



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Financiën
Dhr. mr. drs. J. Sylvania
Pietermaai 17
Alhier

Datum: Willemstad, 13 maart 2024

Ref.nr.: 015/2024-SER

Betreft: Advies inzake het conceptlandsbesluit belastingfaciliteiten kansspelen op afstand
(zaaknummer 2023/005971, ref.nr. 128/2023-SER)

Excellentie,

Hierbij vragen wij graag uw aandacht voor het volgende.

Op 28 december 2023 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van u ontvangen, gebaseerd op het besluit van de Raad van Ministers van 20 december 2023, betreffende het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van de Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen (Landsbesluit belastingfaciliteiten kansspelen op afstand) (zaaknummer 2023/005971; ref.nr. 128/2023-SER).

Het bijgevoegde advies is behandeld en vastgesteld tijdens de buitengewone voorbereidende en plenaire SER-vergaderingen van 1 en 8 maart 2024.

Voor een gedetailleerde uiteenzetting van het standpunt van de SER met betrekking tot het conceptlandsbesluit verwijzen wij naar het genoemde 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 van Algemene Zaken
De Sectordirecteur 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

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
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	3
1. Inleiding	6
1.1. Achtergrond en doelstelling van het advies	6
1.2. Methodologie	7
1.3. Juridische grondslag van het conceptlandsbesluit	8
1.3.1. Sectorale aanwijzing	8
1.3.2. Noodzaak tot evaluatie	9
1.3.3. Doelmatigheid en effectiviteit centraal	9
2. Evaluatie van fiscale faciliteiten voor online kansspelen	11
2.1 Beoogde werking van de faciliteit	12
2.2 Beoordeling van de effectiviteit	14
3. Knelpunten en aandachtspunten	15
3.1 Internationale perspectieven op fiscale en regelgevende strategieën voor online gokken	15
3.2 Het balanceren van economische groei met sociale bescherming	19
3.3 Preferentie voor huur in plaats van investering	20
3.4 Kosten van gokvergunningen	21
3.4.1 Argumenten voor herbeoordeling	23
3.4.2 Mogelijke opties voor herbeoordeling	24
3.4.3 Betrekken van stakeholders	25
3.5 Ongunstige timing van voordelen	26
3.6 Beperkte afbakening van verzamelkantoren	27
3.6.1 Mogelijkheden	27
3.6.2 Voorwaarden	28
3.6.3 Beoordeling	28
4. Conclusie	30
Bijlage 1: Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen	31

Advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) zoals vastgesteld in diens buitengewone plenaire vergadering van 8 maart 2024 betreffende het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, houdende wijziging van de Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen (Landsbesluit belastingfaciliteiten kansspelen op afstand) (zaaknummer 2023/005971, ref.nr. 128/2023-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 28 december 2023 ontving de SER een verzoek om advies van de Minister van Financiën betreffende het concept van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, dat beoogt de Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen (LBI) te wijzigen, met aandacht voor de sector kansspelen op afstand (Landsbesluit belastingfaciliteiten kansspelen op afstand). De LBI biedt een wettelijk kader waarbinnen specifieke sectoren en activiteiten fiscale voordelen kunnen genieten. Het uiteindelijke oogmerk is om investeringen te bevorderen en economische groei te stimuleren.
- De achtergrond van het adviesverzoek is geworteld in de structurele behoefte van Curaçao aan economische diversificatie en stimulering van investeringen door jarenlange structurele tekortkomingen binnen de Curaçaose economie. De keuze om de sector 'kansspelen op afstand' op te nemen binnen het bereik van de LBI, is ingegeven door de wereldwijde gesignaleerde groei en het potentieel van deze sector om significante economische voordelen te bieden, zoals omzetgeneratie en werkgelegenheidscreatie.
- De SER erkent het potentieel van de sector om bij te dragen aan economische diversificatie en het stimuleren van investeringen gezien robuuste groeivoorzichten, aangedreven door technologische innovatie, regelgevende vooruitgang en een toewijding aan het bieden van verbeterde gebruikerservaringen.
- De SER erkent tevens het potentieel van fiscale faciliteiten om de sector te stimuleren, maar benadrukt tegelijkertijd de noodzaak voor een weloverwogen strategische aanpak. Dit omvat maatregelen om negatieve gevolgen zoals gokverslaving en verlies van belastinginkomsten te mitigeren, terwijl een transparante en gecoördineerde strategie wordt bevorderd die economische groei koppelt aan sociale verantwoordelijkheid;
- De SER adviseert een verbreding van de scope van ondersteunende activiteiten binnen de sector, inclusief steun voor startups en innovatieve ondernemingen. Dit is bedoeld om economische diversiteit en innovatie te bevorderen;
- De SER accentueert het belang van het zorgvuldig afstemmen van fiscale voordelen op langetermijninvesteringen, innovatie, en duurzaamheid, ter mitigatie van de potentieel negatieve gevolgen van een ongunstige timing;
- Het introduceren van incubatieprogramma's en proefprojecten met regelgevingszandbakken wordt aanbevolen om een inclusief en dynamisch ondernemingsklimaat te creëren. Dit moet niet-vergunninghouders ondersteunen en innovatie binnen de sector stimuleren;
- De SER acht het van belang dat er een zorgvuldige afweging plaatsvindt bij de implementatie van het conceptlandsbesluit. Dit moet de balans tussen economische stimulans en sociale verantwoordelijkheid waarborgen;

- De SER benadrukt tevens het belang van het implementeren van best practices uit andere jurisdicties, zoals het bieden van middelen voor zelfuitsluiting, stortingslimieten, tijdmanagementtools en het bevorderen van transparante en eerlijke advertenties. Dit helpt bij het beschermen van spelers tegen de risico's van onverantwoordelijk gokken;
- Operators moeten persoonlijke gegevens verwerken en beschermen in overeenstemming met GDPR-principes, waaronder duidelijke toestemmingsmechanismen en robuuste gegevensbeveiligingsmaatregelen;
- De SER adviseert bevordering van de grensoverschrijdende samenwerking tussen regelgevende instanties om licentieprocessen en regelgevend toezicht te stroomlijnen;
- De raad stelt voor om de reikwijdte van activiteiten die in aanmerking komen voor fiscale faciliteiten te verbreden, inclusief e-sports, virtuele sportwedstrijden en sociale gaming, om nieuwe trends en ontwikkelingen te omarmen;
- Verder verdient het aanbeveling om specifieke beleidsmaatregelen en ondersteuningsprogramma's voor startups en innovatieve ondernemingen te ontwikkelen, inclusief fiscale prikkels voor R&D;
- De SER adviseert voorts de ontwikkeling van gespecialiseerde bedrijventerreinen en technologieparken, fiscale stimulansen, flexibele huurovereenkomsten en ondersteuning bij compliance en licentieverlening voor verzamelkantoren;
- Herbeoordeling van de vergunningskosten verdient verder aanbeveling. In dit verband is het raadzaam de volgende voorstellen te overwegen: (i) het vereenvoudigen van de kostenstructuur, (ii) het invoeren van een gefaseerd vergunningensysteem en (iii) het aanbieden van kortingen voor bedrijven die bijdragen aan sociale verantwoordelijkheidsprogramma's;
- Het creëren van een aantrekkelijk investeringsklimaat is cruciaal voor het aantrekken van zowel lokale als internationale investeerders in de online gokindustrie door het vereenvoudigen van investeringsprocedures, het bieden van duidelijkheid en zekerheid in regelgevingen en het faciliteren van toegang tot financiering voor startups en bestaande ondernemingen;
- Gezien de risico's geassocieerd met online gokactiviteiten, is het essentieel om robuuste AML/CFT-maatregelen te implementeren en te handhaven. Dit omvat het aannemen van internationale standaarden en best practices, het versterken van de toezichtcapaciteiten van regelgevende instanties, en het waarborgen van een effectieve samenwerking tussen de goksector en financiële inlichtingen eenheden;
- De SER adviseert ook het onderwijs- en trainingsstelsel aan te passen om te voldoen aan de behoeften van de online gokindustrie, door middel van partnerschappen tussen de overheid en de sector, gerichte incentives voor bedrijven om talent lokaal te rekruteren en te investeren in onderwijs, en door expertise aan te trekken van buitenaf;
- In het verlengde daarvan verdient het aanbeveling de expatregelingen te herzien en te versoepelen om buitenlandse expertise aan te trekken en te behouden, wat kan bijdragen aan de groei en ontwikkeling van de online gokindustrie op Curaçao.

De SER benadrukt, tot slot, het belang van een multidisciplinaire aanpak die juridische, economische en sociale overwegingen integreert bij het vormgeven van beleid. Door deze aanbevelingen te implementeren, kan Curaçao de online kansspelsector op een verantwoorde en duurzame wijze stimuleren, ten gunste van

economische diversificatie en groei, zonder daarbij de internationale reputatie van het eiland in het geding te brengen.

