

Rapport over de uitvoerbaarheid van tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting



Rapport

Aan: De heer J. Arnoldussen - Nationale Goede Doelen Loterijen

Van: Einte van der Wal en Barbara Baarsma - PwC

Datum: 14 augustus 2024

Referentie: NLE00000387.1.2/EW/BB/GP/SH

Betreft: Rapport over de uitvoerbaarheid van de tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting

Geachte heer Arnoldussen, beste Jonne,

In het hoofdlijnenakkoord is een verhoging van het tarief van de kansspelbelasting aangekondigd. Die verhoging roept enkele vragen op, zowel over de maatregel zelf als het effect op goededoelenloterijen.

Met genoegen sturen wij jullie hierbij ons rapport waarin wij op jullie verzoek ingaan op enkele gevolgen en de vraag bespreken of een tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting uitvoerbaar is.

Hoogachtend,
PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V.

E.R. van der Wal
Partner
einte.van.der.wal@pwc.com
T: 0610940632

B. Baarsma
Chief-Economist PwC
barbara.baarsma@pwc.com
T: 0624204707

*PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V., Thomas R. Malthusstraat 5, 1066 JR Amsterdam,
Postbus 90358, 1006 BJ Amsterdam
T: 088 792 00 20, F: 088 792 96 40, www.pwc.nl*

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

1. Samenvatting

In dit onderzoek gaan wij in op enkele mogelijke gevolgen van de in het hoofdlijnenakkoord aangekondigde verhoging van de kansspelbelasting. Hiermee beoogt de regering structureel 202 miljoen euro aan extra belastinginkomsten te genereren.

Met deze aankondiging worden de recente vragen van de Tweede Kamer om tariefdifferentiatie te onderzoeken urgenter. Daarbij gaat het om het aangenomen amendement van Kamerleden Stoffer en Erkens (Kamerstuk 36 418: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, nr. 111) waarin zij verzoeken om online gokken (door middel van tariefdifferentiatie) zwaarder te belasten en om de motie om tariefdifferentiatie op basis van de indeling fondsenwervende loterijen vs. risicovolle kansspelen te onderzoeken (Kamerstuk 36 418: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, nr. 81 (Motie van Dijk)).

In dit rapport komen wij tot de conclusie dat het theoretisch en praktisch uitvoerbaar is om tariefdifferentie in de kansspelbelasting toe te passen.

De aangekondigde verhoging van het kansspelbelasting-tarief heeft naast de extra belastinginkomsten ook andere effecten. De effecten van de tariefverhoging werken namelijk door in het gedrag van deelnemers en aanbieders van kansspelen. Volgens het Ministerie van Financiën moet bij dergelijke verhogingen rekening worden gehouden met een gedragseffect, voor de kansspelbelasting bedraagt dit effect 20%. Ten aanzien van de aanbieders van kansspelen onderscheiden wij de volgende mogelijke reacties als ze geconfronteerd worden met een kansspelbelastingverhoging:

- minder prijzen (lagere winkans),
- lagere prijzen,
- lagere afdrachten aan de staat of doelen van algemeen belang door non-profit loterijen,
- genoeg nemen met lagere winsten, of
- het efficiënter (tegen lagere kosten) organiseren van het kansspel.

Elke aanbieder van kansspelen heeft belang bij het op peil houden van de winkans en de prijzen. Uit onderzoek blijkt namelijk dat als die afnemen, het aantal deelnemers zal afnemen.

Ervan uitgaande dat kansspelen er geen belang bij hebben om een inefficiënte bedrijfsvoering te voeren, geldt voor commerciële kansspel aanbieders dat zij bij een hoger kansspelbelastingtarief minder winst zullen realiseren of een lager dividend zullen uitkeren. Voor non-profit loterijen geldt dat zij een lagere bijdrage aan de Staat of aan goede doelen zullen doen.

Een reëel gevolg van een lagere winst voor de in Nederland gevestigde commerciële kansspel aanbieders is een lager te betalen bedrag aan winstbelasting. Dit effect is echter niet makkelijk te becijferen. De te verwachten lagere afdracht aan goede doelen door goededoelenloterijen is daarentegen wel goed te benaderen. In het rapport berekenen wij dat de afdracht aan goede doelen afneemt met tenminste 17 miljoen euro.

Op basis van de huidige regels dienen goededoelenloterijen tenminste 40% van hun opbrengsten aan goede doelen af te dragen. De Nationale Postcode Loterij en de VriendenLoterij hebben nog enige 'ruimte' voor een lagere afdracht, omdat zij momenteel 42% afdragen. Dat geldt ook voor veel andere loterijen.

Als de ruimte voor minder afdrachten is 'opgebruikt', zal ook de winkans en het prijzengeld verlaagd moeten worden met als uiteindelijk effect dat er (1) minder dan de nu geschatte 202 miljoen euro per jaar aan kansspelbelasting wordt afgedragen en er (2) - opnieuw - minder beschikbaar komt voor goede doelen. Als deze effecten ongewenst zouden zijn, kan worden onderzocht of de beoogde verhoging van het kansspelbelastingtarief voor de goededoelenloterijen achterwege kan blijven.

Zowel theoretisch als praktisch is het mogelijk om naast het bestaande (eventueel) te verhogen tarief, een tweede tarief te introduceren. Een dergelijke introductie heeft afhankelijk van welke partijen kwalificeren voor het andere tarief, effect op een beperkt aantal aangiftes (minder dan 1.000 per jaar, mogelijk ongeveer 100).

Met de wens in het hoofdlijnenakkoord om met een verhoging van het tarief van de kansspelbelasting 202 miljoen extra opbrengsten te realiseren, rekent de overheid zich te rijk. Dat geldt temeer als de overheid een deel van de lagere afdrachten aan goede doelen zelf zou moeten opvangen. Het is daarom de moeite waard om bij een eventuele verhoging van het tarief van de kansspelbelasting te overwegen een extra tarief in te voeren, in lijn met de voorstellen uit het eerdergenoemde amendement Stoffer/Erkens en de motie Van Dijk. Dit is zowel mogelijk als uitvoerbaar.

2. Het hoofdlijnenakkoord

2.1. Inleiding

Sinds 1961 zijn prijzen die winnaars van loterijen ontvangen, onderworpen aan een speciaal daarvoor in het leven geroepen belasting. Deze 'loterijbelasting' is inmiddels omgevormd tot de Wet op de kansspelbelasting (hierna: "Wet KSB") en geldt niet alleen voor gewonnen prijzen uit loterijen, maar ook voor prijsuitkeringen door andere belastingplichtigen die ook onder het toepassingsbereik van de Wet KSB vallen.

