

Vergaderjaar 2012–2013

**31 205**

## **Wijzigingen van enkele belastingwetten (Belastingplan 2008)**

**31 206**

## **Wijzigingen van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2008)**

**AA<sup>1</sup>**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 29 januari 2013

De vaste commissie voor Financiën<sup>2</sup> zegt de staatssecretaris van Financiën dank voor zijn brief van 12 juli 2012, waarin hij ingaat op vragen die zijn gesteld door de leden van de VVD-fractie, waar de leden van de CDA-fractie zich bij hebben aangesloten<sup>3</sup>. De leden van de VVD-fractie hebben naar aanleiding van de beantwoording van hun eerdere vragen een aantal nadere vragen gesteld bij brief van 5 oktober 2012. De leden van de CDA-fractie sluiten zich wederom bij deze vragen aan.

De staatssecretaris heeft op 24 januari 2013 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,  
K. van Dooren

<sup>1</sup> De letters AA hebben alleen betrekking op wetsvoorstel 31 205.

<sup>2</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Terpstra (CDA), Noten (PvdA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA) (*voorzitter*), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP) Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Boer (GL), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD) (*vice-voorzitter*), Bröcker (VVD) Kok (PVV), Bruijn (VVD)

<sup>3</sup> EK 31205/31206, Z

## BRIEF AAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Den Haag, 5 oktober 2012

De vaste commissie voor Financiën zegt u dank voor uw brief van 12 juli 2012, waarin u ingaat op vragen die zijn gesteld door de leden van de VVD-fractie waar de leden van de CDA-fractie zich bij hebben aangesloten. De leden van de VVD-fractie hebben naar aanleiding van de beantwoording van hun eerdere vragen een aantal nadere vragen die zij graag aan u voorleggen. De leden van de CDA-fractie sluiten zich wederom bij deze vragen aan.

### *Nadere vragen naar aanleiding van uw antwoord op vraag 1*

Kan de regering aangeven om welke ontwikkelingen in het betalingsgedrag van de branche het ging, en wat de reden(en) voor die ontwikkelingen waren?

Kan de regering aangeven waarom deze ontwikkelingen in het betalingsgedrag het opstellen van de inventarisatie – kennelijk noodgedwongen – vertraagde?

Vormen naar de mening van de regering ontwikkelingen in het betalingsgedrag niet juist een extra prikkel om de inventarisatie te versnellen, en zo nee, waarom niet?

### *Nadere vragen naar aanleiding van uw antwoord op vragen 3 en 4*

Kan de regering aangeven waarom er in eerste instantie voor gekozen is de hoofdlijnen van het Rapport van bevindingen op te nemen in het Financiële Jaarverslag van het Rijk over 2011? Is dit niet hoogst ongebruikelijk?

Kan de regering aangeven waarom met de VAN slechts de hoofdlijnen van het rapport van bevindingen zijn besproken, en niet ook de details, nu de VAN zich – gezien het WOB verzoek – kennelijk onvoldoende geïnformeerd achtte?

Is de regering van mening dat branchegegevens op macro niveau, zoals (jaarlijkse) omzetcijfers (bruto spelresultaat) in de kansspelautomatenbranche, die bij het Ministerie/de Belastingdienst bekend zijn, openbare informatie zou moeten zijn? Zo ja, waarom worden die dan niet jaarlijks gepubliceerd of in ieder geval met de sector – desgevraagd – gedeeld, en zo nee, waarom niet?

### *Nadere vragen naar aanleiding van uw antwoord op vraag 5*

Is de regering van mening dat wanneer zij compenserende maatregelen als de onderhavige toezegt, zij die toezegging ook met spoed gestand dient te doen? Zo nee, waarom niet?

Is het juist dat het (toenmalige) ministerie van Justitie reeds december 2008/januari 2009 beschikte over een rapport van internationaal gerenommeerde verslavingsdeskundigen<sup>4</sup> waarin deze de risico's van de VAN-voorstellen met betrekking tot een nieuw soort spelautomaat niet als significant hoger beoordeelden dan de verslavingsrisico's van de kansspelautomaten die op dat moment al werden geëxploiteerd?<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Mark Griffiths, Jonathan Parke & Jeffrey Derevinsky, Electronic gaming machines in the Netherlands (Nottingham Trent University, December 2008).

<sup>5</sup> Citaat uit het rapport waarin deze conclusie wordt beschreven: «Having reviewed the information available to us, we feel that the proposed machines in The Netherlands do not pose any significantly greater threat in terms of gambling-related risk and harm than those already in operation». (p. 3)

Kan de regering aangeven waarom zij, ook na de aanname van de motie-Teeven/Gerkens van 17 december 2009 (24 557, nr. 106), de benodigde spoed niet heeft betracht?

Acht de regering het realistisch dat door het lange uitblijven van de compenserende maatregelen de kansspelautomatensector extra zwaar in zijn bedrijfseconomisch functioneren is getroffen? Zo nee, waarom niet?

*Nadere vragen naar aanleiding van uw antwoord op vragen 6 en 7*

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van de overwegingen waarom het belastingregime op kansspelautomaten is gewijzigd. Daarmee is echter nog geen antwoord gegeven op de vraag wat de regering vindt van het uitgangspunt dat de invoering van een belastingmaatregel de winstgevendheid van een sector volledig doet verdampen. Wil de regering haar mening hierover alsnog geven?

*Nadere vragen naar aanleiding van uw antwoord op vragen 8 en 9*

Kan de regering uitleggen waarom modernisering van de speelautomaatregelgeving nog niet van start kan gaan als het gaat om kostenreducties voor de sector, maar kennelijk wel als het gaat om lastenverzwaring?

*Vragen naar aanleiding van recente uitspraak Gerechtshof Amsterdam*

Het Gerechtshof Amsterdam heeft in zijn uitspraken van 19 juli 2012 (LJN BX1893 en BX1902) geoordeeld dat de heffing van kansspelbelasting over de opbrengst van kansspelautomaten strijdig is met het grondrecht op ongestoord genot van eigendom, zoals opgenomen in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, tot welk oordeel het Hof komt op grond van de (initiële) wijze waarop de desbetreffende wetgeving tot stand is gekomen. Het Hof acht de staat hierom schadevergoedingsplichtig tegenover de sector. De leden van de VVD-fractie hebben inmiddels kennisgenomen van het feit dat het ministerie van Financiën en ook de betreffende exploitanten van kansspelautomaten tegen de uitspraak van het Hof in cassatie zijn gegaan. De uitkomst van de procedure blijft daarom vooralsnog ongewis. Kan de regering aangeven welk (financieel) risico de Staat hierbij maximaal loopt, indien noodzakelijk als schatting? Is de regering bereid om spoedig met de sector in overleg te treden om tot een oplossing te komen, mede met het oog op voorkoming van verdere juridische, langdurige procedures en grotere schade voor ondernemers en Staat (als gevolg van eventuele schadevergoeding)?

De leden van de commissie wachten het antwoord van de regering met belangstelling af.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
P.H.J. Essers

## **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 januari 2013

Hierbij doe ik u ter kennisneming toekomen een afschrift van mijn brief van heden aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal met daarbij gevoegd antwoorden op nadere vragen van de Vaste Commissie voor Financiën van deze Kamer over het Verslag van bevindingen van de kansspelautomatensector.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De staatssecretaris van Financiën,  
F.H.H. Weekers

## **Beantwoording nadere vragen EK over verslag van bevindingen KSB**

### Nadere vragen naar aanleiding van het antwoord op vraag 1

*Kan de regering aangeven om welke ontwikkelingen in het betalingsgedrag van de branche het ging en wat de reden(en) voor die ontwikkeling waren?*

*Kan de regering aangeven waarom deze ontwikkelingen in het betalingsgedrag het opstellen van de inventarisatie – kennelijk noodgedwongen – vertraagde?*

*Vormen naar de mening van de regering ontwikkelingen in het betalingsgedrag niet juist een extra prikkel om de inventarisatie te versnellen, en zo nee, waarom niet?*

#### **Antwoord**

Met de bedoelde zinsnede werd niet beoogd aan te geven dat (een deel van) de vertraging te wijten was aan het betalingsgedrag zelf van de branche, maar veeleer om problemen die de Belastingdienst zelf ondervond bij het, voor het Verslag van bevindingen noodzakelijke, in kaart brengen van het betalingsgedrag en daarmee van de ontwikkelingen in dit betalingsgedrag.

De invoering van een nieuwe debiteurenadministratie heeft geleid tot een tijdelijke achterstand bij het verwerken van betalingen en daarmee tot het tijdelijk niet kunnen opleggen van naheffingsaanslagen. In september 2010 zijn deze achterstanden ingelopen en is de informatievoorziening verbeterd. Vanaf dat moment konden de ontwikkelingen in het betalingsgedrag goed in beeld worden gebracht.

### Nadere vragen naar aanleiding van het antwoord op de vragen 3 en 4

*Kan de regering aangeven waarom er in eerste instantie voor gekozen is de hoofdlijnen van het Rapport van bevindingen op te nemen in het Financiële jaarverslag van het Rijk over 2011? Is dit niet hoogst ongebruikelijk?*

*Kan de regering aangeven waarom met de VAN slechts de hoofdlijnen van het rapport van bevindingen zijn besproken, en niet ook de details, nu de VAN zich – gezien het WOB verzoek – kennelijk onvoldoende geïnformeerd achtte?*

*Is de regering van mening dat de branchegegevens op macro niveau, zoals (jaarlijkse) omzetcijfers (bruto spelresultaat) in de kansspelautomatenbranche, die bij het ministerie/Belastingdienst bekend zijn, openbare informatie zou moeten zijn? Zo ja, waarom worden die dan niet jaarlijks gepubliceerd of in ieder geval met de sector – desgevraagd – gedeeld, en zo nee, waarom niet?*

#### **Antwoord**

Bij het informeren van Tweede en Eerste Kamer vindt in alle gevallen een afweging plaats welk communicatiemiddel het meest geëigend is. Zo zijn er de reguliere publicaties zoals de miljoenennota, het belastingplan, het Financieel Verslag Rijk, de halfjaarrapportages, het Beheersverslag en de zogenoemde verzamelbrieven. Oorspronkelijk zou een eerste reguliere rapportage het Financieel Verslag Rijk zijn. Toen mij deze vraag is voorgelegd heb ik in dit geval, ook gezien de omvang, gekozen voor een aparte brief met bijlagen.

Zoals in het antwoord op de vragen 3 en 4 al is gemeld ging het de VAN niet zozeer om de details als wel om de openbaarmaking van het Verslag van bevindingen. Gelet op de parlementaire discussies over dit onderwerp achtten wij het aangewezen om in dit geval eerst de Tweede

en Eerste Kamer te informeren. Daarmee kreeg ook de VAN de beschikking over het volledige verslag.

De Belastingdienst verzamelt geen branchegegevens, zoals bijvoorbeeld omzetcijfers. Dit lijkt primair een taak van de brancheorganisaties zelf. Om in dit geval op een verantwoorde wijze invulling te kunnen geven aan de aan het parlement gedane toezegging heeft de Belastingdienst de in zijn bezit zijnde gegevens van de kansspelautomatenbranche eenmalig verzameld en bewerkt. De resultaten daarvan zijn in het Verslag van bevindingen neergelegd.

#### Nadere vragen naar aanleiding van het antwoord op vraag 5

- *Is de regering van mening dat wanneer zij compenserende maatregelen als de onderhavige toezegt, zij die toezegging ook met spoed gestand dient te doen? Zo nee, waarom niet?*
- *Is het juist dat het (toenmalige) ministerie van Justitie reeds in december 2008/januari 2009 beschikte over een rapport van internationaal gerenommeerde verslavingsdeskundigen waarin deze de risico's van de VAN voorstellen met betrekking tot een nieuw soort spelauto-maat niet als significant hoger beoordeelden dan de verslavingsrisico's van de kansspelautomaten die op dat moment al werden geëxploiteerd?*
- *Kan de regering aangeven waarom zij, ook na aanneming van de motie Teeven/Gerkens van 17 december 2009 (24 557, nr. 106), de benodigde spoed niet heeft betracht?*
- *Acht de regering het realistisch dat door het lange uitblijven van de compenserende maatregelen de kansspelautomatensector extra zwaar in zijn bedrijfseconomisch functioneren is getroffen? Zo nee, waarom niet?*

#### Antwoord

Anders dan vragenstellers veronderstellen heeft de toenmalige staatssecretaris van Financiën in juni 2008 geen toezegging gedaan om (direct) compenserende maatregelen door te voeren. Wel heeft hij in zijn brief nader onderzoek aangekondigd naar de invoering van een tweetal verlichtende maatregelen. Dat onderzoek zou moeten zien op het introduceren van de mogelijkheid om in speelhallen door middel van chipcards te spelen (cashless play) en op de indexering (in de spelautomatenregelgeving) van het maximaal gemiddelde uurverlies, onder voorbehoud dat de branche zich in beide maatregelen zou kunnen vinden. In het najaar van 2008 deed de VAN een alternatief voorstel voor verlichtende maatregelen, namelijk om (1) cashless play niet te beperken tot chipcards maar te kiezen voor een techniekneutralere regeling, en (2) niet het maximaal gemiddelde uurverlies in de regelgeving te verhogen maar in plaats daarvan de invoering van twee nieuwe soorten kansspelautomaten mogelijk te maken. Met betrekking tot de tweede maatregel, de invoering van nieuwe typen speelautomaten, heeft de VAN begin 2009 inderdaad een onderzoeksrapport van verslavingsdeskundigen overgelegd. Van een pasklaar voorstel tot wijziging van de regelgeving was op dat moment echter nog geen sprake. Bovendien bestond over tal van details bij de VAN nog geen duidelijkheid.

Begin 2009 is een werkgroep met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Verispect, in overleg met de VAN, gemeenten en de verslavingszorg, begonnen met de concrete uitwerking van de beoogde maatregelen. In de zomer van 2010 was het wijzigingsvoorstel gereed, dat in het najaar ter advies aan de Raad van State is voorgelegd. Een dergelijke voorbereidingsperiode lijkt lang, maar is voor regelgeving met een dergelijke ingewikkeldheidsgraad nodig geweest. Zoals ik al in mijn eerdere antwoorden aangaf, is het moeilijk gebleken de beoogde maatregelen op een zodanige wijze in het bestaande stelsel te vlechten

zonder dat daarbij afbreuk zou worden gedaan aan de beleidsdoelstellingen. Bedacht moet worden dat het spelen op kansspelautomaten vanuit kansspelverslavingsoptiek tot de meest risicovolle kansspelvormen behoort. Ook de Raad van State heeft dit herhaaldelijk in zijn advies benadrukt. Al met al vind ik dan ook dat de regering binnen de gegeven context voldoende voortvarend te werk is gegaan.

#### Nadere vragen naar aanleiding van het antwoord op de vragen 6 en 7

*De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van de overwegingen waarom het belastingregime op kansspelautomaten is gewijzigd. Daarmee is echter nog geen antwoord gegeven op de vraag wat de regering vindt van het uitgangspunt dat de invoering van een belastingmaatregel de winstgevendheid van een sector volledig doet verdampen. Wil de regering haar mening hierover alsnog geven?*

#### Antwoord

Een belastingmaatregel heeft nooit als doel het wegnemen van de winstgevendheid van een sector. Dat geldt ook voor de invoering van de kansspelbelasting bij de kansspelautomaten. Het primaire doel van deze maatregel is gelijke behandeling van speelautomaten met de tafelspelen in casino's. Dat neemt niet weg dat deze gelijke behandeling een negatieve invloed heeft gehad op de winstgevendheid van de kansspelautomatensector. De regering heeft dit knelpunt ook in een vroeg stadium gesignaleerd en actief gezocht naar oplossingen. Reeds door het verlagen van het in eerste instantie voorziene tarief van 40,85% naar 29% zou de winstgevendheid van de sector hersteld worden, mits de sector ook zelf maatregelen zou nemen om de bedrijfsvoering aan te passen. Uit het Verslag van bevindingen van de kansspelautomatensector<sup>6</sup> bleek dat het aantal faillissementen zeer beperkt is gebleven. Daaruit kan worden afgeleid dat de maatregel de branche niet onevenredig zwaar heeft getroffen.

#### Nadere vragen naar aanleiding van het antwoord op vragen 8 en 9

*Kan de regering uitleggen waarom modernisering van de speelautomaatenregelgeving nog niet van start kan gaan als het gaat om kostenreducties voor de sector, maar kennelijk wel als het gaat om lastenverzwaring?*

#### Antwoord

Er bestaat geen enkel verband tussen de wijziging van het kansspelbelastingregime (medio 2008) en de bij brief van 19 maart 2011 aangekondigde modernisering van het kansspelbeleid. De modernisering ziet op het doorvoeren van wijzigingen in het stelsel van de Wet op de kansspelen op een zodanige wijze dat beter kan worden voldaan aan de beleidsdoelstellingen. Veel van de aangekondigde maatregelen zijn ingewikkeld van aard en vragen dan ook om de nodige voorbereidingstijd. In de brief van 19 maart 2011 is een prioritering aangebracht, waarbij vanuit de beleidsdoelstelling is bezien welke maatregelen voorrang moeten krijgen. Zo zijn kansspelen via internet nu naar de letter van de wet verboden, terwijl er veel consumenten zijn die meespelen op ongereguleerde sites en daarbij worden blootgesteld aan gevaren van oneerlijk spelaanbod en kansspelverslaving. Om die reden heeft het toenmalige kabinet ervoor gekozen de regulering van kansspelen via internet als eerste te willen realiseren.

<sup>6</sup> Bijlage bij Kamerstukken II, 2011–2012, 24 557, nr. 132.

*Het Gerechtshof Amsterdam heeft in zijn uitspraken van 19 juli 2012 (LJN BX1893 en BX1902) geoordeeld dat de heffing van kansspelbelasting over de opbrengst van kansspelautomaten strijdig is met het grondrecht op ongestoord genot van eigendom, zoals opgenomen in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, tot welk oordeel het Hof komt op grond van de (initiële) wijze waarop de desbetreffende wetgeving tot stand is gekomen. Het Hof acht de staat hierom schadevergoedingsplichtig tegenover de sector. De leden van de VVD-fractie hebben inmiddels kennisgenomen van het feit dat het ministerie van Financiën en ook de betreffende exploitanten van kansspelautomaten tegen de uitspraak van het Hof in cassatie zijn gegaan. De uitkomst van de procedure blijft daarom vooralsnog ongewis. Kan de regering aangeven welk (financieel) risico de Staat hierbij maximaal loopt, indien noodzakelijk als schatting? Is de regering bereid om spoedig met de sector in overleg te treden om tot een oplossing te komen, mede met het oog op voorkoming van verdere juridische, langdurige procedures en grotere schade voor ondernemers en Staat (als gevolg van eventuele schadevergoeding)?*

Antwoord

Het Gerechtshof Amsterdam heeft in zijn uitspraken van 19 juli 2012 (LJN BX1893 en BX1902) ook bepaald dat in een nadere procedure vastgesteld moet worden of de betreffende exploitanten van kansspelautomaten recht hebben op compensatie in de vorm van een schadevergoeding. Het Hof houdt in dit verband ook nadrukkelijk de mogelijkheid open dat uit de nadere procedure zal blijken dat de omvang van de toe te kennen schadevergoeding nihil zal bedragen. Een en ander is uiteindelijk uiteraard afhankelijk van (de omvang van) de eventuele schade. Deze schade staat ook voor het Hof nog niet vast en dient in de nadere procedure bepaald te worden. Daarbij dient, volgens het Hof, rekening te worden gehouden met de tegemoetkomingen aan de branche en met de ontwikkelingen in de branche sinds de invoering van de kansspelbelasting. Nu relevante branche-informatie op dit moment ontbreekt, is een schatting van de omvang van het (financieel) risico bij de Staat niet te geven.

Tegen de uitspraken van het Gerechtshof Amsterdam is, zoals de leden van de fracties van de VVD en het CDA ook al aangaven, inmiddels beroep in cassatie ingesteld. Uitkomst van de procedure is inderdaad vooralsnog ongewis. Ik merk in dit verband aanvullend op dat Rechtbank 's-Gravenhage in een uitspraak van 11 oktober 2012 (LJN: BY3497) – in tegenstelling tot het Hof Amsterdam – geoordeeld heeft dat de heffing van kansspelbelasting bij kansspelautomaten niet tot schending van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM leidt.

Gelet op alle nog lopende ontwikkelingen en het Regeerakkoord is het nog te vroeg om op dit moment te besluiten om met de sector in overleg te treden.