

Vergaderjaar 2024–2025

24 557

Kansspelen

33 996

Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand

36 602

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2025)

Nr. 272

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2025

Via de motie van het lid Inge van Dijk (motie Inge van Dijk c.s.)¹ heeft uw Kamer bij de behandeling van het Belastingplan 2025 de regering verzocht om voor de Voorjaarsnota in kaart te brengen wat de verschillende opties en uitvoeringsimplicaties zijn voor tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting. Naar aanleiding van deze motie zijn vier varianten uitgewerkt. Kort samengevat ben ik geen voorstander van tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting, maar heb ik uiteraard ondanks dit standpunt toch een aantal opties verkend. In deze brief neem ik u eerst graag mee in de context van het onderzoek en het gevolgde proces. Vervolgens ga ik in op de onwenselijkheid van tariefdifferentiatie in het algemeen. Als laatste geef ik een korte toelichting op de uitgewerkte opties. Een uitgebreidere uitleg en een aantal fiches vindt u in de bijlage van deze brief.

Aanleiding en proces

Uw Kamer heeft bij herhaling aandacht gevraagd voor tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting. Voorbeelden hiervan zijn twee moties van het lid Inge van Dijk² en een verzoek in het amendement van de leden Erkens en Stoffer.³ De aanleiding voor de laatste motie (motie-Inge van Dijk c.s.) die opriep tot tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting was het Belastingplan 2025, waarin een verhoging van de kansspelbelasting in twee stappen staat (34,2% per 2025 en 37,8% per 2026).⁴ Een overweging bij deze motie was dat door de verhoging van de kansspelbelasting mogelijk een lagere afdracht aan goede doelen en sport zou ontstaan. Differentiatie

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 109.

² Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 109 en Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 81.

³ Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 111.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 3.

zou hierbij dan ook gericht moeten zijn op een verlaging van de belasting voor afdragende aanbieders, en een verhoging bij de overige aanbieders. Bij eerdere debatten is door de Kamer daarnaast gevraagd om differentiatie op 1) basis van het risico op verslaving en 2) het onderscheid tussen online kansspelen en landgebonden kansspelen (bijvoorbeeld casino's en speelautomaten).

Door de grote en aanhoudende interesse van uw Kamer in het thema tariefdifferentiatie binnen de kansspelbelasting heb ik ervoor gekozen om de uitwerking van de motie-Inge van Dijk c.s. zeer grondig aan te pakken, en daarbij ook de kanspelsector, goede doelen- en sportsector, en ervarings- en verslavingsdeskundigen te betrekken. Eerst zijn ambtelijk vier denkrichtingen of varianten verkend. Deze zijn in twee groeps gesprekken en meerdere individuele gesprekken voorgelegd aan de hiervoor genoemde sectoren. Vanuit die gesprekken kwamen van verschillende partijen suggesties voor een vijfde variant. Deze alternatieve variant wordt toegelicht onder het kopje *uitgewerkte opties*.

Naast de kansspelbelasting hebben kansspelaanbieders ook te maken met wet- en regelgeving vanuit het kansspelbeleid, dat valt onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris Rechtsbescherming. Op 14 februari jongstleden heeft hij uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop hij invulling zal geven aan het kansspelbeleid met een aangepaste visie op kansspelen vanwege nieuwe inzichten naar aanleiding van de evaluatie Wet kansspelen op afstand.⁵ Kort gezegd zijn er de afgelopen tijd veel ontwikkelingen geweest op het gebied van kansspelbeleid en op het gebied van kansspelbelasting. Dat heeft (ook financieel) invloed gehad op de kansspelaanbieders. Een centraal uitgangspunt en doel van het kansspelbeleid is het beschermen van burgers tegen kansspelgerelateerde schade, zoals schulden- of verslavingsproblematiek. Ook wordt kansspelgerelateerde criminaliteit tegengegaan en wordt deelname aan illegaal spel verhinderd en bestreden. Het kansspelbeleid zorgt voor een passend aanbod op een legale markt met een veilig en verantwoord aanbod op een hoog beschermingsniveau. Deze doelstellingen betekenen dat naarmate er sprake is van meer risico's op schade door deelname aan kansspelen, er sterkere maatregelen genomen worden (risicogericht beleid) en meer beperkingen worden opgelegd.

