

Brussel, 16 mei 2018.

De Vlaamse Minister van Begroting,
Financiën en Energie
Dhr. Bart TOMMELEIN

Kreupelenstraat 2
1000 BRUSSEL

Betreft : Advies Kansspelcommissie betreffende het voorontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 wat betreft de belasting op de spelen en weddenschappen en op de automatische ontspanningstoestellen.

Geachte Heer de Minister,

Gelieve het door U gevraagde advies van de Kansspelcommissie betreffende voornoemd voorontwerp van decreet te vinden.

Dit advies werd goedgekeurd in de vergadering van de Kansspelcommissie van 9 mei 2018.

Mag ik U, geachte heer de Minister, goede ontvangst toewensen van deze dit advies.

met de meeste hoogachting,

Etienne MARIQUE,
Voorzitter.



ADVIES VAN DE KANSSPELCOMMISSIE BETREFFENDE HET VOORONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN DE VLAAMSE CODEX FISCALITEIT VAN 13 DECEMBER 2013, WAT BETREFT DE BELASTING OP DE SPELEN EN WEDDENSCHAPPEN EN OP DE AUTOMATISCHE ONTSPANNINGSTOESTELLEN.

In overeenstemming met artikel 20 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (hierna: de Kansspelwet), kan de Kansspelcommissie adviezen uitbrengen over wetgevende of regelgevende initiatieven met betrekking tot de in de Kansspelwet bedoelde aangelegenheden.

* * *

Het huidige voorontwerp van decreet beoogt de regelgeving rond de belasting op de spelen en weddenschappen en op de automatische ontspanningstoestellen op te nemen in de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (VCF).

Hoewel strikt genomen dit geen wetgevend of regelgevend initiatief in uitvoering van een wettelijke bepaling van de Kansspelwet betreft, verzoekt de Vlaamse Regering de Kansspelcommissie thans een advies over het voorontwerp van decreet mee te delen binnen een termijn van 30 dagen, in het bijzonder over de fiscale inschaling van de virtuele weddenschappen.

Het advies wordt gegeven op een moment dat zowat elk niveau van rechtbank of Hof zich dient uit te spreken over de Kansspelwetgeving. Een stijging van gerechtelijke procedures na een wetswijziging is een gekend fenomeen, maar het huidige aantal gerechtelijke procedures wordt onbeheersbaar. Naast deze gerechtelijke procedures wordt zowat elk niveau van beleid ook gevat door kansspelen, federale IKW's, interfederale, tussenkomsten van de Vereniging van Steden en gemeenten, Comités die standpunten innemen, etc.

In die zin is het advies niet alleen tekenend voor het belang van een breder perspectief bij de invoering van een nieuw belastingsdecreet, maar kan het ook worden gekaderd in een stijgende vraag naar een kansspelbeleid waar nieuwe initiatieven zo doeltreffend mogelijk worden ingevoerd.

Vanuit deze achtergrond werd het advies opgedeeld in 2 onderdelen, waarvan het eerste handelt over bovenvermelde kadering. In een tweede deel worden enkele juridisch-technische en beleidsmatige opmerkingen of bedenkingen geformuleerd over bepaalde concrete artikels uit het voorontwerp. Het tweede deel wordt afgesloten met een bevestiging van het standpunt met betrekking tot de inschaling van kansspelen over virtuele sportevenementen.

A. De belasting op spelen en weddenschappen binnen een breder kansspelbeleid.

Actueel is op het federale niveau een discussie aan de gang over de impact van niet-fiscale (federale) maatregelen op de (gewestelijke) belastbare materie. Vanuit de FOD Financiën is een nota geschreven die dit uitwerkt. Dit advies vertrekt minder vanuit deze juridisch-technische discussie over de invloed van het federale kansspelbeleid op de belastbare materie, maar sluit

daar wel bij aan in die zin dat de afwikkeling van een algemeen kansspelbeleid van invloed is op de inkomsten die kunnen worden gegenereerd. Een lage taxatie met een streng kansspelbeleid kan soms meer inkomsten opleveren dan een hoge taxatie met een soepel kansspelbeleid. De voorliggende teksten merken ook terecht op dat het systeem van vergunningen en controles een positieve impact kunnen hebben op de inkomsten.

Net zoals met strikte regulering de exploitatie van het spel onmogelijk gemaakt kan worden (vb: identificatie, technische vereisten,...) zal een correcte taxatie ook de meeste inkomsten opleveren, wat een bevestiging is van de kanaliseringgedachte. Een te hoge taxatie zorgt voor een verschuiving naar andere producten, het buitenland of illegale websites, een te lage taxatie lokt op zijn beurt weer onnodig spelers en staat niet in verhouding tussen de kosten voor samenleving en controle.

Het is mogelijk de taxatie (aard, hoogte, inning,...) te laten aansluiten bij doelstellingen van spelersbescherming door de belasting te koppelen aan de gevaarlijkheid, toegankelijkheid, locatie, aantal machines op de markt,...

Taxatie en kansspelbeleid zijn dus met elkaar verwant al bestaat daar een zekere schroom vanuit de mogelijkheid om zo beschuldigd te worden dat kansspelen enkel om de inkomsten gaan. Echter heeft het Hof van Justitie opgemerkt dat de inkomsten uit kansspelen secundair moeten zijn aan beleidsdoelstellingen van openbare orde en consumentenbescherming. Met dien verstande dat men via fiscaliteit het gedrag van de consument/producent tot op zekere hoogte kan beïnvloeden maar niet helemaal of niet helemaal in de richting die men voor ogen heeft. Een eerste aanzet gaf de Kansspelcommissie via een eigen studie die werd gepubliceerd op de website

https://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/Economische-kijk-op-de-kansspelsector.pdf).

Het is in deze context interessant dat men de taxatie van de dienstenverstrekker aan de consumenten bekijkt, maar dat de Kansspelwet ook aanknopingspunten biedt voor de taxatie aan de verstrekker van diensten aan de bedrijven die leveren aan de consument via de E-vergunningen.

De nood en vereiste van een financiële return naar de Staat moet in balans worden gebracht met de economische marktwerking en de beschermende maatregelen. Door aparte wetgevingen op diverse niveaus niet op elkaar af te stemmen is er een groot risico van eigenlijk zonder koers te varen of is het risico reëel dat wat men beoogt, niet wordt gehaald.

Vanuit dit belang, en rekening houdend met de verspreide bevoegdheden, zou om goed advies af te leveren minstens een deel van de Kansspelcommissie gericht moeten zijn op monitoring en analyse. Zo kan de Kansspelcommissie als een Observatorium de situatie in de 3 gewesten, gemeenschappen en de wereld in het oog houden om daar beleidsconclusies uit te trekken en voorstellen te doen of te onderbouwen. Men zou moeten kunnen een (nieuw) product in kaart brengen vanuit standpunt van de bescherming van de speler, openbare orde en de economische in- en output. Zo kan een inschatting gemaakt worden van de maatschappelijke impact en de belastbare inkomsten. Men zou een inschatting kunnen maken van het aantal consumenten dat zal worden bereikt en de invloed op de kanalisatiegraad en in welke mate specifieke maatregelen nodig zijn voor kwetsbare personen. Of van de ingeschatte consumentenbesteding in verhouding tot het totale vrije tijdsbudget. En de mogelijkheid om kansspelen mee in een maatschappelijke

beweging te incorporeren, zoals dit bijvoorbeeld kan op het vlak van de casino's in het toeristisch beleid.

Nu bestaat bij sommigen het idee dat lagere bevolkingsgroepen procentueel via kansspelen meer bijdragen aan de begroting dan meer bemiddelde bevolkingsgroepen, waardoor er ook een rechtvaardigheidsaspect aan kleeft.

Er is ook de koppeling met de retributies van de Kansspelcommissie en de vergunningsplicht. Hoe staat de bijdrage aan de Kansspelcommissie in verhouding tot de bijdrage aan de Staatsinkomsten? Zal er meer controle nodig zijn van de Kansspelcommissie waardoor kosten stijgen, moet een extra vergunning worden voorzien of integendeel kan het vrijgesteld worden van de vergunningsplicht en de controle door de KSC (zoals bijvoorbeeld het geval is bij sommige kaartspelen). Kunnen bepaalde spelen in bepaalde gevallen vrijgesteld worden als het geld naar goed doel gaat?

Meer zou moeten ook worden ingezet op de verhouding offline en online in de algemene kansspelpolitiek. Als men weet dat online gevaarlijker en een veel grotere impact heeft op de mensen dan offline, in welke mate kan de kansspelbelasting daarop ingrijpen en kan, rekening houdend dat online heel volatiel is, daar niet beter op ingespeeld worden. Via informatiemaatschappij-instrumenten is er ook sprake van nieuwe kansspelen die in videospelen worden geïntegreerd (loot boxen).

De impact van een Observatorium kan ook de maturiteit van het politieke en maatschappelijke debat doen toenemen, waar nu gedacht wordt dat het vrijgeven van omzetcijfers een bewijs is van een teveel aan begrip voor de te controleren sector. Zelf de toepassing van de indexatie, een algemeen aanvaard maatschappelijk principe, is in deze sector al jaren geen voorwerp van regelgeving meer. Zo bezwaart men eigenlijk onnodig een sector die vergund en gecontroleerd wordt.

Als men niet inzet op een meer matuur kansspelbeleid zullen goede adviezen over nieuwe beleidsinitiatieven incoherent en hol zijn. In dit geval bijvoorbeeld zou men de nieuwe taxatie moeten gaan afzetten ten aanzien van het algehele aanbod van taxatie (casino's, speelzalen, online, mediaspelen,.....). De huidige structuur van de Kansspelcommissie laat dit niet toe zodat geen standpunt zal worden ingenomen over de hoogte van het bedrag, maar wel over de aard van de toestellen en de controlemechanismen.

De vraag tot advies overstijgt de louter repressieve en controletaak zoals die momenteel is opgevat in de Kansspelwet. Eigenlijk zijn wetgevende aanpassingen nodig en investeringen om dit in kaart te brengen. Het zou al een grote stap vooruit zijn als de KSC financiële autonomie krijgt om dergelijke zaken te organiseren. Met hulp van de 3 gewesten, en deze hulp en engagement is heden ten dage meer dan merkbaar, moet de Kansspelcommissie gemoderniseerd worden om meer ten dienste te staan van de beleidsverantwoordelijken met de bescherming van de speler-consument en de openbare orde als leidmotieven.

B. Opmerkingen of bedenkingen over concrete artikels uit het voorontwerp.

Algemeen lijken de categorieën C en D geen kansspelen te bevatten. Dit geldt natuurlijk tot zou blijken dat een machine toch als kansspelmachine moet worden aangemerkt, ingevolge een

onderzoek van de dienst Technische Evaluaties van de Kansspelcommissie. Voor het automatische pokerspel wordt hiervan uitgegaan dat het een gewoon pokerspel betreft zonder enige vorm van uitbetaling.

In artikel 7 van het voorontwerp wordt in voorkomend geval als belastingplichtige aangeduid "diegenen die het lokaal of het materieel ter beschikking stellen van personen die aan spelen of weddenschappen doen" indien niemand anders als belastingplichtige kan worden aangeduid, inclusief voor kansspelen via informatiemaatschappij instrumenten.

De controledienst van de Kansspelcommissie werd op het terrein meerdere malen geconfronteerd met internetterminals in cafés waarop op illegale websites gespeeld kon worden. Voor degelijke gevallen lijkt bijgevolg artikel 7 een goede bepaling te vormen om dan de cafébaas als belastingplichtige te kunnen kwalificeren.

In artikel 25 is er sprake bij de categorie A belasting, over "de automatische ontspanningstoestellen, inclusief de toestellen, vermeld in punt 3° tot en met 5°, die aan de speler of gebruiker toelaten, zelfs toevallig, tenminste het bedrag van de gedane inzet in geld of in de vorm van penningen terug te winnen of prijzen te winnen, in natura of in de vorm van premiebons, met een handelswaarde van ten minste 6,20 euro".

De bepaling spreekt aldus over toestellen die niet langer onder artikel 3, 3. van de Kansspelwet vallen omwille van de hoogte van de inzet en/of winst. De Kansspelcommissie merkt op dat, indien dergelijke toestellen zich niet bevinden in een vergunde kansspelinrichting, het illegale kansspeltoestellen betreffen. Dergelijk toestellen zouden dan ook op de eerste plaats gemeld dienen te worden aan de Kansspelcommissie en niet zonder meer mogen worden ingeschaald onder de categorie A. Anderzijds zou het voldoende duidelijk moeten zijn voor de controlediensten welke machines wel als een machine 3.3 kunnen worden aangemerkt, ook vanuit belastingperspectief.

Momenteel ligt een koninklijk besluit voor dat de machines 3.3 onder de vergunning C brengt. Als dit koninklijk besluit niet wordt uitgevaardigd, blijven we met de huidige toestand zitten waarbij deze machines in het verleden positief werden beoordeeld door de Kansspelcommissie, maar deze praktijk van advisering werd stopgezet waardoor men nu de aard en gevaarlijkheid van deze toestellen ook deze met verminderde inzet moeilijk kan beoordelen. In lunaparken gericht op minderjarigen staan nu slotachtige toestellen, in benzinstations staan machines zonder vergunningsplicht en er is al sprake van een speelzaal zonder vergunning met tientallen machines 3.3. waarbij geen duidelijkheid meer is over de aard en de gevaarlijkheid van de machine.

Het is goed als de ingevoerde belastingsinschaling een duidelijk onderscheid zal maken tussen een toestel met verminderde inzet (machines 3.3), toestellen met virtuele weddenschappen in wedkantoren en illegale toestellen. Dit onderscheid is te weinig gemaakt in het decreet. De controletaak van de Kansspelcommissie zou niet mogen verminderd worden door de afschaffing van een specifiek vignet of zegel op de machine en dit kan door een verbeterde informatiedoorstroming.

De toestellen met verminderde inzet, zoals geconcipieerd in het huidige ontwerp van koninklijk besluit, vallen momenteel onder artikel 3.3 van de Kansspelwet. De notie toestel met

verminderde inzet kan worden aangehouden los van het koninklijk besluit. Deze toestellen worden omwille van de beperking van inzet en winst en de beperking van uitbetalingsmogelijkheden ook als minder gevaarlijk beschouwd dan kansspeltoestellen zonder verminderde inzet. In die zin is het meest aangewezen deze toestellen op te nemen in klasse E en niet in klasse A.

Artikel 37 voorziet weliswaar de niet toepasselijkheid ingeval de exploitatie is verboden krachtens artikel 4, 7 en 8 van de Kansspelwet, maar de Kansspelcommissie wenst toch te duiden op de nodige voorzichtigheid bij de inschaling van eventuele illegale kansspelen en de noodzakelijke informatiedoorstroming op dit vlak naar haar toe.

Artikel 42 handelt over de afschaffing van het vignet/sticker/fiscaal kenteken. De Kansspelcommissie begrijpt dat naar analogie met andere Vlaamse belastingen er voortaan gewerkt wordt via het inkohieren van de belasting op de spelen en weddenschappen, maar wenst toch te wijzen op een tweevoudig probleem op dit vlak.

Vooreerst zal de controledienst van Kansspelcommissie voortaan niet langer ter plaatse zelf kunnen vaststellen dat de belasting op de geplaatste toestellen is voldaan. In de Memorie bij het voorontwerp wordt gesteld dat de belastingdiensten zelf meer controle zullen uitvoeren, wat noodzakelijk lijkt gezien het wegvallen van de controlemogelijkheid ter plaatse door de Kansspelcommissie.

Daarnaast zal het wegvallen van het vignet ook de contractuele relatie tussen de plaatser (vergunning klasse E) van de toestellen en de exploitant van bijvoorbeeld het café (vergunning klasse C) bemoeilijken. De laatste zal mede verantwoordelijk gesteld kunnen worden indien de eerste de belastingen niet heeft voldaan. Het verdient dan ook aanbeveling om in een attest te voorzien waarbij de vergunninghouder E kan aantonen dat hij tot op heden aan alle vaststaande en onbetwiste belastingschulden heeft voldaan, welke hij dan aan de cafébaas kan tonen vooraleer een toestel te plaatsen.

Artikel 38 handelt over de voorafgaande aangifte via elektronische weg door de belastingplichtige. De Kansspelcommissie meent dat het een goede zaak is dat het vergunningsnummer van de Kansspelcommissie één van de aan te leveren gegevens betreft, maar duidt erop dat - indien tevens per toestel ook het serienummer en het nummer van de modelgoedkeuring wordt gevraagd - dit de belastingadministratie in staat zal stellen om het toestel zelf te volgen, wat tot een meer sluitende controle kan leiden.

Artikel 50 voert een wijziging door op het vlak van proces-verbaal, maar de interferentie met de proces-verbalen in toepassing van de Kansspelwet werd niet nagegaan.

In het algemeen verzoekt de Kansspelcommissie daarenboven om de mogelijkheid te onderzoeken om bij problemen met betrekking tot aangifte of betaling van de Vlaamse belasting op spelen en weddenschappen dit te laten verschijnen op het door de Kansspelwet vereiste aan te leveren attest door de aanvrager bij de toekenning of hernieuwing van een kansspelvergunning.

In afwachting van een regeling waarbij ook het al dan niet in orde zijn met de Vlaamse belasting op spelen en weddenschappen gelinkt wordt aan de procedure van vergunningsaanvraag of hernieuwing, lijkt het dan ook meer dan aangewezen om op geregelde tijdstippen vergaderingen

te laten plaatsvinden tussen beide diensten. Ook een vaste contactpersoon in beide diensten met het oog op informatie-uitwisseling lijkt ook minstens noodzakelijk bij de inwerkingtreding van het voorontwerp van decreet.

Wat betreft de vraag tot advies over de inschaling van de virtuele weddenschappen, bevestigt de Kansspelcommissie haar standpunt zoals in het advies van 18 april 2018 waarbij werd aangeduid dat de kansspelen over virtuele sportevenementen ook vanuit fiscaal oogpunt beschouwd worden als automatische kansspelen en niet als behendigheids spelen. Naar analogie met de andere automatische kansspelen zal dit minstens een categorie A taks betreffen. Een aparte klasse binnen categorie A met een hoger of lager tarief lijkt hiervoor aangewezen.

* * *

De Kansspelcommissie brengt bijgevolg een positief advies uit over het voorontwerp van decreet.

Ze beveelt aan een duidelijker onderscheid te maken tussen een toestel met verminderde inzet (machines 3.3), toestellen met virtuele weddenschappen in wedkantoren en illegale toestellen. De Kansspelcommissie bevestigt de nodige ondersteuning hiertoe te willen verlenen volgens de haar ter beschikking gestelde middelen.

De Kansspelcommissie adviseert de Vlaamse Regering om controlemogelijkheden van de Kansspelcommissie te blijven ondersteunen zodat de dreiging van verlies van vergunning voldoende effectief blijft door voldoende doorstroming van informatie naar de Kansspelcommissie te voorzien.

* * *

**GOEDGEKEURD DOOR DE LEDEN VAN DE KANSSPELCOMMISSIE OP DE
VERGADERING VAN 9 MEI 2018.**


VOORZITTER
E. MARIQUE