



TER BESPREKING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Onderzoek tariefdifferentiatie kansspelbelasting (motie Van Dijk c.s.)

Datum

24 april 2025

Notanummer

2025-0000106780

Bijlagen

1. motie-van Dijk c.s.
2. Brief Tweede Kamer
3. Brief Eerste Kamer
4. Onderzoek tariefdiffere
5. Onderzoek afdrachten
6. Fiches tariefdifferentiat
7. Openbare nota

Aanleiding

In de motie-van Dijk c.s. (zie bijlage 1) is verzocht om in kaart te brengen wat de verschillende opties en uitvoeringsimplicaties zijn voor mogelijke tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting (KSB). In de bijlage vindt u verder dit onderzoek en de bijbehorende Kamerbrief, waarmee aan dit verzoek wordt voldaan.

Beslispunten

Gaat u akkoord met het verzenden van het onderzoek naar tariefdifferentiatie in de KSB en de bijbehorende Kamerbrief naar de Eerste en Tweede Kamer? Zo ja, dan kunt u beide Kamerbrieven ondertekenen.

Akkoord

Graag uw akkoord voor het openbaar maken van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's. Omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

Akkoord

Kernpunten

- In de Kamerbrief wordt aangegeven dat het kabinet geen voorstander is van tariefdifferentiatie om de volgende redenen (zie ook de toelichting):
 - Er zou dan een fiscale regeling toegevoegd worden.
 - Er is geen garantie dat de goededoelenafracht op peil blijft.
 - Tariefdifferentiatie is niet in lijn met het kansspelbeleid. ✓
 - Tariefdifferentiatie betreft een structuurwijziging.
 - Tariefdifferentiatie leidt tot afbakeningsproblematiek.
 - Er is risico op ongeoorloofde staatssteun. ✓
 - Het op peil houden van de afdracht aan goede doelen en sport (ongeveer € 23 miljoen) is een relatief beperkt financieel belang afgezet tegen de totale omvang van de KSB (€ 1,2 mld). ✓
- De volgende varianten zijn desalniettemin uitgewerkt:
 - Uniformering belastinggrondslag naar brutospelresultaat.
 - Hervorming van de KSB naar een inlegbelasting
 - Gebruteerd hoog tarief voor belastingplichtige kansspelaanbieders.
 - Omzetbelasting bij online kansspelen.
- Elke variant heeft IV-impact en is op zijn vroegst mogelijk vanaf 2030.
- Bij de uitwerking van de motie-van Dijk c.s. is verder gekeken dan tariefdifferentiatie in strikte zin (b.v. laag tarief voor loterijen). Bij een dergelijke optie is ons inziens sprake van een risico op (ongeoorloofde)

staatssteun, die moet worden voorgelegd aan de diensten van de Europese Commissie. Wij zien ook geen begin van een steekhoudende onderbouwing om deze variant verder uit te werken.

- In de brief wordt verder bevestigd dat de gevolgen van de verhoging van de kansspelbelasting door de staatssecretaris Rechtsbescherming en u gemonitord zullen worden en dat u de Kamer hierover informeert in het tweede kwartaal van 2026.
- De staatssecretaris Rechtsbescherming heeft op 14 februari 2025 een brief met daarin een nieuwe visie op kansspelen naar de Kamer gestuurd. Eén wijzigingsvoorstel van het kansspelbeleid houdt in dat er sturing is op de mate van risico's van specifieke kansspelproducten, waarbij voor de meest risicovolle kansspelen aan aanscherping van wet- en regelgeving wordt gewerkt.