Onwenselijkheid tariefdifferentiatie in het algemeen

Het kabinet is geen voorstander van tariefdifferentiatie binnen de kansspelbelasting. Daar is een aantal redenen voor. Ten eerste is tariefdifferentiatie strijdig met het uitgangspunt van dit kabinet dat het belastingstelsel vereenvoudigd moet worden. Een nieuwe fiscale regeling toevoegen ligt daarom niet in de rede, tenzij aan specifieke voorwaarden voldaan wordt.⁶ Gelet op de nadelen van tariefdifferentiatie wordt hieraan niet voldaan. Ten tweede biedt tariefdifferentiatie geen garantie dat de afdrachten aan goede doelen en sport op peil blijven. Ook is de belastingdruk voor loterijen nu al relatief laag ten opzichte van andere kansspelaanbieders. Een lager tarief voor loterijen zou dit fiscale voordeel nog meer uitbreiden. Ten derde is tariefdifferentiatie niet in lijn met het kansspelbeleid, vanwege de verwachte druk die dit zou leggen op financiële mogelijkheden van vergunde aanbieders om de bescherming van spelers tegen kansspelschade te verbeteren. Een deel van de aanbieders wordt immers (wanneer budgetneutraliteit randvoorwaarde is) geconfronteerd met een hogere kansspelbelasting. Vergunde aanbieders zullen door de hogere belasting mogelijk meer inkomsten willen genereren en daarvoor

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 24 557, nr. 245.

⁶ Kamerstukken 2024/25, 32 140, nr. 210.

meer reclame maken, meer instrumenten inzetten om de consument te bewegen tot uitgaven en minder investeren in maatregelen ter bescherming, waardoor de bescherming tegen onmatig speelgedrag in het geding kan komen. Een zwaardere belasting voor deze spellen met een hoogrisicokarakter zou er voorts toe kunnen leiden dat illegaal aanbod attractiever wordt, waardoor spelers daar gaan spelen en er helemaal geen bescherming is. Indien het wenselijk is om bepaalde beleidsdoelen te behalen, bijvoorbeeld het beschermen van spelers, ligt het ook meer in de rede om aanpassingen te doen in het kansspelbeleid en niet het aanpassen van de kansspelbelasting. De Staatssecretaris Rechtsbescherming heeft in de eerder genoemde brief van 14 februari 2025 ook een wijzigingsvoorstel aangekondigd, waarbij sprake is van sturing op de mate van risico's van specifieke kansspelproducten, waarbij voor de meest risicovolle kansspelen aan aanscherping van wet- en regelgeving wordt gewerkt. Ten vierde betreft tariefdifferentiatie in elke vorm een structuurwijziging die ook wat zal vragen van de IV-capaciteit van de Belastingdienst. Naar huidige inzichten biedt het portfolio van Overige Middelen tot 2030 geen ruimte voor nieuwe beleidswensen, in verband met de inpassing van diverse beleidswensen, moderniseringstrajecten en groot onderhoud. Ten vijfde leidt elke vorm van afbakening tot afbakeningsproblematiek. Als daar ook nog een verschil in belastingdruk aan gekoppeld is, betekent dit dat er ook een financiële prikkel is om producten zo aan te passen of te bedenken dat zij onder het lage tarief vallen. Daarmee zal voor de Belastingdienst ook op het vlak van toezicht de complexiteit toenemen. Ook bestaat er de kans dat vergunde kansspeelaanbieders een prikkel krijgen om risicovollere kansspelen onder de noemer van risicoarme loterijen te brengen. Als laatste is er bij tariefdifferentiatie een risico op ongeoorloofde staatssteun. Dit betekent niet dat tariefdifferentiatie altijd strijdig is met Europese staatssteunregels, maar wel dat hiervoor een zeer sterke onderbouwing gegeven moet worden en een goedkeuringstraject bij de Europese Commissie moet worden gevolgd.