1. Inleiding

1.1. Achtergrond en doelstelling van het advies

Op 28 december 2023 ontving de Sociaal-Economische Raad (SER) van de Minister van Financiën een verzoek om advies over het concept van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, dat beoogt de Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen¹ (hierna: LBI) te wijzigen, met aandacht voor de sector kansspelen op afstand (Landsbesluit belastingfaciliteiten kansspelen op afstand) (zaaknummer 2023/005971, ref.nr. 128/2023-SER), hierna verder aan te duiden als 'het conceptlandsbesluit' of 'het concept'. Dit adviesverzoek volgt op een besluit van de Raad van Ministers (RvM) van 20 december 2023 om dit concept aan de SER voor te leggen voor consultatie, in lijn met de aanbeveling van de Directeur Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) van het Ministerie van Algemene Zaken van 18 juli 2023 (referentienummer WJZ'23/0062) en ondersteund door een voorstel van de Minister van Financiën gedateerd 18 december 2023 (zaaknummer 2023/005791). Met onderhavig advies geeft de SER gehoor aan het eerdergenoemde verzoek.

De achtergrond van het advies is geworteld in de structurele behoefte van Curaçao aan economische diversificatie en stimulering van investeringen. Dit blijkt uit diverse studies en rapporten, waaronder de 'Curaçao National Export Strategy 2022-2027' (NES)² van het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO), het 'National Development Plan Curaçao 2015-2030' (NDP)³, de periodiek verschijnende 'Economic Bulletins'⁴ van de Centrale Bank van Curaçao en Sint-Maarten (CBCS) en de 'Article IV Consultation Staff Reports'⁵ van het Internationale Monetair Fonds (IMF). Jarenlange structurele tekortkomingen binnen de Curaçaose economie, hebben de behoefte aan economische diversificatie en meer investeringen versterkt, aangezien de economie van Curaçao in 2020 met 18,4% is gekrompen⁶, die grootste krimp sinds 1994⁷.

In het licht van het bovenstaande biedt de LBI een wettelijk kader waarbinnen specifieke sectoren en activiteiten fiscale voordelen kunnen genieten. Het uiteindelijke oogmerk is om investeringen te bevorderen en economische groei te stimuleren. De keuze om de sector 'kansspelen op afstand' op te nemen binnen het bereik van de LBI, is ingegeven door de wereldwijde gesignaleerde groei en het potentieel van deze sector om significante economische voordelen te bieden, zoals omzetgeneratie en werkgelegenheidscreatie. Daarnaast draagt de sector bij aan technologische innovatie op Curaçao en de ontwikkeling van aanverwante sectoren.⁸

¹ P.B. 2016, no. 77.

² https://gobiernu.cw/wp-content/uploads/2022/10/4.-brochure-Curacao-6_web.pdf

³ <https://www.undp.org/trinidad-and-tobago/publications/national-development-plan-curaçao-2015-2030>

⁴ <https://exch.centralbank.cw/publications/economic-bulletins/2023>

⁵ <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2023/English/1CUWEA2023001.ashx>

⁶ https://cuatro.sim-cdn.nl/cbscuracao/uploads/economische-ontwikkeling-2020.pdf?cb=p_PGKpdj

⁷ Economic Developments in 2020 and Outlook for 2021, CBCS, 2021;

<https://exch.centralbank.cw/publications/notes-analyses/economic-developments-and-outlook/economic-developments-in-2020-and-outlook-for-2021#:~:text=The%20COVID%2D19%20pandemic%20and,2026.8%25%20in%20Sint%20Maarten.>

⁸ De online gokindustrie laat een aanzienlijke groeipotentie zien, met voorspellingen die wijzen op een aanzienlijke toename van de marktomvang. Verwacht wordt dat de industrie tussen 2022 en 2027 zal groeien met USD 150,5 miljard, wat een samengestelde jaarlijkse groeivoet (CAGR) van meer dan 11,03% laat zien. Deze groei wordt aangedreven door factoren zoals de toenemende penetratie van smartphones, de vooruitgang in mobiele platforms die naadloze gebruikerservaringen bieden, en een groeiende vraag naar mobiel gokken.

Bovendien wordt verwacht dat de wereldwijde online gokmarkt dit jaar (2024) een opmerkelijke omvang van \$107 miljard zal bereiken, wat de veerkracht en het vermogen van de industrie om zich aan te passen in een snel veranderend landschap benadrukt. De groei van de markt wordt beïnvloed door technologische vooruitgang, veranderende consumentenvoorkeuren en regelgevende veranderingen. Belangrijke trends die naar verwachting de industrie zullen vormgeven, zijn onder meer de opkomst van mobiel gokken, de integratie van geavanceerde technologieën zoals *virtual reality* (VR) en *augmented reality* (AR) om de spelerservaring te verbeteren, en een streven naar verbeterde regelgeving en verantwoord gokken. Zie in dit verband het Technavio's rapport over de online gokmarkt getiteld: *Online Gambling Market size is set to grow by USD 150.5 billion from 2022 to 2027, Growing demand for mobile gambling boosts the market* in PR Newswire (25 juni 2023);

<https://finance.yahoo.com/news/online-gambling-market-size-set-074500835.html>

Alhoewel in het adviesverzoek geen concrete kwantitatieve data of vergelijkende analyses met betrekking tot andere jurisdicties die online gokken reguleren, zijn aangehaald, erkent de SER het potentieel van de sector. De raad is in eerdere adviezen⁹ reeds uitvoerig ingegaan op dit aspect, waarbij in het bijzonder nadruk is gelegd op de dynamische aard van de online gokindustrie en haar vermogen om te reageren op technologische innovaties en veranderende marktverhalen. De nadruk op mobiele platforms en de integratie van nieuwe technologieën zijn met name opmerkelijk, aangezien ze de aanpasbaarheid van de industrie aan consumentenvoorkeuren voor gemak en meeslepende ervaringen vertegenwoordigen. Bovendien wijst de focus op verantwoord gokken en de evolutie van de regelgeving op een volwassen wordende markt die consumentenbescherming en duurzaamheid waardeert. Gezien deze ontwikkelingen staat de online gokindustrie als een levendige sector met robuuste groeivoorzichten, aangedreven door technologische innovatie, regelgevende vooruitgang en een toewijding aan het bieden van verbeterde gebruikerservaringen.¹⁰

In het onderhavige advies wordt beoogd om, door middel van een evenwichtige en weloverwogen evaluatie, de implicaties van de voorgenomen wijzigingen in de Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen te doorgronden. Deze analyse beoogt niet alleen de potentie tot maximalisatie van de economische kansen binnen de 'kansspelen op afstand' sector te verkennen, maar ook de identificatie en mitigatie van inherente risico's en mogelijke juridische complicaties. Voorts zal een afweging worden gemaakt tussen de economische stimulansen en de noodzakelijke regulatieve maatregelen om zodoende een evenwicht te bereiken dat zowel de economische expansie bevordert als de rechtszekerheid en sociale welvaart waarborgt. Deze doelstelling benadrukt het belang van een multidisciplinaire benadering die rekening houdt met zowel de juridische kaders als de sociaaleconomische dynamiek.

De SER erkent ten volle de complexiteit van het vinden van een juist evenwicht tussen economische stimulering en regelgeving binnen de specifieke context van Curaçao betreffende 'remote gaming'. Het vereist een gecoördineerde inspanning van de regering, de Curaçao Gaming Authority (CGA), die de Gaming Control Board (GCB) zal vervangen¹¹, aanbieders van kansspelen, en de gemeenschap om een kansspelindustrie te ontwikkelen die zowel duurzaam als ethisch verantwoord is.¹²

Een constante dialoog, diepgaand onderzoek en een nauwe samenwerking tussen deze actoren zijn essentieel om mogelijke risico's te minimaliseren en de positieve impact van de kansspelsector te optimaliseren. Dit vraagt om een proactieve benadering waarbij regulering niet alleen gericht is op het inperken van negatieve effecten, maar ook op het faciliteren van een omgeving waarin de kansspelindustrie kan floreren op een wijze die economische voordelen genereert, zonder de sociale waarden en normen uit het oog te verliezen en zonder afbreuk te doen aan het internationale imago van Curaçao als online gokjurisdictie.

1.2. Methodologie

Ten behoeve van dit advies is een zorgvuldige verzameling en literatuuronderzoek uitgevoerd, ondanks de beperkte data-beschikbaarheid over de exacte economische en sociale impact van "kansspelen op afstand" op Curaçao. De data die is geraadpleegd, is afkomstig uit een breed scala aan (online) bronnen. Hieronder vallen overheidspublicaties, gedetailleerde onderzoeksrapporten, actuele nieuwsartikelen, alsmede de websites van vooraanstaande internationale organisaties zoals de Wereldbank en het IMF. Tevens is er

⁹ Zie SER-advies d.d. 28 mei 2021, ref.nr.: 051/2021-SER, inzake de ontwerpverordening op de kansspelen 2021 en de ontwerpverordening op de kansspelbelasting 2021; en het SER-advies d.d. 22 maart 2023, ref.nr.: 024/2023-SER, inzake de ontwerpverordening op de Kansspelen.

