



Sociaal-Economische  
Raad Curaçao

Aan de Minister van Financiën  
Dhr. K. Gijsbertha  
Pietermaai 17  
Alhier.

Datum: Willemstad, 28 mei 2021

Ref.nr.: 051/2021-SER

Betreft: Advies inzake de ontwerplandsverordening op de kansspelen 2021 en de  
ontwerplandsverordening op de kansspelbelasting 2021

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 23 maart 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van u ontvangen inzake de ontwerplandsverordening houdende regels betreffende de kansspelen (Landsverordening op de kansspelen 2021) en de ontwerplandsverordening houdende regels betreffende de kansspelbelasting en de wijziging van de Algemene Landsverordening Landsbelastingen (Landsverordening op de kansspelbelasting 2021) (zaaknummer 2020/047752), ref. nr. 037/2021-SER).

Bijgaand advies betreffende beide ontwerpen is in de bijzondere voorbereidende en plenaire vergadering van 26 mei 2021 behandeld en vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister-President, Minister van Algemene Zaken  
De Sector Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën  
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO/WJZ) van het Ministerie van Algemene Zaken

Ansinghstraat 15-17  
Willemstad, Curaçao  
T: (+5999) 461-5406/5328

[www.ser.cw](http://www.ser.cw)

## Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad  
Ansinghstraat 15-17  
Willemstad, Curaçao  
T (+5999) 461 5406 / 5328  
E [info@ser.cw](mailto:info@ser.cw)  
[www.ser.cw](http://www.ser.cw)

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding



## Inhoudsopgave

|                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Samenvatting van conclusies en aanbevelingen .....</b>          | <b>1</b>  |
| <b>1. Inleiding .....</b>                                          | <b>9</b>  |
| 1.1 Adviesverzoek.....                                             | 9         |
| 1.2 Strekking en inhoud van het ontwerp .....                      | 10        |
| <b>2. Standpunt van de SER .....</b>                               | <b>12</b> |
| 2.1 Relatie met Landspakket Curaçao.....                           | 12        |
| 2.2 Grondslag waarop adviesverzoek is gebaseerd.....               | 13        |
| 2.3 Modernisering van de wetgeving online kansspelen Curaçao ..... | 18        |
| 2.3.1 Doelstellingen .....                                         | 18        |
| 2.3.2 Reikwijdte van de modernisering - visie .....                | 19        |
| 2.4 Opmerkingen bij het ontwerp LOK 2021– artikelsgewijs .....     | 27        |
| 2.5 Opmerkingen van fiscaaltechnische aard bij de LOKS 2021 .....  | 33        |
| 2.6 Financieel-economische implicaties .....                       | 41        |
| <b>Tot slot.....</b>                                               | <b>44</b> |



**Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de bijzondere plenaire vergadering van 26 mei 2021 betreffende de ontwerplandsverordening houdende regels betreffende de kansspelen (Landsverordening op de kansspelen 2021) en de ontwerplandsverordening houdende regels betreffende de kansspelbelasting en de wijziging van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (Landsverordening op de kansspelbelasting 2021) (zaaknummer 2020/47752, ref.nr. 037/2021-SER)**

## Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 23 maart 2021 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER), op voordracht van de Minister van Financiën, een spoedadviesverzoek ontvangen van de Raad van Ministers (hierna: RvM) betreffende de ontwerplandsverordening houdende regels betreffende de kansspelen (Landsverordening op de kansspelen 2021), hierna verkort aan te duiden als 'de LOK 2021', en de ontwerplandsverordening houdende regels betreffende de kansspelbelasting en de wijziging van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (Landsverordening op de kansspelbelasting 2021), hierna verkort aan te duiden als de 'LOKS 2021'. Beide wetsontwerpen hebben qua doelstelling en reikwijdte zodanige raakvlakken met elkaar dat zij als het ware één onlosmakelijk geheel vormen. In onderhavig advies wordt dan ook ingegaan op beide.
- De LOK 2021 en de LOKS 2021 zijn ontwerplandsverordeningen die onderdeel vormen van het zogenoemde 'moderniseringspakket Wettelijke Regelingen Kansspelen', hierna te noemen: het moderniseringspakket, waarmee een aanvang is gemaakt in 2019 en dat verbetering van het internationale imago van de online kansspelindustrie (ook wel: i-Gaming industrie) van Curaçao beoogt. Dit moderniseringspakket is, enerzijds, gebaseerd op verhoging van de consumentenbescherming en het weren van potentiële criminele elementen uit i-Gaming in overeenstemming met internationale richtlijnen en aanbevelingen en, anderzijds, op vergroting van de effectiviteit op de toezichtingsuitoefening en de handhaving van de sector op Curaçao. Het reguleren van het ecosysteem dat de vergunninghouder nodig heeft om onder zijn vergunning i-Gaming aan te bieden op de internationale markt vormt daar integraal onderdeel van.
- De LOK 2021 zal de Landsverordening buitengaats hazardspelen vervangen. Het belangrijkste verschil met de Landsverordening buitengaats hazardspelen is dat Curaçao onder het nieuwe wettelijk regime zelf alle vergunningen voor i-Gaming zal afgeven en dat er geen (legale) mogelijkheid meer bestaat voor sub-licensing door vergunninghouders. Met de LOK 2021 wordt voorts gestreefd naar versterking van de juridische infrastructuur die in het bijzonder ziet op kansspelen zonder inrichting, waarbij de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de privaatrechtelijke stichting Gaming Control Board (hierna: GCB) op dit gebied overgenomen zullen worden door de in de LOK 2021 voorgestelde Curaçao Gaming Authority (hierna: CGA), een krachtens publiekrecht ingesteld zelfstandig bestuursorgaan.
- Tegelijkertijd wordt er in de LOK 2021 een accreditatiestelsel geïntroduceerd, in het bijzonder bedoeld om het aanbod van de zogenoemde Business-to-Business ('B2B') relaties binnen de sector te reguleren. Met de LOK 2021 wordt voorts gestreefd naar het specialiseren van de handhaving op het gebied van *cybercrime*. De inzet van zogenoemde *crypto assets* zal tevens in het middelpunt van de belangstelling staan. Met het vorenstaande wordt voorzien in onafhankelijk, eenvormig toezicht op alle kansspelen binnen de jurisdictie van Curaçao.

- Het hierboven genoemde moderniseringspakket voorziet verder in de invoering van in de LOKS 2021 voorgestelde 3,5% voldoeningsbelasting, per maandelijks tijdvak te heffen over het bruto spelresultaat van exploitanten van kansspelen, met een minimumbedrag van NAf. 7.500 gulden en een maximumbedrag van NAf. 95.000 per maand.
- De SER constateert dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen de (versnelde) procedure van totstandkoming van de beide wetsontwerpen en de in Koninkrijksverband gemaakte politiek-bestuurlijke afspraken, namelijk de op 2 november 2020 overeengekomen onderlinge regeling 'Landspakket Curaçao'. In onderdeel 'H. Versterking rechtstaat' van dit landspakket is bij subonderdeel H.2 als generieke maatregel opgenomen dat op basis van bestaand en/of aanvullend onderzoek zal worden bepaald of en hoe de (fysieke en online) goksector hervormd moet worden. Doelstelling is het verhogen van de inkomsten voor de overheid. Voorts is in subonderdeel H.19 als generieke maatregel opgenomen dat Curaçao met een getrappt plan komt voor de modernisering en hervorming van het aanbod van online-kansspelen.
- Frappant is dat om een spoedadvies wordt gevraagd. Dat de 'spoed', zoals expliciet vermeld in de brief van de Minister van Financiën van 23 maart 2021 rechtstreeks te maken zou hebben met de opmerking van de Staatssecretaris van BZK in zijn brief van 26 maart 2021 (35 420, nr. 245) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, lijkt de SER ook niet aannemelijk. Uit het in de Kamerbrief van de Staatssecretaris van BZK uiteengezette standpunt, wordt door de SER opgemaakt dat voortzetting van Nederlandse liquiditeitssteun vooralsnog afhankelijk wordt gesteld van de feitelijke uitvoering van de tussen Curaçao en Nederland overeengekomen maatregelen ten behoeve van de derde tranche liquiditeitssteun. De nadere uitwerking van de in het Landspakket Curaçao opgenomen maatregel H.19 aangaande de modernisering en hervorming van de online-kansspelsector in de onderhavige LOK 2021 en LOKS 2021 vormen echter geen onderdeel van het maatregelenpakket dat gekoppeld is aan verstrekking van de derde tranche. Het lijkt daarom niet aannemelijk dat de door de Minister van Financiën betrachtte spoed rechtstreeks verband houdt met de eis van de staatssecretaris zoals uiteengezet in zijn brief van 26 maart 2021 aan de Tweede Kamer.
- Naar het oordeel van de SER is de door de Minister van Financiën verzochte spoedbehandeling dan ook ingegeven door het primaire doel dat met de LOKS 2021 wordt nagestreefd, hetgeen onder andere blijkt uit de considerans van dit wetsvoorstel, namelijk het zo snel mogelijk 'genereren van additionele liquiditeit voor Curaçao door middel van het genereren van belastinginkomsten uit online kansspelen'.
- De gewenste extra opbrengsten worden in het inleidende gedeelte van de MvT behorende bij de LOK 2021 rechtstreeks in verband gebracht met de COVID-19 pandemie. In de MvT- LOK 2021 staat hierover: 'Als gevolg van de COVID-19 pandemie bevindt Curaçao zich in een dermate zorgwekkende omstandigheid, dat het zaak is om ten spoedigste invulling te geven aan economische diversificatie en versterking van de huidige economische pilaren via de i-Gaming industrie.'
- Alhoewel het argument van economische diversificatie volledig door de SER wordt onderschreven, mede met het oog op vergroting van de economische weerbaarheid en groeipotentie van Curaçao, zijn er gerede twijfels in hoeverre de 'huidige economische pilaren', daadwerkelijk versterkt zullen worden via de i-Gaming industrie alleen. Naar het oordeel van de SER is dat, zonder een macro-economische impactanalyse en daaruit voortvloeiende cijfermatige onderbouwing, een te optimistische en wellicht zelfs een gesimplificeerde voorstelling van zaken.

- De SER is wél van oordeel dat Curaçao, vanwege zijn internationaal erkende en geconsolideerde positie als i-Gaming jurisdictie, kan rekenen op een redelijke en billijke compensatie die mogelijk wordt gemaakt door nieuwe fiscale wetgeving en een geheel nieuwe, concurrerende belasting. Daarbij is het van belang dat de wet en de heffing in de lokale praktijk werkbaar zullen zijn. Dit moet zoveel mogelijk worden ingeschat alvorens de wet geformaliseerd wordt.
- Bij de voorbereiding van het onderhavig advies heeft de SER aanvullende informatie gevraagd bij onder meer de CGB, de CIGA, en ook de Curaçao International Financial Association (hierna: CIFA). Uit de diverse gesprekken is naar voren gekomen dat de sector zeer welwillend staat tegenover een spoedige modernisering en invoering van nieuwe wetgeving vanwege de te verwachten voordelen. Door de SER wordt het nuttig en nodig bevonden dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wetsvoorstellen, redelijkerwijs kan worden gerekend op een hoge acceptatiegraad onder de actoren in het veld; dit vanuit het gedachtegoed van participatieve (mede)zeggenschap en duurzaam draagvlak.
- De SER is van oordeel dat de online gaming industrie in Curaçao 'een vreemde eend in de bijt is' in die zin dat de jurisdictie een behoorlijke populariteit geniet als vestigingsland vanwege het licentiesysteem, doch tegelijkertijd niet altijd en door iedereen 'au sérieux' wordt genomen vanwege het feit dat het niet in afdoende mate voldoet aan belangrijke randvoorwaarden, zoals (i) effectief overheids-toezicht; (ii) het voldoen aan hedendaagse internationaal aanvaardbare normen en standaarden; (iii) efficiënte communicatie met de markt; en (iv) het ontbreken van mogelijkheden om doeltreffend te bankieren.
- Gelet op het vorenstaande zou kunnen worden betoogd dat, indien er geen doeltreffend en adequaat regulatory framework komt, de sector wellicht het onderspit zou kunnen delven ten opzichte van jurisdicties die wél over een degelijk en volgens internationale normen erkend regulatory framework beschikken.
- Voor de SER is het derhalve imperatief dat modernisering van de sector plaatsvindt. De centrale vraag hierbij is op welke wijze en binnen welk tijdsbestek het verantwoord is de modernisering een zodanige invulling te geven dat de effecten zichtbaar en voelbaar worden.
- De SER gaat ervan uit dat bij de modernisering van de sector voor zowel de regering als de private sector min of meer gelijke doelstellingen gelden, namelijk versterking van het economisch potentieel van de sector en vergroting van de financiële bijdrage van de sector aan het land. De reputatie en geloofwaardigheid van de sector dienen hierbij ondersteund te worden door een eenduidige en transparante wetgevingsgrondslag en een competente en efficiënt opererende overheid in de rol van toezichthouder. Een belangrijk neven-doel daarbij is om de bestaande economische basis te behouden en deze niet aanzienlijk te verzwakken door té rigoureuze en snelle veranderingen.
- Daarbij is het van belang om alle elementen van een aantrekkelijk vestigings- en exploitatieklimaat van de activiteit in acht te nemen, en ook hun relatie tot de markt waarbinnen men beoogt te gaan concurreren. Anders gezegd, het belang van het formuleren van een alomvattende visie over de online gaming industrie op Curaçao is in deze belangrijker dan het louter creëren van een heffingsvehikel door middel van nieuwe regelgeving.
- De meeste landen ontwikkelen toezichtwetgeving voor de online goksector met als doel om de eigen ingezetenen te beschermen en tegelijkertijd een noemenswaardige bijdrage voor de landskas te genereren uit de deelname van die ingezetenen aan de online goksector. De bescherming die door het toezicht geboden wordt aan ingezetenen van Curaçao zal ook toepasbaar moeten zijn op

ingezetenen van derde landen waar licentiehouders uit Curaçao hun diensten aanbieden. Dat is tevens de kern van de economische activiteit van deze sector: het aanbieden van online gokspelen aan ingezetenen van andere landen dan Curaçao.

Overigens is het een misvatting dat ingezetenen van Curaçao worden uitgesloten van deelname aan de vanuit Curaçao aangeboden kansspelen. Deze vorm van 'ring-fencing' en 'old school offshore-denken' zal de modernisering geen goed doen en leiden tot problemen met fiscaliteit en legaliteit van het aanbod.

- Deze situatie waarin talrijke verschillende licentieregimes door landen worden opgezet en die er toe leidt dat veel aanbieders op zoek gaan naar internationale alternatieven, roept om een licentieregime dat geschikt is voor een neutrale internationale marktaanbieding. Curaçao bevindt zich in een positie in die markt waarin de mogelijkheid bestaat om een belangrijke rol te spelen bij het aanbieden van een alternatief, door zijn bestaande licentieregime om te bouwen naar een modern neutraal en internationaal regime.
- Het hierboven genoemde uitgangspunt van een neutrale aanbieding dient mede te worden geborgd door het licentieregime toe te passen op de gehele industrie kolom, dat wil zeggen dat ook de aanbieders van software, betaaldiensten, marketing en andere diensten onderdeel uitmaken van het licentieregime. Door hen eveneens onder toezicht te plaatsen, wordt het licentie regime robuuster en is Curaçao in staat om (veel) meer economische activiteit aan te trekken. De kracht van modernisering zou juist moeten zijn dat er sectorbreed wordt gereguleerd en dat er vergunningen worden verleend aan de diverse soorten spelers in de industrie. Op die manier zullen bedrijven worden aangemoedigd om zich op Curaçao te vestigen. Een volledig industriewijd licentieregime zal bovendien sneller leiden tot verbetering van de reputatie van Curaçao hetgeen op zijn beurt weer leidt tot bredere acceptatie en een toename van de populariteit van het regime.
- Voor hun betalingsverkeer zijn op Curaçao gevestigde aanbieders van kansspelen volledig aangewezen op zogenaamde EMI's (Electronic Money Institutions). Deze zijn tot nu toe vooral in Europa gevestigd. Het zal een belangrijke stimulans zijn voor de sector indien Curaçao investeert in een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor EMI's.
- De opkomst van crypto valuta en de snelle integratie van crypto en blockchain in de kansspelen industrie zorgt voor achterblijvende regelgeving ten aanzien van AML. Curaçao kan een enorme voorsprong nemen in deze markt indien toezichtwetgeving voor crypto betalingsverkeer wordt ontwikkeld. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen of daarmee het probleem van uitsluiting door banken en betalingsbedrijven zoals Visa en Mastercard in één keer zou worden opgelost.
- De sector staat onder toezicht van twee toezichthouders, één voor de licentiehouders en één voor de (trust)bestuurders van die licentiehouders.  
Met de accreditatie, voegings- en startersverklaring introduceert de wet ook een nieuwe toezichthouder, namelijk de Minister van Financiën, aangezien deze de diverse verklaringen moet afgeven. De MvT-LOK 2021 legt dit uit door te beroepen op een scheiding der machten. De SER acht dit onwenselijk om meerdere redenen. Ten eerste is het onnodig complicerend en versplinterend; ten tweede is niet duidelijk welke scheiding der machten wordt nagestreefd; ten derde wordt het feit miskend dat trustbedrijven al onder toezicht staan van de CBCS en dat het aan deze toezichthouder is om te beoordelen of zij 'fit and proper' zijn. Wel is het denkbaar dat de CGA de instantie zou kunnen zijn om accreditaties te verlenen aan de lokale dienstverleners met daaraan gekoppeld bepaalde permanente educatiedoelstellingen.

- Alhoewel de pretentie is dat het nieuwe toezicht stelsel simpel is doordat het toezicht kosteloos is en er geringe rapportageverplichtingen zijn, is het in opzet te gecompliceerd. Naast een vergunningaanvraag zijn er procedures voor voeging, starterverklaring, en accreditatie. Met name de laatste procedure - accreditatie - is ongelukkig en discriminerend. Het idee van accreditatie en dus een zekere mate van kwaliteitsbeoordeling van bedrijven die diensten verlenen aan de vergunninghouders lijkt effectief, doch zou beperkt moeten blijven tot bedrijven op Curaçao.
- De wet voert ook een aantal natuurlijke personen op. Er zijn bestuurders en sleutelpersonen en een verzameling 'reporting officers' zonder duidelijke juridische context. De verplichting dat de op Curaçao gevestigde directeur een natuurlijke persoon moet zijn mist elk doel. Het is juist wenselijk dat niet wordt uitgesloten dat de directie in handen komt te liggen van daartoe gespecialiseerde trustbedrijven. Het toezicht van CBCS en de accreditatie door CGA (niet de minister) zorgt er dan voor dat professionaliteit en expertise van de bestuurder geborgd zijn.
- Alhoewel er gekozen is voor een schijnbaar simpel toezicht - dat in werkelijkheid veel te gecompliceerd is opgezet - wordt er in feite onvoldoende toezicht in het leven geroepen. Vergunninghouders moeten weliswaar een uitgebreide operationele gebruiksaanwijzing opstellen maar de daar uit voortvloeiende rapportageverplichting is jegens henzelf en niet jegens de toezichthouder. Dit zal de geloofwaardigheid van het stelsel in de internationale markt niet vergroten en daarmee de reputatie van de Curaçaose licentie nauwelijks doen toenemen. De SER is dan ook van mening dat iedere daar tegenover staande heffing of belasting ook als te zwaar zal worden ervaren.
- Op grond van de wet moeten bedrijven, die winst uit buitenlandse bron genereren, op Curaçao beschikken over voldoende substance. Enerzijds dienen zij te beschikken over eigen kantoorruimte en anderzijds dienen zij te waarborgen dat er voldoende activiteiten plaatsvinden op Curaçao (in de vorm van fte's). De nieuwe toezichtwetgeving kan goed aansluiten op de substance vereisten van de winstbelastingwetgeving. Dit kan bijvoorbeeld door de eis te stellen dat bepaalde functies op Curaçao moeten worden ingevuld, zoals directie, compliance en administratie.
- Er zouden meer wetten gewijzigd moeten worden om de sector van online kansspel aanbod vanuit Curaçao te moderniseren. Het gebrek aan een goede regulering en toezichtinfrastructuur is niet het enige dat thans ontbreekt. Onder andere is wijziging in de wetgeving met betrekking tot de Omzetbelasting (hierna: OB) nodig om de transacties tussen kansspel bedrijven te ontheffen aangezien deze transacties feitelijk niet op Curaçao plaatsvinden. Daarnaast dient de deviezenregeling zodanig te worden herzien dat - indien deze blijft bestaan - de kansspelbedrijven eenvoudig een deviezenvrijstelling kunnen verkrijgen. Onder de oude E-zone wetgeving zorgden deze twee aspecten (OB- en deviezenvrijstelling) juist voor een enorme stimulans in de vestiging van bedrijven in de sector op Curaçao.
- Ter stimulering van de groei en aanmoediging van bedrijven in de industrie om zich te vestigen op Curaçao, zouden ook wijzigingen moeten worden doorgevoerd in immigratie wetten en arbeidswetten om de import van buitenlandse hoog gekwalificeerde werkkrachten makkelijk te maken. Dit is tevens de kortste weg naar verhoging van het kennisniveau binnen de sector. De SER is er namelijk niet van overtuigd dat de toekomstige i-Gaming industry op Curaçao *from scratch* over voldoende kennis zal beschikken om het door de regering beoogde concept succesvol vorm te geven.
- Tegelijkertijd is de SER overtuigd van de noodzaak tot het (verder) ontwikkelen van de lokaal aanwezige kennis, zodat de urgentie van het aantrekken van externe expertise verkleind wordt en

de sector wel degelijk werkgelegenheid voor de lokale bevolking gaat creëren. Om dit te bewerkstelligen zal als flankerend beleid bij de invoering van nieuwe regelgeving aandacht besteed moeten worden aan opleiding van lokale mensen die werk kunnen gaan vinden in de sector. Dit kan bijvoorbeeld worden gestimuleerd door beide toezichthouders, door het stellen van permanente opleidingsvereisten en door het introduceren van zogenaamde '*fit and proper*' testen voor personen die leidinggevende functies vervullen bij de licentiehouders op Curaçao.

- Met de invoering van nieuwe kansspelregelgeving zal de bevoegdheid om licenties uit te geven exclusief bij de toezichthouder komen te liggen. Daarmee komt er een einde aan de praktijk van de sub licenties en aan het bestaan van de zogenaamde masterlicentiehouders. Voor de overgang van oud naar nieuw moet bij een aantal zaken stil worden gestaan:
  - Indien deze wetgeving wordt ingevoerd, hoe verwacht de regering concreet invulling te kunnen geven aan het inrichten van de CGA met een ervaren en deskundig bestuur en een team van ervaren en deskundige medewerkers?
  - Hoe verwacht de regering het Ministerie van Financiën in te richten met een team van deskundigen terwijl professionals met een dergelijk profiel niet aanwezig zijn in de arbeidsmarkt op Curaçao?
  - Er dient gezocht te worden naar een geëigende manier om die kennis en ervaring in te kunnen blijven zetten, vooral omdat er te weinig kennis beschikbaar is in Curaçao.
  - Op welke wijze zal het directe inkomensverlies van NAf. 120 duizend per maand aan derving van vergunningsgelden van zogenaamde master licentie houders vanaf de dag van inwerkingtreding van de LOK 2021 en de LOKS 2021 worden gecompenseerd zonder dat hier tegenover een direct vervangende inkomensstroom staat?
  - Hoe verwacht de regering redelijkerwijs invulling te kunnen geven aan het zich in rechte verweren tegen te verwachten claims van master licentie houders wier vergunningen zijn afgegeven met een looptijd van vijf jaar welke pas in 2023 verloopt?
  - Er is goede samenwerking nodig tussen de toezichthouders en de private sector om een soepele overgang te bewerkstelligen.
  - Indien gekeken wordt naar Malta als voorbeeld dan ziet men dat men daar indertijd begonnen is met kleine stappen en daarna het toezichtapparaat en de regels steeds meer is gaan invullen en aanscherpen. Dit kan/moet een goed voorbeeld zijn voor Curaçao; indien men te grote stappen (veranderingen) in één keer wil nemen, riskeert men dat deze niet te verwezenlijken zijn door tekort aan menskracht, een negatieve impact zal hebben op de bestaande economische basis, verval van reputatie et cetera.
  - Een gefaseerde overgang acht de SER daarom van cruciaal belang.
- Naast de algemene opmerkingen met betrekking tot de ontwerpregelgeving heeft de SER specifiek met betrekking tot bepaalde artikelen in de ontwerpen LOK 2021 en LOKS 2021 diverse opmerkingen. Het voert te ver om deze in de samenvatting te verwerken; derhalve wordt hiervoor verwezen naar hoofdstuk 2.4 en 2.5 van onderhavig advies.
- In de paragraaf 'Financiële gevolgen' van de LOK 2021 en LOKS 2021 worden overzichten gegeven van de geraamde kosten en opbrengsten. Hiertoe is een interne rapportage opgesteld op basis van *non-assurance*, die uitgaat van Toekomstgerichte Financiële Informatie, de zogenoemde TFI-rapportage. Hoewel in de verschillende brieven en in de MvT verwezen wordt naar deze rapportage, is deze niet bij de stukken gevoegd. De SER acht het van belang dat de TFI-rapportage deel uit maakt van het ontwerp; immers de beramingen van kosten en inkomsten zijn op deze rapportage gebaseerd en dienen gestaafd te kunnen worden.

Om voornoemde redenen geeft de SER de regering in overweging om bij de volgende stappen in het adviseringsproces en bij de behandeling van het ontwerp in de Staten, de TFI-rapportage integraal onderdeel te laten zijn van de LOK 2021 en LOKS 2021. De SER acht wat dit punt betreft volledige transparantie imperatief.

- De genoemde inkomsten voor de landskas van NAf. 115 miljoen in het eerste jaar, en daarna oplopend tot NAf. 215 miljoen in 2024, zijn volgens de SER niet realistisch, onvoldoende onderbouwd en in feite een slag in de lucht. Er wordt vanuit gegaan dat een verhoging van de tarieven geen verschuiving naar elders zal veroorzaken. Met andere woorden, er wordt geen rekening gehouden met de elasticiteit van het product, noch is daar onderzoek naar gedaan.
- De SER acht het van belang dat een ex ante evaluatie naar de economische en financiële gevolgen wordt verricht en geeft de regering in overweging om een dergelijk onderzoek alsnog uit te voeren, zodat een realistische kosten-baten afweging kan worden gemaakt alvorens de wet in werking treedt.
- De SER mist een goede onderbouwing van de operationele kosten voor de belastingdienst en de CGA. Zoals eerder in dit advies opgemerkt, zal de inrichting van beide organen met ervaren en kundige medewerkers niet alleen stuiten op het gebrek hieraan op de arbeidsmarkt in Curaçao, maar tevens zullen er vele medewerkers nodig zijn – en niet slechts enkele fte's – om de vergunningaanvragen en accreditatieaanvragen te kunnen verwerken.
- Overigens merkt de SER op dat er cijfermatige verschillen zijn in de financiële paragrafen van de LOK 2021 en de LOKS 2021. De SER vindt dit verwarrend en lijkt hieruit op te maken dat de aannames voor de berekeningen niet overal eenduidig zijn. De SER verzoekt de regering de financiële paragrafen van beide ontwerpen uit te breiden in de zin van onderbouwing van de cijfers, te completeren met de ontbrekende informatie en met elkaar in overeenstemming te brengen.
- De SER vindt het een omissie dat in de financiële paragraaf en ook elders in de memories van toelichting gegevens ontbreken over de huidige omvang en bijdrage van de i-Gaming industrie. Zodoende kan er geen vergelijking gemaakt worden met de te verwachten inkomsten. Bij de weergave van de huidige inkomsten moeten naar het oordeel van de SER niet uitsluitend de inkomsten direct verkregen uit het afgeven van de vergunningen meegerekend worden, maar tevens de indirecte inkomsten die voortkomen uit de vestiging van bedrijven op Curaçao, zoals de huur van gebouwen en bestedingen en belastingafdrachten van personeel dat in de i-Gaming sector werkzaam is.
- De aannames over de online kansspelen industrie en over te verwachten opbrengsten die in de MvT van de ontwerpen LOK 2021 en LOKS 2021 staan genoemd doen de SER niet realistisch voorkomen. Vooral de aanname dat de sector kan worden uitgebreid terwijl het regime met eisen, kosten en obstakels wordt verzaamd lijkt zeer hypothetisch. Een realistischer aanname is dat met invoering van deze wetten de sector zal worden verkleind of zelfs nagenoeg zal verdwijnen.
- De SER acht het ook illusoir dat het land kan beginnen met incasseren voordat het stelsel van vergunningen, toezicht en voorzieningen op orde is. Een extra heffing voor de sector had gekoppeld moeten zijn aan het toezicht en gerelateerd zijn aan de waarde die dat toezicht toevoegt voor degenen die zich daar aan onderwerpen.
- Daarbij merkt de SER op dat er in de MvT melding wordt gemaakt over het inrichten van een robuust fiscaal stelsel. Een toelichting ontbreekt hoe dat stelsel eruit komt te zien en hoe de onderhavige ontwerpen passen binnen een dergelijk robuust fiscaal stelsel. De huidige ontwerpen geven de SER

de indruk van een ad-hoc karakter waarbij er vanuit wordt gegaan dat op snelle wijze de inkomsten voor de Landskas aanzienlijk kunnen worden verhoogd.

De SER acht het ontwerpen van een robuust fiscaal stelsel van belang en geeft de regering in overweging om de kansspelbelasting in een integraal robuust fiscaal stelsel in te passen en ook als zodanig te presenteren.

- Los van het bovenstaande is de SER van oordeel dat het misplaatst is om de invoering van deze wetten te koppelen aan de Covid pandemie en de daaruit voortvloeiende economische problemen van het land Curaçao. De behoefte aan modernisering – die bovendien met name aangemoedigd is vanuit de sector zelf - bestaat al veel langer, en de pandemie met alle negatieve financiële gevolgen kan naar het oordeel van de SER niet gebruikt worden om onvoldoende doordachte en overhaast opgestelde regelgeving door te voeren. Dit zal immers met een grote mate van waarschijnlijkheid leiden tot onverantwoorde gevolgen met geenszins financiële voordelen voor het land.
- In het verlengde van het voorgaande merkt de SER op dat de overheid decennia lang heeft nagelaten om de sector zodanig te reguleren waardoor het nu gerechtvaardigd zou zijn om een extra bijdrage te verlangen. Dit laat onverlet dat een grotere bijdrage zou kunnen worden verkregen indien op de juiste wijze zou worden gemoderniseerd. Met de invoering van deze wet zal dat doel naar verwachting niet worden bereikt.
- Gelet op de geplaatste kritische kanttekeningen bij de LOK 2021 en de LOKS 2021 komt de SER tot de conclusie dat deze twee ontwerpplandsverordeningen niet in afdoende mate beantwoorden aan het doel waarvoor zij zijn ontworpen als integraal onderdeel van het moderniseringspakket.
- De SER beveelt de regering aan om de nodige zorg en aandacht te geven aan de punten die de SER in onderhavig advies naar voren heeft gebracht.
- Daarbij wordt de regering (lees: de Minister van Financiën) in overweging gegeven op zeer zorgvuldige en doelgerichte wijze, ingekaderd in een alomvattende visie, uitvoerig afstemming te plegen met de sector en de input van de sector, met behulp van belastingadviseurs van zowel binnen als buiten de overheid en financiële experts, daadwerkelijk te verwerken in een hernieuwde conceptwetgeving; zulks ter verkrijging van breed draagvlak voor de invulling en vormgeving van het reeds in 2019 ontworpen moderniseringspakket.
- Een ex ante evaluatie naar de financiële en economische implicaties van een hernieuwde LOK 2021 en een hernieuwde LOKS 2021 is voorts aan te bevelen.
- Tevens is het hierbij in het belang van Curaçao om op zorgvuldige en diligente wijze vorderingen te maken op dit vlak.

## 1. Inleiding

### 1.1 Adviesverzoek

Op 23 maart 2021 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER), op voordracht van de Minister van Financiën, een adviesverzoek ontvangen van de Raad van Ministers (hierna: RvM) betreffende de ontwerp-landsverordening houdende regels betreffende de kansspelen (Landsverordening op de kansspelen 2021), hierna verkort aan te duiden als 'de LOK 2021', en de ontwerp-landsverordening houdende regels betreffende de kansspelbelasting en de wijziging van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (Landsverordening op de kansspelbelasting 2021), hierna verkort aan te duiden als de 'LOKS 2021'. Beide ontwerp-landsverordeningen, die in de context van het onderhavige advies, mede uit overwegingen van leesbaarheid, tevens zullen worden aangeduid als (wets)ontwerpen en wetsvoorstellen, hebben als zaaknummer 2020/047752/2021/006978 en zijn bij de SER ingeboekt onder referentienummer 037/2021-SER. Het feit dat de SER het besluit heeft genomen om beide wetsontwerpen onder één referentienummer (037/2021-SER) in te boeken volgt uit de aard van de wetsvoorstellen die qua doelstelling en reikwijdte zodanige raakvlakken met elkaar hebben dat zij als het ware één onlosmakelijk geheel vormen. In onderhavig advies wordt dan ook ingegaan op beide.

De LOK 2021 en de LOKS 2021 zijn ontwerp-landsverordeningen die onderdeel vormen van het zogenoemde 'moderniseringspakket Wettelijke Regelingen Kansspelen', hierna te noemen: het moderniseringspakket, waarmee een aanvang is gemaakt in 2019 en dat verbetering van het internationale imago van de online kansspelindustrie (ook wel: i-Gaming industrie) van Curaçao beoogt. Dit moderniseringspakket is, enerzijds, gebaseerd op verhoging van de consumentenbescherming en het weren van potentiële criminele elementen uit i-Gaming in overeenstemming met internationale richtlijnen<sup>1</sup> en aanbevelingen<sup>2</sup> en, anderzijds, op vergroting van de effectiviteit op de toezichtingsuitoefening en de handhaving van de sector op Curaçao. Het reguleren van het ecosysteem dat de vergunninghouder nodig heeft om onder zijn vergunning i-Gaming aan te bieden op de internationale markt vormt daar integraal onderdeel van.

De LOK 2021 zal de Landsverordening buitengaats hazardspelen (P.B. 1993, no. 63), die op dit moment het exploiteren van hazardspelen (lees: kansspelen) op de internationale markt reguleert, specifiek door het geven van uitvoering aan de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties<sup>34</sup> en de Landsverordening identificatie bij dienstverlening<sup>56</sup>, vervangen. Het belangrijkste verschil met de Landsverordening buitengaats hazardspelen is dat Curaçao onder het nieuwe wettelijk regime zélf alle vergunningen voor i-Gaming zal afgeven en dat er geen (legale) mogelijkheid meer bestaat voor sub-licensing door vergunninghouders. Met de LOK 2021 wordt voorts gestreefd naar versterking van de juridische infrastructuur die in het bijzonder ziet op kansspelen zonder inrichting, waarbij de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de privaatrechtelijke stichting Gaming Control Board

<sup>1</sup> Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 'OECD Policy Guidance for Addressing Emerging Consumer Protection and Empowerment Issues in Mobile Commerce', Directorate for Science, Technology and Industry / Committee for Information, Computer and Communications Policy, Seoul, Korea, 17-18 juni 2008, p.

<sup>2</sup> Sally M. Gainsbury, Matthijs Blankers, Claire Wilkinson, Karen Schelleman-Offermans, Janna Cousijn, Recommendations for international gambling harm-minimization guidelines: Comparison with effective public health policy, 2014, Journal of Gambling Studies, 30, 771-788. DOI 10.1007/s10899-013-9389-2.

<sup>3</sup> P.B. 2010, no. 41, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2015, no. 68.

<sup>4</sup> Zie ook het Landsbesluit van de 7<sup>de</sup> november 2017, no. 2017/3297 houdende vaststelling van de geconsolideerde tekst van de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties (P.B. 2017, no. 99 (GT)).

<sup>5</sup> P.B. 2015, no. 69.

<sup>6</sup> Zie ook het Landsbesluit van de 2<sup>de</sup> oktober 2017, no. 2017/172718 houdende vaststelling van de geconsolideerde tekst van de Landsverordening identificatie bij dienstverlening (P.B. 2017, no. 92 (GT)).

(hierna: GCB) op dit gebied overgenomen zullen worden door de in artikel 18 van de LOK 2021 voorgestelde Curaçao Gaming Authority (hierna: CGA), een krachtens publiekrecht ingesteld zelfstandig bestuursorgaan. Tegelijkertijd wordt er in hoofdstuk 5 van de LOK 2021 (artikelen 16 en 17) een accreditatiestelsel geïntroduceerd, in het bijzonder bedoeld om het aanbod van de zogenoemde Business-to-Business ('B2B') relaties binnen de sector te reguleren. Met de LOK 2021 wordt voorts gestreefd naar het leggen van de focus op het specialiseren van de handhaving op het gebied van *cybercrime*. De inzet van zogenoemde *crypto assets* zal tevens in het middelpunt van de belangstelling staan. Met het vorenstaande wordt voorzien in onafhankelijk, eenvormig toezicht op alle kansspelen (zowel i-Gaming als anderszins) binnen de jurisdictie van Curaçao.

Het hierboven genoemde moderniseringspakket voorziet verder in de invoering van de LOKS 2021: een krachtens hoofdstuk 4 (artikelen 4 en 5) van dit wetsvoorstel, voorgestelde 3,5% voldoeningsbelasting per maandelijks tijdvak te heffen over het bruto spelresultaat (inzetten minus prijsuitkeringen) van exploitanten van kansspelen, met een minimumbedrag van NAf. 7.500 gulden en een maximumbedrag van NAf. 95.000 per maand.

## 1.2 Strekking en inhoud van het ontwerp

Zoals in de voorgaande paragraaf reeds aangegeven, is de strekking van beide wetsontwerpen het inrichten van een juridische infrastructuur die toeziet op (online) kansspelen en die tevens voldoet aan internationale normen en het creëren van additionele liquiditeit voor het Land Curaçao door middel van het genereren van belastinginkomsten uit deze sector die tot dusverre als een grotendeels zelfregulerende sector kan worden gekarakteriseerd. Door middel van verscherpt toezicht wil de regering daarom voortaan zelf op directe wijze de ontwikkeling van de i-Gaming industrie kunnen volgen, alsmede de stabiliteit van de belastinginkomsten zoveel mogelijk kunnen waarborgen.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de considerans van de LOK 2021 de volgende overwegingen bevat:

- dat het in verband met de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen wenselijk is om te komen tot een modernisering van de regels omtrent de exploitatie van kansspelen;
- dat het in dit verband wenselijk is om de Landsverordening buitengaats hazardspelen in te trekken en te vervangen door een landsverordening die ziet op de exploitatie van kansspelen heden ten dage;
- dat het in dit verband wenselijk is om de Curaçao Gaming Authority, een naar publiekrecht in te stellen zelfstandig bestuursorgaan, te belasten met het houden van toezicht op de naleving van de toepasselijke wettelijke regelingen die zien op de kansspelen en de vergunningverleningen, alsmede de handhaving daarvan, alsmede het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving.

De LOK 2021 bestaat uit 45 artikelen, onderverdeeld in 11 hoofdstukken, waarin het volgende is geregeld:

1. Algemene bepalingen
2. Verboden handelingen
3. Vergunningen ter exploitatie zonder inrichting
4. Vergunningen ter exploitatie met inrichting (gereserveerd)
5. Accreditatie
6. Curaçao Gaming Authority
7. Bestuurlijke handhaving
8. Strafbepalingen (gereserveerd)

9. Overgangsbepalingen
10. Toepasselijkheid van deze landsverordening, alsmede wijziging van overige landsverordeningen, besluiten en regelingen
11. Slotbepalingen

De considerans van de LOKS 2021 bevat de volgende overwegingen:

- dat het Land thans niet financieel meeprofiteert van het gunstige online economische klimaat kansspelen, ook wel i-Gaming genoemd;
- dat het invoeren van nadere regulering omtrent kansspelen zonder inrichting wenselijk is, nu moderne regulering mede leidt tot transparantie en compliance waardoor alle betrokkenen aan online kansspelen gesignaleerd kunnen worden en voorts maatschappelijk ongewenste praktijken kunnen worden tegengegaan;
- dat regulering en de daaruit voortvloeiende noodzaak tot compliance ertoe leiden dat door exploitanten van kansspelen zonder inrichting een zodanige bedrijfsvoering moet worden aangehouden dat aan kritische voorwaarden wordt voldaan, zoals het voeren van een correcte administratie, alsmede het in acht nemen van de bescherming van lokale burgers en kwetsbare individuen, die niet in de gelegenheid mogen worden gesteld om deel te nemen aan online kansspelen;
- dat teneinde een correcte handhaving te kunnen bewerkstellingen waardoor de genoemde doelen kunnen worden bereikt, in dit kader een heffing noodzakelijk is;
- dat tevens extra opbrengsten voor de landskas kunnen worden gegenereerd middels deze heffing.

De LOKS 2021 bestaat uit 17 artikelen, onderverdeeld in 10 hoofdstukken, waarin het volgende is geregeld:

1. Algemene bepalingen
2. Belastingplicht
3. Voorwerp van de belasting en maatstaf van heffing
4. Tarief en wijze van heffing
5. Vrijstellingen en teruggaaf
6. Invordering
7. Aansprakelijkheid
8. Strafbepalingen (gereserveerd)
9. Wijziging van landsverordeningen, besluiten en regelingen
10. Slotbepalingen

Voor verdere inhoudelijke details met betrekking tot de hierboven genoemde bepalingen verwijst de SER korthedshalve naar de respectievelijke ontwerplandsverordeningen en naar de artikelsgewijze toelichting in de bijbehorende memories van toelichting (hierna: MvT).

## 2. Standpunt van de SER

### 2.1 Relatie met Landspakket Curaçao

Alvorens in te gaan op de aan het onderhavig adviesverzoek ten grondslag liggende beweegredenen, acht de SER het van belang om de context te schetsen waarbinnen beide wetsontwerpen tot stand zijn gekomen, waarbij wordt geconstateerd dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen de (versnelde) procedure van totstandkoming en de in Koninkrijksverband gemaakte politiek-bestuurlijke afspraken.

Met betrekking tot de wijze waarop de LOK 2021 en de LOKS 2021 zich verhouden tot die afspraken merkt de SER op met interesse kennis te hebben genomen van de publieke controverse die daarover is ontstaan in november 2020. De controverse concentreerde zich rond de vraag op wiens initiatief besloten is het kansspelbeleid op Curaçao te hervormen en te moderniseren. Mening en opvattingen hieromtrent, geuit in met name de Nederlandse media, dat de hervorming en modernisering als 'harde' voorwaarden zijn gesteld aan de verdere verstrekking van Nederlandse liquiditeitssteun aan Curaçao om de zwaar negatieve sociaaleconomische gevolgen van de COVID-19 crisis te verzachten, zijn door de Minister van Financiën weersproken. 'De Minister van Financiën heeft nu uitgesproken dat de modernisering van het beleid een initiatief is van de regering op het eiland zelf, en niet op last is van de Nederlandse overheid', zo staat te lezen in een op de website [casinonieuws.nl](https://www.casinonieuws.nl) op 19 november 2020 verschenen artikel onder de kop 'Curaçao gaat kansspelbeleid hervormen'.<sup>7</sup> In de knipselkrant-curacao.com van 17 november 2020 wordt ter zake het vorenstaande onder andere opgemerkt: 'De minister herkent zich niet in het door sommigen opgeroepen beeld, dat Curaçao slechts onder druk van Nederland zou willen moderniseren. De minister waardeert de prettige werkrelatie met Nederland, maar benadrukt dat het initiatief om te moderniseren uit de eigen koker van ons land is gekomen, niet andersom.'<sup>8</sup> Verderop in het onlinenieuwsbericht staat dat de minister in februari 2020 al de internationale conferentie ICE London heeft bezocht, waar de internationale online-gokindustrie samenkwam net voordat het coronavirus de wereld in haar greep nam.<sup>9</sup> 'De minister onderkent de huidige situatie waar de vergunningen afgegeven door het eiland niet hoog in aanzien staan in de internationale gaming wereld. Die licentie wordt vaak niet serieus genomen omdat men eraan twijfelt of de overheid zelf voldoende toezicht houdt.'<sup>10</sup>

Voor de SER is het, gelet op het voornemen tot verdere verzakelijking, professionalisering en versterking van de commerciële positionering van Curaçao als i-Gaming jurisdictie, in essentie niet relevant welke partij het voortouw heeft genomen. Van belang is de feitelijke constatering dat de nadere uitwerking en concretisering van de - begin 2018 in Curaçao, tijdens de workshops over de *National ML/TF*<sup>11</sup> *Risk Assessment* met de belangrijkste stakeholders van de online gaming industrie in Curaçao, de Financial Intelligence Unit Curaçao (hierna: FIU)<sup>12</sup> en de GCB - geformuleerde uitgangspunten en beleidsvoornemens tot hervorming van de online kansspelindustrie in de voorliggende LOK 2021 en de LOKS 2021 in 2020 op voortvarende wijze zijn opgepakt en in een stroomversnelling zijn geraakt de afgelopen paar maanden mede als gevolg van onderlinge afspraken in Koninkrijksverband, zowel op technisch als op politiek-bestuurlijk niveau. Derhalve acht de SER het niet onredelijk bezwarend zich

<sup>7</sup> <https://www.casinonieuws.nl/online/curacao-kansspelbeleid-hervormen/>

<sup>8</sup> Knipselkrant-curacao.com, 'Statement van Minister van Financiën Gijsbertha met betrekking tot het overheidsinitiatief tot modernisering van de online gaming sector, 17 november 2020: <https://knipselkrant-curacao.com/pb-statement-minister-van-financien-kenneth-gijsbertha-m-b-l-het-overheidsinitiatief-tot-modernisering-van-de-online-gaming-sector/>

<sup>9</sup> Voor de review en hoogtepunten van dit evenement kan de website <https://www.icelondon.uk.com/event-news> worden bezocht.

<sup>10</sup> <https://www.casinonieuws.nl/online/curacao-kansspelbeleid-hervormen/>

<sup>11</sup> Money laundering en terrorism financing.

<sup>12</sup> Zoals bedoeld in artikel 2 van de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties (P.B. 2017, no. 99 (GT)).

de uitspraak te veroorloven dat de LOK 2021, en in samenhang hiermee, de LOKS 2021 voortvloeien uit de tussen de Minister-president van Curaçao en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) op 2 november 2020, op grond van artikel 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, overeengekomen onderlinge regeling 'Landspakket Curaçao'. In onderdeel 'H. Versterking rechtstaat' van dit landspakket is bij subonderdeel H.2 als generieke maatregel opgenomen dat op basis van bestaand en/of aanvullend onderzoek zal worden bepaald of en hoe de (fysieke en online) goksector hervormd moet worden.<sup>13</sup> Doelstelling is het verhogen van de inkomsten voor de overheid. Voorts is in subonderdeel H.19 als generieke maatregel opgenomen dat Curaçao met een getrappt plan komt voor de modernisering en hervorming van het aanbod van online-kansspelen.<sup>14</sup> 'Dit plan bevat tevens een realistisch tijdpad met bijbehorende mijlpalen. De modernisering en hervorming omvat ten minste: 1. Wet- en regelgeving die voorziet in een onafhankelijke toezichthouder op online kansspelen. Zij verstrekt ook licenties en handhaaft indien nodig, waarbij als uiterste interventie de licentie kan worden ingetrokken; 2. Waarborgen dat aanbieders van online kansspelen vanuit Curaçao handelen conform wet- en regelgeving van de landen waarop zij zich richten en 3. Maatregelen om (via de Curaçao Gaming Control Board en de Belastingdienst) de door licentiehouders verschuldigde belastingen en licentievergoedingen te innen.'

Uit het bovenstaande volgt dat onderhavige ontwerplandsverordeningen expliciet zijn opgenomen in bovengenoemd plan van aanpak dat zich inmiddels in de uitvoeringsfase bevindt, hetgeen ook blijkt uit schema 2 ('schematisch overzicht van het gehanteerde plan van aanpak') in de MvT<sup>15</sup> behorende bij de LOK 2021 (hierna: MvT-LOK 2021).

De SER wenst hierbij op te merken dat in de onderhavige wetsvoorstellen noch in het genoemde plan van aanpak gerefereerd wordt aan de hervorming van de fysieke goksector, terwijl dit wel genoemd wordt in onderdeel H.2 van het Landspakket Curaçao. De SER verzoekt de regering nadere duidelijkheid te verschaffen voor de keuze van enkel de hervorming van de online goksector zonder daarbij in te gaan op de eventuele noodzaak en het belang van een hervorming van de fysieke goksector.

## 2.2 Grondslag waarop adviesverzoek is gebaseerd

Ten grondslag aan het in hoofdstuk 1.1 genoemd adviesverzoek ligt het besluit van de RvM van 17 maart 2021 met zaaknummer 2020/47752 waarbij ingestemd is met aanbieding aan de SER ter fine van advies van de LOK 2021 en de LOKS 2021 alsmede van het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van de Landsverordening op de Kansspelen 2021 en bijbehorende nota van toelichting. De SER stelt vast dat de RvM een week eerder, op 10 maart 2021, naar aanleiding van het voorstel van de Minister van Financiën d.d. 8 maart 2021, met zaaknummer 2021/006978, akkoord is gegaan met het hiernavolgende viertal beslispunten: '1. vaststelling van een centraal en eenvormig toezicht op de kansspelen als fundament voor het te voeren gaming-beleid op Curaçao; 2. benoeming van de invoering van een kansspelbelasting die ziet op de online kansspelen (i-Gaming) als een prioriteit voor het te voeren gaming beleid op Curaçao; 3. de conversie van de Stichting Gaming Control<sup>16</sup> naar de publiekrechtelijke rechtspersoon 'Curaçao Gaming Authority' met

<sup>13</sup> Landspakket Curaçao, p. 18

<sup>14</sup> Idem, p. 19.

<sup>15</sup> In de MvT-LOK 2021 is geen paginanummering opgenomen.

<sup>16</sup> Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de gewijzigde Statuten van de GCB, die met ingang van 28 december 2017 in werking zijn getreden, draagt de stichting de naam: 'Stichting Gaming Control Board'.

als zelfstandig bestuursorgaan haar raad van bestuur<sup>17</sup>; 4. om de voorgestelde uitbreiding van de formatie van de Sector Fiscale Zaken, Inspectie der Belastingen en de Ontvanger, zoals vermeld in punt d op pagina 8 van inliggend verzoek d.d. 08 maart 2021 (zaaknr. 2021/006987) van de Minister van Financiën aan de Beleidsorganisatie Human Resources en Organisatie voor te leggen met het verzoek om binnen een termijn van één (1) week advies uit te brengen.'

De SER vraagt zich, in het licht van het vorenstaande, af of voorafgaand aan het nemen van dit viertal, naar zijn oordeel, nogal ingrijpende beleidsbeslissingen er sprake is geweest van een grondige, objectieve analyse en evaluatie van de doelmatigheid, doeltreffendheid en coherentie van het zelfregulerend karakter c.q. vermogen van de online-kansspelindustrie op Curaçao en van de mate waarin de regulering van overheidswege in de praktijk toereikend is geweest en redelijkerwijs heeft bijgedragen aan een verbetering van de kwaliteit van het eindproduct en aan een versterking van de sector in zowel kwalitatieve als in kwantitatieve zin. De SER is van mening dat deze vraag geplaatst dient te worden tegen de achtergrond van de overweging om een transformatief proces in gang te zetten waarbij, volgens de brief van de Minister van Financiën van 8 maart 2021, die, zoals hierboven is aangegeven, als basis heeft gediend voor de besluitvorming in de RvM van 10 maart 2021, directe en indirecte consultaties hebben plaatsgevonden met de stakeholders binnen de 'online gaming' industrie.<sup>18</sup>

Ten aanzien van voornoemde consultaties met stakeholders, die betrokken of belanghebbend zijn binnen de online gaming industrie, beschikt de SER niet over concrete aanknopingspunten met betrekking tot hoe deze overleggen hebben plaatsgevonden en wat de uitkomsten hiervan waren. Door de SER wordt het nuttig en zelfs nodig bevonden dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wetsvoorstellen, redelijkerwijs kan worden gerekend op een hoge acceptatiegraad onder de actoren in het veld; dit vanuit het gedachtegoed van participatieve (mede)zeggenschap en duurzaam draagvlak. In dit verband verzoekt de SER de regering om de schriftelijke inbreng van de CIGA, waarnaar in de MvT-LOK 2021 en de MvT LOKS 2021, en in de bij het adviesverzoek gevoegde brieven van de Minister van Financiën wordt verwezen, toe te voegen aan het adviesverzoek.

Zoals hierboven gesteld ligt het besluit van de RvM van 17 maart 2021 met zaaknummer 2020/47752 ten grondslag aan onderhavig advies. Hoewel in de beslissing van de Raad van Ministers expliciet is opgenomen dat de Directeur van de Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken (hierna: WJZ) zorg zal dragen voor de administratieve afhandeling – hetgeen in praktische zin betekent dat WJZ er voor zorg zal dragen dat de desbetreffende ontwerpregelingen naar de SER worden doorgeleid - kreeg de SER op de hierboven genoemde datum van 23 maart 2021 een brief van de Minister van Financiën, gedateerd 23 maart 2021, met zaaknummer 2020/047752, waarbij de LOK 2021 en de LOKS 2021 werden aangeboden met het verzoek om daarover met spoed te adviseren. Frappant hierbij is dat ineens om een spoedadvies wordt gevraagd. Eveneens opmerkelijk is dat het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot uitvoering van de Landsverordening op de Kansspelen 2021, niet bij de door de Minister van Financiën

<sup>17</sup> De vraag is of het gebruik van de term 'conversie' hier niet te kort door de bocht is. De SER is van mening dat gekozen had kunnen worden voor een meer juridisch sluitende zin, zoals bijvoorbeeld: 'de juridische omvorming van het bestaande privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan 'Stichting Gaming Control Board' naar een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan, in de zin van artikel 111 van de Staatsregeling van Curaçao, met de naam 'Curaçao Gaming Authority'.

<sup>18</sup> In de desbetreffende brief wordt melding gemaakt van directe en indirecte consultaties met

- a. de huidige vergunninghouders, doorgaans buitenlandse partijen waarmee die huidige vergunninghouders momenteel samenwerken, samen te noemen: de "kansspelaanbieders", ook wel te noemen: "exploitanten";
- b. aanbieders van beheersdiensten - bedoeld in de Landsverordening toezicht trustwezen - aan kansspelaanbieders;
- c. overige verleners van kritieke diensten, zoals, maar niet beperkt tot financiële en technische dienstverleners;
- d. eindgebruikers (ook wel te noemen: de "deelnemers" of de "spelers").

aangeboden stukken zat. In de desbetreffende aanbiedingsbrief van de minister wordt daarover ook geen melding gemaakt. In het verlengde hiervan is de constatering dat het desbetreffende ontwerplandsbesluit, h.a.m., in afwijking van het besluit van de RvM van 17 maart 2021, niet formeel aan de SER is aangeboden. Ter verduidelijking dient evenwel te worden aangetekend dat na ambtelijke afstemming met WJZ op 31 maart 2021 een digitaal afschrift van het conceptlandsbesluit, h.a.m., onderhands per email aan de SER is gestuurd. De SER hecht eraan, als vast college van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Land in de zin van artikel 72 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86)<sup>19</sup>, alsnog op officiële wijze het desbetreffende conceptlandsbesluit, h.a.m., te mogen ontvangen.

Dat de 'spoed', zoals expliciet vermeld in de brief van de Minister van Financiën van 23 maart 2021 rechtstreeks te maken zou hebben met de opmerking van de Staatssecretaris van BZK in zijn brief van 26 maart 2021 (35 420, nr. 245) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, lijkt de SER niet aannemelijk. In deze brief met als onderwerp 'Noodpakket banen en economie', wordt door de staatssecretaris een kritische noot geplaatst bij het, naar verluidt, niet tijdig door Curaçao verstrekken van inlichtingen aan Nederland met betrekking tot de modernisering en hervorming van het aanbod van online-kansspelen. In de Kamerbrief van de staatssecretaris wordt hierover het volgende gesteld: 'Het overgrote deel van de maatregelen ter versterking van de rechtsstaat is voortvarend ter hand genomen [...]. Zorgwekkend is wel de stagnatie bij de uitwerking van de modernisering en hervorming van het aanbod van online-kansspelen. Ondanks herhaaldelijk verzoek is de gevraagde informatie hierover nog steeds niet met Nederland gedeeld.'

Hoewel het vorengenoemde, goed beschouwd, niet irrelevant mag worden geacht in de context van de hierboven in het Landspakket Curaçao opgenomen maatregel H.19, is het vooralsnog niet als harde voorwaarde gesteld voor voortzetting van de liquiditeitssteun aan Curaçao. Althans zo blijkt uit het vervolg van de Kamerbrief waarin de staatssecretaris stelt: 'Van belang om op te merken is dat Curaçao aan een aantal voorwaarden voor de derde tranche liquiditeitssteun nog niet heeft voldaan.'

Uit het in de Kamerbrief van de Staatssecretaris van BZK uiteengezette standpunt, wordt door de SER opgemaakt dat voortzetting van Nederlandse liquiditeitssteun vooralsnog afhankelijk wordt gesteld van de feitelijke uitvoering van de tussen Curaçao en Nederland overeengekomen maatregelen ten behoeve van de derde tranche liquiditeitssteun. De nadere uitwerking van de in het Landspakket Curaçao opgenomen maatregel H.19 aangaande de modernisering en hervorming van de online-kansspelsector in de onderhavige LOK 2021 en LOKS 2021 vormen echter geen onderdeel van het maatregelenpakket dat gekoppeld is aan verstrekking van de derde tranche. Het lijkt daarom niet aannemelijk dat de door de Minister van Financiën betrachtte spoed rechtstreeks verband houdt met de eis van de staatssecretaris zoals uiteengezet in zijn brief van 26 maart 2021 aan de Tweede Kamer.

Naar het oordeel van de SER is de door de Minister van Financiën verzochte spoedbehandeling ingegeven door het primaire doel dat met de LOKS 2021 wordt nagestreefd, hetgeen onder andere blijkt uit de considerans van dit wetsvoorstel, zoals in paragraaf 1.2. reeds is aangegeven. Daarin wordt onder meer aangevoerd 'dat het Land thans niet financieel meeprofiteert van het gunstige online economische klimaat kansspelen, ook wel i-Gaming genoemd' en dat te dien einde 'het invoeren van nadere regulering omtrent kansspelen zonder inrichting wenselijk is, nu moderne regulering mede leidt tot transparantie en compliance' en verder dat teneinde een correcte handhaving te kunnen bewerkstelligen [...] een heffing noodzakelijk is en middels deze heffing extra opbrengsten voor de

<sup>19</sup> Ingevolge artikel 72, eerste lid, van de Staatsregeling van Curaçao worden vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Land bij landsverordening ingesteld. Het tweede lid schrijft voor dat bij landsverordening de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van deze colleges worden geregeld. Conform het derde lid kunnen aan deze colleges ook andere dan adviserende taken worden opgedragen.

landskas kunnen worden gegenereerd.' Deze extra opbrengsten worden in het inleidende gedeelte van de MvT behorende bij de LOK 2021 rechtstreeks in verband gebracht met de COVID-19 pandemie. In de MvT- LOK 2021 staat hierover: 'Als gevolg van de COVID-19 pandemie bevindt Curaçao zich in een dermate zorgwekkende omstandigheid, dat het zaak is om ten spoedigste invulling te geven aan economische diversificatie en versterking van de huidige economische pilaren via de i-Gaming industrie. Het is daarom dan ook, nu meer dan ooit, van belang om, tegelijkertijd met het vergroten van de belastinginkomsten uit de sector, niet de commerciële aantrekkingskracht van het stelsel uit het oog te verliezen.'<sup>22</sup>

Het zo snel mogelijk 'genereren van additionele liquiditeit voor Curaçao door middel van het genereren van belastinginkomsten uit online kansspelen'<sup>23</sup> komt eveneens tot uitdrukking in wat WJZ in haar advies van 12 maart 2021, met referentienummers WJZ 20/0941-a en WJZ 21/0049 en ingeboekt onder zaaknummers 2020/047752 en 2021/004094, aanduidt als 'het sterke budgettaire karakter van de LOKS 2021'<sup>24</sup>. De memorie van toelichting behorende bij de LOKS 2021 (hierna: MvT-LOKS 2021) is hierin ook heel stellig. In paragraaf 2.1 van de MvT-LOKS 2021 is opgenomen dat Curaçao thans op geen enkele wijze profiteert van de zeer omvangrijke i-Gaming industrie, 'terwijl die op het eiland gevestigde industrie wel profiteert van de faciliteiten van Curaçao zonder hierin een bijdrage aan de landkas te leveren.'<sup>25</sup> De SER kan zich in beginsel vinden in deze gedachtegang. Rijst evenwel de vraag of door het overmatig accent op dan wel het impliciet bestempelen van de LOK 2021 en de LOKS 2021 als wetgevingsvehikels bij uitstek om extra belastinginkomsten te genereren voor het Land, de niet-fiscale beleidsdoelen, die eveneens worden nagestreefd met deze wetsvoorstellen (zoals bijvoorbeeld verantwoord kansspelaanbod, eerlijk spelverloop, voorkomen en tegengaan van kansspelverslaving, bescherming van kwetsbare personen waaronder minderjarigen, et cetera), enigszins op de achtergrond raken dan wel onderbelicht blijven, hoewel aan deze aspecten wel degelijk aandacht wordt besteed in de memories van toelichting bij beide wetsontwerpen.

Alhoewel het argument van economische diversificatie volledig door de SER wordt onderschreven, mede met het oog op vergroting van de economische weerbaarheid en groeipotentie van Curaçao, zijn er gerede twijfels in hoeverre – zoals de woordkeuze in de aangehaalde zin uit de MvT-LOK 2021 suggereert – de<sup>26</sup> 'huidige economische pilaren', daadwerkelijk versterkt zullen worden via de i-Gaming industrie alleen. Naar het oordeel van de SER is dat, zonder een macro-economische impactanalyse en daaruit voortvloeiende cijfermatige onderbouwing, een te optimistische en wellicht zelfs een gesimplificeerde voorstelling van zaken. Mocht die uitspraak niettemin gebaseerd zijn op het resultaat van een door dan wel een in opdracht van de regering dan wel de RvM dan wel de Minister van Financiën uitgevoerde macro-economische effectenstudie en een analyse van de macro-economische doorwerking (multipliereffecten) op overige economische sectoren, dan acht de SER het van belang dat de resultaten van deze studie alsmede van het rapport van de doorwerking als bijlage worden gevoegd bij de LOKS 2021 en onderdeel gaan uitmaken van het dossier in aanvulling op de

<sup>22</sup> MvT LOK 2021, p. 3.

<sup>23</sup> Advies d.d. 12 maart 2021, zonder referentienummer, van de Secretaris-generaal ad interim van het Ministerie van Financiën met als onderwerp 'Introductie en modernisering i-gaming regulering (Landsverordening kansspelen 2021 en Landsverordening kansspelbelasting 2021'.

<sup>24</sup> Advies d.d. 12 maart 2021, met referentienummers WJZ 20/0941-a en WJZ 21/0049 (ingeboekt onder zaaknummers 2020/047752 en 2021/004094) van de Directeur Wetgeving en Juridische Zaken met als onderwerp 'Advies inzake ontwerp-lv op de kansspelbelasting 2021'.

<sup>25</sup> MvT-LOKS 2021, p. 4.

<sup>26</sup> 'De' wordt door de SER in deze context opgevat als 'alle'.

toekomstgerichte financiële informatie (hierna: TFI-rapportage<sup>27</sup>) die ten grondslag ligt aan de financieel-economische aannames. In een volgende paragraaf komt de SER hierop terug, in het bijzonder op de financieel-economische effectenrapportage van de LOK 2021 en de LOKS 2021.

De SER constateert dat eerder al publieke uitspraken zijn gedaan door de desbetreffende verantwoordelijke minister in de richting van het zo spoedig mogelijk belasten van de i-Gaming sector op Curaçao. 'Curaçao wil fair i-Gaming', zo kopte het Antilliaans Dagblad op 17 november 2020 waarin de Minister van Financiën in reactie op de Curaçao Internet Gaming Association (hierna: CIGA) aangeeft dat de online gaming sector van Curaçao tot de grootste in de wereld behoort, terwijl het land Curaçao er nauwelijks aan verdient. 'Dit kan niet langer zo voortduren', zo wordt de minister in het desbetreffende krantenartikel geciteerd en verder 'we hebben aan benchmarking gedaan en zijn ervan overtuigd met een regeling te komen die de sector zal versterken en tegelijkertijd ervoor zal zorgen dat de jurisdictie Curaçao een fair deel hiervan kan ontvangen.'<sup>31</sup> De SER kan zich in grote lijnen vinden in de gedachtegang van de minister ten aanzien van het 'fair deel' waar Curaçao meent aanspraak op te kunnen maken vanwege zijn internationale concurrentiepositie en erkende rol in de wereldwijde online-Gaming industrie. In een analytisch artikel dat op 12 januari 2021 is verschenen in het toonaangevende i-Gaming online magazine van de Academy Slotegrator over het verlenen van vergunningen en de regulering van online kansspelen wordt het volgende opgemerkt ten aanzien van de jurisdictie Curaçao:

'Curaçao has the longest track record of any jurisdiction in the i-gaming industry. In 1993, the National Ordinance on Offshore Games of Hazard came into effect, legalizing online gambling, and in 1996 authorities began to issue licenses. Online gambling quickly joined the ranks of international industries that saw the island as a perfect place to set up shop – with its modern infrastructure and business-friendly tax rates. Curaçao makes for an ideal offshore business hub, and it has become one of the world's most in-demand jurisdictions for licensing online gambling businesses.'<sup>32</sup>

Uit het bovenstaande volgt, naar het oordeel van de SER, de zeer terechte claim van Curaçao, vanwege zijn internationaal erkende en geconsolideerde positie als i-Gaming jurisdictie, op een redelijke en billijke compensatie die mogelijk wordt gemaakt door nieuwe fiscale wetgeving en een geheel nieuwe, concurrerende belasting. In haar reeds hierboven genoemde advies van 12 maart 2021 schrijft WJZ hierover: 'Het is van belang dat de wet en de heffing in de lokale praktijk werkbaar zullen zijn. Dit moet zoveel mogelijk worden ingeschat alvorens de wet geformaliseerd wordt'.<sup>33</sup> WJZ adviseert dan ook ten aanzien hiervan de input van de Inspectie der Belastingen te ontvangen alsmede 'het ontwerp, dan wel onderdelen uit het ontwerp voor te leggen aan de fiscale adviespraktijk. Nu deze groep eveneens bekend is met het praktisch functioneren van het belastingstelsel en voorts inzicht kan hebben in de praktijken van degenen die als belastingplichtigen met deze belasting geconfronteerd zullen worden'.<sup>34</sup> Op de vraag of en zo ja het advies van WJZ is opgevolgd en of er inhoudelijke afstemming is gepleegd met in het bijzonder de belastingadviespraktijk en de sector zelf zal hieronder nader worden ingegaan.

<sup>27</sup> In opdracht van de besloten vennootschap GLG Litigation B.V. is een rapportage aangeboden aan de Minister van Financiën, houdende een prognose die ziet op de toekomstgerichte financiële informatie (de: "TFI-rapportage" of ook wel: de "Prognose") verband houdende met de introductie van de landsverordening op de kansspelbelasting 2021 en de effecten daarvan op de liquiditeit van de landskas. De Prognose is gebaseerd op basis van een zogenoemd onderzoek naar toekomstige financiële informatie op basis van non-assurance, hetgeen betekent dat over de juistheid en volledigheid van de Prognose geen zekerheden kunnen worden gegeven. De Prognose is uitsluitend gebaseerd op de in de Prognose vermelde gegevens; zie ook brief d.d. 15 januari 2021 van GLG Compliance B.V. aan de Minister van Financiën.

<sup>31</sup> Antilliaans Dagblad, 17 november 2020,

<sup>32</sup> [https://slotegrator.pro/analytical\\_articles/how-to-get-a-gaming-license-in-curaçao.html](https://slotegrator.pro/analytical_articles/how-to-get-a-gaming-license-in-curaçao.html)

<sup>33</sup> WJZ-advies d.d. 12 maart 2021, p. 6

<sup>34</sup> Ibidem.

Bij de voorbereiding van het onderhavig advies heeft de SER aanvullende informatie gevraagd bij onder meer de CGB, de CIGA, en ook de Curaçao International Financial Association (hierna: CIFA). Uit de diverse gesprekken is naar voren gekomen dat de sector zeer welwillend staat tegenover een spoedige modernisering en invoering van nieuwe wetgeving vanwege de te verwachten voordelen (met name banencreatie en versterking van de internationale concurrentiepositie van Curaçao als belangrijke speler in de online gaming industrie).

### 2.3 Modernisering van de wetgeving online kansspelen Curaçao

De SER is van oordeel dat de online gaming industrie in Curaçao 'een vreemde eend in de bijt is' in die zin dat de jurisdictie een behoorlijke populariteit geniet als vestigingsland vanwege het licentiesysteem, doch tegelijkertijd niet altijd en door iedereen 'au sérieux' wordt genomen – getuige de hierboven geciteerde verklaring van de Minister van Financiën - vanwege het feit dat het niet, althans niet in afdoende mate, voldoet aan belangrijke randvoorwaarden. Genoemd kunnen worden: (i) het gegeven dat er hier geen sprake is van effectief overheidsstoezicht; (ii) dat de wet- en regelgeving niet langer aan hedendaagse internationaal aanvaardbare normen en standaarden voldoet; (iii) dat de communicatie met de markt niet altijd efficiënt verloopt; (iv) dat mogelijkheden om doeltreffend te bankieren ontbreken. Op Curaçao zelf ontbreekt het ook, en dat is overduidelijk naar voren gebracht, aan de nodige kennis en inzicht in de (werking van de) sector zelf en in de bijdrage die deze levert aan de economie of, mits voldaan aan onder meer genoemde randvoorwaarden, zou kunnen leveren aan de economie. Gelet op het vorenstaande zou met de nodige terughoudendheid kunnen worden betoogd dat, indien er geen doeltreffend en adequaat regulatory framework komt, de sector wellicht het onderspit zou kunnen delven ten opzichte van jurisdicties die wél over een degelijk en volgens internationale normen erkend regulatory framework beschikken.

Voor de SER is het derhalve imperatief dat modernisering van de sector plaatsvindt. De centrale vraag hierbij is op welke wijze en binnen welk tijdsbestek het verantwoord is de modernisering een zodanige invulling te geven dat de effecten zichtbaar en voelbaar worden. In de hiernavolgende paragrafen zet de SER in hoofdlijnen zijn visie met betrekking tot de vormgeving van deze modernisering uiteen.

#### 2.3.1 Doelstellingen

In de overwegingen bij de LOKS 2021 is onder meer opgenomen dat het Land thans niet financieel meeprofitert van het gunstige online economische klimaat kansspelen, dat het invoeren van nadere regulering omtrent kansspelen zonder inrichting wenselijk is, omdat moderne regulering mede leidt tot transparantie en compliance waardoor alle betrokkenen aan online kansspelen gesignaleerd kunnen worden, en dat middels heffingen extra opbrengsten voor de landskas kunnen worden gegenereerd. De premisse dat de onderhavige ontwerpregelgeving een aanzienlijke bijdrage zal leveren aan 's Landskas is naar de mening van de SER niet vanzelfsprekend. Er wordt namelijk er vanuit gegaan dat een reguleringsinfrastructuur automatisch in zal houden dat er op grond van allerlei aannames een zekere economische activiteit zal ontwikkelen die zich leent voor belastingheffing. De SER wil hierbij de aandacht erop vestigen dat dergelijke aannames in de praktijk wellicht illusoir zouden kunnen blijken te zijn. Immers, de grondslag op basis waarvan een economische activiteit wordt beoogd te worden aangetrokken is niet iets wat zich in isolatie ontwikkelt, doch eerder een resultante zal zijn van een samenspel van externaliteiten en het niveau van volwassenheid van de infrastructuur die bij kan dragen aan de creatie van waarde. Daarbij is het van belang om alle elementen van een aantrekkelijk vestigings- en exploitatieklimaat van de activiteit in acht te nemen, en ook hun relatie tot de markt waarbinnen men beoogt te gaan concurreren. Anders gezegd, het belang van het formuleren van een alomvattende visie over de online gaming industrie op Curaçao is in deze belangrijker dan het louter creëren van een heffingsvehikel door middel van nieuwe regelgeving.

Tegelijkertijd gaat de SER ervan uit dat bij de modernisering van de sector voor zowel de regering als de private sector min of meer gelijke doelstellingen gelden, namelijk versterking van het economisch potentieel van de sector en vergroting van de financiële bijdrage van de sector aan het land. Met andere woorden, meer banen en meer inkomsten voor 's Landskas. De reputatie en geloofwaardigheid van de sector dienen hierbij ondersteund te worden door een eenduidige en transparante wetgevingsgrondslag en een competente en efficiënt opererende overheid in de rol van toezichthouder. Een belangrijk neven doel daarbij is om de bestaande economische basis te behouden en deze niet aanzienlijk te verzwakken door té rigoureuze en snelle veranderingen.

### 2.3.2 Reikwijdte van de modernisering - visie

Modernisering van de sector is niet uitsluitend een kwestie van het invoeren van nieuwe wetgeving, maar het formuleren van een breed gedragen visie omtrent het waarom van het aanbieden van deze diensten vanuit Curaçao en het hoe. Uiteraard is aangepaste wet- en regelgeving randvoorwaardelijk om de visie om te zetten naar concrete strategische doelstellingen, gevolgd door een SMART geformuleerde opzet en uitvoering daarvan.

#### Legaliteit

In het verlengde van het bovenstaande is de belangrijkste vraag hierbij hoe de juridische afbakening van een door Curaçao verstrekte licentie eruit zou moeten zien. Ofwel, wat mag wel en wat mag niet met een dergelijke licentie? Daarnaast is het van belang om te bepalen aan welke vereisten de wetgeving dient te voldoen, zoals (internationale) richtlijnen van de Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), de Europese Unie (EU), Anti-Money Laundering (AML) van de Financial Action Task Force (FATF), regulering rondom terrorisme financiering, bescherming van consumenten, bescherming van zwakkere deelnemers, arbitrage bij disputen, rapportage en uiteindelijk heffing van belastingen.

De meeste landen ontwikkelen toezichtwetgeving voor de online goksector met als doel om de eigen ingezetenen te beschermen en tegelijkertijd een noemenswaardige bijdrage voor de landskas te genereren uit de deelname van die ingezetenen aan de online goksector. Voor Curaçao heeft het eerste doel (bescherming van ingezetenen) wel zin, het tweede (bijdrage aan de landskas) niet, gezien de geringe omvang van de bevolking. De bescherming die door het toezicht geboden wordt aan ingezetenen van Curaçao zal ook toepasbaar moeten zijn op ingezetenen van derde landen waar licentiehouders uit Curaçao hun diensten aanbieden. Dat is tevens de kern van de economische activiteit van deze sector: het aanbieden van online gokspelen aan ingezetenen van andere landen dan Curaçao.

Overigens is het een misvatting dat ingezetenen van Curaçao worden uitgesloten van deelname aan de vanuit Curaçao aangeboden kansspelen. Deze vorm van 'ring-fencing' en 'old school offshore-denken' zal de modernisering geen goed doen en zal leiden tot problemen met fiscaliteit en legaliteit van het aanbod. Wel zou er - zoals in Malta - een kansspelbelasting kunnen worden geheven over de opbrengst verkregen door deelname van ingezetenen. Het voorgaande sluit aan bij de marktrealiteit van de 21<sup>e</sup> eeuw: aanbieders van online kansspelen bieden bij voorkeur hun diensten op de internationale marktplaats aan, buiten het domein van binnenlands gereguleerde markten. Hieraan liggen drie redenen ten grondslag:

1. Binnenlandse reguleringen werpen obstakels op in de vorm van belastingen, heffingen en (lastige) reguleringsvereisten, die gezonde concurrentie in de weg staan omdat zij voordeel bieden aan door

- de overheid gecontroleerde entiteiten en aan grote marktpartijen die de 'gevestigde orde' vertegenwoordigen.
2. De mogelijkheden om internationaal kansspelen aan te bieden zijn door technische innovatie in de gehele kolom - van leveranciers tot aanbieders tot marketeers tot klanten - enorm toegenomen, waardoor de consument vandaag de dag gelijke toegang heeft tot alle mogelijke diensten en aanbiedingen van zowel binnen als buiten de binnenlands gereuleerde regimes.
  3. De internationale juridische beginselen die van toepassing zijn op deze vrij toegankelijke diensten worden nog steeds gekarakteriseerd door het principe van (onder meer) soevereiniteit van landen. Hierdoor is het moeilijk om efficiënt te handhaven in deze nieuwe grensoverschrijdende digitale markt.

Deze drie aspecten zorgen er voor dat er een internationale markt is ontstaan die niet wordt beperkt door de gebruikelijke binnenlandse regels omtrent geschiktheid, verantwoordelijkheid ten opzichte van spelers, witwassen, belasting afdracht en aansprakelijkheid van bedrijven. In feite betekent dit dat de discrepantie tussen regelgeving en werkelijkheid een machtsvacuüm in het leven heeft geroepen voor de internationale markt voor aanbieders van deze diensten.

Deze situatie waarin talrijke verschillende licentieregimes door landen worden opgezet en die er toe leidt dat veel aanbieders op zoek gaan naar internationale alternatieven, roept om een licentieregime dat geschikt is voor een neutrale internationale marktaanbieding. Curaçao bevindt zich in een positie in die markt waarin de mogelijkheid bestaat om een belangrijke rol te spelen bij het aanbieden van een alternatief, door zijn bestaande licentieregime om te bouwen naar een modern neutraal en internationaal regime. De legaliteit van een dergelijk neutraal regime ten opzichte van licentieregimes in andere landen is mogelijk, indien Curaçao licenties verstrekt aan internationaal opererende bedrijven met het doel en kenmerk dat deze neutraal zijn en niet gericht op een specifiek territorium of land door middel van visuele kenmerken, voorwaarden, taal, betaalmogelijkheden, marketing of klantenservice.

### Betrekken van de gehele industrie kolom

De ontwerpregelgeving richt zich primair op het verlenen van vergunningen aan aanbieders van online kansspelen (de zogenaamde operators) terwijl de hedendaags aanwezige sector op Curaçao niet alleen bestaat uit aanbieders, maar ook uit softwarebedrijven (de zogenaamde aggregators), platform providers en marketing bedrijven.

Het hierboven genoemde uitgangspunt van een neutrale aanbieding dient mede te worden geborgd door het licentieregime toe te passen op de gehele industrie kolom, dat wil zeggen dat ook de aanbieders van software, betaaldiensten, marketing en andere diensten onderdeel zullen moeten uitmaken van het licentieregime. Door hen eveneens onder toezicht te plaatsen, wordt het licentie regime robuuster en is Curaçao in staat om (veel) meer economische activiteit aan te trekken. De kracht van modernisering zou juist moeten zijn dat er sectorbreed wordt gereguleerd en dat er vergunningen worden verleend aan de diverse soorten spelers in de industrie. Op die manier zullen bedrijven worden aangemoedigd om zich op Curaçao te vestigen. Een volledig industriewijd licentieregime zal bovendien sneller leiden tot verbetering van de reputatie van Curaçao hetgeen op zijn beurt weer leidt tot bredere acceptatie en een toename van de populariteit van het regime.

### Visie op AML en transacties

Aanbieders van online kansspelen hebben een tamelijk overzichtelijk transactieprofiel. Hun inkomsten bestaan uit het resultaat van hun gokdiensten, namelijk de inleg van gokkers welke niet is teruggewonnen. De uitgaven zijn de kosten van leveranciers, onderhoud en ontwikkeling. Bedrijven die

zich bezig houden met deze activiteiten ondervinden echter een groot probleem op Curaçao; het is voor hen onmogelijk om op Curaçao een bankrekening te openen. Dit komt mede doordat de Verenigde Staten (VS) de dollar (USD) voor de internationale online industrie volledig heeft uitgebannen en banken op Curaçao onder - voortdurende 'de-risking' - druk staan van hun *correspondent banks*. De eerste vraag die opkomt bij kennisneming van de wens om een extra belasting te heffen is dan ook hoe het land meent die belasting te kunnen gaan innen zonder een adequate betalingsinfrastructuur.

Naast de sterke opkomst van crypto valuta (met name de Bitcoin) is de Euro (€) de belangrijkste valuta in de online kansspelen industrie. Echter op Curaçao zijn geen Europese banken - nog afgezien van het feit dat die banken nauwelijks diensten verlenen binnen deze industrie. Voor hun betalingsverkeer zijn op Curaçao gevestigde aanbieders van kansspelen volledig aangewezen op zogenaamde EMI's (Electronic Money Institutions). Deze zijn tot nu toe vooral in Europa gevestigd. Het zal naar het oordeel van de SER een belangrijke stimulans zijn voor de sector indien Curaçao investeert in een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor EMI's.

Het betalingsverkeer met de klanten (de gokkers) wordt afgehandeld door betalingsbedrijven die gespecialiseerd zijn in online betalingen. In de huidige marktomstandigheden mogen deze bedrijven onder druk van Visa en Mastercard alleen contracteren met in Europa gevestigde bedrijven, zodat Curaçaose aanbieders gedwongen worden om speciaal voor hun betalingsverkeer een Europese dochter op te richten. Deze voor Curaçao niet ideale situatie kan mogelijk sterk verbeteren na invoering van een nieuw licentieregime in Curaçao. De enige manier om hier in verandering te brengen is door verbetering van de reputatie, wat op zijn beurt slechts mogelijk is door modernisering en regulering van de sector, maar vraagt dan wel om specifieke regels met betrekking tot het voorkomen van witwassen en terrorisme financiering en de handhaving van die regels.

Indien dat kan worden bereikt en toegang tot deze diensten vanuit Curaçao kan worden hersteld, heeft de Curaçao licentie pas de toegevoegde waarde die een bepaalde bijdrage rechtvaardigt. Modernisering dient naar het oordeel van de SER dus te beginnen met het bouwen van een goede gereguleerde infrastructuur. Vanaf het moment dat deze infrastructuur waarde kan toevoegen aan vergunninghouders, kunnen daar ook substantiële toezichthefingen aan worden verbonden. Diezelfde infrastructuur moet het land dan ook in staat stellen om heffingen daadwerkelijk te kunnen innen.

Tenslotte zorgt de opkomst van crypto valuta en de snelle integratie van crypto en blockchain in de kansspelen industrie voor achterblijvende regelgeving ten aanzien van AML. Curaçao kan een enorme voorsprong nemen in deze markt indien toezichtwetgeving voor crypto betalingsverkeer wordt ontwikkeld. Een gewaagde en vooruitstrevende keuze zou zijn om Curaçao als jurisdictie geheel in te richten voor kansspel aanbod met crypto valuta (met name Bitcoin) en de gehele sector inclusief toezichthouder en overheid daar naar in te richten. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of daarmee het probleem van uitsluiting door banken en betalingsbedrijven zoals Visa en Mastercard in één keer zou kunnen worden opgelost. De steeds verder gaande trend van 'de-risking' door banken zal in de toekomst wellicht geen andere keuze open laten voor een klein land als Curaçao (en niet alleen voor de kansspel sector). Hier ligt naar het oordeel van de SER een taak voor de (twee) toezichthouders, te weten: de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: CBCS) en de voorgestelde CGA.

### Dubbele toezichtstructuur

De sector staat onder toezicht van twee toezichthouders, één voor de licentiehouders en één voor de (trust)bestuurders van die licentiehouders. De GCB is begin 2020 door de Minister van Financiën aangewezen als toezichthouder voor aanbieders van online kansspelen. Een jaar daarvoor was de GCB al aangewezen als de toezichthouder voor AML voor de gehele goksector op Curaçao. Onder

bestaande en nieuwe regelgeving zal de GCB, die in de ontwerpregelgeving zal worden omgezet van een privaatrechtelijk naar een publiekrechtelijk orgaan, te weten de CGA, toezicht uitoefenen op licentiehouders. Onderwerpen van toezicht zijn naast transactieverkeer en AML vooral de bescherming van het gokkend publiek en het waarborgen van eerlijke regels en de uitvoering daarvan (*'responsible gaming'*).

De tweede toezichthouder is de CBCS die op basis van de Landsverordening Toezicht Trustwezen<sup>35</sup> (hierna: LTT) toezicht houdt op trustbedrijven. De meeste op Curaçao gevestigde aanbieders van kansspelen worden vertegenwoordigd door trustbedrijven en dus is er een relevant aandeel toezicht van de CBCS op de sector. De CBCS ziet er op toe dat trustbedrijven zich op verantwoorde wijze kwijten van hun taak als poortwachter van de financiële sector op Curaçao. De rol van de CBCS als toezichthouder dient naar het oordeel van de SER op structurele wijze te worden aangepast aan de dienstverlening aan online kansspel bedrijven.

Met de accreditatie, voegings- en startersverklaring introduceert de LOK 2021 ook een nieuwe toezichthouder, namelijk de Minister van Financiën, aangezien deze de diverse verklaringen moet afgeven. De MvT-LOK 2021 legt dit uit door te beroepen op een scheiding der machten. De SER acht dit onwenselijk om meerdere redenen. Ten eerste is het onnodig complicerend en versplinterend; ten tweede is het niet duidelijk welke scheiding der machten wordt nagestreefd; ten derde wordt het feit miskend dat trustbedrijven al onder toezicht staan van de CBCS en dat het aan deze toezichthouder is om te beoordelen of zij 'fit and proper' zijn. Wel is het denkbaar dat de CGA de instantie zou kunnen zijn om accreditaties te verlenen aan de lokale dienstverleners met daaraan gekoppeld bepaalde permanente educatiedoelstellingen.

Alhoewel de twee toezichthouders verschillende aandachtsgebieden hebben is het van belang dat zij samenwerking zoeken en duidelijke beleidsafspraken maken over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden bij het toezicht op de online kansspel bedrijven én hun bestuurders. Samen kunnen zij het gehele gebied van toezicht bestrijken. De SER is, in het verlengde van het vorenstaande, dan ook van mening dat er geen plaats zou moeten worden gemaakt voor nog een derde toezichthouder zoals in de LOK 2021 wordt voorgesteld (namelijk de Minister van Financiën); dit zou het hele toezichtlandschap onnodig vertroebelen hetgeen de SER zeer onwenselijk lijkt. De SER geeft de regering, in het verlengde van het vorenstaande, dan ook in overweging om het benoemen van een derde toezichthouder te heroverwegen.

### Te gecompliceerd en tegelijkertijd te weinig toezicht

Alhoewel de pretentie is dat het nieuwe toezichtstelsel eenvoudig is doordat het toezicht kosteloos is en er geringe rapportageverplichtingen zijn, is het in opzet te gecompliceerd. Naast een vergunningaanvraag zijn er procedures voor voeging, starterverklaring, en accreditatie. Met name de laatste procedure - accreditatie - is volgens de SER ongelukkig en discriminerend. Het idee van accreditatie en dus een zekere mate van kwaliteitsbeoordeling van bedrijven die diensten verlenen aan de vergunninghouders lijkt effectief, doch zou beperkt moeten blijven tot bedrijven op Curaçao. Door het niet te beperken tot Curaçao wordt het een zeer vreemde regeling die er toe zou kunnen leiden dat 'industry giants' als Playtech (een beursgenoteerde software provider) een accreditatie procedure moeten volgen. Dat zal niet gaan lukken omdat ook hier geldt dat dergelijke partijen helemaal geen relatie met Curaçao ambiëren totdat er sprake is van een serieuze en goede infrastructuur.

Hier wreekt zich, naar het oordeel van de SER, de verkeerde stelselkeuze van het ontwerp, omdat een veel evenwichtiger resultaat zou kunnen worden bereikt door in het vergunningstelsel ook

<sup>35</sup> P.B. 2019, no. 93, Landsbesluit van de 7e november 2019, no. 19/2008, houdende vaststelling van de geconsolideerde tekst van de Landsverordening toezicht trustwezen (P.B. 2003, no. 114).

vergunningen uit te reiken aan software providers, aggregators, platform providers, payment services providers en affiliates. Zie ook de eerdere opmerkingen hierover in de paragraaf 'gehele industriekolom'. De accreditatie zou dan beperkt blijven tot lokale dienstverleners die niet ook tevens vergunninghouder zijn (trustbedrijven, compliance specialisten et cetera).

Het valt de SER verder op dat de LOK 2021 ook een aantal natuurlijke personen opvoert. Er zijn bestuurders en sleutelpersonen en een verzameling 'reporting officers' zonder duidelijke juridische context. De verplichting dat de op Curaçao gevestigde directeur een natuurlijke persoon moet zijn, mist elk doel. Het is juist wenselijk dat niet wordt uitgesloten dat de directie in handen komt te liggen van daartoe gespecialiseerde trustbedrijven. Het toezicht van CBCS en de accreditatie door CGA (niet de minister!) zorgt er dan voor dat professionaliteit en expertise van de bestuurder geborgd zijn. Gezien alle aansprakelijkheden en de benodigde vakkennis, is het ook niet voor te stellen dat een natuurlijke persoon al die aansprakelijkheid op zich zou laden vanwege het enkele feit dat er een verbod is op rechtspersoon directeuren. Een dergelijk verbod zou naar het oordeel van de SER bovendien discriminatoir van aard zijn.

Indien het de wens is van de wetgever om reeds via de wet een toename van werkgelegenheid af te dwingen, dan zou het meer voor de hand liggen om iedere vergunninghouder te verplichten om in Curaçao een 'compliance liaison officer' op de loonlijst te houden (met bijvoorbeeld de beperking van maximaal drie vergunninghouders per compliance medewerker) die aangewezen is als contactpersoon voor de CGA.

Alhoewel er gekozen is voor een schijnbaar simpel toezicht, dat zoals hiervoor beschreven veel te gecompliceerd is opgezet, wordt er in feite onvoldoende toezicht in het leven geroepen. Vergunninghouders moeten weliswaar een uitgebreide operationele gebruiksaanwijzing opstellen (volgens modellen) maar de daar uit voortvloeiende rapportageverplichting is jegens henzelf en niet jegens de toezichthouder. Dit zal de geloofwaardigheid van het stelsel in de internationale markt niet vergroten en daarmee de reputatie van de Curaçaose licentie nauwelijks doen toenemen. De SER is dan ook van mening dat iedere daar tegenover staande heffing of belasting ook als te zwaar zal worden ervaren.

### Fiscale aspecten

Momenteel zijn bedrijven die online kansspelen aanbieden vanuit Curaçao per definitie op het buitenland gericht. Onder de huidige wetgeving mag er immers niet in Curaçao worden aangeboden. Hun winsten zijn daarom aan te merken als winsten uit buitenlandse bron en die winsten zijn niet onderhevig aan winstbelasting in ons territoriaal winstbelastingstelsel dat sinds 2019 op Curaçao bestaat (en in 2020 is aangepast).<sup>36</sup> Op grond van de wet moeten bedrijven, die winst uit buitenlandse bron genereren, op Curaçao beschikken over voldoende substance. Enerzijds dienen zij te beschikken over eigen kantoorruimte en anderzijds dienen zij te waarborgen dat er voldoende activiteiten plaatsvinden op Curaçao (in de vorm van fte's). De nieuwe toezichtwetgeving kan goed aansluiten op de substance vereisten van de winstbelastingwetgeving. Dit kan bijvoorbeeld door de eis te stellen dat bepaalde functies op Curaçao moeten worden ingevuld, zoals directie, compliance en administratie.

Mogelijk zou een andere fiscale regeling gunstig kunnen uitpakken voor de inkomsten van Curaçao, bijvoorbeeld indien de activiteiten van kansspel bedrijven in brede zin zouden worden aangemerkt als zijnde binnenlandse kwalificerende activiteiten ex artikel 15, vierde lid, van de Landsverordening op de

<sup>36</sup> Landsverordening op de winstbelasting 1940, P.B. 2002, no. 54.

winstbelasting 1940 (hierna: WB).<sup>37</sup> Voor deze activiteiten zou bijvoorbeeld een competitief winstbelastingtarief in het leven kunnen worden geroepen (momenteel geldt een tarief van 3 procent voor onder andere funds administratie).

De SER geeft de regering in overweging om bovengenoemde suggestie betreffende het aanmerken van activiteiten van kansspelbedrijven als binnenlands kwalificerende activiteiten nader te onderzoeken op zijn merites.

### Modernisering betekent wijziging van meerdere wetten

Volgens de SER zouden er meer wetten gewijzigd moeten worden om de sector van online kansspel aanbod vanuit Curaçao te moderniseren. Het gebrek aan een goede regulering en toezichtinfrastructuur is niet het enige dat thans ontbreekt. Onder andere is wijziging in de wetgeving met betrekking tot de Omzetbelasting (hierna: OB) nodig om de transacties tussen kansspel bedrijven te ontheffen aangezien deze transacties feitelijk niet op Curaçao plaatsvinden. Daarnaast dient de deviezenregeling zodanig te worden herzien dat - indien deze blijft bestaan - de kansspelbedrijven eenvoudig een deviezenvrijstelling kunnen verkrijgen. Onder de oude E-zone wetgeving zorgden deze twee aspecten (OB- en deviezenvrijstelling) juist voor een enorme stimulans in de vestiging van bedrijven in de sector op Curaçao. Verder vindt de SER dat er een grote kans ligt om alle bedrijven in de sector - dus niet alleen de aanbieders van kansspelen, maar de gehele keten, zoals ook software bedrijven et cetera - via een wijziging in de winstbelasting te belasten met een competitief tarief, indien de sector wordt toegevoegd aan artikel 15, vierde lid, van de WB (binnenlandse kwalificerende diensten). Hierop is in de vorige paragraaf eveneens ingegaan. Te denken valt ook dat de LTT (Landsverordening Toezicht Trustwezen) zodanig wordt aangepast dat de CBCS adequater toezicht kan uitoefenen op trustbedrijven die aan de sector diensten verlenen omdat die nu eenmaal te maken krijgen met een hoger risico profiel.

Ter stimulering van de groei en aanmoediging van bedrijven in de industrie om zich te vestigen op Curaçao, zouden ook wijzigingen moeten worden doorgevoerd in immigratiewetten en arbeidswetten om de import van buitenlandse hoog gekwalificeerde werkrachten makkelijk te maken. Dit is tevens de kortste weg naar verhoging van het kennisniveau binnen de sector. In de volgende paragraaf wordt hierop ingegaan.

### Kennis en opleiding

De industrie van online kansspelen is groot en internationaal en om er onderdeel van te kunnen zijn - ook vanuit Curaçao - is het belangrijk dat men beschikt over grondige kennis omtrent online kansspelen en alle aspecten omtrent het aanbieden daarvan. De SER is geïnformeerd dat de kennis omtrent kansspelen en alle aspecten omtrent het aanbieden ervan momenteel grotendeels afwezig is op Curaçao. Er zal in eerste instantie externe expertise aangetrokken moeten worden. Hiervoor is een soepel en vlot lopend vergunningstelsel voor de tewerkstelling van buitenlandse experts nodig.

In de MvT-LOK 2021 wordt gesteld dat 'de CIGA heeft gesteld dat in het onderhavige ontwerp de randvoorwaarden ontbreken om 'normaal' zaken te doen op Curaçao. Zo zou Curaçao eerst, zo begrijpt de Minister van Financiën, de grenzen moeten openzetten voor buitenlandse werknemers die werken in de i-Gaming industrie en daar speciale financiële voordelen voor worden georganiseerd.' De MvT vervolgt: 'Nu de eigen bevolking van Curaçao al meer dan voldoende haar eigen steentje heeft

<sup>37</sup> Ibidem.

bijgedragen, lijkt het een verkeerd signaal om buitenlandse expats voor te gaan trekken en past dat ook niet in de plannen tot het stimuleren van de eigen trustsector, van welke sector de CIGA zelf onderdeel uitmaakt.'

Afgezien van het feit dat de notitie van de CIGA niet als bijlage is toegevoegd aan de onderhavige ontwerpregelgeving en de SER derhalve niet kan staven welke standpunten en de daaraan ten grondslag liggende onderbouwingen de CIGA exact heeft ingebracht<sup>38</sup>, zet de SER vraagtekens bij de uitspraak 'nu de eigen bevolking van Curaçao al meer dan voldoende haar eigen steentje heeft bijgedragen'. De SER vraagt zich af wat de regering hiermee bedoelt en in welke zin de bevolking haar eigen steentje heeft bijgedragen en vraagt de regering verduidelijking hieromtrent. Daarbij is de SER, zoals hierboven reeds gesteld, er niet van overtuigd dat de toekomstige i-Gaming industrie op Curaçao *from scratch* over voldoende kennis zal beschikken om het door de regering beoogde concept succesvol vorm te geven. Het gaat er volgens de SER dan ook niet om 'om buitenlandse expats voor te gaan trekken', maar om de industrie op elk moment van de benodigde kennis te kunnen voorzien. Tegelijkertijd is de SER volstrekt overtuigd van de noodzaak tot het (verder) ontwikkelen van de lokaal aanwezige kennis, zodat de urgentie van het aantrekken van externe expertise verkleind wordt en de sector wel degelijk werkgelegenheid voor de lokale bevolking gaat creëren. Om dit te bewerkstelligen zal als flankerend beleid bij de invoering van nieuwe regelgeving aandacht besteed moeten worden aan opleiding van lokale mensen die werk kunnen gaan vinden in de sector. Dit kan bijvoorbeeld worden gestimuleerd door beide toezichthouders, door het stellen van permanente opleidingsvereisten en het introduceren van zogenaamde '*fit and proper*' testen voor personen die leidinggevende functies vervullen bij de licentiehouders op Curaçao.

De SER geeft de regering in overweging om maatregelen te treffen teneinde de toelating van externe expertise op korte termijn te faciliteren, en om tegelijkertijd (via de toezichthouders CGA en CBCS) flankerend beleid te voeren ten aanzien van permanente opleidingsvereisten en kennisoverdracht, zodat er steeds minder een beroep hoeft te worden gedaan op expertise van buitenaf.

### Overgang van oud naar nieuw systeem

Het huidige licentiesysteem wordt gekenmerkt door de zogenaamde master en sublicense holders. De SER gaat daar in deze paragraaf kort op in.

In 1993 voerde Curaçao een raamwetgeving in ter regulering van het aanbieden van kansspelen op afstand. Aanvankelijk ging het hierbij om het aanbieden van gokdiensten per telefoon en later is dit uitgebreid naar het internet. Van de uitgegeven licenties zijn er inmiddels niet zo veel meer over, maar vijf houders van een dergelijke licentie houden zich al bijna twee decennia bezig met het verstrekken van sub licenties aan derden. Middels contracten laten zij derde aanbieders onder hun licentie online kansspelen aanbieden. Omdat de overheid deze raamwetgeving niet verder heeft uitgewerkt door middel van het ontwikkelen van een toezichtstructuur en beleid, zijn deze licentiehouders feitelijk geprivatiseerde toezichthouders geworden en hun contracten en beleid vormen het toezichtkader. Vanaf midden 2000 is de kansspelen sector steeds meer gaan groeien en hebben enkele trustkantoren zich gespecialiseerd in de directievoering en het beheer van de vennootschappen in Curaçao die beschikken over zo'n sub licentie. Momenteel zijn er naar schatting tussen de 700 en 900 van dit soort bedrijven op Curaçao gevestigd.

Met de invoering van nieuwe kansspelregelgeving zal de bevoegdheid om licenties uit te geven exclusief bij de toezichthouder komen te liggen. Daarmee komt er een einde aan de praktijk van de sub

<sup>38</sup> Eerder in dit advies is bovendien naar voren gebracht dat de CIGA formeel niet is gevraagd om advies en dat de CIGA dit advies derhalve ook niet heeft uitgebracht.

licenties en aan het bestaan van de zogenaamde masterlicentiehouders. Voor de overgang van oud naar nieuw moet bij een aantal zaken stil worden gestaan:

- Indien de GCA als toezichthouder naast nieuwe aanvragen ook de bestaande sub licentie houders van een licentie moet gaan voorzien, zal dit een enorme druk leggen op de GCA. Indien deze wetgeving zou worden ingevoerd, hoe verwacht de regering concreet invulling te geven aan het inrichten van de CGA met een ervaren en deskundig bestuur dat de CGA kan inrichten met een team van ervaren en deskundige medewerkers? Dit terwijl professionals met een dergelijk profiel niet aanwezig zijn in de arbeidsmarkt op Curaçao en die vervolgens binnen zes maanden minimaal 750 vergunningaanvragen zouden moeten verwerken?
- Hoe verwacht de regering het Ministerie van Financiën in te richten met een team van deskundigen terwijl professionals met een dergelijk profiel niet aanwezig zijn op de lokale arbeidsmarkt en die vervolgens honderden of wellicht zelfs duizenden accreditatie aanvragen zouden moeten verwerken?
- Met het verdwijnen van de master licentie houders verdwijnt er ook veel kennis en ervaring uit de sector. Er dient gezocht te worden naar een geëigende manier om die kennis en ervaring in te kunnen blijven zetten, vooral omdat er te weinig kennis beschikbaar is in Curaçao.
- Op welke wijze zal het directe inkomensverlies van NAf. 120 duizend per maand aan derving van vergunningsgelden van zogenaamde master licentie houders vanaf de dag van inwerkingtreding van de LOK 2021 en de LOKS 2021 worden gecompenseerd zonder dat hier tegenover een direct vervangende inkomensstroom staat?
- Hoe verwacht de regering redelijkerwijs invulling te kunnen geven aan het zich in rechte verweren tegen te verwachten claims van master licentie houders wier vergunningen zijn afgegeven met een looptijd van vijf jaar welke pas in 2023 verloopt?
- Indien gekeken wordt naar Malta als voorbeeld dan ziet men dat men daar indertijd begonnen is met kleine stappen en daarna het toezichtapparaat en de regels steeds meer is gaan invullen en aanscherpen. Dit kan/moet een goed voorbeeld zijn voor Curaçao; indien men te grote stappen (veranderingen) in één keer wil nemen, riskeert men dat deze niet te verwezenlijken zijn door tekort aan menskracht, een negatieve impact zal hebben op de bestaande economische basis, verval van reputatie et cetera.
- Er is goede samenwerking nodig tussen de toezichthouders en de private sector om een soepele overgang te bewerkstelligen. CIFA (als vertegenwoordiger van de trustbedrijven) en CIGA (vertegenwoordiger van de kansspel bedrijven) kunnen hierbij namens de private sector een belangrijke rol spelen.

Concluderend, dit zijn eenvoudigweg een aantal vragen die opkomen vanuit de gedachte dat een overgang veel zorgvuldiger en op stapsgewijs moet worden ingezet, zodat de CGA de gelegenheid krijgt om in zijn taak te groeien en de al aanwezige bedrijven de kans krijgen om zich aan te passen aan het nieuwe toezicht. Een gefaseerde overgang acht de SER daarom van cruciaal belang.

## Wat is nodig om de online kansspel sector op Curaçao effectief en succesvol te moderniseren?

- Voorop staat het belang van het formuleren van een alomvattende visie over de online gaming industrie op Curaçao. Een dergelijke visie is in deze belangrijker dan het louter creëren van een heffingsvehikel door middel van nieuwe regelgeving.
- Steun van de overheid aan en geloof in het economisch potentieel van deze sector en toewijding om de transitie tot stand te brengen, niet alleen door aanpassing van de kansspel regelgeving maar ook door flankerend beleid met betrekking tot bankieren, financiële diensten, werkvergunningen en immigratie.
- Belasten van de gehele keten en niet alleen de aanbieders van kansspelen. Omdat Curaçao zeer aantrekkelijk is voor de leveranciers in de sector (van software, platform, marketing et cetera).
- Toezichtbijdrage in plaats van belastingheffing.
- Focus op het creëren van werkgelegenheid in plaats van uitsluitend op directe bijdrage aan de landskas.
- Een toezichtstructuur zonder onnodige obstakels of te strikte vereisten, die vrije markttoegang verzekert voor internationale neutrale aanbiedingen.
- Een simpel en effectief systeem van toezicht gebaseerd op stevige maar simpele wetgeving met efficiënte handhaving. De wet- en regelgeving in bijvoorbeeld Malta is zeer overzichtelijk.
- Een toezichthouder die opereert onder directe verantwoordelijkheid van de overheid, maar afgezonderd van politieke invloeden, op een transparante, onpartijdige, non-corrupte, eerlijke en efficiënte manier. Dus geen minister als bestuursorgaan, maar een onafhankelijke en deskundige ZBO, met enkel de verplichting van een jaarverslag aan de minister. In het uiterste geval en indien niet mogelijk op een andere wijze, kan de minister de raad van bestuur benoemen, waarbij de voordracht van anderen kan komen.
- Een duidelijke keuze voor efficiënte en moderne *compliance* met toepassing van de hoogste standaarden tegen witwaspraktijken, ter bescherming van spelers, en met een verantwoord en eerlijk spelaanbod.
- Investeren in slimme en innovatieve oplossingen en zoveel mogelijk digitale ondersteuning voor de toezichthouder.
- Een belangrijke rol voor de CBCS bij het toezicht op trustbestuurders met onder meer het toepassen van de *'fit and proper'* testen van bestuurders en leidinggevendenden van bedrijven met een online kansspel licentie.
- Opleiden van professionals in Curaçao op het gebied van specifieke aspecten van online kansspelen, anti-witwassen en verantwoordelijk spelaanbod.
- Een vestigingsklimaat met redelijke kosten en belastingen, zodat bestaande partijen niet worden weggejaagd en nieuwe partijen niet worden afgeschrikt.
- Indien het nieuwe kabinet voortvarend (en in nauwe samenwerking met de sector) te werk gaat, kan wellicht 1 januari 2022 worden gehaald als ingangsdatum van de eerste van een serie wetswijzigingen die noodzakelijk zijn om de modernisering van de online-gaming sector in te zetten.

### 2.4 Opmerkingen bij het ontwerp LOK 2021– artikelsgewijs

Naast de algemene opmerkingen met betrekking tot de ontwerpregelgeving heeft de SER specifiek met betrekking tot bepaalde artikelen in het ontwerp LOK 2021 de hiernavolgende opmerkingen.

#### Artikel 1 definities

In artikel 1a is het begrip accreditatie gedefinieerd. Hierbij wordt de minister [van Financiën] als een derde autoriteit c.q. toezichthouder benoemd, naast de CBCS en de CGA. De SER acht dit onwenselijk. Daarbij is de SER van oordeel dat accreditatie niet in het stelsel past, beter was gekozen voor vergunningverlening aan dienstverleners zoals software bedrijven door de CGA zelf en niet door de minister. Nog los van het gegeven dat er een ZBO (in casu de CGA) wordt ingesteld om op onafhankelijke en deskundige wijze zich van de taken te kwijten, zou dit de vestiging van dergelijke bedrijven op Curaçao enorm stimuleren.

In artikel 1d wordt 'Exploitant' gedefinieerd als 'de persoon die exploiteert'. De SER verzoekt de regering om verduidelijking van dit begrip: wordt hiermee de rechtspersoon of de persoon met een persoonlijke vergunning bedoeld?

Artikel 1f geeft een definitie van 'exploitatievergunning'. De SER vraagt zich af wie de kansspelen exploiteert: de rechtspersoon aanvrager of de houder van het persoonsgebonden recht tot een exploitatievergunning? De SER acht een verduidelijking hieromtrent op zijn plaats en acht dit overigens verder van belang in verband met de vervreemding van het eigendomsrecht tot hetzij de exploitatievergunning dan wel de aandelen in de houder van de exploitatievergunning.

In artikel 1o is een sleutelpersoon omschreven als een natuurlijk persoon die het beleid van de exploitatie bepaalt of mede bepaalt, dan wel een natuurlijk persoon die in naam, dan wel feitelijk de hoedanigheid heeft van een uiteindelijk gerechtigde in relatie tot de exploitant. Voor de SER is onduidelijk wat de wetgever precies voor ogen heeft met deze definitie; wat is de juridische kwalificatie van de sleutelpersoon? Met welk doel moeten deze sleutelpersonen worden bepaald en in hoeverre wijkt dit af van andere zogenaamde KYC ('know your client') eisen die in het algemeen verkeer gelden? Tevens vraagt de SER zich af waarom de sleutelpersonen niet betrokken mogen zijn geweest bij een andere exploitatie.

In artikel 1s is de voegingsverklaring als volgt gedefinieerd: een verklaring van de minister waaruit volgt dat de in de exploitatievergunning te voegen exploitaties in overwegende mate aan elkaar gelieerd zijn. De SER vermoedt dat de voegingsregeling in het leven is geroepen om te voorkomen dat vergunninghouders door te voegen de minimum belasting trachten te ontlopen. Onder het kopje 'algemeen' wordt nader ingegaan op de keuze voor een belasting in plaats van een toezicht heffing. Indien voor een toezicht heffing wordt gekozen is een voegingsverklaring overbodig.

## Artikel 2

In artikel 2, tweede lid, is bepaald dat het verboden is om zonder accreditatie, als bedoeld in artikel 16, eerste lid, de diensten, bedoeld in artikel 17, eerste lid, aan exploitanten van exploitaties zonder inrichting te verlenen. De SER vreest dat, door invoering van deze verbodsbepaling, gekoppeld aan een ministerieel goed te keuren accreditatie, er zodanige vertraging in de dagelijkse gang van zaken van de bedrijven zal optreden, dat deze bedrijven Curaçao de rug toe zullen keren. In algemene zin zijn bedrijven in deze sector zeer actief en contracteren aan één stuk door. Een en ander zou kunnen betekenen dat wekelijks tientallen nieuwe accreditaties zouden moeten worden afgegeven, terwijl het maar zeer de vraag is of buitenlandse bedrijven die procedure en kosten willen ondergaan. De SER is hierbij van oordeel dat de desbetreffende bepaling discriminerend is omdat voor andere sectoren deze eis niet geldt.

Het is de SER niet duidelijk wat met artikel 2, derde lid, precies wordt bedoeld. Ook vraagt de SER zich af waaruit die van toepassingsverklaring zou moeten blijken. De SER vraagt in deze de regering om een nadere toelichting.

### Artikel 3

In artikel 3, eerste lid, en artikel 8, eerste lid, onder f, is bepaald dat het natuurlijke personen die in het bevolkingsregister van Curaçao staan ingeschreven, alsmede voor eenieder die zich in Curaçao bevindt, evenals voor eenieder rechtspersoon, verboden is om deel te nemen aan kansspelen waarvoor een exploitatievergunning is afgegeven, als bedoeld in artikel 5, eerste lid. De SER vraagt zich af waarom deze uitzonderingspositie wordt gehanteerd voor 'lokalen'. Onder druk van de OECD en de EU is in het kader van de BEPS richtlijnen de fiscale wetgeving van Curaçao de laatste jaren ingrijpend gewijzigd. De SER heeft hierover in diverse adviezen uitvoerig geadviseerd. Een van de aspecten die in de fiscale regelgeving is gewijzigd, is de afschaffing van het zogenaamde 'ring-fencing', omdat dit niet meer aan de internationale standaarden en richtlijnen voldoet. De voornoemde bepalingen in de artikelen 3 en 8 bewerkstelligen juist weer een vorm van ring-fencing, waarbij groepen worden onderscheiden en zodoende het 'oude offshore' denken weer in het leven wordt geroepen. De SER acht een dergelijke ontwikkeling van de herintroductie van 'ring-fencing' onwenselijk. In het verlengde hiervan wenst de SER op te merken dat wanneer het mogelijke aanbod van kansspelen in Curaçao kwalitatief voldoet, dit ook voor andere markten als zodanig geldt. De SER geeft de regering dan ook in overweging om de uitsluiting van deelname van lokalen en lokale partijen aan i-Gaming niet toe te passen en de bepalingen in artikel 3, eerste lid, en in artikel 8, eerste lid, sub f, te schrappen.

### Artikel 4

In artikel 4, onderdeel e, is bepaald dat het een exploitant verboden is om 'het valselijk de deelnemer te doen voorkomen alsof er niet kan worden uitbetaald, dan wel een onredelijke voorwaarde te stellen die ertoe leidt dat uitbetaling van een door de deelnemer gewonnen prijs onmogelijk wordt gemaakt, dan wel wordt vertraagd met een termijn van langer dan een maand nadat de prijs door de deelnemer is gewonnen, dan wel de deelnemer dwingt het kansspel voort te zetten'.

De SER merkt op dat deze verbodsbepaling de gebruikelijke gang van zaken bij aanbieders van kansspelen, die bijvoorbeeld 'withdrawal limits' hanteren om professioneel gokgedrag te ontmoedigen en om witwassen te voorkomen, miskent. Dergelijke limieten kunnen er toe leiden dat spelers wel een jaar bezig zijn om een gewonnen prijs uitbetaald te krijgen. Dit is industriewijd een bekende aanpak die gericht is op het voorkomen van misbruik.

Om witwassen te voorkomen moeten er bovendien andere maatregelen gelden, zoals het stellen van een maximum aan inzetten, waarbij er bij bepaalde saldi van tegoeden - gewonnen of ingebracht - geen aanvulling door de speler plaats kan vinden.

De SER verzoekt de regering om een verduidelijking en standpuntbepaling met betrekking tot het bovenstaande. In het verlengde van het voorgaande vraagt de SER zich met betrekking tot artikel 4, onderdeel e, af of er een klachtenregeling bestaat waarbij de CGA de beslissingsbevoegdheid heeft om al dan niet een aanwijzing tot uitbetaling kan geven? Indien dat niet het geval is, adviseert de SER om een dergelijke bevoegdheid te introduceren zodat wettelijk kan worden vastgesteld of een vertraging al dan niet valselijk is.

### Artikel 5

In artikel 5, tweede lid, is onder meer bepaald dat 'de exploitatievergunning een persoonsgebonden recht is. Voor de uitoefening van dat recht alsmede voor de aan de naleving van de aan dat recht gebonden verplichtingen is de vergunninghouder persoonlijk verantwoordelijk'. De SER vindt deze tekst verwarrend; bedoelt de regering om het recht te bestempelen als exclusief en niet overdraagbaar? Zie ook artikel 5, derde lid, waarin staat dat uitsluitend een rechtspersoon de vergunning kan aanvragen. In artikel 5, vierde lid, is bepaald dat 'voor de aanvraag van een exploitatievergunning is slechts een belasting overeenkomstig artikel 3, derde lid, van de Landsverordening op de Kansspelbelasting 2021, verschuldigd'.

De SER heeft van de sector vernomen dat, door geen heffing te verbinden aan het toezicht maar uitsluitend een belasting op activiteiten toe te passen, waarbij bovendien een minimum bedrag aan belasting geldt, het regime als verzwaard zal worden ervaren en daarmee de aantrekkelijkheid van Curaçao als vestigingsland verminderen. Deze bepaling duidt derhalve op een verkeerde stelselkeuze van de regering. Een meer subtiel en proportioneel heffing verbonden aan het toezicht was, naar het oordeel van de SER, stelselmatig logischer geweest.

In artikel 5, vijfde lid, onder a tot en met h, is een aantal voorwaarden/eisen genoemd op grond waarvan nimmer een exploitatievergunning wordt verleend, dan wel wordt een reeds verleende exploitatievergunning ingetrokken [...]. indien 'niet aannemelijk is gemaakt dat alle sleutelpersonen gezamenlijk in voldoende mate beschikken over kennis en ervaring voor het verantwoord uitbaten van een exploitatie'. Voor de meeste eisen die in dit artikel worden gesteld kunnen nogal arbitraire antwoorden worden gegeven en de vraag is hoe de CGA in staat zou moeten worden geacht om dit te beoordelen. Bijvoorbeeld het geschiktheidsvereiste (onder c), hoe kan dit worden geobjectiveerd? Heeft de regering erover nagedacht hoe startups deze test moeten passeren? Daarbij (artikel 5, zevende lid) is de houder van een exploitatievergunning verplicht om wijzigingen die van invloed kunnen zijn op de status van de vergunning door te geven. Niet duidelijk is hoe deze wijzigingen moeten worden doorgegeven (en beoordeeld), en hoe het risico dat als gevolg van de wijzigingen de startersverklaring wordt ingetrokken, kan worden gemitigeerd.

In onderdeel b van artikel 5, vijfde lid, wordt gesproken over het 'al dan niet onherroepelijk veroordeeld zijn van een misdrijf'. De SER acht deze bepaling in strijd met de onschuldpresumptie. Immers, indien een veroordeling niet onherroepelijk is kan er altijd nog sprake zijn van onschuld bij hoger beroep of cassatie. In het verlengde van het voorgaande vraagt de SER zich bij onderdeel f van hetzelfde artikel af wat er gebeurt indien de rechtspersoon nog een beroepsschrift heeft lopen.

Artikel 5, achtste lid, bepaalt dat bij ministeriele regeling met algemene werking een model aanvraagformulier exploitatievergunning kan worden vastgesteld. Gelet op artikel 6 is de SER van mening dat het vaststellen van een model aanvraagformulier exploitatievergunning niet facultatief kan zijn. De SER adviseert de regering om het zinsdeel 'kan [...] worden vastgesteld' te wijzigen in 'wordt [...] vastgesteld'.

Artikel 5, negende lid, bepaalt de termijn waarbinnen de raad van bestuur dient te beslissen inzake een aanvraag. Deze termijn kan met instemming van de aanvrager worden verlengd. Op zich acht de SER het positief dat er een termijn aan de beslissing over de aanvraag is verbonden en dat deze niet zonder instemming van de aanvrager kan worden verlengd. Echter de SER voorziet dat de bepaling niet afdwingbaar is omdat er geen gevolg aan wordt gegeven. Wat gebeurt er als de raad van bestuur toch langer de tijd neemt om een beslissing te nemen? Bovendien acht de SER het niet ondenkbeeldig dat de raad van bestuur bij een eventuele vertraging in de beslissing kan terugvallen op het arbitraire argument dat de aanvraag niet volledig was. De SER geeft de regering in overweging om ter zake van de beslistermijnen duidelijk aan te geven welke consequenties verbonden worden aan het niet tijdig nemen van een beslissing door de raad van bestuur.

#### Artikel 6

In artikel 6, eerste lid, onder b, is bepaald dat indien de vergunninghouder voor een periode van drie aaneensluitende kalendermaanden geen kansspelen heeft geëxploiteerd, een exploitatievergunning door de raad van bestuur bij beschikking wordt ingetrokken.

Het is voor de SER onduidelijk waarom de regering deze termijn in de LOK 2021 heeft opgenomen. In de praktijk kan het namelijk voorkomen dat een kansspelbedrijf gedurende enige tijd de activiteiten moet of wil staken. Waarom moet dit worden gesanctioneerd met het intrekken van de

exploitatievergunning? De SER verzoekt de regering hieromtrent duidelijkheid te verschaffen. Vanuit de kant van de exploitant gezien kan het zijn dat deze bepaling ertoe leidt dat de exploitant de vergunning laat opzeggen en daarna opnieuw aanvraagt. De kosten van aanvraag zijn immers niet meer dan twee maanden minimum bijdrage, dus bij vertraging of inactiviteit van meer dan twee maanden is opzegging van de vergunning voordeliger. Deze praktijken kunnen/zullen echter wel veel druk leggen op de CGA, waardoor de SER de bepaling als vergezocht en ondoordacht bestempelt.

In artikel 6, zesde lid, is bepaald dat de raad van bestuur de exploitatievergunning kan schorsen voor een periode van ten hoogste zes maanden. De SER vraagt zich af op welke gronden deze schorsing kan worden opgelegd, wat de gevolgen van een dergelijke schorsing zijn, en hoe de vergunninghouder zich hiertegen kan verweren. Onder onderdeel d van dit artikel is bepaald dat geschorst kan worden indien 'schorsing kan bijdragen aan het geheel of gedeeltelijk maken of beëindigen van een overtreding'. Voor de SER is niet duidelijk wat hier door de regering wordt beoogd.

#### Artikel 7

In artikel 7, eerste lid, wordt genoemd 'een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid [...] in Curaçao is gevestigd'. De SER maakt hieruit op dat dit de facto alle rechtspersonen met uitzondering van de vereniging zonder notariële akte zijn (dat is namelijk een rechtspersoon met een beperkte rechtsbevoegdheid). Indien uit het bepaalde in artikel 7, vijfde lid, moet worden afgeleid dat het om een N.V. of B.V. moet gaan, stelt de SER voor om dat reeds in dit eerste lid van artikel 7 te regelen.

In artikel 7, tweede lid is bepaald dat 'Lid van het bestuur van een rechtspersoon als bedoeld in het eerste lid, is ten minste een enkele natuurlijk persoon die, in de zin van artikel 1 van de Landsverordening toezicht trustwezen, bevoegd is tot het verrichten van beheersdiensten en ingeschreven staat in het lokale bevolkingsregister'. De SER merkt op dat, gezien de grote mate van afhankelijkheid van specialistische kennis, beheersdiensten aan dit soort rechtspersonen (kansspel bedrijven) vooral zullen komen te liggen bij gespecialiseerde trustbedrijven. De onderhavige bepaling impliceert een beperking, waarvan het doel en het nut voor de SER niet duidelijk is. Immers, de beperking leidt tot minder flexibiliteit en maakt het beheer complex. Het is namelijk niet voor te stellen dat de door de CBCS goedgekeurde bestuurder van dat gespecialiseerde trustbedrijf persoonlijk directie moet gaan voeren over misschien wel tientallen vergunninghouders. Het zal bovendien zorgen voor meer concentratie van taken en derhalve vertraging, waarmee de kwaliteit van Curaçao als vestigingsland geen vooruitgang zal tonen.

Artikel 7, derde lid, schrijft voor dat 'onder de persoon, bedoeld in het tweede lid, wordt mede verstaan een natuurlijk persoon die van het verlenen van beheersdiensten geen bedrijf maakt en aan wie op voet van de in het tweede lid bedoelde landsverordening een ontheffing is verleend, als bedoeld in artikel 2 van de landsverordening, genoemd in het tweede lid.' In de MvT wordt met betrekking tot dit artikel melding gemaakt van voormalige trustbestuurders of advocaten die ook beheersdiensten leveren als voorbeeld van personen op wie de bepaling ziet. Volgens de MvT wordt met deze uitbreiding gehoor gegeven aan een tijdens de consultaties geuite behoefte vanuit de praktijk. De SER vraagt zich af wie de regering daarmee daadwerkelijk voor ogen heeft, en op welke consultaties (met wie?) en welke behoeften uit de praktijk (welke praktijk?) deze uitbreiding gebaseerd is. De SER maakt in deze de regering attent op het gegeven dat voor dergelijke buitenstaanders eveneens strenge eisen van relevante kennis en ervaring en van permanente opleiding zullen moeten gelden.

Artikel 7, vierde lid, bepaalt dat 'uitgezonderd van het vereiste, bedoeld in het tweede lid, is de rechtspersoon die 25 of meer natuurlijke personen in voltijd dienstverband heeft en die ingeschreven staan in het lokale bevolkingsregister, dan wel de rechtspersoon waarbij uitsluitend sleutelpersonen betrokken zijn die ingeschreven staan in het lokale bevolkingsregister'.

De SER vraagt zich af wat het doel en strekking van deze uitzondering zijn? Wat is de reden dat van een grotere exploitant wel een rechtspersoon directeur mag zijn? Of dat een directeur van een grotere exploitant niet onder toezicht hoeft te staan van de CBCS conform de LTT (Landsverordening Toezicht Trustwezen, P.B. 2003, no. 114)? De SER verzoekt de regering hieromtrent duidelijkheid te verschaffen en met name omtrent de gedachten en afwegingen die hieraan ten grondslag liggen.

In artikel 7, vijfde lid, is een kapitaaleis van NAf. 15.000 gesteld. De SER vraagt zich af waarop deze kapitaaleis is gebaseerd. Immers, zelfs in Boek 2 wordt er geen kapitaaleis gesteld bij een N.V. (zie artikelen 2:101 en 2:102 BW); het kapitaal kan nominaal zijn, bij wijze van spreken kan het slechts NAf. 0.01 bedragen. De SER verzoekt de regering duidelijkheid te verschaffen over de gestelde kapitaaleis.

#### Artikel 8

Artikel 8 bevat bepalingen met betrekking tot de vergunningsvereisten, waarbij voorwaarden aan de vergunning worden gesteld. Het gehele artikel stelt op zichzelf belangrijke voorwaarden aan de vergunning, echter de SER constateert dat op die voorwaarden niet wordt toegezien. Er zou bijvoorbeeld een verplichting kunnen rusten op de vergunninghouder om op Curaçao een compliance liaison officer in dienst te houden (bijvoorbeeld voor minimaal 0.5 fte) die de taak heeft om aan de CGA te rapporteren over deze vereisten en deze rapportage tijdig in te dienen. Ook kan bijvoorbeeld aan de vergunninghouder de verplichting wordt opgelegd om de consumentenvoorwaarden van het spelaanbod (de zogenaamde terms & conditions) verplicht door een op Curaçao gevestigde advocaat te laten voorzien van een verklaring van conformiteit met het recht van Curaçao inclusief de LOK 2021. In het verlengde van het voorgaande merkt de SER op dat artikel 8 verzuimt om voorwaarden te stellen ten aanzien van de behandeling van klachten, terwijl dit de praktijk is waarmee de toezichthouder het meest te maken zal krijgen.

#### Artikel 10

Artikel 10 betreft de startersverklaring. De startersverklaring geeft de aanvrager van de vergunning zes maanden respijt om aan te vangen met de exploitatie. De SER vindt dit erg krap. Met name het vinden en openen van bankrekeningen kan in de praktijk nogal ingewikkeld en tijdrovend zijn, dat er wel meer dan zes maanden overheen kunnen gaan. Banken eisen echter een geldige vergunning voor het openen van een bankrekening dus 12 maanden zou beter op zijn plaats zijn. Mogelijk alternatief kan zijn dat de startersverklaring maximaal 1 keer kan worden verlengd met nog eens zes maanden.

De SER is daarbij van oordeel dat het niet de minister is die moet besluiten over de aanvraag van de startersverklaring. Het zou betekenen dat hij de derde schakel is in het proces, naast de CBCS en de CGA. De SER acht het toezicht en de beoordeling van aanvragen onder de verantwoordelijkheid van respectievelijk de CBCS en de CGA voldoende, onafhankelijk en efficiënt. De SER verwijst hierbij tevens naar de reeds gemaakte opmerking hieromtrent bij artikel 1a.

In artikel 10, eerste lid, onderdeel b, is bepaald dat de startersverklaring wordt verleend, indien 'het een enkele exploitatie betreft, waarop bovendien geen voeging is toegepast, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b'. De SER vraagt zich af wat het tweede zinsdeel zou beogen als in het eerste reeds geen kwalitatieve vereisten zijn gesteld aan het aandeelhouderschap? Dat de aandelen in een Curaçaose N.V. niet mogen worden gehouden door een andere rechtspersoon? Wat moet er dan gebeuren als er een houdstermaatschappij daarboven moet zitten (waarvan de aandelen wel bij een te identificeren UBO zitten)? De SER vraagt de regering om verduidelijking hieromtrent.

#### Artikel 11

Artikel 11 betreft bepalingen met betrekking tot de mogelijkheid en voorwaarden om meerdere exploitatievergunningen te houden. Tevens wordt de te volgen procedure beschreven.

De SER merkt op dat deze procedure onnodig complicerend is. Immers, indien de vergunning wordt afgegeven door de CGA, waarom zou de voeging dan van twee vergunningen door de minister moeten worden toegestaan? De voeging kan een commerciële handeling zijn, gericht op verschillende types klanten met een verschillende spelvoorkeur (bijvoorbeeld pokerspel met deelnemers versus machines).

#### Artikel 12

Artikel 12 regelt het bijhouden van een register van exploitatievergunningen door de raad van bestuur. Het bijhouden van een register stuit niet op bezwaren wat de SER betreft; wél vraagt de SER zich af waarom voor afgifte van een certificaat, met daarop vermeld de informatie uit het register, een bedrag aan leges in rekening gebracht wordt. De informatie is immers openbaar – en naar de SER aanneemt ook digitaal – toegankelijk. Graag verzoekt de SER aan de regering hieromtrent duidelijkheid te verschaffen.

#### Artikel 16 en 17

Artikelen 16 en 17 hebben betrekking op de accreditatie: de schriftelijke erkenning van de minister dat een derde partij diensten aan een houder van een vergunning ter exploitatie zonder inrichting mag verlenen. Zoals eerder door de SER naar voren is gebracht, bestaat er een reëel risico dat de accreditatieregeling de sector schade zal toebrengen indien deze wordt ingevoerd. De regeling is – met de minister als uitgevende instelling en met de verplichting voor alle dienstverleners in binnen- en buitenland – in zijn geheel te gecompliceerd. Buitenlandse bedrijven zullen terughoudend zijn om de accreditatieprocedure – met als gevolg dat de vergunninghouder wordt belemmerd in het vrij contracteren – te volgen. Naar het oordeel van de SER wrekt zich hier wederom de verkeerde stelselkeuze; het vergunningenaanbod zou breder moeten zijn en zich niet slechts moeten beperken tot aanbieders van kansspelen, maar ook tot zogenaamde B2B (business-to-business) aanbieders. Dit laatste zou bovendien de werkgelegenheid en bijdrage aan de landskas stimuleren. De SER verwijst hierbij naar het algemeen commentaar.

#### Artikel 42

In artikel 42 zijn de overgangsbepalingen opgenomen. Bestaande sub licentie houders moeten binnen zes maanden een vergunning aanvragen, maar moeten dan ook voldoen aan het vereiste van het hebben van een natuurlijke persoon als bestuurder. Los van de eerder genoemde bezwaren tegen deze eis (natuurlijke persoon) is dit vereiste praktisch onuitvoerbaar omdat dan bij ongeveer 750 bedrijven in een zeer korte periode een natuurlijke persoon als directeur moet worden ingeschreven.

#### Artikel 43

Artikel 43, tweede lid, bepaalt dat de Landsverordening buitengaats hazardspelen wordt ingetrokken. Door de vergunningen van de zogenaamde master licentiehouders van de één op de andere dag in te trekken, loopt het land in de overgangperiode een totaal van NAf. 120.000 per licentiehouder per maand mis, zijnde de huidige bijdrage van deze vergunninghouders en riskeert het land bovendien schadeclaims nu de vergunningen van deze licentiehouders looptijden hebben tot midden het jaar 2023. Een meer geleidelijke overgang zou alleen om deze redenen al te prefereren zijn.

## 2.5 Opmerkingen van fiscaaltechnische aard bij de LOKS 2021

De SER stelt vast dat bij de opstelling van de LOKS 2021 internationaal aansluiting is gezocht bij vergelijkbare wetgeving voor wat betreft inhoud en terminologie.<sup>39</sup>

Bij bestudering van de LOKS 2021 heeft de SER de volgende opmerkingen van fiscaaltechnische aard.

<sup>39</sup> Onder meer met de wetgeving op de kansspelen van Malta, Nederland en Caribisch Nederland.

### Winstbelasting

De voorgestelde belasting op i-Gaming (kansspelbelasting) betreft een nieuw type directe belasting die op rechtspersonen van toepassing is, namelijk 3.5 procent voldoeningsbelasting, te heffen over het bruto spelresultaat (inzet minus uitkeringen) van exploitanten van kansspelen. Dergelijke rechtspersonen vallen evenwel in beginsel ook binnen het bereik van de winstbelasting ingevolge de Landsverordening op de Winstbelasting 1940. Immers, exploitatievergunningen zullen alleen worden verleend aan rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid die naar het recht van Curaçao zijn opgericht en bovendien statutair alsmede feitelijk in Curaçao zijn gevestigd (vide artikel 7, eerste lid, van de LOK 2021). Dergelijke binnen Curaçao gevestigde rechtspersonen vallen in beginsel onder het bepaalde van artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de WB. Weliswaar zal de winst van dergelijke rechtspersonen wellicht geheel of nagenoeg geheel kwalificeren als winst uit buitenlandse onderneming en zal dat deel van de winst onder het territoriale winstbelastingstelsel – vanwege het bepaalde in artikel 4, vierde lid van de WB – effectief buiten de heffing van winstbelasting kunnen blijven mits aan de voorwaarden wordt voldaan (waaronder het hebben van reële aanwezigheid als bedoeld in artikel 1c, tweede lid van de WB), de onderworpenheid aan winstbelasting is afhankelijk van de specifieke omstandigheden van elk geval. De SER treft evenwel geen overwegingen aan omtrent de vraag of en in hoeverre de onderhavige exploitanten verwacht worden via de winstbelasting een bijdrage te leveren aan 's Landskas.

In dit verband brengt de SER onder de aandacht hetgeen bepaald wordt in artikel 6 van de WB. Daarin worden uitgaven, kosten, vergoedingen en verstrekkingen genoemd waarvoor bij het bepalen van de belastbare winst geen aftrek wordt toegestaan. Daaronder worden tevens verschillende belastingen genoemd.<sup>40</sup> De onderhavige ontwerp-Landsverordening voorziet niet in het opnemen van de kansspelbelasting als kosten of belasting ter zake waarvan geen aftrek wordt toegelaten (met andere woorden, de ontwerp-Landsverordening voorziet niet in een wijziging van artikel 6, tweede lid, van de WB). In de bijbehorende MvT treft de SER daaromtrent ook geen overweging over het al dan niet in aftrek toelaten van de kansspelbelasting aan. Het komt de SER voor dat hieromtrent de overweging moet worden gemaakt over het voor doeleinden al dan niet in aftrek toelaten van de verschuldigde kansspelbelasting.

Indien aftrek van de kansspelbelasting niet wenselijk zou worden geacht, geeft de SER de regering in overweging om in artikel 6 van de Landsverordening op de Winstbelasting 1940 (van aftrek uitgesloten uitgaven) tevens expliciet de kansspelbelasting op te nemen.

### Overgangsrecht

De SER constateert dat er geen overgangsregeling is opgenomen in het ontwerp LOKS 2021. Een dergelijke overgangsregeling zou met name van belang kunnen zijn voor de belastingplichtige zoals genoemd in artikel 2, eerste lid, onderdeel b. Het is voor de SER niet duidelijk of het desbetreffende onderdeel b uitsluitend betrekking heeft op toekomstige licenties of dat het tevens geldt voor bestaande licenties.

Volgens de SER is het oogmerk van de regering om ook huidige sub-licentiehouders op Curaçao te behouden. Dit volgt onder meer uit de financiële paragraaf, die gebaseerd is op de berekeningen zoals gedaan in de Toekomstgerichte Financiële Informatie (hierna: TFI), waarbij wordt gerekend met een bepaald aantal sub-licentie houders dat vanuit Curaçao zal blijven opereren. De SER gaat ervan uit dat deze sub-licentiehouders reeds hebben betaald voor hun sub-licentie, en dat zij, omdat zij onder de

<sup>40</sup> Onder andere de ter zake van op grond van de LWB geheven winstbelasting en ter zake van belastingen die buiten Curaçao in enig evorm naar de winst worden geheven die geen betrekking hebben op winst uit binnenlandse onderneming of waarop een regeling ter voorkoming van dubbele belasting van toepassing is (vide artikel 6, tweede lid, onderdeel e.)

nieuwe wet een aanvraag voor een exploitatievergunning moeten indienen, te maken krijgen met extra kosten, namelijk de verplichting tot het betalen van NAf. 15.000,- per individuele aanvraag van deze vergunning. Hier tegenover staat dat de belastingplichtige, onder bepaalde voorwaarden zoals in artikel 8 van de LOKS 2021 omschreven, eenmalig kan verzoeken om teruggaaf van deze belasting. Het betreft dan een verrekening waarbij na twee jaar correcte afdracht van belastingen het investeringsbedrag kan worden teruggevraagd.

De SER verzoekt de regering om met betrekking tot artikel 2, eerste lid, onderdeel b, duidelijkheid te verschaffen inzake de doelgroep en de wenselijkheid van een overgangsregeling.

## Artikelsgewijs LOKS 2021

### Definities

In artikel 1, onderdeel d, wordt gesproken over 'bedrijf'. Het 'als bedrijf' aanbieden of geven van gelegenheid tot hazardspel is daarmee een constitutief vereiste worden voor de kwalificatie tot 'exploitatie'. Dat zou dan inhouden dat als het niet 'als bedrijf' geschiedt, er geen sprake zou zijn van exploitatie. In de fiscaliteit is het begrip 'bedrijf' een begrip waarvan de reikwijdte zich in de jurisprudentie heeft ontwikkeld, met name in het kader van de inkomstenbelasting. In het algemeen wordt er wel van uitgegaan dat er sprake is van een bedrijf (een onderneming) als er door middel van een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid aan het economische verkeer wordt deelgenomen met de bedoeling om winst te maken; deze winst moet door de ondernemer beoogd zijn, en tevens redelijkerwijs te verwachten.<sup>41</sup> Het hangt derhalve van de specifieke omstandigheden van elk geval af of gesproken kan worden van een 'bedrijf'. De SER kan zich voorstellen dat, in het bijzonder ter voorkoming van misbruik, van belang is nader te verduidelijken wat in het kader van de kansspelbelasting onder bedrijf wordt verstaan. De SER geeft de regering dan ook in overweging om, teneinde juridische procedures hieromtrent in de toekomst te voorkomen, de definitie van 'bedrijf' aan het ontwerp toe te voegen.

De definitie zoals opgenomen in artikel 1, onderdeel h, inzake de definitie van kansspel, wijkt deels af van de definitie zoals opgenomen in de Wet op de Kansspelbelasting van Nederland (artikel 2, eerste lid, onderdeel a) en van Caribisch Nederland (artikel 7a, tweede lid van de Belastingwet BES). In die regeling wordt gesproken over *'indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen'*, terwijl in de onderhavige ontwerpverordening wordt gesproken over *'waarbij in het algemeen de kans op winst van het toeval afhangt, ook wanneer de kans toeneemt met betere geoefendheid of de grotere behendigheid van de speler'*. De SER vraagt zich af of met de afwijkende definitie een inhoudelijk verschil wordt beoogd. Mocht dat niet het geval zijn, dan zou in overweging gegeven kunnen worden aan te sluiten bij de omschrijving zoals gehanteerd in Nederland en Caribisch Nederland, zodat in de praktijk ook kan worden aangesloten bij ervaring in de rechtspraak omtrent de uitleg van de begrippen. Mocht er wel een inhoudelijk verschil beoogd zijn, dan verdient het wellicht aanbeveling om, ten behoeve van de rechtszekerheid, hieraan in de MvT-LOKS 2021 aandacht aan te besteden.

Voorts wijst de SER er op dat in Nederland met de Wet op de kansspelen op afstand (Stb. 2019, 127)<sup>42</sup> het begrip 'gelegenheid' in artikel 1, onderdeel a<sup>43</sup>, van de Wet op de kansspelen is uitgebreid met het

<sup>41</sup> Zie bijvoorbeeld Raad van Beroep voor Belastingzaken van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 1 juli 2015, zaaknummer 2012-58098 (ECLI:NL:ORBBACM:2015:42)

<sup>42</sup> Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand (Stb. 2019, 127).

<sup>43</sup> Artikel 1, onderdeel a, Wet op de kansspelen luidt als volgt (voor zover hier relevant): *'gelegenheid geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, [...]'*.

begrip 'poker', door middel van een aanpassing van artikel 1a<sup>44</sup> van die wet.<sup>45</sup> Het begrip 'piramidespel' viel daar reeds onder. Anderzijds wordt met ingang van 1 oktober 2021 krachtens de genoemde Nederlandse Wet op de kansspelen op afstand het begrip 'piramidespel' expliciet toegevoegd aan artikel 2, eerste lid, onderdeel a, waardoor piramidespelen ook onder het begrip kansspelen valt; deze wijziging is gedaan middels de zinssnede: 'met inbegrip van piramidespelen en met uitzondering van levensverzekeringen en premieleningen'.<sup>46</sup> Deze wijzigingen beogen duidelijkheid te verschaffen over de status van piramidespelen en poker in het kader van kansspelen en kansspelbelasting, mede gezien rechtszaken die hierover in Nederland gespeeld hebben (met name met betrekking tot de vraag of poker een kansspel dan wel een behendigheidsspel zou zijn). Weliswaar hebben die rechtszaken enige duidelijkheid verschaft omtrent de reikwijdte van het begrip poker, maar de Nederlandse wetgever lijkt er voor te hebben gekozen om in de wetgeving duidelijkheid te verschaffen. De SER geeft de regering in overweging om op dit vlak ook duidelijkheid te verschaffen.

#### Artikel 2, eerste lid, onderdeel a

In artikel 2, eerste lid, onderdeel a, wordt gesproken over 'eenieder die al dan niet onder exploitatievergunning, een kansspel exploiteert'. De SER acht deze formulering te algemeen, met name wat betreft het woord 'eenieder'. Eenieder betekent letterlijk 'iedereen in de wereld', terwijl dit niet de bedoeling is van de regering. De LOKS 2021 heeft betrekking op bedrijven die in Curaçao gevestigd zijn, waardoor puur wetstechnisch de zin nader gepreciseerd zou moeten worden. De SER stelt voor om de zin als volgt te formuleren: 'degene die gelegenheid geeft tot deelneming aan kansspelen als bedoeld in de Landsverordening op de kansspelen 2021'.

#### Artikel 2, eerste lid, onderdeel b

In artikel 2, eerste lid, onderdeel b, is bepaald dat onder de naam kansspelbelasting een directe belasting wordt geheven van een rechtspersoon die een aanvraag voor een exploitatievergunning heeft gedaan. De SER vraagt zich af hoe dit onderdeel wordt toegepast indien de aanvraag niet wordt toegewezen. Daarbij merkt de SER op dat niet duidelijk is wat er gebeurt wanneer een natuurlijke of een rechtspersoon wél vergunning plichtige i-Gaming activiteiten uitoefent maar géén aanvraag doet of heeft gedaan voor een exploitatievergunning. Staan hier sancties tegenover en zo ja, welke? Om misverstanden over dit onderdeel te voorkomen stelt de SER voor om aan artikel 2, eerste lid, onderdeel b het volgende zinsdeel toe te voegen: 'dan wel daartoe op grond van de Landsverordening op de kansspelen zou zijn'.

In het verlengde van het voorgaande stelt de SER dat, wanneer blijkt dat geen aanvraag is gedaan voor een exploitatievergunning en er dus zonder exploitatievergunning een kansspel wordt geëxploiteerd, er achteraf alsnog een – ongelimiteerde - aanslag voor kansspelbelasting en de belasting voor de exploitatievergunning dient te worden opgelegd (vide artikel 5, tweede lid, en hetgeen hierover in de artikelsgewijze toelichting van de MvT-LOKS 2021 is geschreven). De SER stelt in een dergelijk geval tevens voor dat de mogelijkheid tot verrekening, waarbij na twee jaar correcte afdracht van belastingen het investeringsbedrag kan worden teruggevraagd, vervalt.

Bij onderdeel b van artikel 2, eerste lid, wordt in de artikelsgewijze toelichting vermeld dat 'bij de heffing van kansspelbelasting is gekozen om de aanvraag van de exploitatievergunning als een separaat

<sup>44</sup> Artikel 1a Wet op de kansspelen luidt nu als volgt: 'Onder gelegenheid als bedoeld in artikel 1, onder a, wordt tevens begrepen het piramidespel en poker'.

<sup>45</sup> Zie artikel I, onderdeel B, van de Wet van 20 februari 2019 tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand (Stb. 2019, 127).

<sup>46</sup> Zie artikel II, onderdeel B, onderdeel 1, van de Wet van 20 februari 2019 tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand (Stb. 2019, 127).

belastbaar feit aan te merken, waarbij op aanvraag een bedrag van NAf. 15.000 aan kansspelbelasting op aangifte dient te worden voldaan'. Behalve dat de zin grammaticaal niet klopt, merkt de SER hierover op dat het bedrag van NAf. 15.000 niet in artikel 2, eerste lid, onderdeel b, wordt genoemd, maar dat dit bedrag in artikel 4, tweede lid, aan de orde komt. Dit laatste lijkt de SER ook als juist doen voorkomen omdat dit bedrag immers aan verandering onderhevig kan zijn en is geregeld in artikel 4, tweede lid (in Hoofdstuk 'Tarief en wijze van heffing'). De SER geeft de regering in overweging om de MvT-LOKS 2021 op dit punt aan te passen.

#### De bepaling van het tijdvak waarbinnen belasting verschuldigd is

In de artikelsgewijze toelichting is onder artikel 2, eerste lid, vermeld dat onderdeel a van voornoemd lid de belastingplicht tot *maandelijks* voldoening bewerkstelligt. De verplichte maandelijks voldoening is echter niet als zodanig opgenomen in het desbetreffende artikel 2, eerste lid, onderdeel a. Daarbij constateert de SER dat in artikel 3, eerste lid, waarin het belastbaar bedrag wordt omschreven, noch in artikel 4, waarin de heffing van 3.5 procent wordt genoemd, noch in artikel 5, waarin de minimaal en maximaal verschuldigde belastingbedragen wordt geregeld, de verplichting, om de directe belasting maandelijks te voldoen, wordt genoemd. Wel wordt gesproken over 'tijdvak', maar onduidelijk is welk tijdvak het hier betreft.

Weliswaar wordt in artikel 15, onderdeel b, waarin een wijziging van de ALL is opgenomen, bepaald dat 'Het tijdvak waarover voor de [...] kansspelbelasting aangifte wordt gedaan is de kalendermaand'; acht de SER het evenwel van belang om de invulling van het tijdvak reeds eerder te noemen, namelijk in het artikel waar de per tijdvak verschuldigde belasting wordt genoemd. De SER geeft de regering in overweging om in artikel 5, eerste lid, het tijdvak van een kalendermaand expliciet te noemen en dit tevens in de MvT bij de artikelsgewijze toelichting onder artikel 5 op te nemen.

#### Artikel 3

De bepalingen in artikel 3 hebben betrekking op het brutoresultaat, waarbij het belastbaar bedrag wordt bepaald door het verschil tussen de in een tijdvak door deelnemers ten behoeve van enige exploitatie gedane inzetten verminderd met de door de aan de deelnemers uitgekeerde prijzen. De SER acht een verduidelijking van het begrip 'uitgekeerde prijzen' wenselijk. In de gokwereld wordt namelijk dikwijls gewerkt met zogenoemde 'credits', die dienen als tegoed voor verder spelen door de deelnemer. De vraag is of die credits al dan niet als uitgekeerde prijs worden aangemerkt. Indien de credits niet als uitgekeerde prijs worden geregistreerd, bestaat het risico dat het nettoresultaat van verschillende speelrondes samen kleiner, nul of zelfs negatief is, terwijl er tussentijds wel degelijk prijzen zijn uitgekeerd.

In de Nederlandse wetgeving<sup>47</sup> en ook in die van Caribisch Nederland<sup>48</sup> wordt de term 'ter beschikking gestelde prijzen' gehanteerd. De SER acht dit een duidelijkere omschrijving van hetgeen de regering voor ogen heeft. De SER geeft de regering dan ook in overweging om in artikel 3, eerste lid, de term 'uitgekeerde prijzen' te vervangen door 'ter beschikking gestelde prijzen'. Redactioneel stelt de SER voor om in artikel 3, vierde lid, het woord 'waarin' te vervangen door 'waaraan'.

Ten behoeve van de controle van de uitgekeerde prijzen (c.q. de ter beschikking gestelde prijzen) en derhalve vaststelling en controle van de bij aangifte opgegeven heffingsgrondslag (het bruto spelresultaat), beveelt de SER aan om regels stellen aan de administratie door de vergunninghouders. Van belang is dat hierbij alle inzetten, credits, winsten en verliezen correct en overzichtelijk geregistreerd worden. Ten dienste van de belastingheffing zijn in de Algemene landsverordening Landsbelastingen (ALL) regels gesteld waaraan een factuur dient te voldoen en welke gegevens op de

<sup>47</sup> Artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de kansspelbelasting betreffende het vaststellen van de grondslag van de heffing.

<sup>48</sup> Artikel 7a.3, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de kansspelbelasting betreffende het vaststellen van de grondslag van de heffing.

factuur moeten worden vermeld (vide artikel 44, vijfde lid, van de ALL). Nu zal de ALL ook gelden voor de kansspelbelasting (zie artikel 15 van het ontwerp LOKS 2021); echter gezien de aard van kansspelen in de praktijk (inzet, prijzen, credits, herinzetten, verliezen en dergelijk opeenvolgend in een reeks van spelen) is het aan te bevelen om nadere eisen aan de administratie te stellen. De SER geeft de regering hierbij in overweging om hiervoor reeds bestaande wetgeving als uitgangspunt te nemen. Een dergelijke beschrijving zou naar het oordeel van de SER ook noodzakelijk zijn voor het inrichten van de administratie door i-Gaming bedrijven.

In hoofdstuk VIIa<sup>49</sup>, artikel 7a, zevende lid (7a.7), van de Belastingwet BES is dit ondervangen met de volgende formulering: 'De belastingplichtige is gehouden volgens door onze Minister te stellen regelen een register te houden en daarin de gegevens te boeken welke voor de heffing van de belasting van belang zijn'. De SER geeft de regering in overweging om voorgaande formulering op te nemen in hoofdstuk 3 van de LOKS 2021.

In hetzelfde hoofdstuk VIIa van de Belastingwet BES is in artikel 7a.6, derde lid, geregeld dat wanneer het brutoresultaat negatief is, dit 'wordt [...] verrekend met het positieve verschil over een volgend tijdvak. De verrekening geschiedt in de volgorde waarin zich negatieve en positieve verschillen voordoen.' Met andere woorden het negatieve resultaat kan vooruit gewenteld worden naar een volgend tijdvak.

In de LOKS 2021 is bepaald dat per tijdvak minimaal NAf. 7.500 betaald moet worden, er wordt niet gesproken over de mogelijkheid tot verrekening. De SER heeft in deze niet een specifiek oordeel over wat de voorkeur heeft, maar geeft de regering echter wel in overweging om deze mogelijkheid tot doorschuiven van negatief resultaat naar een volgend tijdvak nader te beschouwen en hieromtrent een afweging te maken, die in de MvT wordt toegelicht.

#### Artikel 7

Artikel 7 introduceert een mogelijkheid tot vrijstelling van de belasting die maandelijks op aangifte dient te worden voldaan voor de duur van maximaal een jaar. Deze vrijstellingsmogelijkheid is alleen voor exploitanten die een startersverklaring in bezit hebben, welke door de Minister van Financiën onder voorwaarden wordt afgegeven. Deze mogelijkheid wordt gecreëerd omdat, zo staat in de MvT, 'verwacht wordt dat deze 'starters' een grotere kans hebben om onder de ondergrens van belastingafdracht van NAf. 7.500 te zakken.' Tegelijkertijd zijn deze starters wel verplicht om aangifte te doen.

De SER staat in beginsel niet negatief tegenover de mogelijkheid voor starters om in het eerste jaar een gedeeltelijke of gehele vrijstelling van belastingafdracht te genieten, vanwege, zoals ook in de MvT wordt gesteld, commerciële doeleinden. Om die reden is het immers van belang om nieuwe bedrijven aan te trekken en een kans te geven om in deze markt een plek te verwerven. Echter de SER stelt voor om deze vrijstelling te beperken tot het bedrag van NAf. 7.500, zijnde de ondergrens van belastingafdracht. Het zou namelijk kunnen voorkomen dat exploitanten in het eerste jaar al een omzet halen die een heffing van NAf. 95.000 rechtvaardigt. Met het oog op een level playing field voor alle exploitanten stelt de SER voor dat, wanneer uit de aangifte blijkt dat de belastbare omzet van de starter tot een hogere afdracht zou leiden dan NAf. 7.500, deze meer afdracht (dus de 3.5 procent belasting van het belastbaar bedrag minus het bedrag van NAf. 7.500) ook daadwerkelijk afgedragen wordt. Het betreft dan immers een bedrijf met een omzet die minstens de heffing van NAf. 7.500 rechtvaardigt. De SER kan zich voorstellen dat een dergelijke constructie met een beperkte maximale aftrek ook in de bedoeling ligt van de regering, echter dit is niet als zodanig in de ontwerpregelgeving bepaald. De SER geeft de regering in overweging om aan bedrijven met een startersverklaring in het eerste jaar een

<sup>49</sup> Hoofdstuk VIIa van de Belastingwet BES regardeert de kansspelbelasting.

maximale vrijstelling te verlenen ter hoogte van de ondergrens voor de kansspelbelasting, i.e. NAf. 7.500.

#### Hoofdstuk 6 Invordering

In hoofdstuk 6 van de LOKS 2021 is de invordering in eerste aanleg geregeld. Dit is waarschijnlijk gedaan ter voorkoming van misverstanden, want de bepalingen zijn specifiek opgenomen voor de doeleinden van de LOKS 2021. Ze vertonen weliswaar enkele overeenkomsten met bepalingen in de Landsverordening op de invordering van directe belastingen 1943 (IDB)<sup>50</sup>, welke reeds algemene regels bevat ten aanzien van de invordering van directe belastingen. Niet duidelijk is evenwel waarom specifieke regels zijn gesteld ten aanzien van de kansspelbelasting en of dit slechts een aanvulling is op de IDB dan wel een afwijking van de IDB op bepaalde punten. De SER wijst op het risico van de schijn dat hiermee een separaat invorderingsregime in het leven wordt geroepen en dat daarmee de IDB niet van toepassing zou zijn. De SER stelt zich evenwel voor dat het niet de bedoeling zal zijn om de toepassing van de IDB uit te sluiten – het betreft immers een invorderingsregeling ten aanzien van directe belastingen in het algemeen – maar beveelt aan dat ter voorkoming van misverstanden nader wordt verduidelijkt wat het doel en de strekking zijn van het specifiek in hoofdstuk 6 opnemen van deze bepalingen.

Gelet op het vorenstaande geeft de SER de regering in overweging om in artikel 10 een aanvullende bepaling op te nemen die als volgt luidt: 'Voor zover in deze landsverordening niet anders is bepaald, zijn de bepalingen van de Landsverordening op de invordering van directe belastingen (P.B.1942, no. 248) en van de Landsverordening houdende regeling van de invordering van belastingen, bijdragen en vergoedingen door middel van dwangschriften alsmede van de rechtspleging inzake van belastingen, bijdragen en vergoedingen (P.B. 1942 no. 246) van overeenkomstige toepassing'.

#### Hoofdstuk 7 Aansprakelijkheid

Hoewel de SER zich kan vinden in de bepalingen zoals opgenomen in hoofdstuk 7 'Aansprakelijkheid' van de LOKS 2021, vraagt de SER zich af waarom niet is aangesloten bij de bepalingen zoals neergelegd in de Landsverordening op de Winstbelasting 1940<sup>51</sup> en de Landsverordening op de Loonbelasting<sup>52</sup>. De in hoofdstuk 7 van de LOKS 2021 opgenomen bepalingen zijn aanmerkelijk uitgebreider en ogen moderner van opzet, hetgeen op zich te prijzen is. Het resultaat is evenwel dat er verschillende 'aansprakelijkheidsregimes' ontstaan, die per belastingsoort kunnen verschillen. Dit lijkt de overzichtelijkheid en de eenvoud in de belastingheffing niet ten goede te komen. Zijn hiervoor specifieke redenen gezien de aard van de heffing en de praktijk en worden de vergelijkbare bepalingen in de winstbelasting en de loonbelasting voor de onderhavige praktijk niet afdoende geacht? Of wordt wellicht het wettelijk kader van de aansprakelijkheid in de winstbelasting en de loonbelasting niet langer toereikend geacht? In dit laatste geval zou in overweging genomen kunnen worden om wijzigingen in de aansprakelijkheidsregelgeving ten aanzien van belastingen in zijn algemeenheid aan een herziening te onderwerpen en zoveel mogelijk – rekening houdende met specifieke kenmerken van de verschillende belastingsoorten – eenvormig te regelen.

In artikel 11, eerste lid, wordt gesproken over 'bestuurders'. Hieronder worden mede verstaan 'gewezen bestuurders' (artikel 11, achtste lid, onderdeel a) en degene die ten aanzien van wie aannemelijk is dat het beleid van de onderneming door deze persoon is bepaald of mede is bepaald, als ware deze persoon bestuurder, met uitzondering van de door de rechter benoemde bewindvoerder (artikel 11, achtste lid, onderdeel b). In het geval van exploitanten van kansspelen zal het regelmatig voorkomen dat één of meer of wellicht alle bestuurders van het lichaam (de rechtspersoon) zelf ook een lichaam

<sup>50</sup> Landsverordening op de invordering van directe belastingen 1943 (P.B. 1942, no. 248).

<sup>51</sup> P.B. 2002, no. 54. Zie artikel 16.

<sup>52</sup> P.B. 1975, no. 254. Zie artikel 21.

is/zijn. Dan kan weliswaar dat lichaam aansprakelijk gesteld worden, maar in de praktijk zou dat kunnen leiden tot het illusoir worden van een aansprakelijkheidsclaim.

Dat lichaam kan zelf een 'lege huls' zijn of zodanig zijn ingericht of in zodanige 'standing' zijn dat het verhalen van de belasting sterk bemoeilijkt kan worden (bijvoorbeeld, kunnen de bestuurders van dat besturende lichaam zelf ook weer lichamen als bestuurder hebben?). Deze tekortkoming in de LOKS 2021 kan worden ondervangen door in het desbetreffende lid naar de bestuurders van dat lichaam te verwijzen indien de bestuurder een lichaam is. De SER verwijst hierbij naar de regelgeving in de Belastingwet BES, artikel 8.65, derde lid (bestuurdersaansprakelijkheid).<sup>53</sup> In het verlengde hiervan acht de SER het gebruik van de term 'gewezen bestuurder' in artikel 11, achtste lid, onderdeel a, van de LOKS 2021, op zijn plaats. Wat echter volgens de SER ontbreekt in het desbetreffende lid, is het noemen van de vereffenaar bij de ontbinding en liquidatie van een rechtspersoon, zijnde medeverantwoordelijk voor de financiële afhandeling van het ontbonden lichaam. De SER geeft de regering in overweging om aan artikel 11, achtste lid, een onderdeel toe te voegen dat luidt als volgt of dat als strekking heeft: 'degene die bij de ontbinding met de vereffening is belast'. De SER verwijst hierbij naar de regelgeving in de Belastingwet BES, artikel 8.65, eerste lid (bestuurdersaansprakelijkheid).<sup>54</sup>

#### Hoofdstuk 8 Strafbepalingen

De artikelen 13 en 14 van hoofdstuk 8 zijn, volgens de artikelsgewijze toelichting in de MvT van het ontwerp LOKS 2021 'gereserveerd voor toekomstig gebruik, teneinde in de toekomst te kunnen voorzien in zeer specifieke vormen van fiscale fraude, voor zover nog niet afdoende in<sup>55</sup> andere landsverordeningen verankerd'. De SER maakt hieruit op dat de regering er rekening mee houdt dat op een later tijdstip zich specifieke vormen van fraude kunnen voordoen die nu nog niet bekend zijn en waarvoor derhalve nog geen strafbepalingen kunnen worden vastgesteld. De SER beaamt dat het zinnig is dat rekening wordt gehouden met toekomstige, tot op heden onbekende vormen van fiscale fraude, maar acht het niet wenselijk dat aan de artikelen 13 en 14 geen invulling is gegeven op het moment dat de wet in werking treedt.

De SER acht het van groot belang dat wet- en regelgeving volledig is en dat deze met het oog op de rechtszekerheid van de gebruiker tijdig duidelijkheid en zekerheid biedt, ook op het gebied van strafbepalingen. De SER is hierbij van oordeel dat het tijdig bieden van duidelijkheid en zekerheid niet ingewikkeld hoeft te zijn. Toekomstige, tot op heden onbekende, vormen van fiscale fraude zijn gerelateerd aan het op onjuiste wijze doen van belastingaangifte. Het model van het aangiftebiljet kan door de Inspecteur der Belastingen – voorafgaand aan de aangifteplicht – zonodig worden aangepast. (zie ook de opmerkingen van de SER hieronder bij Hoofdstuk 9).

Tot slot zou voorkomen moeten worden dat door het opnemen van een specifiek hoofdstuk Strafbepalingen zonder deze nader in te vullen (derhalve te reserveren) de indruk zou ontstaan dat er geen strafbepalingen zouden gelden. De SER gaat ervan uit dat het de bedoeling is dat de algemene strafbepalingen van de Algemene landsverordening Landsbelastingen ook van toepassing zijn op de kansspelbelasting. Het verdient evenwel aanbeveling om hierover geen enkel misverstand te laten bestaan.

<sup>53</sup> Dit derde lid luidt als volgt: Voor de toepassing van dit artikel wordt ingeval een bestuurder van een lichaam zelf een lichaam is, onder bestuurder mede verstaan ieder van de bestuurders van het laatstbedoelde lichaam.

<sup>54</sup> Dit onderdeel luidt als volgt: Een lichaam dat is ontbonden: ieder van de met de vereffening belaste personen – met uitzondering van de door de rechter benoemde vereffenaar – voor zover het niet betalen van de belasting-, premie- of accijnsschuld het gevolg is van aan hem te wijten kennelijk onbehoorlijk bestuur, met dien verstande dat geen aansprakelijkstelling kan plaatsvinden indien na de ontbinding drie jaren zijn verstreken.

<sup>55</sup> De SER heeft het woordje 'bij' gewijzigd in 'in'.

## Hoofdstuk 9 Wijziging van landsverordeningen, besluiten en regelingen

Doordat de Algemene landsverordening Landsbelastingen ook van toepassing zal zijn op de kansspelbelasting (door de bepaling van artikel 15, onderdeel a, van de LOKS 2021), zal de bevoegdheid bij de Inspecteur der Belastingen liggen om de modellen vast te stellen (artikel 6, vijfde lid van de ALL). Reeds bij de inwerkingtreding van de LOKS 2021 zou, analoog aan de modellen voor de aangiftebiljetten voor de loonbelasting en de sociale premies en voor de OB, een model aangiftebiljet kunnen worden opgesteld voor de kansspelbelasting. Bij voorkeur zou reeds voorafgaand aan de inwerkingtreding van de landsverordening het biljet moeten zijn vastgesteld. Hierdoor is de aangifteplichtige tijdig geïnformeerd over de inhoud van het aangiftebiljet, de vereiste gegevens en de wijze waarop de informatie voor de belastingaangifte moet worden aangeleverd.

Tevens - en naar het oordeel van de SER niet van ondergeschikt belang - stelt het inzicht in een dergelijk model de gebruiker in de gelegenheid om tijdig de administratie hierop in te richten opdat de gegevens ten behoeve van het doen van aangifte op eenvoudige en overzichtelijke wijze uit de administratie kunnen worden omgezet naar de aangifte. Niet alleen wordt het doen van aangifte hierdoor gefaciliteerd, doch eveneens de controle achteraf door de belastingdienst. De SER acht dit van belang omdat één van de hoofddoelen van de LOK 2021 en LOKS 2021 is om exploitanten in de i-Gaming industrie aan te trekken. Een vooraf bekend en gebruikersvriendelijk model van aangifte, zodat de exploitanten weten waar ze aan toe zijn, is hierbij naar het oordeel van de SER imperatief.

Voor wat betreft het doen van aangifte van de kansspelbelasting is de SER van oordeel dat deze via elektronische weg dient te geschieden onder toepassing van artikel 6, zesde lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen. Krachtens die wettelijke bepaling dient dat bij ministeriële regeling met algemene werking te geschieden. In hoofdstuk II 'Aangiften' van de Ministeriële Regeling met algemene werking van de 28<sup>ste</sup> mei 2013 ter uitvoering van diverse bepalingen van de Algemene landsverordening Landsbelastingen <sup>56</sup> is opgenomen voor welke belastingen de aangifte via elektronische weg moet worden gedaan. Dit geldt reeds voor (onder meer) de loonbelasting en de OB. De SER geeft de regering in overweging om deze bij P.B. 2020, no. 127, laatst gewijzigde Ministeriële Regeling met algemene werking (hierna: MRmaw), die per 1 januari 2021 van kracht is geworden, aan te passen in die zin dat ook de Kansspelbelasting hierin wordt genoemd.

## 2.6 Financieel-economische implicaties

In paragraaf 4. 'Financiële gevolgen' van de LOK 2021 en LOKS 2021 worden overzichten gegeven van de geraamde kosten en opbrengsten. Hiertoe is, zo staat in de MvT van de LOK 2021 en in de bij het adviesverzoek gevoegde brieven van de Minister van Financiën gericht aan de Raad van Ministers, een interne rapportage opgesteld op basis van *non-assurance*, die uitgaat van Toekomstgerichte Financiële Informatie, de zogenoemde TFI-rapportage. Hoewel in de verschillende brieven en in de MvT verwezen wordt naar deze rapportage, is deze niet bij de stukken gevoegd. Op navraag heeft de SER deze rapportage alsnog ontvangen.

De SER acht het van belang dat de TFI-rapportage deel uitmaakt van het ontwerp; immers de beramingen van kosten en inkomsten zijn op deze rapportage gebaseerd en dienen gestaafd te kunnen worden. Temeer omdat de TFI-rapportage is opgesteld ter prognosticering van de inkomsten en kosten op basis van aannames. Daarbij gaat het om grote bedragen waarbij een miscalculatie op basis van eventueel onjuiste aannames grote verschillen teweeg kan brengen in het uiteindelijke resultaat. In de

<sup>56</sup> Ministeriële Regeling met algemene werking van de 28<sup>ste</sup> mei 2013 ter uitvoering van diverse bepalingen van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (P.B. 2013, no. 63, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2020, no. 127).

MvT wordt 'eenvoudigweg' beweerd dat de kosten niet in verhouding staan tot de inkomsten (in positieve zin). Om voornoemde redenen geeft de SER de regering in overweging om bij de volgende stappen in het adviseringsproces en bij de behandeling van het ontwerp in de Staten, de TFI-rapportage integraal onderdeel te laten zijn van de LOK 2021 en LOKS 2021. De SER acht wat dit punt betreft volledige transparantie van eminent belang.

De genoemde inkomsten voor de landskas van NAf. 115 miljoen in het eerste jaar, en daarna oplopend tot NAf. 215 miljoen in 2024, zijn volgens de SER onvoldoende onderbouwd en in feite een slag in de lucht. Er wordt vanuit gegaan dat een verhoging van de tarieven geen verschuiving naar elders zal veroorzaken, terwijl er absoluut andere jurisdicties die goedkoper, effectiever en efficiënter zijn. Met andere woorden, er wordt geen rekening gehouden met de elasticiteit van het product, noch is daar onderzoek naar gedaan. De SER acht het van belang dat een ex ante evaluatie naar de economische en financiële gevolgen wordt verricht en geeft de regering in overweging om een dergelijk onderzoek alsnog uit te voeren, zodat een realistische kosten-baten afweging kan worden gemaakt alvorens de landsverordening in werking treedt.

De SER mist verder een goede onderbouwing van de operationele kosten voor de belastingdienst en de CGA. Zoals eerder in dit advies opgemerkt, zal de inrichting van beide organen met ervaren en kundige medewerkers niet alleen stuiten op het gebrek hieraan op de lokale arbeidsmarkt; tevens zullen er vele medewerkers nodig zijn – en niet slechts enkele fte's – om de vergunningaanvragen en accreditatieaanvragen te kunnen verwerken.

Overigens merkt de SER op dat er cijfermatige verschillen zijn in de financiële paragrafen van de LOK 2021 en de LOKS 2021. De SER vindt dit verwarrend en lijkt hieruit op te maken dat de aannames voor de berekeningen niet overal eenduidig zijn. De SER verzoekt de regering de financiële paragrafen van beide ontwerpen uit te breiden in de zin van onderbouwing van de cijfers, te completeren met de ontbrekende informatie en met elkaar in overeenstemming te brengen.

Mede vanwege het ontbreken van een onderbouwing van de cijfers is de SER van oordeel dat de financiële paragrafen in de LOK 2021 en LOKS 2021 onvolledig zijn en niet onderbouwd. Volgens de MvT profiteert Curaçao op geen enkele wijze van de zeer omvangrijke i-Gaming industrie, terwijl die op het eiland gevestigde industrie wel profiteert van de faciliteiten van Curaçao zonder hierin een bijdrage aan de landskas te leveren.

In de MvT van de LOK 2021 wordt melding gemaakt van vijf vergunninghouders die actief zijn op de internationale markt van Curaçao en van een eerste indicatie die duidt op een totaal van ruim 1000 'information providers' voor alle vergunninghouders tezamen. Tegelijkertijd wordt vermeld dat de inventarisatie van de exploitanten die per vergunninghouder actief zijn onder een Curaçaose vergunning nog gaande is.

De SER vindt het een omissie dat in de financiële paragraaf en ook elders in de memories van toelichting gegevens ontbreken over de huidige omvang en bijdrage van de i-Gaming industrie. Zodoende kan er geen vergelijking gemaakt worden met de te verwachten inkomsten. Volgens de SER is het een misverstand dat de sector momenteel niet of onvoldoende bijdraagt aan de economie van Curaçao. Bij de weergave van de huidige inkomsten moeten naar het oordeel van de SER niet uitsluitend de inkomsten direct verkregen uit het afgeven van de vergunningen meegerekend worden, maar tevens de indirecte inkomsten die voortkomen uit de vestiging van bedrijven op Curaçao, zoals de huur van gebouwen en bestedingen en belastingafdrachten van personeel dat in de i-Gaming sector werkzaam is.

Momenteel wordt door een groot aantal bedrijven belasting betaald. Deze bedrijven hebben aan de landskas bijgedragen volgens dezelfde regels die gelden voor alle andere bedrijven op Curaçao. Bovendien houden deze bedrijven een aanzienlijke werkgelegenheid in stand met ongeveer 220 redelijk goed betaalde banen.

Een ander punt van aandacht is dat de op Curaçao aanwezige bedrijven in deze sector tot drie jaar geleden 2 procent winstbelasting betaalden op basis van de E-zone wetgeving. Daarna is het tarief gaan zweven tussen 0 en 22 procent met de diverse wijzigingen van de winstbelasting op basis van het territorialiteitsbeginsel. Er is nog steeds onduidelijkheid over toepassing van de OB en over de mogelijkheid om een deviezenvrijstelling te krijgen. De in de LOKS 2021 voorgestelde invoering van een nieuwe en zeer substantiële belasting komt daar bovenop.

De sector verwacht dat de invoering van de voorgestelde kansspelbelasting van 3.5 procent van het bruto spel resultaat met een maandelijks minimum van NAf. 7.500 en maximum van NAf. 95.000 het grootste deel (zo niet alle) van de aanwezige bedrijven in de sector zal wegjagen, zodat de financiële prognoses die ten grondslag liggen aan de wetsvoorstellen direct al niet gehaald kunnen worden. Daarnaast is het maar zeer de vraag of er nog enig bedrijf interesse zal hebben om zich onder de nieuwe verzwaarde voorwaarden hier te vestigen, met als belangrijkste reden dat er niets tegenover staat.

De aannames over de online kansspelen industrie en over te verwachten opbrengsten die in de memories van toelichting bij de LOK 2021 en de LOKS 2021 staan genoemd doen de SER dan ook niet realistisch voorkomen. Vooral de aanname dat de sector kan worden uitgebreid terwijl het regime met eisen, kosten en obstakels wordt verzwaard lijkt zeer hypothetisch. Een realistischer aanname is dat met invoering van deze wetten de sector zal worden verkleind of zelfs nagenoeg zal verdwijnen.

Ook de SER acht het illusoir dat het land kan beginnen met incasseren voordat het stelsel van vergunningen, toezicht en voorzieningen op orde is. Een extra heffing voor de sector had gekoppeld moeten zijn aan het toezicht en gerelateerd zijn aan de waarde die dat toezicht toevoegt voor degenen die zich daar aan onderwerpen. Om dit te bewerkstelligen had gekozen moeten worden voor een stapsgewijze invoering van toezicht en verzwarende van de regulering met een daarbij opbouwende heffingenstelsel. Op die manier zou in een periode van vijf jaren de rechtstreekse bijdrage van de sector langzaam naar een aanzienlijk niveau kunnen worden getild terwijl de werkgelegenheid in de sector eveneens aanzienlijk zou kunnen toenemen.

Met betrekking tot het minimum- en maximumbedrag dat bij wet wordt ingevoerd merkt de SER op dat dit bedrag zich niet verhoudt tot het wezenlijke kenmerk van belastingen: heffing door de overheid over een bepaalde waarde of prestatie. Daarnaast is het hanteren van een minimum- en maximumbedrag discriminerend en in strijd met de beginselen van gelijke behandeling. Daarbij merkt de SER op dat er in de MvT melding wordt gemaakt over het inrichten van een robuust fiscaal stelsel. Een toelichting ontbreekt hoe dat stelsel eruit komt te zien en hoe de onderhavige ontwerpen passen binnen een dergelijk robuust fiscaal stelsel. De huidige ontwerpen geven de SER de indruk van een ad-hoc karakter waarbij er vanuit wordt gegaan dat op snelle wijze de inkomsten voor de Landskas aanzienlijk kunnen worden verhoogd.

De SER acht het ontwerpen van een robuust fiscaal stelsel van belang en geeft de regering in overweging om de kansspelbelasting in een integraal robuust fiscaal stelsel in te passen en ook als zodanig te presenteren.

Los van het bovenstaande is de SER van oordeel dat het misplaatst is om de invoering van deze landsverordening te koppelen aan de Covid pandemie en de daaruit voortvloeiende economische problemen van Curaçao. De behoefte aan modernisering – die bovendien met name aangemoedigd is vanuit de sector zelf - bestaat al veel langer, en de pandemie met alle negatieve financiële en sociaaleconomische gevolgen kan naar het oordeel van de SER niet gebruikt worden om onvoldoende doordachte en overhaast opgestelde regelgeving door te voeren. Dit zal immers met een grote mate van waarschijnlijkheid leiden tot onverantwoorde gevolgen met geenszins financiële voordelen voor het land.

In het verlengde van het voorgaande merkt de SER op dat de overheid decennialang heeft nagelaten de sector zodanig te reguleren waardoor het nu gerechtvaardigd zou zijn om een extra bijdrage te verlangen. Dit laat onverlet dat een grotere bijdrage zou kunnen worden verkregen indien op de juiste wijze zou worden gemoderniseerd. Met de invoering van de LOK 2021 en de LOKS 2021 zal dat doel naar verwachting niet worden bereikt.

### Tot slot

Gelet op de in voorgaande alinea's geplaatste kritische kanttekeningen bij de LOK 2021 en de LOKS 2021 komt de SER tot de conclusie dat deze twee ontwerp-landsverordeningen niet in voldoende mate beantwoorden aan het doel waarvoor zij zijn ontworpen als integraal onderdeel van het moderniseringspakket. De SER beveelt de regering aan om de nodige zorg en aandacht te geven aan de punten die de SER in onderhavig advies naar voren heeft gebracht. Daarbij wordt de regering (lees: de Minister van Financiën) in overweging gegeven op zeer zorgvuldige en doelgerichte wijze, ingekaderd in een alomvattende visie, uitvoerig afstemming te plegen met de sector en de input van de sector, met behulp van belastingadviseurs van zowel binnen als buiten de overheid en financiële experts, daadwerkelijk te verwerken in een hernieuwde conceptwetgeving; zulks ter verkrijging van breed draagvlak voor de invulling en vormgeving van het reeds in 2019 ontworpen moderniseringspakket. Een ex ante evaluatie naar de financiële en economische implicaties van een hernieuwde LOK 2021 en een hernieuwde LOKS 2021 is voorts aan te bevelen. Tevens is het aan te bevelen, in het belang van Curaçao, om op zorgvuldige en diligente wijze vorderingen te maken op dit vlak.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister-President, Minister van Algemene Zaken  
De Sector Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën  
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO/WJZ) van het Ministerie van Algemene Zaken