Daar komt nog bij dat het benoemde doel uit de motie (steun aan goede doelen en sport op peil houden) een relatief beperkt financieel belang inhoudt, afgezet tegen de totale omvang van de kansspelbelasting. Als er sprake is van een maatschappelijk doel waarvan het wenselijk wordt geacht dat hiervoor (publieke) financiering komt, dan ligt het meer in de rede hiervoor andere (meer directe) instrumenten aan te wenden, bijvoorbeeld een subsidie. In de consultatie is hier tegenin gebracht dat het voor goede doelen meerwaarde heeft een gediversifieerde inkomstestroom te hebben en hierdoor minder afhankelijk te zijn van (directe) subsidies. Ook zijn er goede doelen die principieel geen subsidie aannemen, maar wel bijdragen vanuit loterijen.

Uitgewerkte opties

Naar aanleiding van de eerste motie van het lid Inge van Dijk over tariefdifferentiatie is het kabinet eerder uitgebreider ingegaan op een «eenvoudige» vorm van tariefdifferentiatie, waarbij simpelweg het tarief voor een deel van de aanbieders omlaaggaat en het tarief voor andere aanbieders omhoog. Dit is toegelicht in de memorie van toelichting van het Belastingplan 2025.⁷ Kort gezegd was de conclusie toen dat de verschillende kansspelen zowel juridisch als feitelijk vergelijkbaar zijn en dat daarom uitgaande van de huidige doelstelling van de kansspelbelasting (belasting heffen over de prijs van een kansspel op grond van het buitenkansbeginsel), tariefdifferentiatie met een hoger tarief voor bepaalde spellen leiden tot een selectief voordeel voor de andere spellen

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 3.

en daarmee tot staatssteun. Eerder informeel contact met de Europese Commissie over tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting heeft dit standpunt bevestigd.

Tijdens de consultatie op basis van de vier hieronder benoemde varianten is door verschillende aanbieders teruggesproken naar deze eerder onderzochte variant. Er zou dan een laag tarief gelden voor loterijen of een laag tarief voor landgebonden aanbieders en een hoog tarief voor online kansspelen. Het eerder geformuleerde standpunt over een dergelijke tariefdifferentiatie blijft nog steeds staan en het kabinet ziet geen begin van een steekhoudende onderbouwing om dergelijke vormen van tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting voor te leggen aan de Europese Commissie. Daarnaast is er bij deze vorm van tariefdifferentiatie sprake van afbakeningsvraagstukken. Deze variant heb ik daarom niet opnieuw verder onderzocht.

In dit onderzoek is verder gekeken dan deze differentiatie in strikte zin. Hierbij is onderzocht of er andere methoden zijn die materieel zorgen voor tariefdifferentiatie zonder dezelfde mate van bezwaren als de «eenvoudige» differentiatie. De effecten van deze verschillende varianten verschillen, omdat het verzoek in de motie Inge van Dijk c.s. ook niet strikt toegespitst is op een tariefdifferentiatie gericht ten voordele van loterijen en, belangrijker, er tegelijkertijd (gegeven de eerdere motie en het amendement) ook interesse bestaat in uw Kamer om eventueel andere doelen na te streven met differentiatie.

De volgende varianten zijn uitgewerkt. Deze worden in de bijlage uitgebreider toegelicht.