¹⁰ Zie ook 'CasinoLandia's gids over de wereldwijde online gokmarkt in 2024'; <https://casinolandia.com/>

¹¹ <https://antilliaansdagblad.com/nieuws-menu/26478-cga-vervangt-gcb>

gebruik gemaakt van de inzichten en data aangeboden door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/OECD). Aanvullend is er geput uit de statistische gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), alsook die van de CBS.

Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met houders van kansspellicenties en andere belanghebbenden in de sector. Deze consultaties hebben waardevolle inzichten en perspectieven geboden die niet alleen de kwantitatieve data verrijken, maar ook een dieper begrip geven van de operationele, regulatoire en markt-specifieke uitdagingen en kansen binnen de online gokindustrie op Curaçao. Deze gecombineerde benadering waarborgt een veelomvattende analyse, die zowel de breedte als de diepte van de onderzochte thematiek beslaat, en leidt tot een goed onderbouwd advies dat rekening houdt met alle relevante facetten van kansspelen op afstand in Curaçao.

1.3. Juridische grondslag van het conceptlandsbesluit

Zoals de Nota van Toelichting (NvT) bij het conceptlandsbesluit stelt, is dit concept gebaseerd op artikel 1, zevende lid, van de LBI.¹³ Dit artikel bepaalt dat bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, de bedragen, het aantal personen, de soort activiteiten en sectoren, zoals bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de LBI, kunnen worden gewijzigd (zie bijlage 1). In de NvT wordt verder gesteld dat in artikel 1, tweede lid, onderdeel c, van de LBI specifieke sectoren zijn aangewezen.¹⁴¹⁵ De Raad van Advies (RvA) was onder andere in zijn advies van 23 februari 2016, ref.nr.: RA/40-15-LV, betreffende de LBI kritisch over deze sectorale aanwijzing. De RvA stelde dat er geen duidelijke rechtvaardigingsgrond is om onderscheid te maken tussen bedrijven in de aangewezen sectoren en bedrijven in andere sectoren die ook voldoen aan de criteria voor toepassing van de LBI.

1.3.1. Sectorale aanwijzing

Ook de SER heeft in zijn advies van 14 augustus 2018 (zaaknummer 2018/31239, ref.nr. 091/2018-SER)¹⁶ met betrekking tot het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 1, zevende lid, van de LBI, geconcludeerd dat de voorgestelde uitbreiding van het aantal sectoren in de LBI geen objectieve rechtvaardigingsgrond vormt voor een onderscheid tussen bedrijven. Dit onderscheid is pas gerechtvaardigd indien het betrekking heeft op alle sectoren, of indien er op basis van gedegen argumenten en overwegingen een onderscheid kan worden gemaakt. Zolang dit niet is aangetoond, bestaat het risico dat ondernemingen in uitgesloten sectoren die voldoen aan de criteria een beroep kunnen doen op het gelijkheidsbeginsel.

De SER heeft verder geconstateerd dat er geen rechtvaardiging is voor het onderscheid tussen grote en kleine bedrijven, en tussen nieuwe en bestaande bedrijven, vooral gezien het feit dat het merendeel van de bedrijven in Curaçao tot het MKB behoort en juist deze ondernemingen behoefte hebben aan ondersteunende faciliteiten. Het toegankelijker maken van dergelijke faciliteiten voor het MKB is cruciaal om gelijke kansen te creëren voor alle ondernemingen en zo een inclusieve economische groei te bevorderen. In de NvT bij het hierboven genoemde conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, werd gesteld dat investeerders gevoelig zijn voor fiscale stimuleringsmaatregelen. De SER heeft echter geen evaluatie van belastingfaciliteiten aangetroffen die deze stelling ondersteunt. Daarnaast is gebleken dat er geen empirische studies voorhanden waren die de impact van belastingfaciliteiten op het aantrekken van (buitenlandse) investeringen in kaart brengen, inclusief de macro-economische, budgettaire gevolgen en de implicaties voor economische groei. Evenmin zijn de effecten op werkgelegenheid, binnenlandse

¹³ De LBI verving per 1 januari 2017 de Landsverordening ter bevordering van bedrijfsvestiging en hotelbouw, de Landsverordening belastingfaciliteiten industriële ondernemingen, de Landsverordening renovatie hotels en de Landsverordening ter bevordering van grondontwikkeling.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Nvt, p. 3.

¹⁶ <https://ser.cw/wp-content/uploads/sites/280/2018/08/105-2018-SER.pdf>

investeringen, de betalingsbalans, naleving van regelgeving, verdringingseffecten (*crowding out*) en eventuele secundaire effecten (*spillover*) onderzocht. Voorts is uit additioneel verkregen informatie gebleken dat, met betrekking tot de in 2017 geïntroduceerde sectoren, tot op het moment van het SER-advies d.d. 14 augustus 2018 geen beroep is gedaan op bedoelde faciliteiten.

1.3.2. Noodzaak tot evaluatie

Alvorens inhoudelijk in te gaan op het voorliggende conceptlandsbesluit, wil de SER opmerken dat bovenstaande constatering de noodzaak onderstreept voor een diepgaande evaluatie van het bestaande fiscale stimuleringsbeleid, om zodoende de effectiviteit ervan in het bevorderen van investeringen te kunnen waarborgen en eventuele onvoorziene negatieve gevolgen te identificeren en te mitigeren. De SER betreurt dat deze evaluatie tot op heden niet heeft plaatsgevonden, wat een gemiste kans betekent voor het optimaliseren en afstemmen van beleid op de actuele en toekomstige behoeften van de economie. Het is van cruciaal belang dat dergelijke beleidsinstrumenten regelmatig worden herzien en afgestemd op de dynamische economische omstandigheden en beleidsdoelstellingen, om de beoogde sociaaleconomische voordelen te realiseren.

Het valt de raad in dit kader op dat de regering het indertijd uitgebrachte SER-advies heeft bestudeerd en in de NvT behorende bij het vastgestelde en gepubliceerde landsbesluit (P.B. 2018, no. 84) opmerkt dat zij kan begrijpen dat de SER adviseert dat voor het aanpassen van de faciliteitenwetgeving de bestaande faciliteiten gedegen geëvalueerd dienen te worden. In de NvT wordt hierover het volgende gesteld: "Echter, er is momenteel weinig informatie beschikbaar omtrent de in het verleden verleende faciliteiten. Daarom heeft de regering ervoor gekozen om binnen drie jaar na de inwerkingtreding van dit landsbesluit deze faciliteitenwetgeving in zijn geheel te evalueren. De LBI is namelijk per 1 januari 2017 inwerking getreden en het is eenvoudiger om vanaf die datum de faciliteitenwetgeving te evalueren en een verslag over de doeltreffendheid en de bovengenoemde effecten in de praktijk uit te brengen. Aan de hand van deze evaluatie kan de toekomst van de faciliteiten wetgeving worden beoordeeld."¹⁷

De SER plaatst vraagtekens bij de naleving door de regering van de vastgestelde termijn van drie jaar voor het uitvoeren van de evaluatie en, indien aan deze termijn is voldaan, in welke mate de bevindingen van deze evaluatie openbaar kunnen worden gemaakt.

In zijn advies van 14 augustus 2018 (zaaknummer 2018/31239, ref.nr. 091/2018-SER) heeft de SER verder opgemerkt dat er *evidence* is dat de LBI, in brede zin, een positief effect heeft op de investeringen in Curaçao en leidt tot de creatie van nieuwe banen en over de gehele linie een positieve impact heeft gehad op de economische groei van Curaçao. Echter, de risico's verbonden aan de LBI zijn ook door de SER in kaart gebracht. De LBI zou te complex en bureaucratisch zijn, niet altijd even transparant en niet altijd even effectief in het bereiken van haar doelstellingen. De SER heeft op basis van deze bevindingen een aantal beleidsaanbevelingen geformuleerd om de LBI te verbeteren. Deze aanbevelingen zijn gericht op: (i) het vereenvoudigen van de LBI, (ii) het vergroten van de transparantie van de LBI en (iii) het verhogen van de efficiency en effectiviteit.

1.3.3. Doelmatigheid en effectiviteit centraal

Het voorliggend conceptlandsbesluit dient volgens de Minister van Financiën ter versteviging en verbreding van het macro-economisch fundament van Curaçao¹⁸. Althans, zo valt te lezen in de NvT. De SER plaatst hierbij de volgende opmerkingen.

¹⁷ NvT, p.7.

¹⁸ De Curaçaose economie is in 2022 met 7,9% gegroeid, zo blijkt uit data van het CBS. Dit was deels te danken aan het herstel van het toerisme na de COVID-19 pandemie. Per december 2023 was het aantal toeristenovernachtingen met 9% gestegen ten opzichte van 2022. De gemiddelde bezettingsgraad van de hotels was in november 2023 78,2%, wat 6,1% hoger is dan in november 2022.

