

Vergaderjaar 2007–2008

30 583

Wijziging van de Wet op de kansspelbelasting in verband met kansspelen via internet

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 september 2008

De leden van de SP-fractie stellen, na kennisgenomen te hebben van de memorie van antwoord, een veertiental (nadere) vragen. De leden van de GroenLinks-fractie sluiten zich bij enkele daarvan aan. De leden van de SP-fractie vragen de door hen gehanteerde nummering aan te houden om de vergelijking van vragen en antwoorden te vergemakkelijken. Aan dit verzoek kom ik graag tegemoet.

1. Het antwoord op de vraag of de huidige Wet op de kansspelbelasting betrekking heeft op kansspelen waarbij in het midden wordt gelaten of deze al dan niet legaal zijn, luidt zonder voorbehoud ja. Fiscale regelgeving wordt onder meer gekenmerkt door het beginsel van neutraliteit. Dat betekent dat bij de heffing van belastingen geen onderscheid wordt gemaakt naar gelang de legaliteit van een bron van inkomen. Het is echter wel zo dat de algemene geheimhoudingsplicht die geldt voor belasting-ambtenaren, niet geldt bij kennisneming van een strafbaar feit. De ambtenaar is bevoegd – en in een aantal gevallen verplicht – het Openbaar Ministerie daarover te informeren (zie artikel 43c, eerste lid, onderdeel k, van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen). Er bestaat een nauwe samenwerking met Justitie op het gebied van de bestrijding van illegale kansspelen. Ik verwijs naar de aanpak van illegale casino's die mede door de naheffing van kansspelbelasting zijn gesloten.

2. De vraag op welke wijze de Wet op de kansspelbelasting kán worden gelezen, is niet zonder meer te beantwoorden. Zo maakt het bijvoorbeeld verschil of iemand een juridische achtergrond heeft of niet. Omdat de Wet op de kansspelbelasting geen onderscheid maakt tussen legale en illegale kansspelen, kan degene die kennis neemt van de huidige wet deze in ieder geval lezen als «uiteraard» betrekking hebbend op legale kansspelen. Daarnaast zal hij deze ook kunnen lezen als «uiteraard» ook betrekking hebbend op illegale kansspelen.

3. In de derde vraag wordt gevraagd of de regering kan aangeven of in de wet expliciet kansspelen worden genoemd die *illegaal* zijn. Dat is niet mogelijk, want in de wettekst is een neutrale formulering opgenomen waarmee zowel gedoeld is op niet-toegestane als op toegestane internetkansspelen. Kansspelen waaraan (via internet) vanuit Nederland kan

worden deelgenomen, worden als binnenlandse kansspelen aangemerkt. Het gaat hier om verboden kansspelen, nu de Wet op de kansspelen niet voorziet in vergunningsmogelijkheden voor internetkansspelen. De Wet op de kansspelen laat wel toe dat Nederlandse belastingplichtigen vanuit het buitenland, bijvoorbeeld wanneer zij daar met vakantie zijn of verblijven, (via internet) deelnemen aan kansspelen. Dergelijke buitenlandse internetkansspelen kunnen als toelaatbaar worden aangemerkt. De Wet op de kansspelbelasting is niet uitsluitend van toepassing op illegale internetkansspelen. Van een expliciet noemen van kansspelen die illegaal zijn is daarom geen sprake.

4 tot en met 10. Gelet op het feit dat het antwoord op de derde vraag niet bevestigend luidt, hebben de vragen 4 tot en met 10 naar mijn oordeel voor het grootste deel hun betekenis verloren. Het is immers niet zo dat het voorliggende wetsvoorstel expliciet belastingheffing op illegale activiteiten instelt (vraag 4). Er kan daarom beslist niet gesproken worden van een radicale breuk met de huidige Wet op de kansspelbelasting, integendeel, het is een logische aanvulling op de huidige wet op grond waarvan kansspelen die op dit moment in Nederland zonder vergunning worden georganiseerd dan wel waartoe zonder vergunning gelegenheid wordt gegeven en die dus illegaal zijn, in de kansspelbelasting worden betrokken (vraag 5). Er zijn evenmin andere belastingwetten waarin expliciet belastingheffing op illegale activiteiten wordt genoemd. Uiteraard worden ook via andere belastingwetten illegale activiteiten belast. In dit verband kan ik bijvoorbeeld verwijzen naar de inkomstenbelasting, waar ook winsten die met misdrijven worden behaald, worden belast. Opvallend is dat voor de berekening van de winst van misdrijven die tot een veroordeling of een schikking hebben geleid, de aftrek van met die misdrijven verband houdende kosten niet is toegestaan. Bij het belasten is er sprake van fiscale neutraliteit, maar het niet aftrekbaar zijn van de gemaakte kosten is, vanuit de fiscaliteit gezien, een inbreuk op de neutraliteit. Deze inbreuk is bij de invoering van deze bepaling per 1 januari 1997 als volgt toegelicht.

«Ik acht het evenwel van een algemeen maatschappelijk belang om criminele activiteiten tot het uiterste te bestrijden. In het spanningsveld tussen twee verschillende rechtsgebieden en de daar geldende beginselen van recht – enerzijds het fiscale recht met als belangrijkste beginsel de fiscale neutraliteit en anderzijds het strafrecht met als doel het handhaven van onze rechtsorde – zal dan soms het fiscale element moeten wijken. Dit spanningsveld is in een eerder stadium uitgebreid aan de orde geweest bij het wetsvoorstel afschaffing aftrekbaarheid van geldboeten. ... Met het oog op de eenheid van de Nederlandse rechtsorde dient thans naar mijn oordeel de fiscale wetgeving te worden aangepast teneinde de kosten van criminele activiteiten zoveel mogelijk als aftrekpost in de fiscaliteit te weren. Bij het beperken van de aftrekmogelijkheden gaat het er om dat het maatschappelijk ongewenst wordt geacht dat de kosten ter zake van criminele activiteiten in aftrek worden gebracht op de winst. Door deze kosten en lasten uit te sluiten van aftrek wordt ook in het belastingrecht rekening gehouden met de maatschappelijke onbetamelijkheid die in het strafrechtelijke oordeel tot uitdrukking wordt gebracht en wordt een door velen gevoede ongerijmdheid tussen het belastingrecht en het strafrecht weggenomen. Bij de uitsluiting van aftrek van kosten en lasten die verband houden met misdrijven wordt aangesloten bij strafrechtelijk optreden dat uitmondt in een veroordeling dan wel transactie. Hiermee wordt voorkomen dat de inspecteur zelfstandig zou moeten beoordelen of al dan niet sprake is van een misdrijf en aldus op de stoel van de strafrechter zou moeten gaan zitten.»

MvT, Kamerstukken II 1996/97, 25 019, nr. 3, blz. 1 en 2.

Een ander voorbeeld van fiscale neutraliteit is de uitsluiting van aftrek van kosten en lasten die verband houden met bepaalde bedrijfsmiddelen waarvan het ongecontroleerde bezit of houderschap maatschappelijk gezien, niet wenselijk wordt geacht (wapens en gevaarlijke dieren). Deze bepaling is weer neutraal in zoverre dat zij geldt voor alle ondernemers en niet alleen voor de ondernemers die zich schuldig maken aan een misdrijf. Er is voor de uitsluiting van aftrek van de hier bedoelde kosten en lasten geen veroordeling nodig.

Omdat ik, anders dan de leden van de fracties die vragen hebben gesteld in dit nader voorlopig verslag, de mening ben toegedaan dat er niet kan worden gesproken van het expliciet instellen van belastingheffing op illegale activiteiten, zie ik geen aanleiding de Raad van State nogmaals om advies te vragen (vraag 6 jo 6b). Voor zover de leden van de fractie van de SP overigens met hun stellingen bij punt 7 tot en met 10 de suggestie zouden willen wekken dat de regering belang heeft bij illegale activiteiten vanwege de mogelijk daarvan te genereren belastingopbrengsten, wil ik bij dezen benadrukken die stellingen met kracht te verwerpen. Zoals ik al in de memorie van antwoord (Eerste Kamer, 2007–2008, 30 583, C) heb opgemerkt, biedt de voorliggende wetswijziging de overheid juist extra mogelijkheden, namelijk niet alleen strafrechtelijk maar ook fiscaal-rechtelijk, tegen (binnenlandse) aanbieders van illegale internetkansspelen op te treden. Een dergelijke integrale benadering is de afgelopen jaren ook gevolgd bij de aanpak van illegale casino's en heeft daar tot succesvolle resultaten geleid.

11. De leden van de SP-fractie vragen vanuit de gedachte dat de belastingdienst geen onderscheid maakt tussen legale en illegale inkomsten en dus gewoon belasting heft over beide soorten inkomsten, voorts naar een ruwe schatting van de huidige jaarlijkse belastinginkomsten uit illegale bronnen. Zij onderscheiden daarin vier categorieën. Voorts vragen zij voor ieder van deze categorieën een indicatie in euro's, in % BBP en in % van de totale belastinginkomsten.

De bestuurlijke informatiesystemen van de Belastingdienst maken bij de opgelegde aanslagen geen onderscheid naar de herkomst van de aan die aanslagen ten grondslag liggende inkomensbronnen. Dit geldt eveneens voor de op de aangegeven inkomsten aangebrachte correcties. Onder verwijzing naar de in het antwoord op vraag 13 geschetste werkwijze zou het aantal door de FIOD-ECD onderzochte zaken een indicatie kunnen opleveren voor de omvang van de daarbij betrokken illegale bronnen. Zoals in dat antwoord is aangegeven gaat het in die gevallen echter om zowel fiscale delicten voortkomend uit legale bronnen (bijvoorbeeld zwarte omzet van een legaal bedrijf) als uit illegale bronnen. Het totaal van de in deze zaken opgelegde aanslagen is € 250 miljoen. Het is niet mogelijk om op eenvoudige wijze hieruit de uit illegale bronnen afkomstige inkomsten te genereren. Het is echter bepaald niet aannemelijk dat, gelet op de aard van illegale activiteiten, de belasting over de inkomsten uit die activiteiten een evenredig deel uitmaken van de totale belastinginkomsten.

Ter verdere toelichting merk ik het volgende op.

Er bestaan wereldwijd verschillende schattingen over de opbrengsten uit illegale activiteiten. Deze schattingen zijn over het algemeen zeer speculatief. Bovendien worden er verschillende definities door- en naast elkaar gebruikt. De meeste schattingen hebben betrekking op «witwassen». Ook zijn er schattingen voor de «opbrengsten uit illegale activiteiten» (toegevoegde waarde). Het begrip witwassen wordt in de praktijk op verschillende manieren gedefinieerd: van het gericht binnen het reguliere financiële systeem brengen van gelden uit illegale activiteiten tot een veel bredere definitie waarin het in bezit hebben en aanwenden van gelden die met illegale activiteiten zijn verdiend al als witwassen wordt aangemerkt.

Bij illegale activiteiten kan worden gedacht aan inkomsten uit het produceren en verhandelen van illegale goederen en diensten (met name drugs, maar ook verboden wapens, mensenhandel, smokkel enzovoort) maar ook aan een bredere definitie waarbij het brede begrip «fraude» wordt meegenomen. Fraude kan zowel «horizontale fraude» (fraude binnen het particuliere economisch verkeer, soms grootschalig en georganiseerd) tot allerlei vormen van «verticale fraude» (fraude met overheidsmiddelen en diensten, waaronder bijvoorbeeld eenvoudige bijstandsfraude) omvatten. De relatie van al deze verschijnselen met belastingbetaling is niet eenduidig. Witwassen kan gepaard gaan met belastingbetaling (soms zelfs wenselijk omdat dit illegaal verkregen geld een extra legaal aanzien geeft) maar ook met belastingontduiking.

Enkele actuele schattingen. Volgens een veel gebruikte, maar ruwe schatting van het IMF wordt er jaarlijks wereldwijd voor een bedrag ter waarde van 2 tot 5 procent van het wereldwijde bruto binnenlands product (BBP) witgewassen. Dit komt neer op 1000 tot 2 700 miljard dollar, op basis van IMF wereld BPP over 2007. De eerste serieuze poging om de opbrengsten uit illegale activiteiten daadwerkelijk te berekenen op basis van criminaliteitsstatistieken, is ondernomen door de Australiër John Walker¹. Volgens Walker wordt er jaarlijks wereldwijd voor een bedrag van 2 850 miljard dollar witgewassen (schatting eind jaren negentig, dus iets boven de 5% van de IMF raming). Het gaat hier om inkomsten uit illegale activiteiten, zoals de handel in drugs, verboden wapens, mensenhandel, smokkel en dergelijke, maar ook om allerlei vormen van fraude.

In Nederland heeft Professor Brigitte Unger in 2005 in opdracht van het ministerie van Financiën onderzoek gedaan om het Walker-model te verfijnen en voor Nederland met beter onderbouwde schattingen te komen.² Volgens Unger vertegenwoordigen de witwasgelden die worden gegenereerd uit handel en productie in verboden goederen en diensten op jaarbasis een waarde van naar schatting 2,4 miljard euro (tabel a). Hiervan is het overgrote deel (1,6 miljard euro) afkomstig uit de handel en productie van verdovende middelen. Unger baseert haar schattingen onder meer op een onderzoek van het CBS naar de toegevoegde waarde van criminele activiteiten in Nederland. Het CBS komt, met grote voorzichtigheid, voor 2001 op een toegevoegde waarde van ruim 3 miljard euro. Hiervan wordt een deel witgewassen.

Unger heeft ook ramingen voor witwasgelden die voortkomen uit fraude in het model opgenomen. Hiermee is jaarlijks nog eens een bedrag van ten minste 6 miljard euro gemoeid (er zijn ook veel hogere schattingen). Uit de door Unger verzamelde en bewerkte gegevens komt als conclusie naar voren dat de opbrengsten uit fraude vele malen hoger liggen (ten minste drie maal) dan die uit criminaliteit die samenhangt met de productie en handel van illegale goederen en diensten. Dit brengt het totaal aan witwasgelden in de Nederlandse economie op 8,6 miljard euro (tabel a), ongeveer 2% van het BBP. In hoeverre het witwassen van deze gelden gepaard is gegaan met belastingbetaling dan wel ontduiking is niet bekend.

Tabel a. Witwasgelden uit criminaliteit in Nederland (per jaar)

	miljard euro	% van totaal
Fraude	6,2	72,1
Drugs	1,6	18,2
Prostitutie	0,4	4,7
Overige vormen van criminaliteit	0,4	4,7
Totaal	8,6	100,0

¹ Walker, J., «How big is global money laundering?», *Journal of Money Laundering Control*, 1999, Vol. 3, No. 1.

² Unger, B. et al., *The amounts and effects of money laundering*, Utrecht 2005. Het rapport is te vinden op: www.minfin.nl. Zie aldaar voor verwijzingen naar andere schattingen.

Bron: Unger et al. (2005, pp 47–49) op basis van schattingen CBS, WODC en NIPO. De schatting voor prostitutie is voor de internationale vergelijking inclusief legale vormen van prostitutie.

Daarmee is het beeld nog niet compleet. Het grensoverschrijdend verkeer van witwasgelden is aanzienlijk; het verplaatsen van geld naar het buitenland is een veelgebruikte lus in het witwasproces. Volgens het WODC is Nederland sterk in criminaliteit met een zogenoemd transitokarakter wat onder meer samenhangt met de geografische ligging van Nederland, haar sterke financiële sector, betrouwbare economische instituties en de relatieve welvaart. Dit betekent dat er gelden uit illegale activiteiten die in Nederland zijn begaan naar het buitenland wegvloeien. Maar omgekeerd stromen er ook gelden uit illegale activiteiten in het buitenland Nederland in. Hoe bij deze geldstromen de relatie met belastingbetaling ligt is niet bekend.

12. Bij dit onderdeel van het nader voorlopig verslag wordt de stelling opgeworpen dat aan belastingheffing op inkomsten uit illegale activiteiten een kwade geur komt te hangen. Dit moet, zo begrijp ik uit de verwijzing naar de in de fiscale kringen zeer bekende uitdrukking «non olet» echter niet letterlijk worden genomen. Ook figuurlijk genomen is het naar mijn stellige opvatting niet juist om belastingheffing in dergelijke gevallen in een kwade reuk te stellen. Het handhaven van fiscale neutraliteit zie ik als een wezenlijk onderdeel van de fiscaaljuridische rechtsfilosofie.

13. Gelet op het antwoord op vraag 12 is er geen aanleiding de heffing over illegale inkomsten te vervangen door het door de fractie van de SP voorgestelde alternatief.

Daarvoor is des te minder reden nu, naast de ook door de SP geconstateerde toename in complexiteit (en extra belasting van de rechterlijke macht) het vigerende sanctiestelsel bevredigend functioneert en daarnaast al in hoge mate tegemoet komt aan de door de SP met zijn alternatief beoogde effecten, te weten dat de illegale inkomsten niet toekomen aan degene die de activiteiten onderneemt en er daadwerkelijk wordt opgetreden tegen de illegale activiteiten.

Het kabinet licht dit als volgt toe.

Als de inspecteur kennis krijgt van extra inkomsten stelt hij altijd een onderzoek in naar de herkomst daarvan. Als blijkt dat de inkomsten afkomstig zijn uit bijvoorbeeld verzwegen omzet zal hij die belasten en, afhankelijk van de omvang, een boete opleggen of aanmelden bij het Openbaar Ministerie ter strafrechtelijke vervolging van het fiscale delict. Als er aanwijzingen zijn dat de inkomsten zijn verworven met illegale activiteiten, bijvoorbeeld drugs, smokkel, mensenhandel etc. doet hij daarvan aangifte bij het Openbaar Ministerie. Ook in die gevallen is er dus zowel een fiscaal traject van aanslagen en boetes, als een strafrechtelijk traject voor het commune delict.

Een extra argument om de bestaande procedure te handhaven is bovendien dat de bewijslast in het strafrecht een zwaardere is dan die in het fiscale recht.

14. Wat betreft vraag 14 wil ik allereerst opmerken dat de term «gerechtigde» hier ziet op de aanwijzing van de belastingplichtige die deelneemt aan toegestane buitenlandse kansspelen die via internet worden gespeeld (zie het antwoord op vraag 3). De term gerechtigde is in dat geval ook juridisch gezien op zijn plaats.

Het systeem van belastingheffing in dezen is verder zo opgezet dat de deelnemer aan buitenlandse kansspelen via internet aangifte moet doen aan het eind van de maand (zie artikel 8b Wet op de kansspelbelasting) en wel naar het positieve verschil tussen de in een kalendermaand gewonnen prijzen en de in een kalendermaand gedane inzetten (artikel 3, eerste lid, onderdeel c, Wet op de kansspelbelasting). Het is duidelijk dat het dan in ieder geval moet gaan om ontvangen prijzen, omdat er anders geen positief verschil kan zijn ontstaan. Of het buitenlandse kansspel illegaal is en de belastingplichtige volgens het in het buitenland geldende

rechtsstelsel al dan niet juridisch als rechthebbende geclassificeerd kan worden en de uitbetaling van de prijs juridisch kan afdwingen, is dan – de facto – niet relevant meer.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager