.

Per 1 juli 2008 is de kansspelbelasting voor kansspelautomaten ingevoerd. Een deel van de exploitanten heeft voor juli 2008 geen aangifte ingediend, maar de kansspelbelasting voor juli 2008 in de aangiften van latere maanden verwerkt. De grafiek van 2008 geeft dan ook een enigszins vertekend beeld. Uit de grafiek blijkt dat er kennelijk sprake is van seizoensinvloeden. Op basis van de aangegeven kansspelbelasting kan worden geconcludeerd dat vanaf juli 2008 de jaarlijkse bruto spelopbrengst gemiddeld ongeveer gelijk is gebleven.