De werkloosheid daalde in 2022 naar 13,1%. De daling van de werkloosheid is te danken aan de groei van de economie en de toename van het aantal banen in de toeristische sector.

De inflatie was in 2022 echter hoog, met een gemiddelde van 7,4%. In 2023 was de inflatie 3,5%. De hoge inflatie is te danken aan de stijging van de prijzen van voedsel, energie en brandstof.

De SER benadrukt met klem de cruciale behoefte aan een gedegen kwantificering van de potentiële inkomstenderving voor de begroting van het Land, zoals opgemerkt in de Nota van Toelichting bij het concept Landsbesluit. Het voortvarende vertrouwen in de macro-economische voordelen van dit concept landsbesluit, met name de verwachte toename in werkgelegenheid, wordt getemperd door het ontbreken van een concrete schatting van het aantal bedrijven dat zich als gevolg hiervan zal vestigen. De SER dringt aan op het uitvoeren van de benodigde berekeningen en het integreren hiervan in de meerjarenbegroting, om zo een weloverwogen en financieel verantwoord beleidsbesluit te garanderen.

De SER onderschrijft wederom de indertijd geuite kritiek van de RvA. Het is onduidelijk waarom bedrijven in de aangewezen sectoren bevoorrecht worden ten opzichte van bedrijven in andere sectoren die ook voldoen aan de criteria voor toepassing van de LBI. Dit kan leiden tot ongewenste concurrentievervalsing en willekeur. Het argument dat investeringen in de aangewezen sectoren het meest zouden bijdragen aan het verstevigen en verbreden van het macro-economisch fundament van Curaçao is, in de tweede plaats, onvoldoende onderbouwd. De SER mist gedegen studies en analyses die aantonen dat investeringen in de aangewezen sectoren een significanter effect hebben op het macro-economisch fundament dan investeringen in andere sectoren. Dit kan leiden tot een suboptimale benutting van de LBI en de daaraan gekoppelde stimuleringsmiddelen.

De SER benadrukt dat de economische context van Curaçao zich continu ontwikkelt. Het is daarom essentieel dat de LBI de nodige flexibiliteit behoudt om adequaat op nieuwe mogelijkheden en vereisten te kunnen reageren. Een specifieke sectorale benadering binnen de LBI zou deze vereiste flexibiliteit kunnen inperken. In tegenstelling hiermee zou een sector overschrijdende formulering van de LBI de rechtszekerheid voor ondernemingen kunnen verhogen, doordat deze meer helderheid biedt omtrent de criteria waaraan voldaan moet worden voor het verkrijgen van fiscale voordelen.

De SER verenigt zich, in aanvulling op zijn eerder uitgebrachte advies dan ook met de standpunten die de RvA in zijn adviezen van 23 februari 2016, nr. RA/40-15-LV, en 15 december 2022, nr. RA/126-22-LV, heeft ingenomen ten aanzien van de sectorale aanwijzing in de Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen. Gelet op de bezwaren die de RvA en ook de SER tegen deze aanwijzing hebben geuit, beveelt de raad de regering aan een herziening van de LBI te overwegen, waarbij de doelmatigheid, rechtvaardigheid en proportionaliteit van de sectorale aanwijzing centraal staan. De raad benadrukt tevens dat het verlenen van de LBI strikt afhankelijk gesteld dient te worden aan de formele inwerkingtreding van de LOK (Landsverordening op Kansspelen).

De groei van de economie in 2022 was breed gedragen. De meeste sectoren van de economie vertoonden een groei Bronnen: CBS, <https://www.cbs.cw/>, CTB (<https://www.curacaotouristboard.com/monthly-statistics/>) en de publicatie 'Economische Ontwikkeling voor Curaçao in 2022, eveneens te raadplegen op <https://www.cbs.cw/>.

2. Evaluatie van fiscale faciliteiten voor online kansspelen

De belangrijkste uitdagingen voor de online gokindustrie in Curaçao bestaan op dit moment uit het navigeren door een veranderend regelgevend kader, het waarborgen van de naleving van antiwitwaswetgeving (AML) en het voldoen aan de eisen van verantwoord gokken. De SER heeft geconstateerd dat de hervormingen die op 1 september 2023 zijn doorgevoerd, hebben geresulteerd in strengere licentie-eisen en een versterkte focus op het tegengaan van criminele activiteiten en de bescherming van spelers. Deze veranderingen beogen oneerlijke praktijken binnen de sector tegen te gaan en eerlijke concurrentie te bevorderen.^{19,20}

Een van de specifieke uitdagingen bij het implementeren van belastingfaciliteiten is de balans vinden tussen het aantrekken van bedrijven met gunstige belastingregels en het waarborgen van voldoende overheidsinkomsten. Hoewel bedrijven die een licentie in Curaçao verkrijgen profiteren van 0% vennootschapsbelasting en slechts 2% belasting op nettowinsten, werkt de overheid aan het vereenvoudigen van het licentieproces en het mogelijk verder verlagen van de kosten voor het verkrijgen van een licentie. Dit kan echter spanning veroorzaken tussen het bieden van aantrekkelijke voorwaarden voor de industrie en het waarborgen van voldoende belastinginkomsten voor het land.

De introductie van de nieuwe Landsverordening op Kansspelen (LOK) en de oprichting van de Curaçao Gaming Authority (CGA) markeren een cruciale verschuiving naar een versterkt regelgevend kader binnen de kanspelsector. Dit initiatief, dat onlosmakelijk verweven is met de hervormingen uit het Landspakket Curaçao heeft als doel de transparantie te vergroten en het witwassen van geld en gokverslaving te bestrijden²¹. Deze transitie stelt nieuwe eisen aan bedrijven, zoals de noodzaak om aan strengere AML-voorschriften te voldoen en verantwoord gokken te bevorderen, wat uitdagingen met zich meebrengt voor zowel nieuwe als bestaande licentiehouders. De uitdagingen voor de online gokindustrie in Curaçao worden verder gecompliceerd door de internationale aard van het internet en de snelle technologische ontwikkelingen. De industrie moet voortdurend aanpassen aan nieuwe trends en ontwikkelingen, zoals het toenemende gebruik van digitale valuta's (cryptocurrencies) en de noodzaak voor robuuste cyberveiligheidsmaatregelen. Bovendien is de noodzaak van internationale samenwerking om grensoverschrijdende gokactiviteiten te reguleren en fraude en witwassen tegen te gaan, een constante uitdaging.²²

Op basis van door de SER gevoerde consultaties met licentiehouders is gebleken dat een primair vraagstuk binnen de online gokindustrie de toegang tot en het behoud van financiële dienstverlening voor hun operationele activiteiten betreft. De sector, zowel lokaal in Curaçao als internationaal, kampt met uitdagingen op het gebied van reputatie, specifiek gerelateerd aan de transparantie, de effectiviteit van antiwitwasprocedures en de bescherming van consumentenwelzijn. Deze factoren dragen ertoe bij dat de online gokindustrie vooraf als een sector met hoog risico wordt beschouwd. Daarbij ondervinden entiteiten in Curaçao specifieke moeilijkheden als gevolg van de associatie met een jurisdictie die niet langer als 'zeer compliant' wordt beschouwd. Dit resulteert in een complexe situatie waarbij de noodzaak voor nieuwe regelgeving evident is om zowel de reputatie van de industrie als die van de jurisdictie te versterken. Echter, het is cruciaal dat dergelijke regelgeving aantrekkelijk genoeg blijft om de industrie aan te moedigen in Curaçao actief te zijn en te blijven.

¹⁹ <https://www.gaminglicensing.com/news/curacaos-tough-rules-a-new-challenge-in-gambling-industry/>

²⁰ <https://sumsub.com/blog/curacao-gambling-system-complete-guide-2023/>

²¹ Maatregelen landenpakket H19: Modernisering en hervorming van het aanbod van online-kansspelen. Dit plan bevat tevens een realistisch tijdspad 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.

3. Maatregelen om (via de Curaçao Gaming Control Board en de Belastingdienst) de door licentiehouders verschuldigde belastingen en licentievergoedingen te innen.

<https://open.overheid.nl/documenten/85865cb3-bb8c-4a9e-aa27-e33e88665481/file>

²² <https://www.casino.org/news/curacao-sets-igambling-reform-start-date/>

Deze uitdagingen worden verder versterkt door de noodzaak om een evenwicht te vinden tussen het bieden van aantrekkelijke fiscale prikkels en het handhaven van verantwoordelijke gokpraktijken. Naarmate de industrie zich ontwikkelt, is het cruciaal dat zowel ondernemingen als regulerende instanties zich flexibel opstellen om duurzame ontwikkeling te stimuleren en potentiële risico's effectief te beheren. In dit opzicht worden binnen het kader van de Curaçaose online gaming industrie voorstellen geformuleerd om de sector niet alleen te ondersteunen, maar ook te bevorderen, rekening houdend met zowel economische als maatschappelijke belangen.

Belastingfaciliteiten dienen primair twee doelen. Ten eerste dragen zij bij aan de financiering van overheidsuitgaven en het onderhoud van openbare diensten. In deze context wordt van vergunninghouders verwacht dat zij, net als andere individuen, een bijdrage leveren aan de kosten die gepaard gaan met het toezicht en regulering van hun sector, momenteel onder het beheer van de GCB. Er rijst echter een debat over de omvang van de bijdragen van vergunninghouders aan de landskas en de wijze waarop deze geïnd moeten worden.

Daarnaast kunnen belastingvoordelen worden ingezet om bepaalde sectoren te stimuleren een grotere bijdrage te leveren aan de economische ontwikkeling. In het geval van de gokindustrie staat de overheid voor de taak om een doordachte strategie te ontwikkelen voor het heffen van belastingen, hetzij direct of indirect, of het stimuleren van economische spin-offs. Echter, de bereidheid van ondernemers om hogere directe belastingen te accepteren hangt sterk af van de zichtbare voordelen voor hun bedrijf. Het is cruciaal om een ondernemingsvriendelijk klimaat te waarborgen en de voordelen van dergelijke maatregelen duidelijk te communiceren alvorens over te gaan tot het verhogen van de belastingdruk.

Samengevat vormen de veranderende regelgeving, de noodzaak van naleving van AML- en KYC-voorschriften²³, en de balans tussen aantrekkelijke belastingvoordelen en verantwoordelijke gokpraktijken de grootste uitdagingen voor de online gokindustrie in Curaçao. Deze uitdagingen vereisen een zorgvuldige afweging en aanpassing van bedrijven en regelgevende instanties om een duurzame en verantwoordelijke groei van de sector te waarborgen.

2.1 Beoogde werking van de faciliteit

Zoals reeds betoogd, is het onderhavige voorstel om de LBI uit te breiden met een focus op de sector kansspelen op afstand, erop gericht de aantrekkelijkheid van Curaçao als investeringslocatie te vergroten.

²³ AML (Anti-Money Laundering) en KYC (Know Your Customer) voorschriften zijn essentieel voor de online gokindustrie om te voldoen aan wettelijke verplichtingen, het beschermen van spelers, het voorkomen van fraude, en het handhaven van een betrouwbare reputatie binnen een sterk gereguleerde sector. Deze regelgeving vereist dat iGaming-bedrijven strikte nalevingsoplossingen implementeren die hun verplichtingen nakomen zonder te veel frictie voor de speler te veroorzaken.

KYC-verificatie in de online gokindustrie omvat een reeks controles om te voldoen aan de wettelijke verplichting om identificerende documenten van nieuwe klanten bij inschrijving aan te vragen. Dit kan verschillen afhankelijk van de locatie of de licentieautoriteit, maar omvat over het algemeen het verifiëren van de naam, het adres en de leeftijd van de gebruiker. Online casino's worden geacht dergelijke informatie te vragen, aangezien in deze sector aanzienlijke transacties gebruikelijk zijn, wat deze meer vatbaar maakt voor witwaspraktijken.

AML-verificatie voor online gokken verwijst naar een reeks controles die zijn ingesteld om te voorkomen dat deze platforms worden gebruikt voor witwassen van geld en/of financiering van terrorisme. Real-money gaming, zowel online als offline, wordt beschouwd als een activiteit die waarschijnlijker aantrekkelijk is voor diegenen die geld willen witwassen.

De KYC/AML-eisen voor gokken omvatten doorgaans het bewijs van identiteit, leeftijd, en adres van de gebruiker. Veel landen nemen richtlijnen voor casino's en andere gokbedrijven op in hun algemene AML-wetgeving, die doorgaans de programma's van het United Nations Office on Drugs and Crime tegen witwassen volgen. De relevante UNODC-mandaat wordt Anti-Money-Laundering/Countering the Financing of Terrorism (AML/CFT) genoemd, dat "capaciteitsopbouwactiviteiten" omvat die "zowel traditionele als nieuwe methoden van witwastechnieken en illegale financiële stromen" dekken, inclusief online gokken. Het naleven van deze regelgevingen is cruciaal voor het handhaven van de integriteit van de iGaming-industrie en het beschermen van de belangen van zowel de bedrijven als hun klanten; zie <https://seon.io/resources/aml-kyc-in-igaming/>.

Dit initiatief, dat gericht is op het stimuleren van economische activiteit door middel van belastingvoordelen zoals vrijstelling van invoerrechten, lage winstbelasting, en vrijstelling van ob voor bepaalde transacties, speelt in op de wereldwijde groei van de online gokindustrie. Deze sector staat, zoals in het voorgaande hoofdstuk reeds naar voren is gebracht, bekend om zijn potentieel voor omzetgeneratie, werkgelegenheidscreatie, en als katalysator voor technologische innovatie.

De praktische toepassing van de LBI op kleine bedrijven binnen de online goksector roept naar het oordeel van de SER evenwel vragen op over de effectiviteit van de maatregel. Gezien de neiging van deze bedrijven om diensten extern in te kopen en de voorkeur voor het huren van kantoorruimte, lijkt het onwaarschijnlijk dat de faciliteit in grote mate zal worden benut. Dit suggereert dat een heroverweging van de strategie nodig is om de doeltreffendheid van de belastingfaciliteiten te maximaliseren. De aanpak van Curaçao kan worden versterkt door lessen te trekken uit de regelgevende kaders van online kansspeljurisdicties zoals Malta en the Isle of Man, die succesvolle modellen hebben ontwikkeld voor het reguleren van online gokken. Deze regio's combineren aantrekkelijke fiscale incentives met strikte regelgeving om integriteit en consumentenbescherming te waarborgen, waarbij ze voortdurend streven naar een balans tussen economische groei en maatschappelijke verantwoordelijkheid.

De SER constateert dat de Europese Commissie richtlijnen heeft uitgevaardigd die de bescherming van consumenten in de online goksector bevorderen, zoals de aanbeveling over online gokken (2014/478/EU). Deze richtlijnen bieden een waardevol kader voor het ontwikkelen van beleid dat zowel de groei van de sector ondersteunt als de risico's beheert²⁴. De SER dringt bij de Minister van Financiën erop aan dit aspect in overweging te nemen.

Daarnaast biedt de OECD uitgebreide inzichten in het bevorderen van investeringen en het stimuleren van economische groei. Documenten zoals de '*OECD Guidelines for Multinational Enterprises*' bieden principes en standaarden voor verantwoord zakelijk gedrag, die relevant zijn voor de ontwikkeling van een ethisch en duurzaam regelgevingskader voor online gokken²⁵.

De uitbreiding van de LBI met faciliteiten voor de sector kansspelen op afstand heeft de potentie om significante economische voordelen voor Curaçao te genereren. Echter, om de effectiviteit van deze maatregel te waarborgen, is het essentieel om kritisch te evalueren hoe deze in de praktijk zal worden geïmplementeerd en om mogelijkheden voor verbetering te identificeren. Door internationale best practices en richtlijnen te integreren in beleid, kan Curaçao een gunstig klimaat creëren voor investeringen in online gokken, terwijl tegelijkertijd wordt gezorgd voor een hoge mate van consumentenbescherming en sociale verantwoordelijkheid. De fiscale faciliteiten hebben een aanzienlijke impact op de online gokindustrie, waaronder economische groei en jobcreatie. Technologische vooruitgang, zoals mobiele technologie en AI, stimuleert de inkomsten en innovatie binnen de sector. Om de effectiviteit van fiscale faciliteiten te verhogen, kunnen regelgevende kaders gericht op eerlijke en verantwoordelijke gokpraktijken essentieel zijn. Het balanceren van economische voordelen met potentiële maatschappelijke impact blijft evenwel een uitdaging.²⁶

De SER benadrukt het belang van het vinden van een balans tussen het stimuleren van de sector voor kansspelen op afstand en het adresseren van mogelijke negatieve effecten, zoals het verlies van belastinginkomsten, verstoring van de marktconcurrentie, en een toename van gokverslaving. De raad adviseert een doordachte aanpak, in lijn met aanbevelingen van de OECD en de Europese Commissie, voor het toekennen van fiscale voordelen aan online gokbedrijven. Dit houdt in dat de economische voordelen zorgvuldig moeten worden afgewogen tegen de potentiële risico's en ongewenste neveneffecten. Hierbij pleit de SER voor een beleid dat de gokindustrie op een verantwoorde manier reguleert en stimuleert, met oog voor het welzijn en de belangen van alle betrokken partijen.

²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014H0478>

²⁵ <https://mneguidelines.oecd.org/mneguidelines/>

²⁶ <https://marketbusinessnews.com/economic-impact-of-online-gambling/337481/>

2.2 Beoordeling van de effectiviteit

Bij de ontwikkeling van een verantwoorde aanpak voor de regulering van kansspelen op afstand is het belangrijk dat alle stakeholders betrokken worden bij dit proces, waaronder de overheid, de kansspelsector, de wetenschappelijke gemeenschap en maatschappelijke organisaties. Er moet rekening worden gehouden met de verschillende belangen van de stakeholders. De best practices uit andere landen kunnen worden bestudeerd en toegepast. Een verantwoorde aanpak voor de regulering van kansspelen op afstand is cruciaal om de potentiële negatieve gevolgen van deze sector te beperken.