De regelgeving binnen de kansspelmarkt is in recente jaren aan veranderingen onderhevig. Per 1 oktober 2021 is de geregleerde kansspelmarkt uitgebreid als gevolg van de toestemming om met een vergunning online kansspelen aan te bieden.¹ Een andere recente wijziging is dat het per 1 juli 2023 niet toegestaan is voor online kansspelen om ongerichte reclame-uitingen te doen.² De meest recente wijziging vormt de verhoging van het kansspelbelastingtarief per 1 januari 2024 van 29,5% naar 30,5%.³ Uit de budgettaire bijlage bij het in mei 2024 gepresenteerde hoofdlijnenakkoord blijkt dat de nieuwe coalitie van plan is om per 1 januari 2025 de Wet KSB opnieuw te wijzigen en daarbij het tarief te verhogen naar 37,8%. De toelichting op dit voornemen suggereert dat het nieuwe tarief voortkomt uit de wens om de belastinginkomsten uit de kansspelbelasting structureel met 202 miljoen euro te verhogen.⁴

De voorgestelde tariefverhoging heeft tot verschillende reacties geleid. Er is gewezen op gevolgen zoals een lagere afdracht aan de Staat door staatsdeelnemingen als Holland Casino en de Nederlandse Loterij. Daarnaast is er gewezen op een lagere afdracht aan goede doelen, sport en cultuur door goededoelenloterijen. NOC*NSF becijferde dat de inkomsten vanuit Lotto B.V., onderdeel van de Nederlandse Loterij, voor sport met ruim 12,5 miljoen euro zouden dalen (24%). Deze punten zijn ook teruggekomen in de ambtelijke analyse van het hoofdlijnenakkoord.⁵

2.2. Onderzoeksvragen

In dit rapport onderzoeken wij de mogelijke impact van de aangekondigde tariefverhoging. Bij de verschillende aanbieders zal dit tot verschillende reacties leiden. Eén van die te verwachten reacties is dat goededoelenloterijen minder zullen afdragen aan maatschappelijk goede doelen. Dit effect blijkt nagenoeg even hoog als de te verwachten extra belastinginkomsten van die aanbieders. In dit licht is het interessant om de oproep aan de regering voor een tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting hierbij te betrekken.

¹ Marktscan 2023.

² Monitoringsrapportage online kansspelen 2024.

³ Belastingplan 2024, Kamerstuk 36 418: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, nr. 111 (amendement Erkens/Stoffer) en Kamerstuk 36 418: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, nr. 81 (motie van Dijk). Ten aanzien van de voorgestelde verhoging merken de Kamerleden Erkens en Stoffer in een door hen ingediend amendement op dat de populariteit van online gokken is toegenomen. Het amendement sprak de wens uit dat deze verhoging uitsluitend ging gelden voor de onlinegokmarkt. In het amendement verzochten de indieners de toenmalige regering daarom om een tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting mogelijk te maken, zodat het hogere tarief van toepassing was op online gokbedrijven en dat de verhoging voor alle andere belastingplichtigen weer terug kon worden gedraaid. In een daaropvolgende motie van het Kamerlid van Dijk verzocht de Kamer de toenmalige regering om een tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting te onderzoeken en daar begin 2024 aan de Kamer over te rapporteren. Dit onderzoek heeft tot op heden nog niet plaatsgevonden.

⁴ Budgettaire bijlage Hoofdlijnenakkoord 2024.

⁵ Ambtelijke analyse Hoofdlijnenakkoord 2024.

De volgende vragen komen daarbij aan de orde:

Wat is de maatschappelijke bijdrage van de kansspelmarkt en in hoeverre wordt die negatief beïnvloed door de voorgenomen tariefverhoging?

Wat zijn mogelijk indirecte effecten van de voorgenomen tariefverhoging van de kansspelbelasting?

In hoeverre is tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting juridisch mogelijk en praktisch uitvoerbaar?

2.3. Opbouw van het rapport

De opbouw van het rapport is als volgt.

Hoofdstuk drie biedt een overzicht van de Nederlandse kansspelmarkt. Dit overzicht is met name gebaseerd op rapportages van de Kansspelautoriteit (hierna: “de KSA”). Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ingegaan op het wettelijke kader waarbinnen een eventuele tariefdifferentiatie zou moeten worden ingevoerd.

Het vierde hoofdstuk behandelt het effect van de tariefverhoging op de overheidsfinanciën.

In hoofdstuk vijf gaan wij in op de bijdrage die goededoelenloterijen leveren aan de maatschappij. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de financiële en de overige bijdrage.

Vervolgens bespreken wij in hoofdstuk zes de mogelijke indirecte effecten van de aangekondigde verhoging van de kansspelbelasting.

In hoofdstuk zeven gaan wij in op de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van een mogelijke tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting. Hierbij wordt ingegaan op de eventuele wijzigingen die in de Wet op de kansspelen (hierna: “Wok”) en de Wet KSB zouden moeten worden gemaakt om tariefdifferentiatie in te voeren.

Wij sluiten dit rapport af met een conclusie.

3. De Nederlandse kansspelmarkt

3.1. Inleiding

De Nederlandse markt van kansspelen is in drie categorieën te verdelen. In dit hoofdstuk bieden wij een actueel overzicht van de Nederlandse vergunde kansspelmarkt. Het organiseren en promoten van kansspelen is in Nederland in beginsel verboden tenzij er op basis van de Wok een vergunning voor is verleend. Op basis van de Wok en bijbehorende lagere regelgevingen (zoals de Wet KSB) onderscheidt de KSA drie deelsectoren binnen de kansspelmarkt:

- Loterijen;
- Casinospelen;
- Sportweddenschappen.⁶

De deelsector loterijen behoort tot de categorie risicoarme kansspelen en de deelsectoren casinospelen en sportweddenschappen behoren tot de categorie risicovolle kansspelen. Overigens kunnen de Casinospelen en Sportweddenschappen op hun beurt worden verdeeld tussen landgebonden en online-kansspelen.

Aangezien er vanuit de politiek opgeroepen is tot een duidelijker wettelijk onderscheid tussen deze beide categorieën⁷, hanteren wij dit onderscheid hierna ook. Na een beschrijving van het wettelijk kader, waarin de samenhang tussen deze sectoren, de Wok en de Wet KSB besproken wordt, beschrijft dit hoofdstuk de wettelijke voorschriften waaraan organisatoren van kansspelen zich moeten houden.

3.2. Wettelijk kader

De Nederlandse kansspelmarkt wordt gereguleerd via de Wok en de bijbehorende lagere regelgeving. Sinds 1 april 2012 ziet de KSA erop toe dat organisatoren van kansspelen zich houden aan de Wok. Het hoofddoel van het Nederlands kansspelbeleid is het reguleren en beheersen van kansspelen. De wetgever heeft daarbij drie publieke belangen geformuleerd waar het Nederlandse kansspelbeleid rekening mee moet houden: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.⁸

3.2.1. Wet op de kansspelen (de Wok)

Met de Wok wordt beoogd een goede invulling te geven aan deze beleidsdoelen. De wet bevat een algemeen verbod om kansspelen te organiseren en te promoten zonder vergunning. Het vergunningensysteem binnen de wet is gereguleerd en biedt de mogelijkheid om vergunningen te verlenen voor goededoelenloterijen, een staatsloterij, een instantloterij, sportprijsvragen, een totalisator, een lotto, casinospelen, speelautomaten en kansspelen op afstand.⁹

Uit de Wok volgt tevens of er sprake is van een gesloten vergunningstelsel (monopolievergunningen) of van een open vergunningstelsel.

⁶ Marktscan kansspelen 2023.

⁷ Kamerstuk 24 557; Tweede Kamer: vergaderjaar 2021-2022, nr. 182 (Motie Heerema) en Kamerstuk 24 557; Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, nr. 224 (Motie Mutluer en Tseggai).

⁸ Kamerstuk 33 996, Tweede Kamer: 2013-2014, nr. 3 (Memorie van Toelichting Wok).

⁹ Lexplicatie, commentaar op Wok.

3.2.2. Wet op de kansspelbelasting (Wet KSB)

De Wet KSB regelt de belastingheffing over prijzen van kansspelen, waarbij aangesloten wordt bij de definitie van kansspelen zoals die omschreven is in de Wok.¹⁰

De Wet KSB kent verschillende belastingplichtigen die opgedeeld kunnen worden in enerzijds de organisatoren van de kansspelen en anderzijds de prijswinnaars van de kansspelen.¹¹ Het voorwerp van de kansspelbelasting is afhankelijk van de belastingplichtige.