1. Uniformering belastinggrondslag naar brutospelresultaat;
In deze variant worden een uniforme grondslag en tarief geïntroduceerd in de kansspelbelasting, waardoor ook loterijen worden belast over het brutospelresultaat. De belasting wordt geheven bij de aanbieder, niet bij de speler. De vrijstelling voor kleine prijzen (tot € 449) en voor prijzen die lager zijn dan de inleg (prijzenvrijstellingen) worden afgeschaft, omdat prijswinnaars geen belasting meer hoeven te betalen. De verplichte afdrachten verlagen feitelijk het brutospelresultaat, daarom worden verplichte afdrachten aftrekbaar van het brutospelresultaat. Door de wijziging van de grondslag en het afschaffen van de vrijstellingen gaat de belastingdruk in deze variant voor loterijen omhoog, ondanks de aftrekmogelijkheid van verplichte afdrachten.
2. Hervormen naar een inlegbelasting;
Het vormgeven van de kansspelbelasting tot een belasting over het gebruik van kansspelen in plaats van een draagkrachtbelasting is in de memorie van toelichting bij het Belastingplan 2025 voorgesteld als mogelijk alternatief. Het is bij kansspelen echter lastig om aan te sluiten bij het moment van verbruik, namelijk het spelen van een spel. In deze variant wordt daarom voorgesteld om de kansspelbelasting te heffen bij de aanbieder over de inleg per tijdvak. Hierbij wordt dan uitgegaan van een uniform tarief. Omdat de inlegbelasting tot een relatief lagere grondslag leidt bij loterijen gaat de belastingdruk voor hen omlaag, en voor andere aanbieders omhoog.
3. Gebruteerd (hoog) tarief voor belastingplichtige kansspelaanbieders;
Tijdens het parlementaire proces van het Belastingplan 2025 is een mogelijke optie voor tariefdifferentiatie geïdentificeerd. Deze optie houdt een terugkeer in naar het systeem van voor 1 juli 2008, namelijk een standaardtarief voor belastingplichtige prijswinnaars en een gebruteerd (hoger) tarief voor belastingplichtige aanbieders. Voor belastingplichtige aanbieders geldt in feite hetzelfde standaardtarief, maar dan gebruteerd omdat sprake is van «overneming» van de

belasting. Voor loterijen gaat in deze variant de belastingdruk omlaag en voor andere aanbieders omhoog.

4. Omzetbelasting bij online kansspelen.

In de toelichting bij het amendement Erkens/Stoffer is aangegeven dat online kansspelen zwaarder belast zouden moeten worden. Binnen de huidige vorm van kansspelbelasting is het, mede vanwege staatssteunaspecten, lastig om online kansspelen hoger te belasten dan landgebonden kansspelen. Onderzocht zou kunnen worden om de btw-vrijstelling uitsluitend voor online kansspelen op te heffen, zodat er bij die kansspelen bovenop de kansspelbelasting ook omzetbelasting wordt geheven. Een quickscan naar technische- en juridische haalbaarheid, budgettaire effecten en mogelijke uitvoeringsimplicaties laat echter een negatief beeld zien op deze punten, waardoor het de vraag is of dit een reële variant betreft.

De verschillende varianten hebben elk specifieke voor- en nadelen en uiteenlopende effecten op de belastingdruk. Variant 1 komt nog het meest tegemoet aan de randvoorwaarden vanuit kansspeldoelen, maar leidt niet tot lagere belastingdruk voor loterijen. De andere varianten zijn qua effecten voor kansspeldoelen onwenselijk, terwijl onzeker is of het beoogde effect van het op peil houden van afdrachten wordt gerealiseerd.

Conclusie

Hoewel ik zo goed mogelijk geprobeerd heb om tegemoet te komen aan de wensen van uw Kamer door mogelijke alternatieven te schetsen zie ik alles afwegende op dit moment geen aanleiding om de kansspelbelasting te wijzigen om de afdrachten aan goede doelen en sport op peil te houden.

Zoals toegezegd zullen de Staatssecretaris Rechtsbescherming en ik de gevolgen van de verhoging van de kansspelbelasting monitoren. We zullen uw kamer hierover informeren in het tweede kwartaal van 2026. De eerste effecten van de verhoging zouden dan zichtbaar kunnen zijn.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen