

ingediend op **1866** (2023-2024) – Nr. 1  
24 oktober 2023 (2023-2024)

## **Conceptnota voor nieuwe regelgeving**

van Stijn De Roo, Peter Van Rompuy, Koen Van den Heuvel,  
Katrien Schryvers, Brecht Warnez en Sofie Mertens

over een rechtvaardigere en meer  
gestroomlijnde kansspelbelasting

## Inleiding

De private kansspelmarkt is sterk aanwezig in de huidige maatschappij. Gokreclame bereikt burgers dagelijks in het straatbeeld, op sociale media, op televisie, via sportsponsoring enzovoort.

Het aanbod aan private kansspelen is omvangrijk. In 2022 waren er in Vlaanderen<sup>1</sup> twaalf casino's vergund, waarvan vier offline casino's (Blankenberge, Knokke, Middelkerke en Oostende). Er worden meer dan 76 speelhallen uitgebaat, 2280 cafés beschikken over bingotoestellen en wie wil wedden kan daarvoor bij 723 dagbladhandelaars en 208 wedkantoren terecht. Daarnaast is er ook nog de mogelijkheid om online weddenschappen af te sluiten bij bookmakers en erkende websites.

	Offline	Online
Casino's	4	8
Speelhallen	76	48 <sup>2</sup>
Cafés	2280	-
Weddenschappen	-	-
Wedoperatoren	6	-
Wedkantoren	208	-
Bookmakers	17	-
Dagbladhandels	723	-
Renverenigingen	4	-
Online weddenschappen	-	24 <sup>3</sup>

Tabel 1: Aantal vergunningen voor de organisatie van kansspelen of weddenschappen.

Uit de totale ingezette bedragen enerzijds, en het brutospelresultaat (BSR, dat berekend wordt door de prijzen die aan spelers worden uitgekeerd, van de inzetten af te trekken) anderzijds, blijkt dat de gokindustrie in België verder groeit. Tabel 2 geeft een overzicht van de totale inzetten op de private kansspelmarkt volgens cijfers uit het 'Jaarverslag 2022' van de Kansspelcommissie.

Totale inzetten	2019	2020	2021	Evolutie '20-'21
Casino's online	6.284.830.940	7.768.951.563	10.026.647.923	+29,06%
Casino's offline	2.104.590.482	956.029.583	976.017.780	+2,09%
Speelautomatenhallen online	3.976.565.911	4.507.700.734	5.552.375.245	+23,18%
Speelautomatenhallen offline	6.477.744.393	3.341.727.818	3.902.292.158	+16,77%

Tabel 2: Totale inzetten op de private kansspelmarkt in 2019, 2020 en 2021.<sup>4</sup>

De online kansspelmarkt werd in 2011 gelegaliseerd en groeide de afgelopen jaren sterk. De COVID-19-maatregelen met betrekking tot de lockdown hebben die groei een extra impuls gegeven. De offline markt groeide de laatste jaren daarentegen

<sup>1</sup> Gegevens van vergunningen door de Kansspelcommissie (geraadpleegd via <https://www.gamingcommission.be/nl/casinos-vergunning-a-a>).

<sup>2</sup> Cijfers voor België, geen afzonderlijke data voor Vlaanderen beschikbaar.

<sup>3</sup> Cijfers voor België, geen afzonderlijke data voor Vlaanderen beschikbaar.

<sup>4</sup> Gegevens uit het jaarverslag van de Kansspelcommissie van 2022 (geraadpleegd via <https://www.gamingcommission.be/nl/publicaties/jaarverslagen>).

maar enkele procenten. De bruto-omzet steeg tussen 2016 en 2021 van 296 tot 813 miljoen euro (tabel 3). De bruto-omzet staat niet gelijk aan de winst van kansspelbedrijven, maar toch is het een gepaste indicator voor de omvang van de kansspelmarkt.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BSR	295.956	371.504	424.813	466.002	595.858	812.763
% groei	40%	26%	14%	10%	28%	36%
% in totale BSR	34%	35%	38%	40%	61%	67%

Tabel 3: Brutospelresultaat van de online kansspelmarkt in België, procentuele groei en marktaandeel, in 1000 euro.<sup>5</sup>

Ondanks het publieke debat over de gevaren van gokreclame, de risico's van gokken en de verslavingsgevoeligheid van kansspelen, blijft de gunstige fiscale regeling als motor voor de groei van die bedrijven onbesproken.

De groeiende kansspelindustrie geniet in Vlaanderen namelijk een van de gunstigste fiscale regimes in vergelijking met de omringende landen: ze is niet onderworpen aan btw en de gewestelijke kansspelbelasting is, wat het online gokken betreft, een van de laagste in de EU. De private kansspelaanbieders krijgen in Vlaanderen een gunsttarief in vergelijking met de omliggende landen. De kansspelaanbieders dragen volgens de indieners van deze conceptnota voor nieuwe regelgeving niet eerlijk bij, zeker niet in vergelijking met de sectoren die btw-plichtig zijn.

Met deze conceptnota willen de indieners voorstellen formuleren om Vlaanderen te laten evolueren naar een eerlijkere en meer gestroomlijnde kansspelbelasting. Naast opbrengsten voor de Vlaamse begroting kan een hervorming van de belasting ook andere voordelen met zich meebrengen, zoals het onrechtstreeks verlagen van de verslavingsgevoeligheid.

### Risico's van kansspelen

Online gokmarkten groeien sneller dan verwacht. Het hoge aantal spelers dat zich registreert, zorgt voor ongerustheid bij de verslavingszorg. In Nederland bleek de legalisering van het online gokken een grote nieuwe groep net aan het gokken te hebben gekregen, in plaats van de illegale markt terug te dringen. In Frankrijk werden online kansspelen in 2010 gelegaliseerd, maar bleven online casinospelen verboden. In Duitsland werden online kansspelen pas in 2021 gelegaliseerd.

Cijfers over de online spelersrekeningen tonen tussen 2019 en 2021 zowel voor casino's, speelhallen als wedoperatoren een sterke stijging (tabel 4).<sup>6</sup>

	2019	2020	2021	Evolutie '19-'21
Casino's <sup>7</sup>	1.864.397	2.241.872	2.266.254	+21,5%
Speelautomatenhallen	2.518.700	2.624.276	3.088.495	+22,6%
Wedoperatoren <sup>8</sup>	1.460.357	936.694	1.917.239	+31,3%

Tabel 4: Aantal online spelersrekeningen in België.

<sup>5</sup> Gegevens uit de jaarverslagen van de Kansspelcommissie van 2016 tot en met 2022 (geraadpleegd via <https://www.gamingcommission.be/nl/jaarverslagen>).

<sup>6</sup> Gegevens uit het jaarverslag van de Kansspelcommissie van 2022 (geraadpleegd via <https://www.gamingcommission.be/nl/publicaties/jaarverslagen>).

<sup>7</sup> Een speler kan verschillende rekeningen bij verschillende operatoren hebben.

<sup>8</sup> Een speler kan meerdere rekeningen hebben bij verschillende operatoren (er is één rekening per operator en per speler toegestaan).

Deelnemen aan kansspelen is niet zonder risico. Het kan leiden tot een reeks problemen, van riskant spelgedrag en gokverslaving tot een verhoogd armoederisico. Bovendien loopt de sector het risico misbruikt te worden door criminele organisaties bij het witwassen van geld.

De indieners van deze conceptnota erkennen het belang van preventie, maar stellen daarnaast aanpassingen in de huidige regelgeving voor om de bestaande risico's in te dijken die voortvloeien uit de huidige situatie en de recente evoluties in de markt. Een hogere kansspelbelasting kan de hoge uitbetalingsratio van kansspelen onder druk zetten, wat een invloed kan hebben op de aantrekkelijkheid van dergelijke spelen en het verlagen van de verslavingsgevoeligheid. Kansspelaanbieders kampen bovendien met het risico van witwasoperaties door middel van hun spelen. Een lagere uitbetalingsratio kan ook dat risico mogelijk verlagen, omdat spelen duurder wordt.

### **Kansspelbelasting: communautair kluwen**

Kansspelen hebben een apart karakter waardoor ze in België zijn vrijgesteld van btw.<sup>9</sup> Ze worden wel belast door middel van een specifieke taks. Sinds de Bijzondere Financieringswet van 1989 is de kansspelbelasting – meer bepaald de belasting op spelen en weddenschappen en de belasting op automatische ontspanningstoestellen – een gewestelijke bevoegdheid. Dat betekent dat de gewesten de aanslagvoet, heffingsgrondslag en mogelijke vrijstellingen zelf kunnen wijzigen en dat de inning bij de gewesten ligt.

De 'belastbare materie' bleef een bevoegdheid van het federale niveau, net als 'het lokalisatiecriterium'. Dat laatste geeft aan waar het kansspel wettelijk plaatsvindt en is dus van belang om te kunnen bepalen welk gewest de belasting mag heffen. Beide elementen kunnen door de Bijzondere Financieringswet alleen gewijzigd worden bij een tweederdemeerderheid in de Kamer.

In 2011 bepaalden de gewesten dat de 'fysieke locatie van de server' als criterium werd beschouwd om het belastbaar feit te bepalen. Het volstaat met andere woorden om binnen de landsgrenzen de server van locatie te veranderen om aan een potentieel gunstiger tarief te worden onderworpen. Om concurrentie tot de bodem te vermijden, is het dus noodzakelijk dat de gewesten hun tarieven op elkaar afstemmen. Het huidige belastingtarief op online gokken werd door Vlaanderen ingevoerd in navolging van het Waalse Gewest.<sup>10</sup>

### **Vergelijking met de omliggende landen**

Tabel 5 geeft de vergelijking weer van de kansspelbelasting in de omliggende landen. De belasting op kansspelen wordt op Europees niveau op twee verschillende manieren geregeld: enerzijds is er het systeem van de belasting op het brutospelresultaat, anderzijds is er het systeem van de belasting op de inzet.

Vlaanderen hanteert bij het online gokken en wedden een belasting op het brutospelresultaat, net zoals Frankrijk, Luxemburg en Nederland. Zowel bij het online als bij het offline gokken hanteert het Vlaamse Gewest de laagste tarieven van de Europese Unie. Alleen de Luxemburgse tarieven komen enigszins in de buurt. In de andere buurlanden liggen de tarieven driemaal (Nederland) of zelfs vijfmaal (Frankrijk) zo hoog.

Duitsland maakt gebruik van een inzetbelasting van 5,3 procent. Het tarief ligt weliswaar lager, maar de belastbare basis is groter. Een dergelijk systeem kan de

<sup>9</sup> In 2016 heeft de Kamer die btw-vrijstellingen voor online kansspelen afgeschaft en op 21 procent gebracht. Die beslissing werd in 2018 echter vernietigd door het Grondwettelijk Hof. Zie Grondwettelijk Hof, arrest nr. 34/2018, 22 maart 2018.

<sup>10</sup> *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2018-19, nr. 140.

gewestelijke belastingen in theorie meer opleveren dan de huidige belasting op het brutospelresultaat. Ter vergelijking: in 2019 bedroeg het brutospelresultaat 974 miljoen euro voor alle gewesten samen, terwijl de totale inzetten 18,7 miljard euro bedroegen. Een inzetbelasting van 5,3 procent zou in theorie dus 993 miljoen euro kunnen opbrengen, een pak meer dan de huidige opbrengst van 173 miljoen euro.

	Casino en gokken online	Wedden online	Casino offline	Wedden offline
Vlaanderen (België)	11% BSR	11% BSR	33% tot 40%	15%
Duitsland	5,3% van de inzetten + casino 19% btw	5,3% van de inzetten	regionale belasting	5,3% van de inzetten
Frankrijk	poker: 2% inzetten (online casino verboden)	54,9% BSR	37% BSR tot 1 miljoen; 47% tot 1,5 miljoen; 58% vanaf 4,7 miljoen	41,1% BSR
Luxemburg	15% BSR	15% BSR	progressieve taks: 10-80%	15% BSR
Nederland	30,95% BSR	30,95% BSR	29% BSR	29% BSR

Tabel 5: Vergelijking van de tarieven van de kansspelbelasting in enkele EU-landen.<sup>11</sup>

In tabel 5 valt ook op dat online wedden tegen een lager tarief wordt belast dan offline wedden. Dat zou aanbieders kunnen stimuleren om zo veel mogelijk spelers online te laten deelnemen.

### Vlaamse kansspelbelasting

De onderstaande tabellen geven de totalen weer van de te innen belasting in Vlaanderen, voor spelen en weddenschappen (tabel 6), en voor automatische ontspanningstoestellen (tabel 7).

	2019	2020	2021
Automatische ontspanningstoestellen casino's	7.464.730	2.772.645	3.376.349
Hondenwedstrijden	181.726	117.124	121.328
Mediaspelen	222.965	209.311	228.570
Online spelen en weddenschappen	28.509.408	36.867.940	48.342.856
Overige spelen en weddenschappen	674.337	1.399.108	2.057.054
Paardenwedrennen	1.128.608	621.709	659.466
Sportevenementen	8.755.988	5.439.725	5.597.760
Tafelspelen/pokertoernooien	4.415.683	1.682.888	1.838.912
Volksvermakelijkheden	16,50		
<b>Totaal</b>	<b>51.353.464</b>	<b>49.110.453</b>	<b>62.222.298</b>

Tabel 6: Te innen belasting op spelen en weddenschappen in de aanslagjaren 2019, 2020 en 2021.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Gegevens van Vixio Gambling Compliance (geraadpleegd via vixia.com).

<sup>12</sup> Jaarverslag Vlaamse Belastingdienst 2021, p. 87.

	AJ 2019	AJ 2020	AJ 2021
Onbepaald	450.113	363.676	331.776
Klasse IV – wedkantoren	1.475.418	735.266	424.344
Klasse III – cafés	10.287.478	5.018.383	4.730.324
Klasse II – speelautomatenhallen	10.453.013	5.073.069	5.105.868

Tabel 7: Netto in het kohier ingeschreven belastingen op automatische ontspanningstoestellen in de aanslagjaren 2019, 2020 en 2021.<sup>13</sup>

## Voorstellen voor nieuwe regelgeving

Deze conceptnota voor nieuwe regelgeving heeft niet tot doel kansspelen te verbieden, maar ze bevat voorstellen die ingrijpen in een sector met een bekende problematiek van gokverslaving door het opleggen van accijnzen, zoals dat ook het geval is in andere verslavende sectoren. Door het prijssignaal kan de toetreding tot die sector worden ontraden. In andere sectoren en met andere producten bleek in het verleden dat de prijs wel degelijk een effect heeft op de consumptie.

De voorstellen van deze conceptnota kunnen zo bijdragen aan het verminderen van deelname aan verslavingsgevoelige activiteiten, waartoe gokken en kansspelen behoren. Om te komen tot een eerlijkere en meer gestroomlijnde kansspelbelasting, doen de indieners van deze conceptnota de onderstaande drie concrete voorstellen.

### 1. Belast op inzet in plaats van op het brutospelresultaat

Een belasting op inzet kan een invloed hebben op de uitbetalingsratio. Dat is een van de factoren die een grote invloed hebben op het verslavingsaspect van kansspelen. Een dergelijk systeem wordt momenteel toegepast in Duitsland. De tarieven liggen daar lager dan in de andere Europese landen, maar de belastbare basis is veel groter.

De indieners van deze conceptnota vragen aan de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL) om te onderzoeken hoe het belasten van de inzet in plaats van het brutospelresultaat kan worden geïmplementeerd en wat de te verwachten inkomsten zijn van een dergelijke wijziging in de belastbare basis.

### 2. Onderzoek een marktconform belastingtarief voor kansspelen

De huidige belastingtarieven voor kansspelen behoren tot de laagste in de Europese Unie. Omdat die kansspelen tal van nadelige effecten met zich meebrengen, willen de indieners van deze conceptnota streven naar marktconforme tarieven. Dat gebeurt nu al met andere verslavingsgevoelige producten of diensten, bijvoorbeeld via accijnzen.

De indieners vragen aan VLABEL om een benchmarkonderzoek uit te voeren op de tarieven uit de omringende landen. VLABEL moet de tarieven in een Europees kader beschouwen en de tarieven daar, gecombineerd met het onderzoek, eventueel op afstemmen.

Het benchmarkonderzoek geeft inzicht in wat een marktconform tarief kan zijn. Aan VLABEL wordt gevraagd om een voorstel te formuleren, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de sector en van zijn producten en diensten.

<sup>13</sup> Jaarverslag Vlaamse Belastingdienst 2021, p. 90.

### **3. Werk samen met de andere gewesten**

Bij wijzigingen aan de regelgeving is een belangrijke randvoorwaarde om geen onderlinge concurrentie te laten ontstaan tussen de verschillende gewesten in België. Door de toepassing van het lokalisatiecriterium, waarbij de belasting wordt bepaald door de plek waar de server zich bevindt, kan er namelijk een ongewenst concurrentie-effect ontstaan. Het gewest dat het laagste belastingtarief hanteert, zal servers op zijn grondgebied aantrekken.

Om die interne concurrentie te vermijden vragen de indieners van deze conceptnota aan de bevoegde Vlaamse minister om in overleg te treden met de collega-ministers over een gezamenlijke belastingvoet en reglementering. Alleen als over de verschillende niveaus heen afspraken gemaakt worden, kan er gecoördineerd werk worden gemaakt van een gezamenlijke belastingvoet en reglementering.

Stijn DE ROO  
Peter VAN ROMPUY  
Koen VAN DEN HEUVEL  
Katrien SCHRYVERS  
Brecht WARNEZ  
Sofie MERTENS