De organisatoren van sommige kansspelen, zoals sportwedenschappen, (online) casinoaanbieders en speelautomatenhallen, betalen kansspelbelasting over hun bruto spelresultaat.¹² Bij loterijen en lottospellen wordt kansspelbelasting geheven over de gewonnen prijs.¹³

De kansspelbelasting is een aangiftebelasting. Vergunninghouders dienen hun aangifte kansspelbelasting zelf te downloaden, in te vullen, te printen en te versturen naar de Belastingdienst. Indien zij belasting verschuldigd zijn, dienen zij de belasting zelf over te maken.¹⁴ De kansspelbelasting die prijswinnaars zijn verschuldigd, wordt geheven door inhouding op de prijs. De inhoudingsplichtige is de organisator van het kansspel.¹⁵

3.2.3. De kansspelheffing

Van aanbieders van kansspelen wordt een kansspelheffing geheven.¹⁶ Met deze heffing worden de kosten van de KSA gedekt. Binnen de kansspelheffing wordt onderscheid gemaakt tussen organisatoren van verschillende soorten kansspelen:

- De hoogte van de kansspelheffing voor exploitanten van speelautomaten wordt vastgesteld op basis van het aantal spelersplaatsen.
- De hoogte van de heffing voor de aanbieders van online kansspelen is afhankelijk van het bruto spelresultaat.
- De hoogte van de heffing voor aanbieders van loterijen met een omzet van meer dan 1 miljoen euro is afhankelijk van de verkoop van deelnamebewijzen.

Daarnaast worden uit de heffingen die de aanbieders van risicovolle kansspelen afdragen, de kosten van de anonieme behandeling van kansspelverslaving gedekt.

¹⁰ Artikel 1 Wet KSB.

¹¹ Overigens zijn ook organisatoren van kansspelen zonder vergunning (dus illegaal) ook belastingplichtig voor de kansspelbelasting, maar die blijven buiten beschouwing in dit rapport.

¹² Dat wil zeggen; de inleg minus de uitgekeerde prijzen.

¹³ Artikel 3 Wet KSB.

¹⁴ Kansspelbelasting FFB.

¹⁵ Artikel 6 Wet KSB.

¹⁶ Uitvoeringsregeling kansspelheffing.

3.3. Deelsectoren

3.3.1. Risicoarme kansspelen

Met de intrede van online kansspelen tot de gereguleerde kansspelmarkt ontstond in de Tweede Kamer de wens om een wettelijk onderscheid te maken tussen risicoarme kansspelen (loterijen) en risicovolle kansspelen (alle andere kansspelen). In dit kader is de Motie Heerema¹⁷ aangenomen in december 2021, waarin werd opgeroepen dat dit onderscheid in de wet verankerd wordt, zodat gevolgen voor risicoarme loterijen worden meegewogen bij elke wijziging van beleid, wet- en regelgeving.

Omdat de risico's die verbonden zijn aan loterijen en lottospelen lager zijn dan de risico's die verbonden zijn aan andere kansspelen, worden loterijen en lottospelen gekwalificeerd als risicoarme kansspelen. Dat heeft te maken met de lagere frequentie waarop loterijen en lottospelen georganiseerd worden en de langere tijd die zit tussen de inzet en het resultaat. Loterijen en lottospelen mogen bovendien niet online aangeboden worden.

Momenteel is het onderscheid tussen risicoarme en risicovolle kansspelen terug te zien in het verschil in waarschuwingsteksten die aanbieders van kansspelen moeten laten zien. Voor loterijen geldt een minder strenge waarschuwingstekst. Daarnaast geldt een verbod op de inzet van rolmodellen in werving en reclame voor risicovolle kansspelen en mogen televisiereclames voor risicovolle kansspelen op latere tijdstippen worden getoond tijden dan risicoarme kansspelen.¹⁸

3.3.1.1. Loterijen en Lotto's

De sector loterijen was in 2022¹⁹ goed voor 34% van de gehele vergunde kansspelmarkt, volgens de KSA. De Wok biedt vergunningsmogelijkheden voor twee verschillende loterijsegmenten. Er worden monopolievergunningen uitgereikt voor de Staatsloterij en de Lotto. Dit betekent dat er slechts één vergunninghouder per soort loterij aangewezen kan worden. Daarnaast kunnen organisatoren van goededoelenloterijen een vergunning krijgen als zij voldoen aan de voorwaarden van artikel 3 van de Wok. Op deze goededoelenloterijen komen wij in hoofdstuk vier terug.²⁰

3.3.2. Risicovolle kansspelen

Risicovolle kansspelen kunnen zowel landgebonden als online aangeboden worden. Landgebonden kansspelen zijn te verdelen in enerzijds de landgebonden casinospelen en anderzijds de landgebonden sportwedenschappen.

3.3.2.1. Landgebonden kansspelen

Binnen de deelsector landgebonden casinospelen biedt de Wok de mogelijkheid tot het verlenen van een monopolievergunning voor fysieke speelcasino's (Holland Casino). Daarnaast kent de wet een open vergunningstelsel voor het plaatsen van speelautomaten in speelhallen en horeca.²¹

¹⁷ Kamerstuk 24 557; Tweede Kamer: vergaderjaar 2021-2022, nr. 182 (Motie Heerema).

¹⁸ Kamerstuk 36 029; Tweede Kamer: vergaderjaar 2021-2022, nr. 2 (Motie Heerema C.S.), artikel 4 Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, artikel 2.94 Mediawet, Website Commissariaat van de Media.

¹⁹ De KSA benoemt dat het jaar 2022 wellicht niet volledig representatief is omdat er begin januari nog coronamaatregelen van kracht waren en het wk voetbal georganiseerd werd.

²⁰ Marktscan kansspelen 2023.

²¹ Idem.



De sector landgebonden sportweddenschappen kent twee monopolievergunningen: één voor weddenschappen op draf- en rensport (ZEturf) en één voor landgebonden weddenschappen op andere sporten (TOTO Winkel).²²

3.3.2.2. Kansspelen op afstand (online kansspelen)

Per 1 april 2021 is Titel Vb toegevoegd aan de Wok, waarmee het aanbieden van online kansspelen met een vergunning gelegaliseerd werd. Het vergunningenstelsel voor het aanbieden van online kansspelen is open. Dat betekent dat het binnen de Wok in beginsel mogelijk is om aan iedereen die aan de voorwaarden van Titel Vb voldoet, een vergunning te verlenen.²³

²² Marktscan kansspelen 2023.

²³ Idem.

4. Effect tariefverhoging op de overheidsfinanciën

Beleidsveranderingen, zoals de verhoging van het tarief in de Wet KSB, hebben een direct of eerste orde effect, maar ook afgeleide of tweede orde effecten. Door verhoging van de kansspelbelasting dragen kansspelaanbieders niet 30,5% maar 37,8% over de uitgekeerde prijzen (loterijen) dan wel bruto spelresultaat (casino's en sportwedenschappen) af. Daardoor ontvangen prijswinnende deelnemers aan kansspelen netto een lager bedrag. De door het kabinet geschatte jaarlijkse extra opbrengst bedraagt 202 miljoen euro.²⁴ Het CPB neemt dit directe effect op de overheidsfinanciën over in zijn doorrekening van het hoofdlijnenakkoord.²⁵ Dit budgettaire effect is berekend zonder macro-economische doorwerking en indirecte effecten. Het wordt daarom het ex-ante budgettaire effect genoemd.

De effecten van de tariefverhoging werken echter door in het gedrag van deelnemers en aanbieders van kansspelen.

Over het indirecte effect is bij de raming van de opbrengsten van de laatste verhoging van de kansspelbelasting door het Ministerie van Financiën aangegeven dat rekening moet worden gehouden met "een gedragseffect van 20%".²⁶ De redenering van het ministerie is dat als de geraamde belastingopbrengst 1.000 miljoen euro is en de kansspelbelasting met 1% verhoogd wordt, dat dan de extra opbrengst van die verhoging niet 10 miljoen euro, maar 8 miljoen euro bedraagt. Hierbij is niet gespecificeerd om wiens gedrag het gaat, maar aannemelijk is dat het gaat om een reactie van de aanbieders van kansspelen, waarna de deelnemers ook weer reageren. Die opgetelde reactie zou 20% van de extra belastingopbrengst wegnemen, wij verwijzen naar ons cijfervoorbeeld in hoofdstuk 6.

Hoe dat reactieproces verloopt, kan beredeneerd worden door naar de vijf mogelijke manieren te kijken waarop aanbieders van de kansspelen kunnen reageren als ze geconfronteerd worden met een kansspelbelastingverhoging:

1. minder prijzen (lagere winkans),
2. lagere prijzen,
3. lagere afdrachten aan de staat of doelen van algemeen belang door non-profit loterijen,
4. genoeg nemen met lagere winsten, of
5. het efficiënter (tegen lagere kosten) organiseren van het kansspel.

²⁴ Budgettaire bijlage hoofdlijnenakkoord, 15 mei 2024. Doorgaans houdt het Ministerie van Financiën bij het opstellen van de ramingen ook rekening met zogenoemde endogene ontwikkelingen. Dat zijn economische ontwikkelingen zoals hogere belastingopbrengsten door hogere consumptie van huishoudens of door hogere lonen bij een gunstige economische ontwikkeling. De endogene ontwikkeling van elke belastingsoort wordt geraamd met een model waarin macro-economische variabelen zijn opgenomen.

In de Miljoenennota 2024 die in september 2023 werd gepubliceerd wordt voor de raming van de kansspelbelastingopbrengst uitgegaan van deze vergelijking: $1,49 * pcwu$, waarbij pcwu staat voor de waardemutatie van de particuliere consumptie. Het gevolg is dat de geraamde opbrengst elk jaar, ook zonder een verhoging van de kansspelbelasting, wordt verondersteld te stijgen. Afgaande op de raming uit de Miljoenennota 2024 gaat het tussen 2023-2028 om jaarlijkse endogene groei van tussen de 6 en 8%. De geraamde opbrengst van de kansspelbelasting is voor 2023 nog 904 miljoeneuro en bedraagt 1.262 miljoen euro in 2028, een (nominale) stijging van 358 miljoen euro.

²⁵ Centraal Planbureau, Analyse hoofdlijnenakkoord 2025-2028, mei 2024.

²⁶ Eerste Kamer bijlage ramingstoelichting.

https://www.eerstekamer.nl/overig/20221222/bijlage_1_ramingstoelichtingen_en/document3/f=/vlnznc8ftobzs_opgemaakt.pdf

Om het vijfde gedragseffect niet te laten optreden en ervan uitgaande dat het niet mogelijk is om de extra belastingafdrachten volledig af te dekken door kostenverlagingen, zal een aanbieder aan een of meer van de eerste vier knoppen moeten draaien.

Voor commerciële kansspel aanbidders geldt dat zij, indien zij de prijzen gelijk willen houden, bij een hoger kansspelbelastingtarief minder winst zullen realiseren. Deze aanbidders zijn zowel binnen als buiten Nederland gevestigd, waarbij in ieder geval voor de in Nederland gevestigde aanbidders geldt dat het reëel is om te veronderstellen dat een lagere winst, tot een lagere te betalen winstbelasting (Vpb) zal leiden. Ook geldt dat door de Staat gehouden kansspel aanbidders die minder winst realiseren, mogelijk een lager dividend aan de staatskas uitkeren (of lagere bijdragen aan goede doelen en sport afdragen).

Voor kansspel aanbidders die afdragen aan goede doelen, is een mogelijke gedragsreactie dat zij minder afdragen aan de goede doelen. Anders dan het effect op de Vpb en de uit te keren dividenden, kan de impact van een lagere bijdrage aan goede doelen financieel ingeschat worden.

5. De maatschappelijke bijdrage

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij de maatschappelijke bijdrage van niet-incidentele goededoelenloterijen, ook wel bekend als 'artikel 3 loterijen'.

5.2. Wettelijk kader

Artikel 3 van de Wok stelt dat vergunningen voor loterijen kunnen worden verleend mits de opbrengsten ten goede komen aan 'enig algemeen belang'. Hierbij wordt een drempel van 4.500 euro gehanteerd: voor loterijen waarbij de prijzen en premies gezamenlijk niet hoger zijn dan dit bedrag, is geen vergunning vereist.²⁷

Er is geen limiet gesteld aan het aantal uit te geven vergunningen voor deze categorie. Momenteel zijn er diverse organisaties die een vergunning bezitten voor het aanbieden van dergelijke loterijen.

Onderstaande tabel geeft weer welke monopolieloterijen en meerjarige artikel 3 loterijen (hierna: goededoelenloterijen) een vergunning hebben, wat voor loterij het betreft en de frequentie waarmee deze aanbieders een aangifte kansspelbelasting (op basis van de vergunning) indienen.

Naam vergunninghouder	Soort Loterij	Vergunningstermijn	Frequentie aangiften
Nationale Postcode Loterij	Goededoelenloterij	01 januari 2022 - 31 december 2026	12
VriendenLoterij	Goededoelenloterij	01 januari 2022 - 31 december 2026	12
Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen	Goededoelenloterij	01 januari 2022 - 31 december 2026	12
Fairshare Nederland B.V.	Goededoelenloterij	01 oktober 2022 - 30 september 2027	12
Impact Loterij B.V.	Goededoelenloterij	16 oktober 2023 - 15 oktober 2028	12
SnapChance	Goededoelenloterij	09 april 2022 - 09 april 2025	Vergunninghouder biedt (nog) geen loterij aan op de Nederlandse kansspelmarkt. 4 (maximaal 12)
Beter Lot	Goededoelenloterij	01 januari 2022 - 31 december 2026	Vergunninghouder biedt (nog) geen loterij aan op de Nederlandse kansspelmarkt. 4 (maximaal 12)
Staatsloterij B.V.	Monopolieloterij	1 januari 2022 - geen einddatum	12
Lotto B.V.	Monopolie instantloterij, lottospel, sportwedddenschap	01 januari 2022 - 31 december 2026	12

²⁷ Voor dit onderzoek beperken wij ons tot de niet-incidentele artikel 3 loterijen en gaan niet verder in op de maatschappelijke bijdrage van de incidentele goededoelenloterijen aangezien wij geen data tot onze beschikking hebben.

5.3. Maatschappelijke bijdrage van (goededoelen)loterijen

Goededoelenloterijen zijn loterijen die worden georganiseerd door niet-commerciële organisaties, zoals goede doelen, sportverenigingen en andere non-profit organisaties. Deze loterijen hebben als primair doel het genereren van inkomsten voor maatschappelijke, culturele, sportieve of andere algemeen nut beogende activiteiten. Historisch gezien zijn het de goede doelen zelf die de basis vormden voor het ontstaan van loterijen, door deze te organiseren.

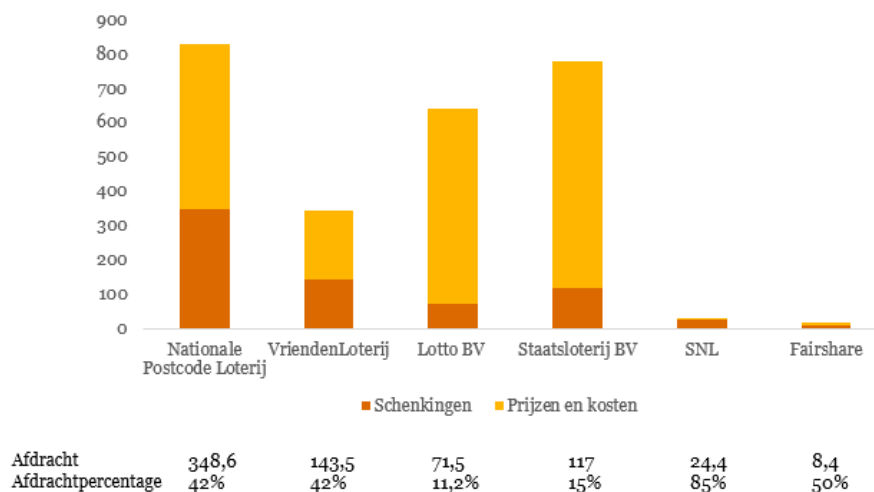
De maatschappelijke bijdrage van deze loterijen kan op verschillende manieren worden bepaald. Een van de meest directe bijdragen van de goededoelenloterijen is de financiële steun aan de goede doelen.

5.3.1. Financiële bijdrage

Voor de financiële bijdragen van goededoelenloterijen is de zogenoemde afdrachtsverplichting van belang. Deze verplichting is vastgelegd in artikel 2, sub b Kansspelenbesluit, ter uitvoering van artikel 3 Wok. Volgens deze verplichting moet de opbrengst van de verkochte deelnemingsbewijzen door de vergunninghouder worden afgedragen aan begunstigden. De verplichte afdracht bedraagt sinds 2020 minimaal 40 procent van de nominale waarde van de verkochte deelnemingsbewijzen.

De jaarlijkse bijdrage aan de samenleving van alle loterijen in Nederland bedraagt ruim 700 miljoen euro. Hieronder hebben wij een overzicht opgenomen van de afdracht en het afdrachtspercentage van de grootste vergunninghouders.²⁸ Voor een uitgebreider inzicht in het geven aan goede doelen in Nederland en de beweegredenen van de gevers en loterijdeelnemers, verwijzen we naar de studie van het Centrum voor Filantropische Studies van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Cijfers loterijen 2023 (in miljoenen €)



²⁸ Bron betreft jaarverslagen 2023 en voor Fairshare 2022. Voor dit onderzoek hebben wij de cijfers van TOTO Winkel (onderdeel van Lotto BV) buiten beschouwing gelaten. SNL is een afkorting voor samenwerkende non-profit loterijen waaronder Support Actie, Zonnebloem Loterij, KWF Loterij en De Grote Clubactie.

6. Mogelijke indirecte effecten van de aangekondigde verhoging van de kansspelbelasting

Zoals wij in hoofdstuk vier hebben aangegeven, zien wij dat de aanbieders van kansspelen op vijf verschillende manieren kunnen reageren op de effecten van de tariefverhoging. In dat hoofdstuk hebben wij aangenomen dat het niet mogelijk is om de extra belastingafdrachten volledig af te dekken door kostenverlagingen. Verder is de omvang van het effect dat lagere winsten tot lagere inkomsten uit andere belastingen (Vpb) of dividenduitkeringen aan de staat resulteren niet eenvoudig te berekenen. Voor dit onderzoek richten wij ons daarom op de mogelijkheden om minder prijzen of om prijzen van lagere waarde uit te reiken.

Indien de kansspelbelasting wordt verhoogd en de hoogte van de te winnen prijzen en het aantal prijzen (winkans) gelijk blijft, betekent dit dat er voor prijswinnende deelnemers netto minder overblijft van de prijs. Dat heeft effect op de aantrekkelijkheid van kansspelen.

Er is veel onderzoek gedaan naar deelname aan loterijen. Uit empirisch onderzoek van SEO²⁹ en Blauw Research³⁰ blijkt dat deelnemers aan loterijen gevoelig zijn voor de hoogte van de hoofdprijs (of jackpot) en de overige prijzen en de winkans.³¹ Dit beeld komt ook terug in de wetenschappelijke literatuur.³²

Daarnaast is de aanschafprijs van een lot belangrijk: hoe hoger die prijs, hoe lager de deelname. Uit ander wetenschappelijk onderzoek blijkt dat spelers van loterijen over het algemeen prijselastisch zijn voor de effectieve prijs van een lot (inleg minus niet aan prijzen uitgekeerde deel).³³ Het Swiss Institute of Comparative Law vat een groot aantal studies naar prijselasticiteiten in de loterijmarkt samen. Zij stellen dat de typische prijselasticiteit ongeveer -1,2 is.

²⁹ Jong, de G., C. Behrens & B. Tieben (2019), Voorkeuren en keuzegedrag van de Nederlandse loterijconsument - Een vignettenanalyse, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

³⁰ Blauw Research (2019), Meedoen om te winnen – Een kwantitatief onderzoek naar beweegredenen tot deelname aan loterijen.

³¹ Daar waar SEO (2019) vindt dat voor het keuzegedrag van consumenten de winkansen belangrijker zijn dan de hoogte van de te winnen prijzen, vindt Blauw Research (2019) het tegenovergestelde. Beide onderzoeken vinden echter dat zowel winkans als de hoogte van prijzen de belangrijkste factoren zijn voor consumenten.

³² De invloed van de hoofdprijs wordt bijvoorbeeld bevestigd door Clotfelter & Cook (1991), Farrel et al. (1999) en Forrest et al. (2002). Zie voor meer toelichting: Poort, J. I. Akker, B. Baarsma en C. Hennes (2010), Lotsbestemming - Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt , Amsterdam: SEo Economisch Onderzoek. Clotfelter, C. T. & P.J. Cook (1993). The peculiar scale economies of lotto. *American Economic Review*. 83, 634–643.

Farrell, L., E. Morgenroth, & I. Walker (1999). A time-series analysis of U.K. lottery sales: long and short run price elasticities. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 61(4), 513-26.

Forrest, D., O.D. Gulley & R. Simmons (2002), Buying a dream: alternative models of demand for lotto. *Economic Inquiry*, 40, 485-96.

³³ Voor loterijen worden waarden gevonden tussen -0,8 en -3,2, maar gemiddeld genomen zo rond de -1,2 (Forrest, 2009; Swiss Institute of Comparative Law, 2006).

Forrest, D. (2009). Gambling policy in the European Union: too many losers?, In: *Taxation and Regulation of Smoking, Drinking and Gambling in the European Union*. Cnossen, S. (editor), CPB Special Publication 76, CPB, Den Haag.

Swiss Institute of Comparative Law (2006), *Study of gambling services in the internal market of the European Union*. Lausanne, Zwitserland.

Dat impliceert dat een verhoging van de effectieve prijs met 1% (door een verlaging van het uitkeringspercentage na een belastingverhoging) leidt tot een afname van de totale spelopbrengst voor de exploitant, omdat het aantal verkochte loten (de inleg) met 1,2% afneemt. Overheidsbeleid dat het uitkeringspercentage verlaagt door hogere kansspelbelasting, verlaagt dus tevens de totale inleg. In het geval van goededoelenloterijen betekent dat dat er minder budget beschikbaar komt voor doelen van algemeen belang.

Een lagere afdracht heeft niet alleen gevolgen voor de goede doelen die minder geld ontvangen, maar is ook van invloed op de aantrekkelijkheid van de loterij voor deelnemers. SEO laat zien dat de invloed van het afdrachtspercentage verschilt over loterijen. “Voor de Staatsloterij heeft het afdrachtspercentage geen significante invloed. Mogelijk vinden consumenten een afdracht aan de staat niet interessant genoeg. Voor de andere loterijen geldt dat een hoger afdrachtspercentage leidt tot een statistisch significant grotere kans dat consumenten het betreffende lot kiezen.”³⁴ Het afdragen aan goede doelen heeft dus invloed op de keuzes van consumenten, maar die invloed is veel kleiner dan van de prijzen en winkans. Ook in het onderzoek van Blauw Research geven de meeste deelnemers aan dat zij bijdragen aan een goed doel mooi vinden, maar dat het winnen van een prijs voor hen doorslaggevend is.