De ambitie om Curaçao te positioneren als een vooraanstaand centrum voor de kansspelensector vereist een holistische benadering, waarbij fiscale aantrekkelijkheid niet slechts een voorwaarde is, maar een integraal onderdeel van een breder strategisch plan om een dynamisch en economisch aantrekkelijk klimaat te creëren. Dit plan omvat het aantrekken van een breed scala aan dienstverleners, waaronder softwareproviders, juridische, fiscale, en accountancydiensten, evenals een robuuste support chain bestaande uit affiliaties, aggregators, softwareontwikkelaars, en payment processors. Deze benadering weerspiegelt de succesvolle modellen van online kansspeljurisdicties als Mallorca en Barcelona, waar een combinatie van fiscale stimulansen, een sterke infrastructuur, consumentenbescherming, marktgroei en een open houding ten opzichte van innovatie en technologie tot bloeiende economische ecosystemen heeft geleid²⁷.

De SER is van mening dat het creëren van een fiscaal aantrekkelijk klimaat verder gaat dan het simpelweg verlagen van belastingtarieven. Het omvat het bieden van duidelijke, voorspelbare, en gunstige fiscale voorwaarden die investeringen stimuleren, zoals belastingkredieten voor lokale dienstverlening, incentives voor R&D, en gunstige regelingen voor intellectueel eigendom. Deze maatregelen moeten worden afgestemd op de specifieke behoeften van de kansspelensector en de bredere technologische industrie, om zo innovatie te stimuleren en duurzame groei te ondersteunen.

De SER stelt nadrukkelijk dat naast fiscale maatregelen de ontwikkeling van een ondersteunende infrastructuur cruciaal is. Hierbij kan worden gedacht aan de oprichting van verzamelkantoren en flexibele werkplekken die start-ups en kleine ondernemingen faciliteren, evenals het aanbieden van 'seed funding' en 'grants' om de initiële ontwikkelingsfase te overbruggen. Sandbox-regelingen spelen ook een sleutelrol door bedrijven de mogelijkheid te bieden om innovatieve producten en diensten te testen binnen een gereguleerde omgeving, waardoor de weg wordt vrijgemaakt voor technologische vooruitgang en nieuwe bedrijfsmodellen. De sleutel tot het succes van Curaçao zal liggen in het vermogen om een ecosysteem te creëren dat niet alleen fiscaal aantrekkelijk is, maar ook rijk is aan mogelijkheden voor samenwerking en innovatie. Dit betekent het aantrekken en ondersteunen van een breed scala aan dienstverleners die allemaal bijdragen aan een dynamische en innovatieve sector. Het voorbeeld van Mallorca en Barcelona toont aan dat een dergelijk ecosysteem niet alleen de lokale economie stimuleert, maar ook een magneet kan worden voor internationaal talent en investeringen. De ontwikkeling van een dergelijk ecosysteem kan bovendien significante spin-off effecten genereren, waarbij groei en innovatie binnen de online gokindustrie positieve bijdragen leveren aan andere sectoren van de Curaçaose economie. Dit draagt bij aan een grotere economische diversiteit en veerkracht. De doeltreffendheid van de aanbevolen beleidsmaatregelen hangt in grote mate af van het vermogen van Curaçao om een omgeving te scheppen die niet alleen fiscaal voordelig is, maar ook innovatie en economische groei stimuleert. Door een veelomvattende strategie te implementeren die verder reikt dan louter belastingvoordelen, kan Curaçao zich ontwikkelen tot een voortrekkersrol binnen de kansspelensector, wat de basis legt voor een welvarende en duurzame economische toekomst. De effectiviteit van de voorgestelde maatregelen zal uiteindelijk worden bepaald door de mate waarin Curaçao een omgeving kan creëren die zowel fiscaal aantrekkelijk is als bevorderlijk voor innovatie en economische groei. Door een geïntegreerde aanpak te hanteren die verder gaat dan belastingverlagingen alleen, kan Curaçao zich positioneren als een toonaangevend centrum voor de kansspelensector en daarmee een bloeiende en duurzame economische toekomst veiligstellen.

²⁷ Directorate General for the Regulation of Gambling (<https://www.ordenacionjuego.es/en/normas-vigor>)

3. Knelpunten en aandachtspunten

3.1 Internationale perspectieven op fiscale en regelgevende strategieën voor online gokken

De effectiviteit van fiscale en regelgevende benaderingen voor online gokken is een complex onderwerp, gezien de snelle ontwikkelingen in de technologie en de internationale aard van het internet. Deze standpunten verdienen, naar het oordeel van de SER, meer aandacht dan louter de fiscale voordelen die de onderhavige concept uitvoeringsregeling biedt, omdat ze een breder spectrum van maatschappelijke en economische implicaties behelzen die essentieel zijn voor een duurzame ontwikkeling op lange termijn. Er wordt specifieke bezorgdheid geuit over het risico dat fiscale faciliteiten kunnen leiden tot aanzienlijke verliezen aan belastinginkomsten, verstoringen in de marktconcurrentie, en een verhoogde kwetsbaarheid voor witwassen van geld en financiering van terrorisme. De SER benadrukt het belang van een prudente aanpak bij het voorliggende conceptlandsbesluit en de implementatie van fiscale stimuleringsmaatregelen voor de kansspelindustrie. Dit vereist een zorgvuldige afweging van de economische voordelen tegenover de risico's voor de fiscale gezondheid en de integriteit van het financiële systeem van het land.

In reactie op deze uitdagingen hebben internationale instanties hun aanbevelingen gepresenteerd om een effectieve en duurzame regulering van online gokactiviteiten te bevorderen.

Het IMF

Het IMF wijst op het potentieel verlies aan belastinginkomsten door de omvang van de illegale kanspelsector en door fiscale voordelen die aan kansspelaanbieders worden verleend.^{28,29,30} Dit benadrukt de noodzaak van een evenwichtige benadering in de regulering van de sector. Het IMF benadrukt ook de noodzaak van sterke regelgevende kaders en internationale samenwerking om belastingontduiking en witwassen via de online gokindustrie aan te pakken, waarbij een transparante en verantwoorde reguleringaanpak wordt bepleit. Ter mitigatie van deze risico's adviseert het IMF vervolgens een reeks maatregelen, waaronder strenge regulering van de kanspelsector, uitgebreide voorlichting en preventieprogramma's, en de beschikbaarheid van behandelingsopties voor gokverslaafden. Deze benadering beoogt niet alleen de economische voordelen van kansspelen te behouden, maar ook de bescherming van individuen en gemeenschappen tegen de potentieel schadelijke gevolgen.

Een dergelijke benadering moet niet alleen de economische voordelen van de sector maximaliseren, maar ook bescherming bieden tegen gokverslaving en de mogelijke negatieve sociale gevolgen. Deze standpunten van het IMF, waarmee de SER zich verenigt, benadrukken de complexiteit van het reguleren van de kanspelsector en het belang van zorgvuldige beleidsvorming. Voor landen die overwegen fiscale faciliteiten in te zetten ter stimulering van online kansspelen, suggereren deze adviezen de noodzaak van een evenwichtige benadering. Dit impliceert het zorgvuldig beoordelen van de economische stimulansen in relatie tot de potentiële risico's voor de samenleving en de overheidsfinanciën, met als doel het creëren van een duurzame en sociaal verantwoorde kansspelindustrie.

De (C)FATF

De bezorgdheid van de Financial Action Task Force (FATF) over het gebruik van kansspelen op afstand voor witwassen en terrorismefinanciering belicht een cruciaal aspect van de internationale inspanningen om financiële misdrijven te bestrijden. De FATF's aanbevelingen voor Customer Due Diligence (CDD), transactiemonitoring, en internationale samenwerking vormen essentiële componenten van een robuust regelgevingskader. De FATF heeft in 2019 richtlijnen uitgebracht voor een risico-gebaseerde benadering van de regulering van virtuele valuta's, die relevant zijn voor online gokken gezien het toenemende gebruik van

²⁸ IMF Article IV Consultation 2023, Curacao Kingdom of the Netherlands-Curaçao and Sint Maarten

²⁹ IMF, Malta Selected Issues, 2018

³⁰ IMF, Anti Money Laundering and Economic Stability – IMF Finance & Development Magazine | Dec 2018

digitale betalingen binnen deze sector. Deze richtlijnen benadrukken het belang van het identificeren en mitigeren van financiële risico's, waaronder witwassen en financiering van terrorisme.³¹ De SER erkent het belang van de FATF-aanbevelingen en benadrukt de noodzaak om deze maatregelen te implementeren. Dit draagt volgens de raad bij aan het waarborgen van de integriteit van de financiële systemen en het tegengaan van misbruik van online kansspelplatforms voor illegale doeleinden.

