

Aanleiding onderzoek tariefdifferentiatie Kansspelbelasting

De Tweede Kamer heeft op 14 november 2024 de motie-van Dijk c.s.¹ aangenomen waarin het kabinet wordt verzocht om voor de Voorjaarsnota in kaart te brengen wat de verschillende opties en uitvoeringsimplicaties zijn voor tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting. Er wordt in de motie ook verzocht om te onderzoeken of het mogelijk is om tijdelijk handmatig uitvoering te geven aan een gebruteerd tarief voor belastingplichtige aanbieders per 2026. Verder verzocht de motie ook om uit te zoeken of het mogelijk is om de kansspelbelasting te laten uitvoeren door een andere uitvoerder dan de Belastingdienst, zoals de Kansspelautoriteit. In dit stuk worden de bevindingen van het onderzoek uiteengezet en wordt daarmee reactie gegeven op deze motie.

Bij het onderzoek naar tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting spelen de volgende vragen een rol:

- Hoe verhoudt tariefdifferentiatie zich tot het kansspelbeleid en wat voor impact zou het hierop kunnen hebben?
- Is het beleidsmatig wenselijk en hoe doeltreffend en doelmatig zou het kunnen zijn?
- Welke alternatieven zijn er voor de huidige vormgeving van de kansspelbelasting?

In het eerste deel van dit onderzoek wordt in het algemeen stilgestaan bij tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting. Hiervoor worden de huidige vormgeving van de kansspelbelasting, de relatie van de kansspelbelasting met het kansspelbeleid en de afdrachtverplichtingen uiteengezet. Vervolgens wordt ingegaan op de beleidsmatige wenselijkheid van tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting. In het tweede deel van het onderzoek worden de opties voor (een bepaalde vorm van) tariefdifferentiatie geschetst.

1. Tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting algemeen

Achtergrond kansspelbelasting

Voor dit onderzoek is het eerst van belang om de vormgeving van de kansspelbelasting uiteen te zetten. Ook wordt ingegaan op de reactie van de motie-van Dijk (2023)² in de memorie van toelichting in het Belastingplan 2025.³ De effecten van de alternatieven voor de huidige kansspelbelasting hangen namelijk nauw samen met de huidige systematiek van de kansspelbelasting en de reactie op de motie-van Dijk (2023).

Huidige vormgeving kansspelbelasting

Het primaire doel van de heffing van kansspelbelasting is het belasten van de verhoging van de draagkracht bij de prijswinnaar (buitenkansbeginsel).⁴ Er is in principe gekozen om de gewonnen prijzen te betrekken in een eenvoudige, afzonderlijke heffing naar een proportioneel tarief.⁵ De grondslag van de kansspelbelasting heeft dus in principe betrekking op het financiële voordeel dat door de prijswinnaar verkregen is door het spel en maakt geen onderscheid naar welk spel het financiële voordeel is behaald. Vanwege praktische redenen is de belastingplicht bij casinospelen (zowel landgebonden als online), sportwedenschappen en paardenrennen⁶ verlegd naar de spelaanbieder met een daarbij behorende belasting naar brutospelresultaat (BSR).⁷ Formeel gezien werd in deze situaties het buitenkansbeginsel toen (met ingang van 1981) losgelaten, omdat de belasting niet meer door de prijswinnaar, maar door de aanbieder verschuldigd was. Met deze wijze van heffing is echter nadrukkelijk beoogd om materieel zo dicht mogelijk te blijven bij het buitenkansbeginsel.⁸ Dit leidt er dus toe dat de Wet op de kansspelbelasting verschillende belastingplichtigen en verschillende belastinggrondslagen kent. In tabel 1 is de huidige vormgeving van de kansspelbelasting opgenomen.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36602, nr. 109. Ter bevordering van de duidelijkheid worden in deze brief de motie- van Dijk en de motie- van Dijk c.s gevolgd met het jaartal van indiening. Dat zijn respectievelijk het jaar 2023 en het jaar 2024.

² Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 81.

³ Kamerstukken II 2024/25, 36602, nr. 3.

⁴ Heffing van kansspelbelasting staat in principe los van de doelen van het kansspelbeleid (zie kopje 'achtergrond kansspelbeleid').

⁵ Kamerstukken II 1959/60, 5787, nr. 3.

⁶ Ook wel totalisatoren genoemd.

⁷ Het brutospelresultaat is kort gezegd de totale inzet minus de uitgekeerde prijzen. van gelegenheid tot deelneming aan kansspelen.

⁸ Kamerstukken II 1978-1979, 15 358, nr. 3, o.a. blz. 8.

Tabel 1

Spel	Belastingplichtige	Grondslag	Tarief (2025)
Casinospelen, speelautomaten, kansspelen op afstand, sportweddenschappen en paardenrennen ⁹	Aanbieder met Nederlandse vergunning	BSR	34,2%
Overige kansspelen, waaronder loterijen en krasloten	Prijswinnaar	Prijs die meer dan € 449 bedraagt	34,2%. Als de aanbieder de belasting voor zijn rekening neemt, wordt de prijs vermenigvuldigd met de breuk 100/65,8 om de verschuldigde belasting te berekenen.
Buitenlandse loterijen of kansspelen die worden gehouden of georganiseerd buiten de EU/EER (niet zijnde illegale kansspelen op afstand)	In Nederland wonende of gevestigde prijswinnaar	Prijs die meer dan € 449 bedraagt	34,2%
Illegale kansspelen op afstand ¹⁰	In Nederland wonende of gevestigde prijswinnaar	Het positieve verschil tussen de in een kalendermaand gewonnen prijzen en de in die kalendermaand gedane inzetten	34,2%

Reactie motie-van Dijk (2023)

De motie-van Dijk c.s (2024) is een vervolg op de eerdere motie-van Dijk¹¹ (2023) en het amendement Erkens/Stoffer.¹² In de motie-van Dijk (2023) is verzocht om tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting te onderzoeken, zodat een ander percentage kan worden gehanteerd voor loterijen dan voor andere meer risicovolle kansspelen. In de toelichting bij het amendement Erkens/Stoffer is verzocht om tariefdifferentiatie per 1 januari 2025 in te voeren, zodat er bij online kansspelen een hoger kansspelbelastingtarief geldt. In de reactie op deze motie en dit amendement is geconcludeerd dat tariefdifferentiatie in de huidige vormgeving van de kansspelbelasting juridisch lastig vorm te geven is. De verschillende kansspelen zijn zowel juridisch als feitelijk vergelijkbaar, uitgaande van de huidige doelstelling van de kansspelbelasting, namelijk belastingheffing over de prijs van een kansspel op grond van het buitenkansbeginsel¹³. Daarmee rekening houdend zal een tariefdifferentiatie met een hoger tarief voor bepaalde spellen leiden tot een selectief voordeel voor de andere spellen en daarmee tot een risico op (ongeoorloofde) staatssteun. Een steunmaatregel dient ter goedkeuring aan de diensten van de

⁹ Ook de illegale aanbieders van casinospelen, sportweddenschappen en paardenrennen die kansspelen in Nederland aanbieden zijn belastingplichtig over het BSR.

¹⁰ In het geval dat sprake is van een aanbieder die tijdelijk zonder Nederlandse vergunning opbrengst geniet is deze aanbieder belastingplichtig over het BSR.

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 81.

¹² Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 111.

¹³ Zoals uiteen is gezet onder het kopje: huidige vormgeving kansspelbelasting werd formeel gezien het buitenkansbeginsel met ingang van 1981 losgelaten, omdat de belasting niet meer door de prijswinnaar verschuldigd was. Met de heffing over het brutospelresultaat bij de aanbieder is echter nadrukkelijk beoogd om materieel zo dicht mogelijk te blijven bij het buitenkansbeginsel. Zie ook Kamerstukken II 1978/79, 15358, nr. 3, p. 8.

Europese Commissie worden voorgelegd voordat deze ingevoerd kan worden. Staatssteunprocedures duren over het algemeen lang en een kans van slagen op goedkeuring vergt een grondige onderbouwing, waarbij de uitkomst onzeker is. Betwijfeld wordt of op basis van het buitenkansbeginsel een dergelijke onderbouwing gegeven kan worden voor tariefdifferentiatie die is gericht op een lager tarief voor loterijen, in verband met het ontzien van goede doelenafdrachten.

Achtergrond kansspelbeleid

Wijzigingen in de hoogte van de kansspelbelasting hebben effect op het kansspelbeleid. Om deze reden wordt ingegaan op de relatie van de kansspelbelasting met het kansspelbeleid. Ook wordt in dit gedeelte ingegaan op de verschillende afdrachtverplichtingen.

Relatie kansspelbelasting met het kansspelbeleid

Een centraal uitgangspunt en doel van het kansspelbeleid is het beschermen van burgers tegen de kansspelgerelateerde schade door verslavings- en schuldenproblematiek. Ook wordt kansspelgerelateerde criminaliteit tegengegaan en wordt deelname aan illegaal spel verhinderd en bestreden. Het kansspelbeleid zorgt voor een passend aanbod op een legale markt met een veilig en verantwoord aanbod op een hoog beschermingsniveau. Deze doelstellingen betekenen dat naarmate er sprake is van meer kansspelrisico's, er sterkere maatregelen worden genomen worden (risicogericht beleid).

Voor kansspelen met een hoog risico op maatschappelijke schade is belangrijk dat illegaal aanbod wordt tegengegaan en dat er een passend legaal aanbod is qua volume (dat moet gematigd zijn), beschermingsniveau (dat moet hoog zijn) waarbij dit aanbod bedrijfseconomisch mogelijk moet zijn (matiging van kosten).

Een hoge prijs van legaal aanbod heeft, zeker in de online wereld, het risico dat spelers uitwijken naar illegaal en onbeschermd aanbod. In dit kader gaf de staatssecretaris Rechtsbescherming in zijn brief aan de Tweede Kamer van 14 februari 2025 bij de aangekondigde wijzigingen van de Wet op de kansspelen het volgende aan:

"Het is van belang om te voorkomen dat een deel van de burgers, vaak de risico- en probleemspelers, uitwijkt en in het gedrag escaleert bij illegale aanbieders, waar geen beschermingsmaatregelen van kracht zijn. Daarvoor is het niet relevant in welke mate anderen bij legale aanbieders wel met bescherming spelen. De relevante vraag is in hoeverre de toegang tot illegaal aanbod kan worden tegengegaan."¹⁴

Afdrachtverplichtingen

De indieners van de motie-van Dijk (2024) hebben met tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting voor ogen om de afdracht aan goede doelen en sport te ontzien. Naast loterijen hebben aanbieders die landgebonden sportwedenschappen aanbieden ook een afdrachtverplichting.¹⁵ Aanbieders die een afdrachtverplichting hebben aan goede doelen en sport zijn:

- Niet-incidentele loterijen . Dit zijn o.a. de Nationale Postcode Loterij, de Vriendenloterij en de Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen zoals de Grote Club Actie en Zonnebloem¹⁶;
- De Lotto (titel IVa Wok), Toto (titel III, Wok) en de instantloterij (titel IIa Wok) (onderdeel van de Nederlandse Loterij (NLO));
- de totalisator (aanbieder van paardenrennen) (titel IV Wok);
- de incidentele loterijen.

De afdrachtverplichtingen en de begunstigden van de afdrachten verschillen, maar de Nationale Postcode Loterij en de Vriendenloterij dragen minimaal 40% van de opbrengst af aan doelen van algemeen belang waarbij minimaal 80% van de afdracht uitgekeerd moet worden aan begunstigden die door de Belastingdienst zijn aangewezen als algemeen nut beogende instellingen (ANBI). Voor de Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen gelden verschillende

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 24557, nr. 245

¹⁵ Inclusief paardenrennen.

¹⁶ Zie artikel 3 van de Wet op kansspelen.

afrachtpercentages.¹⁷ de Lotto, de Toto en de instantloterij dragen 100% van de netto-opbrengst af aan NOC*NSF en Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland. De aanbieder van paardenrennen draagt ten slotte 10% van het brutospelresultaat af aan de paardensport en fokkerij.

Kansspel aanbidders en daarmee ook afdrachtplichtigen aan goede doelen en sport worden door de tariefverhoging van de kansspelbelasting geraakt. In de zomer van 2024 heeft het onderzoeksbureau Atlas Research in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid in samenwerking met het ministerie van Financiën een onderzoek gedaan naar de gevolgen van de verhoging van de kansspelbelasting op het kansspelbeleid en de kansspel doelen.¹⁸ Dit onderzoek geeft als plausibel scenario dat de afdrachten aan goede doelen en sport met € 23 miljoen dalen.¹⁹ De oorzaak hiervan ligt in de verwachting dat de aanbidders de tariefsverhoging zullen opvangen met verhoging van de lotprijzen en de effectieve lotprijs voor de speler stijgt.²⁰ Daardoor treedt er verlaging van deelname op, waardoor de grondslag voor de afdracht aan goede doelen en sport vermindert. De verhoging van de kansspelbelasting zelf heeft geen directe invloed op de afdracht, omdat deze terechtkomt bij de prijswinnaars (zie ook tabel 1).

Doelmatigheid en doeltreffendheid tariefdifferentiatie

Tot slot wordt in dit eerste gedeelte van het onderzoek ingegaan op de doelmatigheid en doeltreffendheid van tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting. Gelet op de motie-van Dijk (2023), motie-van Dijk c.s. (2024) en het amendement Erkens/Stoffer zou een tariefdifferentiatie twee doelen hebben, namelijk het behoud van de afdracht aan goede doelen en sport en een preventieve werking tegen gokken. Er wordt in dit onderdeel ingegaan op de vraag in hoeverre deze doelen bereikt kunnen worden met tariefdifferentiatie en zo ja of dit evenwichtig is.

Doelen tariefdifferentiatie

In de motie-van Dijk c.s. (2024) wordt niet expliciet benoemd welk doel de indieners willen nastreven met het invoeren van tariefdifferentiatie. Echter, gezien het feit dat de indieners een afname van de afdrachten als “een zeer ongewenst maatschappelijk effect” beschrijven, is het aannemelijk dat het doel zou zijn om de afdrachten – ondanks de tariefverhogingen - op peil te houden.

Daarnaast kan ook uit de motie-van Dijk (2023) worden afgeleid dat vanuit het hoger belasten van kansspelen met een hoog risico op gokverslaving volgens de indiener een preventieve werking uitgaat. Dit zou ook als doel van tariefdifferentiatie kunnen worden aangemerkt.

Behoud van afdrachten

Er is in het onderzoek in bijlage 1 gekeken naar de wenselijkheid van tariefdifferentiatie om de afdrachten aan goede doelen en sport op peil te houden. De conclusie hieruit is dat het onbekend is of het beoogde doel gehaald wordt. Een lagere belastingdruk biedt geen garantie dat dit voordeel ook zal worden omgezet in hogere of gelijke afdrachten. Loterijen en aanbidders van sportwedenschappen gaan namelijk over hun eigen bedrijfsvoering en dus ook hoe een mogelijk nadeel of voordeel wordt verwerkt. Ook Nederlandse Loterij kan als staatsdeelneming niet gedwongen worden om de afdrachten op peil te houden. Ook is niet de aanbieder van loterijen belastingplichtig maar de prijswinnaars. Zij dragen de kansspelbelasting en niet de aanbieder.

Een mogelijke optie voor het behoud van de afdrachten is om de minimumafdracht van goede doelen loterijen te verhogen. Een verhoging van het afdrachtpercentage leidt ertoe dat het prijzengeld voor de speler afneemt. Dat leidt ertoe dat goededoelenloterijen minder aantrekkelijk worden voor spelers en de verkoop van loten naar verwachting zal afnemen. Hoewel per lot de opbrengst voor goede doelen stijgt, wordt dat effect gedempt door de daling van de verkoop van loten. De totale opbrengst voor goede doelen zal dan ook naar verwachting niet stijgen. Eerder, in 2020, is de verplichte minimumafdracht voor goede doelenloterijen verlaagd van 50% naar 40%

¹⁷ <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/stichting-samenwerkende-non-profit/>

¹⁸ Halbersma, R., Poort, J., & Burema, F. (2024). Raise of fold? Verhoging van de kansspelbelasting en de impact op de publieke belangen. Atlas Research (bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 24557, nr. 242).

¹⁹ Halbersma, R., Poort, J., & Burema, F. (2024). Raise of fold? Verhoging van de kansspelbelasting en de impact op de publieke belangen. Atlas Research (bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 24557, nr. 242), tabel 0.1, blz. 8. Uit deze tabel blijkt dat de goede doelenafdracht € 15,5 miljoen kan dalen en dat ook de afdrachten aan de sport kan dalen met € 7,7 miljoen.

²⁰ Effectieve prijs = inleg minus verwachte winst voor de speler, zie ook Atlas, blz. 22.

en dit heeft per saldo weinig effect gehad op de totale afdrachten.²¹ Hoewel toen de afdracht per lot daalde, is dat effect kennelijk gecompenseerd door de volumestijging als gevolg van de gunstiger prijs voor de speler.

Zoals blijkt uit het onderzoek in bijlage 1 dat een tariefdifferentiatie in het voordeel van loterijen niet evenwichtig zijn. Een tariefdifferentiatie voor loterijen leidt tot een verdere verlaging van de belastingdruk voor loterijen. Door de verschillende grondslagen van de kansspelbelasting en de prijzenvrijstelling is de kansspelbelasting feitelijk al gedifferentieerd in het voordeel van loterijen. Bij loterijen zijn namelijk al de prijswinnaars belastingplichtig en niet de loterijen zelf. Ook de prijzenvrijstelling van € 449 leidt ertoe dat een groot deel van de prijzen niet tot heffing leidt. Loterijen worden door deze twee factoren al significant minder hard geraakt door de verhogingen dan de rest van de kansspelmarkt, waarvoor het lastiger is om de verhoging van de kansspelbelasting op te vangen.

Tariefdifferentiatie is verder een aanzienlijke aanpassing in de systematiek van de kansspelbelasting en vergt hoe dan ook een structuuraanpassing in de uitvoering. Het staat niet in verhouding om de vormgeving van een belastingmiddel met een jaarlijkse opbrengst van ongeveer € 1,2 miljard te veranderen voor het mogelijke behoud van afdrachten van ruim € 23 miljoen.

Preventie gokverslaving en andere aspecten van het kansspelbeleid

Globaal houdt de door de indieners van de motie-van Dijk c.s. (2024) beoogde tariefdifferentiatie in dat er een lager tarief of belastingdruk geldt voor aanbieders die afdrachten aan goede doelen en sport doen. Op dit moment doen loterijen en landgebonden sportwedenschappen²² dergelijke afdrachten. Als dit budgetneutraal vormgegeven wordt, betekent het dat het belastingpercentage of de belastingdruk voor andere kansspelen verder zou moeten worden verhoogd. Over het algemeen worden hiermee kansspelen met een hoog risico op kansspelverslaving (nog) zwaarder belast. Het extra verhogen van de kansspelbelasting zou daarmee de kosten van legaal aanbod verhogen. Daardoor verslechtert de concurrentiepositie van legaal aanbod ten opzichte van illegaal aanbod. Spelers zouden dan kunnen kiezen voor een illegaal alternatief, dat een lagere effectieve prijs heeft en dus als aantrekkelijker gezien kan worden. Daarnaast houden illegale aanbieders meer financiële ruimte om investeringen te maken in marketing, innovatie en de aankoop of ontwikkeling van modernere software.

Uit het door de Kansspelautoriteit gepubliceerde rapport, dat de effecten op de online gokmarkt in kaart brengt, blijkt dat de kanalisatiegraad gerekend in brutospelresultaat al veel lager is dan de kanalisatiegraad naar spelers: 10% van de online spelers geeft 50% van het brutospelresultaat uit bij illegale aanbieders.^{23,24} Dit gegeven illustreert dat zogenaamde 'veelspelers' nu al vaker het illegale aanbod opzoeken. Als de concurrentiepositie van legaal aanbod (niet zijnde loterijen en sportwedenschappen) met tariefdifferentiatie ongunstiger wordt, zal dat effect naar verwachting alleen maar toenemen. Vanuit het perspectief van het kansspelbeleid en preventie van gokverslaving is tariefdifferentiatie naar het oordeel van het kabinet dus ongewenst. De aanname dat hoogrisicospelen extra belast zouden moeten worden om het gebruik af te remmen werkt bij deze kansspelen naar verwachting niet, omdat spelers door prijsverhoging kunnen uitwijken naar illegale alternatieven. Dit is met name te verwachten bij online kansspelen.²⁵ Daar komt bij dat het naar verwachting vooral de groep spelers betreft die tot probleemspelers behoren. Recreatieve spelers, zo blijkt uit de systeemanalyse die is uitgevoerd door TNO, hebben eerder de neiging om bij een vergunde aanbieder te spelen.²⁶ Gelet hierop leidt het aanmerken van de afdrachten aan goede doelen en sport als maatschappelijk wenselijk direct tot spanning met het kansspelbeleid. Het op peil houden van de afdracht aan goede doelen en sport kan alleen gerealiseerd worden door een maatregel die naar verwachting leidt tot uitwijkgedrag van spelers naar illegaal aanbod.

²¹ Zie de marktscans (landgebonden) kansspelen van de Kansspelautoriteit van 2020 en 2022.

²² Inclusief paardenrennen

²³ Kansspelautoriteit (2025). Effecten op de online gokmarkt. Nieuwe regels spelersbescherming 2024.

²⁴ In cijfers: 10% van de online spelers geeft 50% van het BSR uit bij illegale aanbieders.

²⁵ Halbersma, R., Poort, J., & Burema, F. (2024). Raise of fold? Verhoging van de kansspelbelasting en de impact op de publieke belangen. Atlas Research (bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 24557, nr. 242), p. 34.

²⁶ TNO (2025). De dynamiek van online kansspelen: bijsturen in een zelf versterkend systeem

Het oogmerk om de afdrachten aan goede doelen en sport te ontzien is begrijpelijk, maar is geen doel van het kansspelbeleid. Het is enkel een positief neveneffect.²⁷ Dit neveneffect moet echter niet in de weg komen te staan aan de hoofddoelen van het kansspelbeleid.

Consultatie

Er heeft ook een consultatiefase plaatsgevonden met de relevante stakeholders, namelijk de kansspelsector,²⁸ verslavings- en ervaringsdeskundigen²⁹ en de goede doelen- en sportsector.³⁰ In z'n algemeenheid werd het betrekken van de sector positief ervaren. De inhoudelijke reacties liepen erg uiteen. Breed werd aangegeven dat de stapsgewijze verhoging van de kansspelbelasting per 2025 en 2026 een grote impact heeft op de sector. Voor bepaalde aanbieders betekent dit, zo gaven de brancheverenigingen aan, zelfs dat activiteit moet worden afgeschaald of dat vestigingen moeten sluiten.

Uit de gesprekken met de landgebonden en online kansspelsector volgde dat de tariefverhoging van de kansspelbelasting in 2025 en 2026 een grote impact heeft op de landgebonden en online sector. In het licht van de verhoging zou tariefdifferentiatie voor een deel van de aanbieders nog een aanvullende verhoging betekenen ten opzichte van de reeds gestegen belastingdruk. Immers, de verlaging voor de ene aanbieder moet worden opgebracht door de andere aanbieder. Aanbieders gaven aan dat zij zich zorgen maken over de levensvatbaarheid van het legale spelaanbod. Enerzijds omdat er minder legaal aanbod zal komen, anderzijds omdat het illegale aanbod relatief 'goedkoper' wordt bij een stijgende belastingdruk voor het legale aanbod.

De goededoelenloterijen en de goede doelen- en sportsector gaven aan wel voorstander te zijn van tariefdifferentiatie in het voordeel van loterijen. Zij signaleren dat het maatschappelijk middenveld steeds verder onder druk staat en met tariefdifferentiatie de afdrachten aan goede doelen en sport op peil blijven. De goede doelen gaven daarbij aan dat het voor hen zeer belangrijk is dat zij diverse inkomstenbronnen hebben (donaties, afdrachten, subsidies). Alternatieven voor de afdrachten door loterijen, bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie door de Rijksoverheid, zien zij mede om die reden ook niet als wenselijk. Op die manier worden zij namelijk afhankelijker van één partij.

Verslavingsdeskundigen zijn ten slotte ook geen voorstander van tariefdifferentiatie in het voordeel van loterijen. Loterijen hebben niet per definitie een laag risico op verslaving. Er zijn ook loterijproducten met een hoger risico (bijvoorbeeld krasloten en 'instant loterijen', waarbij snel opeenvolgende trekkingen plaatsvinden). Loterijen kunnen daarnaast een 'gateway' zijn naar een verslavender aanbod. Ten slotte moet voorkomen worden dat gokken genormaliseerd wordt. Daar worden door de bevraagde verslavingsdeskundigen ook loterijen onder begrepen. In het verlengde hiervan zijn de verslavingsdeskundigen geen voorstander van 'gokken voor het goede doel', waarmee spelers gestimuleerd worden om mee te spelen door de afdracht aan goede doelen en sport.

Conclusie

Gelet op het bovenstaande zal het kabinet geen variant voorstellen om tariefdifferentiatie te introduceren in de kansspelbelasting om de afdrachten aan goede doelen en sport op peil te houden. Er is namelijk geen garantie dat de afdrachten met tariefdifferentiatie op peil blijven. Ook is de belastingdruk voor loterijen al relatief laag ten opzichte van andere aanbieders en zou een verdere verlaging voor loterijen niet evenwichtig zijn. Een aanpassing van de kansspelbelasting zal bovendien leiden tot incidentele en structurele uitvoeringskosten. Het kabinet acht dat deze kosten niet in verhouding staan tot het mogelijk op peil houden van de afdrachten aan goede doelen en sport. Ook is tariefdifferentiatie strijdig met het uitgangspunt om het fiscale stelsel te vereenvoudigen. Ten slotte zou de beoogde tariefdifferentiatie niet in lijn zijn met het kansspelbeleid. Tariefdifferentiatie zou namelijk negatieve gevolgen hebben voor de bescherming van spelers tegen kansspelschade.

²⁷ De notie van niet meer dan 'positief neveneffect' volgt uit Europeesrechtelijke jurisprudentie.

²⁸ De brancheverenigingen VAN Kansspelen, VNLOK en NOGA en de aanbieders ZEturf (paardenrennen), Holland Casino, Nederlandse Loterij en de Goededoelenloterijen.

²⁹ Trimbos-instituut, Jellinek, Nationaal Rapporteur Verslavingen, de Kansspelautoriteit, Raad voor de kansspelers, Slicks en ZonW.

³⁰ NOC*NSF en het Goede Doelen Platform.

2. Onderzochte vormen van tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting

Alhoewel het kabinet geen voorstander is van tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting zullen er in het tweede deel van het onderzoek twee varianten geschetst worden voor een andere vormgeving van de kansspelbelasting. Sinds de invoering van de kansspelbelasting is de kansspelmarkt fors gegroeid en is het aantal spellen sterk uitgebreid. Een uniforme heffingsgrondslag zou de kansspelbelasting op termijn eenvoudiger en evenwichtiger maken. Ook zal de bruteringsoptie verder uitgewerkt worden.

Het verzoek in de motie- van Dijk c.s. (2024) vraagt om verschillende opties en uitvoeringsimplicaties voor tariefdifferentiatie in kaart te brengen. Het doel van tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting is gelet op de eerdere verzoeken van de Tweede Kamer niet eenduidig vast te stellen. Daarom zijn verschillende varianten met tariefdifferentiatie uitgewerkt. Deze varianten hebben ook verschillende gevolgen voor de aanbieders. Ook worden de gevolgen voor de afdrachten aan goede doelen en sport meegenomen. De varianten bieden echter geen garantie dat de afdrachten op peil blijven, zoals in het vorige hoofdstuk ook uiteen is gezet. Hiermee wordt het verzoek in de motie-van Dijk c.s. (2024) om verschillende opties voor tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting uit te werken naar het oordeel van het kabinet beantwoord. Het effectueren van een lagere heffing voor bepaalde aanbieders of sectoren brengt echter wel risico's met zich mee op het gebied van staatssteun.

De varianten zijn opgenomen in een fiche en de voor- en nadelen van de verschillende opties zijn in dit hoofdstuk opgenomen. Alle varianten zijn beoordeeld aan de hand van de volgende aspecten: gevolgen afdrachten, gevolgen kansspelbeleid en verslaving, gevolgen voor kansspelaanbieders, uitvoerbaarheid bedrijven en Belastingdienst en juridische aspecten. Bij de berekening van de financiële gevolgen van de varianten is uitgegaan van gelijkblijvende omstandigheden. Het is immers altijd mogelijk dat aanbieders de inleg of de prijzen veranderen. Per variant zal bezien moeten worden of deze in verband met mogelijke staatssteunaspecten ter goedkeuring voorgelegd moeten worden aan de diensten van de Europese Commissie.

Bij de consultatie van dit onderzoek is geconstateerd dat verschillende aanbieders een lagere kansspelbelasting voor hun sector wensen. Dit is echter niet verder uitgewerkt in dit onderzoek vanwege staatssteunaspecten en afbakeningsvraagstukken. Zoals eerder is aangegeven bij het Belastingplan 2025 zijn de verschillende kansspelen zowel juridisch als feitelijk vergelijkbaar, uitgaande van de huidige doelstelling van de kansspelbelasting (belasting heffen over de prijs van een kansspel op grond van het buitenkansbeginsel). Een tariefdifferentiatie met een hoger tarief voor bepaalde spellen leidt tot een selectief voordeel voor de andere spellen en daarmee tot staatssteun.³¹ Eerder informeel contact met de Europese Commissie over tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting heeft dit standpunt bevestigd. Het kabinet ziet ook geen aanleiding om een dergelijke variant van tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting voor te leggen aan de Europese Commissie. Het ziet namelijk geen begin van een steekhoudende onderbouwing om een tariefdifferentiatie toe te staan in de kansspelbelasting. Verder zijn er naast deze staatssteunaspecten ook afbakeningsvraagstukken, zoals ook eerder is aangegeven in de memorie van toelichting bij het Belastingplan 2025.³² Een duidelijke definitie of afbakening per spel van bijvoorbeeld minder risicovolle en risicovolle kansspelen is lastig vorm te geven. Dit komt mede omdat er een grote variëteit aan spellen is en er ook steeds nieuwe spellen ontwikkeld (kunnen) worden. De ontwikkeling van nieuwe spellen wordt ook versneld, omdat het financieel interessant is om onder een laag tarief te vallen.

Tijdens de uitwerking van de motie-van Dijk c.s. (2024) is ook een variant geïdentificeerd om omzetbelasting te heffen bij online kansspelen. Dit is in lijn met de strekking van het verzoek in het amendement Erkens/Stoffer om online kansspelen zwaarder te belasten. Deze variant wordt ook beschreven in een fiche en in dit hoofdstuk samengevat.

1. Uniforme grondslag brutospelresultaat

In de eerste variant wordt een uniforme grondslag en tarief geïntroduceerd in de kansspelbelasting, waardoor ook loterijen worden belast over het brutospelresultaat. De prijswinnaar is hierdoor niet meer belastingplichtig bij een loterij. De vrijstelling voor kleine prijzen

³¹ Staatssteun in de zin van artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

³² Kamerstukken II 2024/25, 36602, nr. 3.

(tot € 449) en voor prijzen die lager zijn dan de inleg (prijzenvrijstellingen) worden afgeschaft, omdat prijswinnaars geen belasting meer hoeven te betalen. De verplichte afdrachten verlagen feitelijk het brutospelresultaat, daarom worden verplichte afdrachten aftrekbaar van het brutospelresultaat. Anders zou belasting worden geheven over het gedeelte van de verplichte afdrachten.

Deze variant leidt tot een stijging van de belastingdruk voor loterijen, maar leidt tot een lichte daling van het algemene tarief. Loterijen hebben vanwege de aftrekmogelijkheid nog wel een lagere belastingdruk dan de andere kansspel aanbieders. Voor (paarden)sportwedenschappen leidt deze variant tot een lagere belastingdruk dan in de huidige situatie, omdat deze aanbieders nu geen aftrekmogelijkheid hebben.

Voordelen

- Een gelijk speelveld tussen loterijen en andere aanbieders en daarmee een vereenvoudiging van de kansspelbelasting.
- De aftrek voor verplichte afdrachten houdt rekening met de verplichte afdrachten aan sport en goede doelen.
- Ook sportwedenschappen die afdrachten aan de (paarden)sport doen, hebben profijt van de aftrekpost verplichte afdrachten.
- In deze variant zal het algemeen tarief licht dalen. Mogelijk leidt dit tot een passender aanbod en minder illegaal spel (in het kader van het kansspel doel van passend aanbod met hoog beschermingsniveau).

Nadelen

- De belastingdruk voor loterijen stijgt, waardoor het mogelijk is dat de totale afdrachten afnemen. Dit is het gevolg van de verandering van de grondslag (van de prijs naar brutospelresultaat) en de afschaffing van de prijzenvrijstellingen.
- Ook kleine goededoelenloterijen worden zonder interventie belastingplichtig. Er zou verder onderzocht moeten worden of en in hoeverre hiervoor een oplossing kan worden geboden.
- Deze uniforme grondslag is een structuurwijziging voor de Belastingdienst. Vanwege de lopende modernisering en krapte in de IV-portfolio's van de Belastingdienst is deze maatregel niet uitvoerbaar vóór 2030.

2. Inlegbelasting

Het vormgeven van de kansspelbelasting tot een belasting over het gebruik van kansspelen in plaats van een draagkrachtbelasting is bij het Belastingplan 2025 voorgesteld als mogelijk alternatief. Het is bij kansspelen echter lastig om aan te sluiten bij het moment van verbruik, namelijk het spelen van een spel. In deze variant wordt daarom voorgesteld om de kansspelbelasting te heffen bij de aanbieder over de inleg per tijdvak. Hierbij wordt dan uitgegaan van een uniform tarief. Loterijen dragen in deze variant minder belasting af dan andere aanbieders. Dit komt omdat de inleggen bij loterijen lager zijn dan bij andere aanbieders, zoals bij online kansspelen. Dit heeft als gevolg dat loterijen (bij onveranderde omstandigheden) meer ruimte hebben om afdrachten aan goede doelen en sport te doen. De prijzen worden niet belast, waardoor de prijzenvrijstellingen afgeschaft worden.

Voordelen

- Een gelijk speelveld tussen loterijen en andere aanbieders en daarmee een vereenvoudiging van de kansspelbelasting.
- Loterijen gaan minder belasting betalen, waardoor er ruimte is voor afdrachten aan goede doelen en sport.

Nadelen

- De belastingdruk bij risicovolle spelen stijgt sterk, met negatieve effecten voor het legale aanbod en voor uitwijkgedrag van spelers naar illegaliteit, beide van belang voor het kansspel doel om burgers te beschermen. ³³

³³ Kamerstukken II 2024/25, 24557, nr. 245.

- Deze uniforme grondslag is een structuurwijziging voor de Belastingdienst. Vanwege de lopende modernisering en krapte in de IV-portfolio's van de Belastingdienst is ook deze maatregel naar verwachting niet uitvoerbaar vóór 2030.
- Alle kansspelaanbieders zouden hun (belasting)administratie en bedrijfsvoering moeten aanpassen van de heffing over het BSR of de prijs naar de inleg. Tegelijkertijd is de kansspelsector nog bezig met aanpassingen in verband met de recente en aankomende verhoging van de kansspelbelasting.

3. Gebruteerd tarief belastingplichtige kansspelaanbieders

Tijdens het parlementaire proces van het Belastingplan 2025 is een mogelijke optie voor tariefdifferentiatie geïdentificeerd. Deze optie houdt een terugkeer in naar het systeem van voor 1 juli 2008, namelijk een standaardtarief voor belastingplichtige prijswinnaars en een gebruteerd (hoger) tarief voor belastingplichtige aanbieders. Voor belastingplichtige aanbieders geldt in feite hetzelfde standaardtarief, maar dan gebruteerd omdat sprake is van 'overneming' van de belasting.

Voordelen

- Het tarief voor loterijen daalt in deze variant sterk. Hierdoor is het mogelijk dat er ruimte bij loterijen ontstaat om meer afdrachten te doen.

Nadelen

- De kansspelbelasting stijgt voor andere aanbieders nog meer ten opzichte van de huidige situatie. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor het legale aanbod en leidt tot risico's van uitwijkgedrag naar illegaal aanbod; beide zijn van belang voor het kansspeldeel om burgers te beschermen.
- Daarnaast vallen ook krasloten onder het standaardtarief (laag), terwijl deze tot de risicovolle kansspelen gerekend. Dit zou betekenen dat een hoogrisicospel aantrekkelijker gemaakt wordt, wat geen effect van de tariefdifferentiatie zou moeten zijn.
- Het is ook de vraag of de oorspronkelijke onderbouwing van deze systematiek nog recht doet aan de huidige situatie. Sinds 1981 zijn er namelijk veel meer aanbieders van verschillende spellen toegelaten tot de kansspelmarkt. Deze onderbouwing zou verder onderzocht moeten worden.
- Deze maatregel vergt een structuurwijziging voor de Belastingdienst. Vanwege de lopende modernisering en krapte in de IV-portfolio's van de Belastingdienst is deze maatregel naar verwachting niet uitvoerbaar vóór 2030.

Ook is gevraagd naar de mogelijkheid voor handmatige uitvoering van deze variant. Dit zou mogelijk zijn als aan de overige kansspelaanbieders (niet zijnde loterijen) wordt verzocht om het bedrag van de heffingsgrondslag zelf te brutoeren. Ondanks eventuele instructies in of bij het formulier, doet dit een beroep op het doenvermogen van de belastingplichtigen en leidt dit tot een verdere afname van de fraudebestendigheid. Door schaarse capaciteit bij de Belastingdienst is het lastig op toezicht te houden op deze (tijdelijke) brutoeringsslag, zolang er nog geen definitieve oplossing is gerealiseerd, op basis waarvan het formulier altijd het juiste tarief toe zal passen. De Belastingdienst beschouwt deze variant met (deels) handmatige verwerking daarom als niet uitvoerbaar.

Opheffen btw-vrijstelling voor online kansspelen

In de toelichting bij het amendement Erkens/Stoffer is aangegeven dat online kansspelen zwaarder belast zouden moeten worden. Binnen de huidige vorm van kansspelbelasting is het lastig om online kansspelen hoger te belasten dan landgebonden kansspelen, vanwege een risico op (ongeoorloofde) staatssteun en afbakeningsvraagstukken (zie eerder dit hoofdstuk). Onderzocht zou kunnen worden om de btw-vrijstelling uitsluitend voor online kansspelen op te heffen, zodat er bij die kansspelen bovenop de kansspelbelasting ook omzetbelasting wordt geheven.

Op basis van jurisprudentie lijkt een btw-heffing waarbij de maatstaf van heffing het brutospelresultaat is (BSR – inleg minus uitgekeerde prijzen) het meest voor de hand te liggen. Dit zou ertoe leiden dat online kansspelen niet langer onder de btw-vrijstelling vallen, waardoor de

effectieve belastingdruk wordt gedifferentieerd. Deze optie leidt tot een budgettaire opbrengst. Er is aanvullend onderzoek nodig naar de technische- en juridische haalbaarheid, budgettaire effecten en mogelijke uitvoeringsimplicaties. Op deze punten worden namelijk significant negatieve resultaten verwacht zodat deze beleidsoptie op basis van een eerste inschatting onaantrekkelijk lijkt.

Voordelen

- Door de verlaging van het algemene tarief met de opbrengsten van Btw-heffing op online kansspelen hebben, zouden loterijen meer ruimte hebben om afdrachten te doen.

Nadelen

- Verhoging van de belastingdruk bij legale online kansspelen geeft met name risicospelers, die een grotere mobiliteit naar illegaal aanbod hebben, een prikkel om illegaal te spelen.
- Een nog hogere belastingdruk voor legale online kansspelaanbieders kan leiden tot risico's op uitwijkgedrag naar illegaal aanbod; beide zijn van belang voor het kansspeldoel om burgers te beschermen.
- Omzetverlaging bij legale aanbieders kan tot gevolg hebben dat aanbieders hun product aantrekkelijker willen maken. Ook als dit binnen de grenzen van de wet gebeurt, is dat een negatief effect op de kanspeldoelen, waar in ieder geval voor de meest risicovolle kansspelen een ontmoedigingsbeleid passend is.
- Er kunnen afbakeningsvraagstukken ontstaan, zoals de definiëring van online kansspelen.
- De Belastingdienst voorziet aanzienlijke uitvoerings- en handhavingsproblemen bij de btw-heffing op online kansspelen, met name vanwege de complexiteit rondom de maatstaf van heffing, de plaats van de prestatie, de afbakening van het begrip 'online kansspelen' en de beperkte mogelijkheden tot toezicht, gegevensvergaring en invordering bij buitenlandse (illegale) aanbieders.
- Er bestaan risico's omtrent staatssteun en Unierechtelijke houdbaarheid.

In de motie-van Dijk c.s. (2024) is ook gevraagd om te onderzoeken of de kansspelbelasting door een andere uitvoerder, zoals de Kansspelautoriteit, uitgevoerd zou kunnen worden, zodat invoering van tariefdifferentiatie sneller mogelijk zal zijn. Dit is niet het geval. De Kansspelautoriteit heeft ervaring met de Kansspelheffing, maar geen ervaring en expertise op het gebied van heffing van rijksbelastingen. Daarvoor is de Kanspelautoriteit ook niet voor ingericht. Los hiervan ontbreken de formeelrechtelijke bevoegdheden die nodig zijn voor heffing en invordering van rijksbelastingen. De Kansspelautoriteit is namelijk geen inspecteur of ontvanger als bedoeld in de Algemene wet inzake Rijksbelastingen en in de Invorderingswet 1990. De Kansspelautoriteit wijst er daarnaast op dat er spanning bestaat tussen enerzijds haar rol als beschermer van spelers en anderzijds een rol als belastinginner bij diezelfde spelers. Zij zou deze potentiële botsing van rollen en belangen willen voorkomen