Concluderend, zou een rationele reactie van de goededoelenloterijen op het verhogen van de kansspelbelasting zijn om de afdracht aan goede doelen te verlagen, en de prijzenpot en winkans zoveel mogelijk intact te laten. Dit is echter alleen mogelijk zo lang de goededoelenloterij minimaal 40% van de opbrengst (aantal verkochte deelnamebewijzen x verkoopprijs) kan afdragen aan een doel van algemeen belang.³⁵

Uit ons onderzoek blijkt dat er geen loterijen zijn die als gevolg van de aangekondigde tariefverhoging niet langer aan het 40% criterium kunnen voldoen. Kijken we naar de cijfers voor 2023 van de VriendenLoterij en Nationale Postcode Loterij, dan blijkt dat deze loterijen nog ruimte hebben om de afdracht te verminderen, omdat zij nu 42% van de opbrengst afdragen.

Voor de VriendenLoterij en Nationale Postcode Loterij is dit het beeld voor 2023. De totale opbrengsten bedroegen in dat jaar 1.172 miljoen euro. Daarvan ging 240 miljoen euro naar de organisatie van de loterijen, en was 439 miljoen euro beschikbaar voor prijzen (waarvan 58,4 miljoen euro werd afgedragen aan kansspelbelasting). Er kon 492 miljoen euro (42% van de opbrengst) worden afgedragen aan goede doelen. Maar stel nu dat de kansspelbelasting omhooggaat naar 37,8%, dan zou in 2023 niet 58,4 miljoen euro (tarief was toen 29,5%) maar 76,6 miljoen euro aan kansspelbelasting zijn betaald. Om dezelfde nettoprijzen uit te kunnen keren en zo de totale inleg veilig te stellen, zou het bruto prijzengeld dus verhoogd moeten worden van 439 naar 457,2 miljoen euro. Onder de streep blijft er dan voor afdracht aan goede doelen 474,8 miljoen euro over. Dat is net boven de 40% en impliceert een afname van tenminste 17 miljoen euro per jaar voor de goede doelen. De belastingverhoging levert de staat dus ongeveer evenveel op als die de goede doelen kost.

Omdat na een tariefverhoging van kansspelbelasting minder prijzengeld wordt uitgekeerd volgt uit de aangehaalde empirische en wetenschappelijke studies dat dan de opbrengst van de goededoelenloterijen onder druk komt te staan. Daardoor wordt er (1) minder dan de nu geschatte 202 miljoen euro per jaar aan kansspelbelasting afgedragen aan de schatkist en komt er (2) minder beschikbaar voor goede doelen.

³⁴ Jong, de G., C. Behrens & B. Tieben (2019), Voorkeuren en keuzegedrag van de Nederlandse loterijconsument - Een vignettenanalyse, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, p. 20.

³⁵ Voor deze verplichting verwijzen wij nogmaals naar artikel 2 sub b Kansspelenbesluit.



Deze doelen van algemeen belang zullen zich mogelijk tot de overheid wenden met het verzoek om budget, wat tot extra uitgaven uit de schatkist kan leiden. Indien de overheid deze verzoeken niet honoreert, is er een verminderde capaciteit van deze doelen om het algemeen belang te dienen. Per saldo kan een verhoging van de kansspelbelasting voor goededoelenloterijen dus leiden tot lagere dan geraamde kansspelbelastinginkomsten en hogere, nu niet voorziene uitgaven voor de overheid. Met een ex-ante budgettair effect van structureel 202 miljoen rekent de overheid zich in ieder geval te rijk.

7. **Tariefdifferentiatie is mogelijk en uitvoerbaar**

Eerder is door de Tweede Kamer een oproep aan de regering gedaan om de mogelijkheid van tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting te onderzoeken. Dat betekent effectief dat er in plaats van één tarief, een extra tarief in de KSB zou moet worden geïntroduceerd.

Een eventuele tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting is niet nieuw. In de periode van 1981-2008 bestonden er in de KSB al verschillende kansspelbelastingtarieven, destijds werden prijzen welke in casino's en loterijen werden gewonnen, verschillend belast.

Hoewel vanaf 2008 één tarief geldt, heeft de regering in 2013 (opnieuw) een tariefdifferentiatie overwogen, dit als gevolg van het openstellen van de Nederlandse kansspelmarkt voor buitenlandse aanbieders. Mede als gevolg van staatssteunrechtelijke aspecten (de prijzen van in Nederland gevestigde aanbieders zouden daarbij anders worden belast dan van buitenlandse aanbieders), is die tariefdifferentiatie niet doorgegaan.

De KSB is een nationale wet – voor wijziging geen goedkeuring van Europa nodig

Voor veel Nederlandse belastingwetten geldt dat de betreffende wetten een uitvloeisel zijn van Europese richtlijnen. Indien dat het geval is, is de wijziging van die wetten, waaronder de wijziging van het tarief, aan regels gebonden. Voor (zowel de Wok als) de KSB geldt dat deze wetten niet een uitvloeisel zijn van een Europese Richtlijn, en dat eventuele aanpassing van het tarief in dat opzicht door Europese regels zou kunnen worden beperkt.

Op Europees niveau bestaat geen sectorspecifieke regelgeving op het gebied van kansspelen. Wel worden de nodige deelaspecten van het aanbieden van kansspelen op afstand bestreken door diverse Europese richtlijnen op het gebied van consumentenbescherming, oneerlijke handelspraktijken, misleidende reclame, privacybescherming en witwassen, maar van harmonisatie op het gebied van kansspelen is geen sprake.

Rechtspraak van het Hof van Justitie bepaalt dat lidstaten beschikken over een toereikende beoordelingsmarge, en wordt lidstaten een ruime discretionaire bevoegdheid geboden om maatregelen te nemen op het gebied van bescherming. Lidstaten kunnen in beginsel dus hun eigen beleid voeren.

Artikel 5 van de KSB bepaalt het tarief, en als gezegd bedraagt dat momenteel 30,5%. Hoewel er verband bestaat met Europese regelingen (bijvoorbeeld op het gebied van welke vergunninghouders in aanmerking komen voor een vergunning in Nederland), vormt een eventuele wijziging van (zowel de Wok als) de KSB een Nederlandse aangelegenheid. Er is dus geen Europese toestemming voor een wijziging nodig, en eventuele wijzigingen worden niet door Europese regels beperkt.

Dit betekent overigens niet dat een aantal Europese regels geen invloed heeft. Indien Nederlandse kansspelen (ook indirect) met een lager tarief zouden worden belast dan andere kansspelen, dan spelen de Europeesrechtelijke aspecten van staatssteun een rol.

De uitvoerbaarheid van de introductie van een tweede belastingtarief – algemeen

Bij een toets van de uitvoerbaarheid van een wijziging in Belastingwetten staan de uitvoeringselementen van een belastingheffing centraal.

Het gaat met name om antwoord op de vragen in hoeverre de uitvoerende organisatie toegerust is en in hoeverre belastingplichtigen aan wet- en regelgeving kunnen voldoen.

Daarnaast wordt gekeken naar de verwachte effecten van de ontwerpregeling en tot op zekere hoogte, in hoeverre deze aan de doelstelling beantwoorden en zo niet, of deze zogenaamde bijeffecten wenselijk zijn.

Belastingheffing bestaat uit de volgende stappen:

- Object van heffing
- Subject van heffing
- Maatstaf van heffing
- Moment van heffing
- Tarief
- Vrijstelling
- Wijze van aangifte
- Uitvoerende instantie

Naarmate minder stappen worden gewijzigd, wordt de uitvoerbaarheid van wijzigingen makkelijker. Dat zou betekenen dat indien uitsluitend het tarief wordt gewijzigd, de uitvoerbaarheid daarvan op voorhand overzichtelijk lijkt.

Wijze van afbakening

Bij de introductie van een extra belastingtarief, hangt de uitvoerbaarheid van die maatregel onder andere af van de mate waarin de afbakening tot vragen kan leiden.

Indien voor de eisen aan een extra tarief wordt aangesloten bij criteria welke nu ook in de Wok, de KSB, of bij de kansspelheffing worden gebruikt, kan gebruik worden gemaakt van criteria die al bekend zijn bij zowel kansspel-aanbieders als de Belastingdienst, bijvoorbeeld.

- Kansspelen die als risicovol of risico-arm kwalificeren;
- Online of offline kansspelen; of
- Kansspelaanbieders met of zonder een vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Wok.

Naast dat deze criteria al bekend zijn, lijken zij ook duidelijk. Het aantal rechtszaken dat is gevoerd over de afbakening van deze criteria, bijvoorbeeld met betrekking tot welk kansspelheffingstarief een vergunninghouder zou moeten betalen, is zeer beperkt.

Het feit dat:

- 1) er tussen 1981 en 2008 al meerdere kansspelbelastingtarieven gehanteerd werden en zowel aanbieders als Belastingdienst ruime ervaring hebben met dit concept;
 - 2) er voor een afbakening van de tarieven aangesloten kan worden bij de al bestaande afbakeningscriteria; en
 - 3) over die criteria – gelet op de hoeveelheid jurisprudentie (voor de kansspelheffing als ook in de periode van twee tarieven) weinig rechtszaken zijn gevoerd
- toont wat ons betreft aan dat een introductie van een extra tarief in theorie uitvoerbaar is.

Uiteraard kleven aan een introductie ook praktische gevolgen.

- De Wet dient te worden aangepast;
- Het aangifte-proces wijzigt.

Als gezegd is het realistisch dat een extra tarief ook voor de werkzaamheden van de Belastingdienst gevolgen heeft. Over (de omvang van) die impact kunnen wij ons geen oordeel vormen. Wel valt te zeggen dat afhankelijk van voor de afbakening toe te passen criteria, het waarschijnlijk is dat een extra tarief maar een beperkt aantal belastingplichtigen zal treffen, met als gevolg dat het om een beperkt aantal aangiftes per jaar gaat.

Wetsaanpassing als gevolg van een extra tarief

In de KSB dient één artikel, namelijk artikel 5 te worden aangepast. Dit heeft geen uitstralingseffecten naar andere wettelijke bepalingen. Overeenkomstig eerdere tariefwijzigingen betreft het een eenvoudige wettelijke aanpassing.

Aanpassingen in het aangifte-proces

Organisatoren van kansspelen die de verschuldigde kansspelbelasting namens hun deelnemers afdragen, dienen periodiek een aangifte kansspelbelasting te doen. Op het formulier dient de verschuldigde belasting te worden berekend aan de hand van het door de belastingplichtige zelf in te vullen prijzen en het tarief.

Het belastingtarief wordt vermeld in de toelichting bij de aangifte. Een wijziging in het tarief, of het toevoegen van een tarief leidt ertoe dat de toelichting bij het aangiftebiljet moet worden aangepast (en niet de aangifte zelf).

Invoering van een extra tarief betekent een extra element voor de Belastingdienst om te controleren. Afhankelijk van de criteria die zouden gelden, gaat het daarbij om een beperkt aantal aangiften (als het criterium zou zijn of een aanbieder voldoet aan artikel 3 Wok, gaat het om ongeveer 100 aangiften per jaar – zie de tabel in paragraaf 5.2)³⁶. Overigens is kantoor Middelburg van de Belastingdienst het voor de kansspelbelasting bevoegde kantoor. Eventuele wijzigingen behoeven dus niet een landelijke operatie.

Onze conclusie is dat een tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting naast theoretisch ook praktisch uitvoerbaar is. Afhankelijk van de criteria die zouden worden gebruikt voor het onderscheid in tarief (bijvoorbeeld: kansspelen die als risicovol of risico-arm kwalificeren/ online of offline kansspelen/ kansspelaanbieders met of zonder een vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Wok) is in te schatten om hoeveel belastingplichtigen en aangiften het per jaar gaat. Deze aantallen zijn bij de genoemde voorbeelden relatief beperkt en kunnen een indicatie vormen voor de extra te verwachten hoeveelheid verwerkingstijd.

³⁶ Voor de onderliggende berekening: het aantal aangiften zoals opgenomen in de tabel uit paragraaf 5.2 vermenigvuldigd met het aantal vergunningen.

Recente voorstellen voor (onderzoek naar) wijzigingen van het tarief van de kansspelbelasting

Ten aanzien van de voorgestelde verhoging van de kansspelbelasting merken de Kamerleden Erkens en Stoffer in een door hen ingediend amendement op dat de populariteit van online gokken in de afgelopen periode flink is toegenomen.³⁷ Dit heeft eveneens geleid tot een forse toename van de omzet van online gokbedrijven. Idealiter had de verhoging van de kansspelbelasting – wat de indieners van het amendement betreft – uitsluitend toegezien op het zwaarder belasten van online gokken. De kansspelbelasting is op dit moment echter niet gedifferentieerd ten aanzien van verschillende vormen van kansspelen, waarmee een verhoging nog niet op deze groep kan worden toegespitst. Met dit amendement verzoeken de indieners de regering daarom eveneens om deze differentiatie zo snel mogelijk, bij voorkeur per 2025, wel mogelijk te maken. Zodra dat het geval is, kan de aanvullende opbrengst van de verhoging van de kansspelbelasting als gevolg van dit amendement gevonden worden door het zwaarder belasten van online gokbedrijven, in die mate dat de verhoging voor alle andere belastingplichtigen teruggedraaid kan worden.

De oproep in het amendement Erkens/Stoffer is een dag later geconcretiseerd in de aangenomen motie van het Kamerlid Van Dijk, waarin de regering wordt opgeroepen om een tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting te onderzoeken en hierover begin 2024 aan de Kamer te rapporteren.³⁸ Aanleiding voor deze motie was de wens om een ander percentage te hanteren voor de Lotto en goededoelenloterijen dan voor risicovolle kansspelen. Een dergelijke rapportage aan de Kamer is overigens tot op heden nog niet verschenen.

7.1. Budgettaire neutraliteit

De politieke haalbaarheid hangt af van de budgettaire ruimte om de tariefdifferentiatie door te voeren. Stel dat (1) de tariefdifferentiatie juridisch mogelijk en praktisch uitvoerbaar is, en dat (2) de politiek heeft besloten om de kansspelbelasting van loterijen op 30,5% te houden, maar als voorwaarde stelt dat de tariefdifferentiatie budgetneutraal dient te worden doorgevoerd. Dan kunnen we berekenen hoeveel het tarief van de overige kansspelen extra omhoog moet om op een geschatte opbrengst van structureel 202 miljoen euro (directe effecten) voor de schatkist uit te komen.

Uitgaande van de kansspelbelastingopbrengsten uit de door de KSA uitgebrachte Marktscan 2023, kunnen we een indicatie geven op basis van de data over 2022. Over dat jaar was de totale kansspelbelastingopbrengst 775,7 miljoen euro, waarvan 127,9 miljoen euro werd afgedragen door de loterijen en 647,8 miljoen euro door de online en landgebonden casino's en sportwedenschappen. Budgetneutraliteit vereist dat dit laatste bedrag met 202 miljoen euro wordt verhoogd tot 849,8 miljoen euro. Het bruto spelresultaat van casino's en aanbieders van sportkansspelen bedroeg 2.225,1 miljoen euro in 2022. Van een effectief tarief van 29,1% ($= (647,8 / 2.225,1) * 100\%$) zou dat 38,2% worden ($= (849,8 / 2.225,1) * 100\%$).³⁹ Concreet zou het budgetneutraal doorvoeren van het op 30,5% houden van loterijen, betekenen dat het tarief voor de overige, risicovolle kansspelen 38,2% in plaats van 37,8% wordt.

³⁷ Kamerstuk 36 418: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 418, nr. 111 (amendement Erkens/Stoffer).

³⁸ Kamerstuk 36 418: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, nr. 81 (Motie van Dijk).

³⁹ In 2022 was het tarief nog 29% terwijl de door het kabinet berekende 202 miljoen euro uitgaat van een verhoging ten opzichte van de per 2024 geldende 30,5%. Deze berekening geeft dus slechts een orde van grootte aan.

Mogelijk dat deze relatief beperkte extra verhoging politiek gezien acceptabel wordt geacht gezien de veel grotere risico's op bijvoorbeeld verslaving⁴⁰ en witwassen van casino's en sportgerelateerde kansspelen.

7.1.1. Een alternatief: Verhoging kansspelheffing voor risicovolle kansspelen

Een andere optie zou zijn om de kansspelbelasting ongemoeid te laten, en in plaats daarvan de kansspelheffing voor risicovolle kansspelen te verhogen. Sinds 1 april 2021 is de Wet Kansspelen op afstand (Koa) in werking getreden. Die wet bepaalt dat er een Verslavingspreventiefonds (Vpf) is dat wordt gefinancierd door een uitbreiding van de kansspelheffing bij de aanbieders van risicovolle kansspelen.⁴¹ Omdat het kennelijk praktisch goed uitvoerbaar is om de kansspelheffing te differentiëren naar de mate van risico, is het te overwegen de gewenste budgettaire opbrengst van 202 miljoen euro uit een verdere verhoging van deze heffing te halen. Daarmee zou belastingheffing in de kansspelmarkt beter aansluiten bij de maatschappelijke kosten en baten van kansspelen. In het geval van risicovolle kansspelen gaat het onder andere om de kosten voor verslavingszorg, van criminaliteit die met verslaving kan samenhangen, maar ook de psychologische schade die een verslaafde en zijn of haar naasten kunnen ondervinden.

Ook zou met een verhoging van de kansspelheffing voor risicovolle kansspelen meer recht worden gedaan aan de hogere kosten van regulering van en toezicht op deze kansspelen, onder meer doordat deze spelen een hoger risico kennen op illegaliteit en criminaliteit, waaronder witwassen.

Bovengenoemde overwegingen kunnen van belang zijn voor diegenen die de kansspelbelasting primair zien als een belasting van inkomsten. Vanuit het perspectief van een inkomstenbelasting maakt het misschien niet uit met welk kansspel een deelnemer zijn prijs wint: een euro bij een casino winnen voegt evenveel toe aan het inkomen van een deelnemer als een euro van een loterij en dus moet dat tarief niet gedifferentieerd worden. Deze redenering houdt echter geen rekening met de maatschappelijke kosten en baten van de verschillende soorten kansspelen. Bij de kansspelheffing wordt daar uitdrukkelijk wel naar gedifferentieerd.

⁴⁰ Bruin, de D.E. (2017). Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod. Den Haag/Utrecht: Kansspelautoriteit/CVO – Research & Consultancy.

⁴¹ Deze jaarlijkse heffing heeft drie bestedingsdoelen: anonieme behandeling van kansspelverslaving, onderzoek naar preventie en behandeling van kansspelverslaving en een landelijk loket voor (probleem)spelers en hun naasten. Bron: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2021/maart/instanties/>

8. Conclusie

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de onderzoeksvragen naar aanleiding van dit onderzoek.

Wat is de maatschappelijke bijdrage van de kansspelmarkt en in hoeverre wordt die negatief beïnvloed door de voorgenomen tariefverhoging?

De maatschappelijke bijdrage van de kansspelmarkt bestaat onder andere uit de financiële steun aan goede doelen, waarbij niet-incidentele goededoelenloterijen een belangrijke rol spelen door minimaal 40% van hun omzet af te dragen aan maatschappelijke, culturele, sportieve of andere algemeen nut beogende activiteiten. Een rationele reactie van de goededoelenloterijen op het verhogen van de kansspelbelasting is om de afdracht aan goede doelen te verlagen en de prijzenpot en winkans zoveel mogelijk intact te laten. Dit is echter alleen mogelijk zo lang de goede doelen-loterij minimaal 40% van de opbrengst (aantal verkochte deelnamebewijzen x verkoopprijs) kan afdragen aan een doel van algemeen belang.

Wat zijn mogelijk indirecte effecten van de voorgenomen tariefverhoging van de kansspelbelasting?

De effecten van de voorgenomen tariefverhoging kan beredeneerd worden door naar de vijf volgende manieren te kijken:

1. minder prijzen (lagere winkans),
2. lagere prijzen,
3. lagere afdrachten aan de staat of doelen van algemeen belang,
4. genoeg nemen met lagere winsten, of
5. het efficiënter (tegen lagere kosten) organiseren van het kansspel.

Indien kostenverlagingen niet volstaan om de verhoogde kansspelbelasting te compenseren, zullen aanbieders van kansspelen genoodzaakt zijn om aanpassingen te maken in een van de eerste vier gedragsopties.

Voor commerciële kansspelaanbieders geldt dat zij, indien zij de prijzen gelijk willen houden, bij een hoger kansspelbelastingtarief minder winst zullen realiseren. Een mogelijke reactie voor kansspelaanbieders die een deel van hun opbrengsten aan goede doelen afdragen is om minder af te dragen aan deze goede doelen.

De tariefverhoging kan ook indirect leiden tot een verlaging van de afdracht aan goede doelen. Omdat aanbieders van goededoelenloterijen een minimum percentage van de opbrengsten aan goede doelen moeten afdragen, zal een verhoging van de kansspelbelasting uiteindelijk leiden tot minder of lagere prijzen. Dit zal de aantrekkelijkheid van kansspelen verminderen, hetgeen invloed heeft op de deelname van consumenten. Dit heeft als gevolg dat er (1) minder dan de nu geschatte 202 miljoen euro per jaar aan kansspelbelasting wordt afgedragen aan de schatkist en er (2) minder beschikbaar komt voor goede doelen. Deze doelen van algemeen belang zullen zich mogelijk tot de overheid wenden met het verzoek om budget, wat tot extra uitgaven uit de schatkist kan leiden.

Per saldo kan een verhoging van de kansspelbelasting voor goededoelenloterijen dus leiden tot lagere dan geraamde kansspelbelastinginkomsten en hogere, nu niet voorziene uitgaven voor de overheid. Met een ex-ante budgettair effect van structureel 202 miljoen rekent de overheid zich te rijk.

In hoeverre is tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting juridisch mogelijk en praktisch uitvoerbaar?

Onze conclusie is dat tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting juridisch mogelijk en praktisch uitvoerbaar is. Afhankelijk van de criteria die zouden worden gebruikt voor het onderscheid in tarief, is in te schatten om hoeveel belastingplichtigen en aangiften het per jaar gaat. Deze aantallen zijn onafhankelijk van het gekozen alternatief relatief beperkt en kunnen een indicatie vormen voor de extra te verwachten hoeveelheid verwerkingstijd. Wij hebben de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst verder niet onderzocht.

Een alternatieve optie zou zijn om de kansspelbelasting ongewijzigd te laten en in plaats daarvan de kansspelheffing voor risicovolle kansspelen te verhogen.