Om het regelgevingskader van Curaçao te verbeteren en internationale compliance te waarborgen, dringt de SER bij de Minister van Financiën erop aan de volgende stappen en aanbevelingen te overwegen:

- De Financial Intelligence Unit (FIU) en de GCB moeten worden versterkt in hun rol als toezichhoudende organen. Dit omvat het verbeteren van hun capaciteit en middelen om effectief toezicht te houden op naleving van AML-regelgeving en het handhaven van regels en voorschriften.
- De SER onderstreept de noodzaak van robuuste systemen voor effectief toezicht, met de toevoeging dat IT-governance en data-privacy (GDPR³²) van cruciaal belang zijn voor een integrale benadering van transparantie en veiligheid.
- De identificatie wetgeving op Curaçao moet worden gemoderniseerd om beter aan te sluiten bij internationale normen en praktijken. Dit omvat het herzien van vereisten voor klantidentificatie en het gebruik van technologieën voor digitale identificatie en verificatie, waardoor het proces efficiënter en effectiever wordt zonder afbreuk te doen aan naleving en veiligheid.
- Het is essentieel om een regelgevend kader te ontwikkelen dat flexibel en evenredig is aan de risico's waarmee de gaming industrie wordt geconfronteerd. Dit betekent dat regelgeving moet worden afgestemd op de aard en omvang van de activiteiten, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke risicoprofielen van verschillende spelers en transacties.
- Curaçao moet actief streven naar samenwerking op internationaal niveau om grensoverschrijdende financiële criminaliteit effectief aan te pakken. Dit omvat het uitwisselen van informatie en beste praktijken met andere jurisdicties, het deelnemen aan internationale samenwerkingsverbanden en het implementeren van relevante internationale standaarden en verdragen.

De aanbevelingen van de SER voor de online gokindustrie zijn nauw verweven met de richtlijnen en vereisten van de Caribbean Financial Action Task Force (CFATF) op het gebied van AML/CFT binnen de regio. Om de integriteit van de financiële sector te waarborgen en het vertrouwen van internationale partners en investeerders te behouden, is het essentieel dat beleid en regelgeving in lijn zijn met deze CFATF-normen. Hieronder volgt een geïntegreerd overzicht van de aanbevelingen, met specifieke verwijzingen naar de relevantie van CFATF-richtlijnen:

- Curaçao moet zijn wet- en regelgeving aanscherpen om te voldoen aan de CFATF AML/CFT-standaarden, met bijzondere aandacht voor de online gokindustrie. Dit omvat het opzetten van effectieve toezichts- en handhavingsmechanismen die de naleving van AML/CFT-verplichtingen door online gokbedrijven garanderen.
- Overeenkomstig de CFATF-aanbevelingen, moet Curaçao een risico gebaseerde benadering implementeren voor het toezicht op online gokactiviteiten. Dit betekent dat middelen worden gericht op gebieden met het hoogste risico op witwassen en terrorismefinanciering, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke risico's die de online goksector met zich meebrengt.

³¹ FATF (2019): Guidance for a Risk-Based Approach to Regulating Virtual Currencies.

³² <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/data-protection/data-protection-regulation/#:~:text=The%20GDPR%20lists%20the%20rights, his%20or%20her%20personal%20data>

- De transparantie binnen de online goksector moet worden verbeterd door eisen te stellen aan duidelijke eigendomsstructuren en het vergemakkelijken van toegang tot deze informatie voor toezichthouders. Dit sluit aan bij de CFATF-vereisten voor de identificatie van de uiteindelijk begunstigen.
- In lijn met de CFATF-richtlijnen, is het cruciaal dat Curaçao de samenwerking en informatie-uitwisseling zowel nationaal als internationaal versterkt. Dit betreft samenwerking tussen verschillende toezichthouders, wetshandhavinginstanties, en financiële inlichtingeneenheden, alsook met andere landen en internationale organisaties.
- Het bevorderen van opleiding en bewustwording over AML/CFT binnen de online gokindustrie en onder toezichthouders is essentieel. Dit zorgt ervoor dat betrokken partijen op de hoogte zijn van de risico's, de regelgeving en beste praktijken, in overeenstemming met CFATF-aanbevelingen.
- De effectiviteit van AML/CFT-maatregelen binnen de online goksector moet regelmatig worden beoordeeld. Dit proces moet aanpassingen toestaan op basis van nieuwe risico's en technologische ontwikkelingen, in lijn met de dynamische aanpak die door de CFATF wordt voorgestaan.
- Er dient nauw samengewerkt te worden met internationale organisaties en jurisdicties om beste praktijken uit te wisselen en gezamenlijk de uitdagingen op het gebied van AML/CFT binnen de online gokindustrie aan te pakken.

De SER is van mening dat door deze aanbevelingen te implementeren, Curaçao zijn commitment aan internationale normen voor AML/CFT kan bevestigen, het risico op misbruik van zijn online goksector voor financiële misdrijven kan verminderen en zijn reputatie als betrouwbare jurisdictie voor online gaming kan versterken.³³

De WTO

Hoewel specifieke beleidslijnen van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) voor fiscale faciliteiten aan online kansspelaanbieders ontbreken, verhelderen de algemene anti-discriminatieregels van de WTO het cruciale belang van eerlijke concurrentie tussen binnenlandse en internationale entiteiten. De SER onderstreept het belang van naleving van deze principes, waarbij wordt verzekerd dat fiscale faciliteiten die aan kansspelaanbieders op afstand worden aangeboden, niet discriminerend zijn. Dit bevordert een eerlijke en concurrerende markt, waarin bedrijven op basis van gelijkheid kunnen opereren en benadrukt de noodzaak van heldere regelgeving en overeenkomsten tussen landen om eerlijke en veilige gokomgevingen te waarborgen³⁴.

De EU

Bovendien hebben zowel de Raad van Europa als de Europese Unie initiatieven ondernomen om de regulering van kansspelen, inclusief online kansspelen, te standaardiseren. Deze richtlijnen en voorstellen voor wetgeving weerspiegelen een groeiend bewustzijn van de noodzaak om consumenten te beschermen, eerlijke concurrentie te bevorderen en criminaliteit te voorkomen binnen de kanspelsector. De SER ziet deze ontwikkelingen als positieve stappen naar een meer geharmoniseerde benadering van kansspelregulatie en moedigt de Minister van Financiën aan om deze internationale richtlijnen en best practices te overwegen in de vormgeving van eigen regelgeving.

³³ <https://www.cfatf-gafic.org/>

³⁴ https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm

In 2014 heeft de Raad van Europa richtlijnen geformuleerd voor het reguleren van gokactiviteiten, met de nadruk op het belang van effectieve regelgeving die consumentenbescherming biedt, eerlijkheid van spellen garandeert en bijdraagt aan het verminderen van de schadelijke gevolgen van gokverslaving. De negatieve impact van gokverslaving, waaronder productiviteitsverlies, familieproblemen en gezondheidskwesaties, benadrukt de noodzaak van een gezamenlijke inspanning om de schadelijke effecten van gokken doeltreffend en resultaatgericht aan te pakken. De richtlijnen van de Raad van Europa uit 2014 benadrukken het belang van maatregelen die consumenten beschermen, eerlijke spellen waarborgen en schade gerelateerd aan gokken voorkomen, met een focus op transparantie, verantwoordelijkheid en de bescherming van kwetsbare groepen.³⁵

De SER wil, in het verlengde van het bovenstaande, opmerken dat de Europese Commissie een voorstel heeft ingediend voor een richtlijn betreffende online gokdiensten. Dit voorstel streeft naar harmonisatie van de regelgeving binnen de EU om consumentenbescherming te verbeteren, fraude en witwassen tegen te gaan en de integriteit te waarborgen. Het erkent de grensoverschrijdende aard van online gokken en de noodzaak voor gecoördineerde actie op EU-niveau³⁶.

Verder heeft het Europees Parlement in 2020 een studie gepubliceerd over de sociale en economische impact van gokken. Deze studie benadrukt de noodzaak van een evenwichtige benadering in het regelgevingsbeleid, die niet alleen economische voordelen zoals werkgelegenheid en belastinginkomsten in overweging neemt, maar ook de sociale kosten, waaronder gokverslaving en de impact op gezinnen en gemeenschappen.³⁷

De WHO

De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft in 2018 aandacht besteed aan problematisch gokken en de gevolgen ervan. In een rapport over kansspelen uit 2018 wordt gewezen op de gezondheidsrisico's van gokverslaving, waaronder mentale gezondheidsproblemen en de noodzaak voor effectieve interventie- en preventiestrategieën om deze uitdagingen aan te pakken³⁸. Een kritiek punt van zorg is de prevalentie van gokverslaving, die significant financiële, psychische en sociale problemen met zich mee kan brengen. Het bovengenoemde illustreert de breed erkende behoefte aan sterke, maar flexibele regelgevende kaders die internationale samenwerking bevorderen, de nieuwste technologische ontwikkelingen adresseren, en een evenwicht vinden tussen economische kansen en de bescherming van consumenten en de samenleving als geheel.