Toelichting

Hoofdpunten Kamerbrief en onderzoek

- In de Kamerbrief wordt eerst aangegeven dat het kabinet geen voorstander is van tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting omdat
 - De tariefdifferentiatie strijdig is 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. Gelet op de nadelen van tariefdifferentiatie wordt hieraan niet voldaan.
 - Er is geen garantie dat de afdrachten met tariefdifferentiatie op peil blijven. Ook is de belastingdruk voor loterijen nu al relatief laag ten opzichte van andere aanbieders. Een lager tarief voor loterijen zou deze fiscale stimulering nog meer uitbreiden.
 - Tariefdifferentiatie is niet in lijn met het kansspelbeleid, vanwege de negatieve gevolgen voor de bescherming van spelers tegen kansspelschade. Ook ligt het meer in de rede om bij bepaalde beleidsdoelen het kansspelbeleid aan te passen en dit niet te bereiken door middel van de kansspelbelasting. De staatssecretaris Rechtsbescherming is ook voornemens om aanpassingen te doen in het kansspelbeleid.
 - Tariefdifferentiatie betreft 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.
 - Elke vorm van afbakening leidt 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.
 - Bij tariefdifferentiatie is een risico op (ongeoorloofde) staatssteun, die moet worden voorgelegd aan de diensten van de Europese Commissie. Als er sprake is van staatssteun dan betekent dit niet dat de maatregel over tariefdifferentiatie ongeoorloofd hoeft te zijn. Er dient echter, tijdens het goedkeuringstraject, een zeer

- sterke onderbouwing gegeven te worden die wij niet voorzien. Wij achten de kans op goedkeuring daarom nihil.
 - o Het benoemde doel uit de motie (steun aan goede doelen op peil houden) houdt een relatief beperkt financieel belang in, 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.
- Ten tweede worden verschillende opties voor tariefdifferentiatie uitgewerkt.
- In dit onderzoek is verder gekeken dan deze differentiatie in strikte zin (bijvoorbeeld laag tarief voor loterijen). 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- van Dijk c.s. ook niet strikt toegespitst is op een tariefdifferentiatie gericht ten voordele van loterijen.
- Elke variant heeft voor- en nadelen. Ook verschilt het per variant of sprake is van een risico op (ongeoorloofde) staatssteun en dat een traject gevolgd moet worden bij de Europese Commissie. Vooropgesteld adviseren wij om het stelsel van de KSB niet om te gooien voor het behoud van de afdrachten aan goede doelen en sport of verslavingspreventie.
- Overigens zou een hervorming van de KSB op zichzelf niet onlogisch zijn, maar dat zou een ander traject vergen en niet als hoofddoel hebben om de afdracht aan goede doelen en sport te behouden of als verslavingspreventie. De huidige systematiek van de kansspelbelasting is namelijk complex geworden, mede vanwege de verschillende grondslagen. De kansspelbelasting eenvoudiger maken (bijvoorbeeld door één heffingsgrondslag, zoals het brutospelresultaat), lijkt daarmee voor de hand te liggen.
- De volgende varianten van tariefdifferentiatie zijn uitgewerkt:
 - o **Uniformering belastinggrondslag naar brutospelresultaat**
Op dit moment wordt bij loterijen de prijswinnaar belast over de prijs die hoger is dan € 449. Bij andere aanbieders (zoals casino's) wordt geheven over het brutospelresultaat (alle inleg minus de uitgekeerde prijzen per tijdvak). 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.
 - o **Hervorming 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. Dit verschilt met de huidige systematiek, namelijk heffing over het brutospelresultaat bij de aanbieder en bij de prijswinnaar van een loterij. Omdat de inlegbelasting tot een relatief lagere grondslag leidt bij loterijen gaat de belastingdruk voor hen omlaag, en voor andere aanbieders omhoog.

o **Gebruteerd (hoog) tarief voor belastingplichtige kanspelaanbieders**

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. In een dergelijke variant is geen sprake van staatssteun. Voor belastingplichtige aanbieders geldt in feite hetzelfde standaardtarief, maar dan gebruteerd omdat sprake is van 'overneming' van de belasting.

o **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. Met deze opbrengst zou het algemene tarief verlaagd kunnen worden. Het is nog onduidelijk of deze variant juridisch en uitvoeringstechnisch haalbaar is.

Financiële en economische belangen van de staat

Financiële en economische belangen van de staat

Communicatie

Uw woordvoerder is aangehaakt. Er is geen proactieve communicatie voorzien.

Politiek/bestuurlijke context

Belangrijkste politieke context zijn twee moties van het lid Van Dijk en een amendement van Erkens en Stoffer. In het amendement wordt in de toelichting gevraagd naar tariefdifferentiatie. In de moties wordt gevraagd om tariefdifferentiatie te onderzoeken.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Ja, in het belang van de Staat.