Nederland

Gambling Laws and Regulations Netherlands 2024³⁹ biedt tevens waardevolle inzichten en richtlijnen die essentieel zijn voor het vormgeven van een robuust regelgevend kader, afgestemd op internationale normen en praktijken. Het benadrukt de voortdurende inspanningen van Nederland om een veilige, verantwoorde en transparante gokomgeving te creëren, waarbij de nadruk ligt op het beschermen van consumenten en het tegengaan van illegale activiteiten binnen de sector.

³⁵ Council of Europe (2014): Guidelines on the Regulation of Gambling.

³⁶ European Commission (2022): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on online gambling services (recast). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0227&from=EN>

³⁷ European Parliament (2020): Study on the social and economic impact of gambling.

³⁸ The World Health Organisation (2018): Public health implications of excessive use of the internet and other communication and gaming forms.

https://www.who.int/substance_abuse/activities/addictive_behaviours/en/

³⁹ <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/netherlands>

Samenvattend erkent de SER de complexiteit van het reguleren van kansspelen op afstand en het belang van internationale samenwerking en naleving van bestaande richtlijnen. Door de aanbevelingen van internationale organisaties zoals de CFATF, WTO, WHO, de Raad van Europa, en de Europese Unie te integreren, kunnen landen effectieve regelgevende kaders ontwikkelen die niet alleen economische voordelen bevorderen, maar ook de risico's van witwassen, terrorismefinanciering, en andere vormen van misbruik minimaliseren. De beoordeling van de effectiviteit van regelgeving en beleid rondom online gokken vereist, naar het oordeel van de SER, een holistische benadering die rekening houdt met zowel de economische voordelen als de sociale en gezondheidsrisico's. De genoemde bronnen benadrukken de noodzaak voor sterke, coherente, en internationaal gecoördineerde regelgevende kaders die de integriteit van de gokindustrie waarborgen, consumenten beschermen, en bijdragen aan de preventie van gok gerelateerde problemen.

De SER adviseert de Minister van Financiën met klem om in de verdere uitwerking en implementatie van het beleid nadrukkelijk rekening te houden met de hierboven besproken kaders en richtlijnen.

3.2 Het balanceren van economische groei met sociale bescherming

De Curaçao Gaming Control Board heeft richtlijnen uitgevaardigd over de substantiële aanwezigheidseisen voor licentiehouders, wat wijst op de noodzaak van een sterke lokale verankering van kansspel-aanbieders.⁴⁰ Dit is essentieel voor effectief toezicht en regulering, maar stelt ook eisen aan de infrastructuur en juridische kaders⁴¹ in Curaçao om internationaal concurrerend te blijven. In het kader van de huidige discussies over de regulering van online kansspelen op afstand in Curaçao, en in het bijzonder de fiscale faciliteiten die daarmee gepaard gaan, is het belangrijk om de sociale implicaties van gokken te overwegen, waaronder gokverslaving, omdat gokverslaving leidt tot ontwrichting binnen gezinnen en gemeenschappen, zowel op sociaaleconomisch als sociaal-maatschappelijk vlak. Ter voorkoming van een mogelijk in stilte groeiende kansspelverslaving in de Curaçaose samenleving, werkt de GCB nauw samen met de stichting Fundashon pa Maneho di Adikshon (FMA)⁴². In het licht van de huidige omstandigheden is het onontbeerlijk dat de SER beschikt over recente, nauwkeurige en betrouwbare gegevens die een waarheidsgetrouw inzicht verschaffen in de mate van deelname aan kansspelen binnen de samenleving. Onderzoeken⁴³ hebben aangetoond dat gokverslaving significante negatieve gevolgen kan hebben voor individuen en samenlevingen, maar helaas is de beschikbare data over gokverslavingsproblematiek op Curaçao zeer beperkt.

In het licht van de aanzienlijke lacunes in de huidige dataset en de potentieel verstrekkende gevolgen van gokverslaving, manifesteert zich een urgente noodzaak voor een uitgebreidere en meer representatieve onderzoeksinspanning. Dit is essentieel om een diepgaand en genuanceerd inzicht te verkrijgen in de dynamiek en de omvang van gokverslaving. Het onderzoek zou zich moeten richten op

⁴⁰ Curaçao Gaming Control Board (2023): Guidance on the Substance Requirements for License Holders. <https://www.gamingcontrolcuracao.org/responsible-gaming>

⁴¹ National Ordinance Curacao Casino Sector (AB 1999, No. 97), covers land-based casinos
Lottery Ordinance 1909 (AB 1965, No. 85, z.g.), covers games of numbers lotteries
Lottery Ordinance 1909, covers the Goods Lottery
National Ordinance Games of Hazard II 1988, covers Bingo, Bon ku Né, and others
National Ordinance on the National Lottery 1949 (PB 1965, No. 122, z.g.), covers the National Lottery
Online Gaming National Ordinance on Offshore Games of Hazard (P.B. 1993, No. 63), covers online gambling
The National Ordinance on Identification When Rendering Services (LID)
The National Ordinance on the Reporting of Unusual Transactions (LMOT)
Regulations for Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism 2016
Regulations for Card Games 2016
Regulations for Live Bingo Operations 2016
GCB-License Regulation on Sports Betting 2013
GCB-Guideline Responsible Gaming 2012

⁴² <https://www.youtube.com/watch?v=SsijGceg9cq>

⁴³Onder andere: <https://changesgqz.nl/verslavingen/gokverslaving/gevolgen/>;
<https://www.apa.org/monitor/2023/07/how-gambling-affects-the-brain> en
<https://www.uclahealth.org/news/gambling-addiction-can-cause-psychological-physiological-health-challenges>

het volledig in kaart brengen van de omvang van gokverslavingsproblematiek op Curaçao, met inzicht in de verschillende risicogroepen en de bredere economische impact. De GCB heeft in 2023 een onderzoek naar de gokproblematiek op het eiland geïnitieerd⁴⁴. De raad prijst de actie van de GCB om dit onderzoek te laten verrichten en spoort de GCB aan om de resultaten spoedig te delen. Deze bevindingen zijn van fundamenteel belang, zoals onderstreept in de 'Guidance on the Substance Requirements for License Holders', om een verantwoord beleid te kunnen vormgeven. Bovendien zijn deze gegevens onontbeerlijk voor de Curaçaose overheid om doeltreffend beleid te formuleren, zoals vermeld in het onderhavige conceptlandsbesluit. Het is van belang dat beleidsmakers de sociale kosten die met gokken gepaard gaan niet uit het oog verliezen.

De inzet van de Stichting Belangenbehartiging Gedupeerden Online Kansspelen (SBGOK)⁴⁵ voor het bevorderen van transparantie en het beschermen van spelers onderstreept het belang van een holistische benadering van regelgeving, die zowel de economische voordelen als de potentiële risico's voor de samenleving in acht neemt.⁴⁶ Enkele concrete maatregelen die kunnen worden genomen om een verantwoorde aanpak te ontwikkelen, zijn volgens de SER:

- Invoering van een licentiesysteem voor kansspel aanbieders op afstand;
- Implementatie van strenge due diligence-vereisten voor kansspel aanbieders;
- Beperking van het aantal online kansspellicenties;
- Invoering van stortingslimieten voor spelers;
- Verplichte voorlichting en preventie over gokverslaving;
- Financiering van onderzoek naar de problematiek van gokverslaving, en;
- Aanbieden van hulp en behandeling voor gokverslaafden.

De SER dringt er bij de Minister van Financiën op aan om de eerdergenoemde punten zorgvuldig in overweging te nemen en deze in verdere besluitvormingsprocessen mee te nemen.

3.3 Preferentie voor huur in plaats van investering

Het valt de SER op dat in de online kansspelindustrie de voorkeur uitgaat naar huren boven investeren om verschillende redenen die inherent zijn aan de aard van hun bedrijfsmodel. Deze sector is sterk gebaseerd op online operaties en technologie, waardoor fysieke aanwezigheid minder cruciaal is. Hierdoor vinden bedrijven het vaak niet nodig om te investeren in het bezitten van een eigen pand, wat gepaard gaat met vastigheid en formele verplichtingen. Een huurovereenkomst biedt namelijk meer flexibiliteit en modulariteit, wat beter aansluit bij de dynamische en snel evoluerende aard van de online kansspel industrie. Bedrijven kunnen gemakkelijk schalen en aanpassen aan veranderende behoeften zonder vast te zitten aan langdurige investeringen in vastgoed. Bovendien maakt het huren van faciliteiten het mogelijk voor bedrijven om zich te concentreren op hun kernactiviteiten zonder afleidingen van het beheren van vastgoed.

Het is ook belangrijk op te merken dat het wereldwijd een trend is geworden voor bedrijven om minder vastgoed op hun balans te hebben, aangezien vastgoed vaak wordt gezien als een activiteit die beter kan worden uitbesteed aan private equity firma's. Dit helpt bedrijven om flexibeler te blijven en hun kapitaal efficiënter in te zetten. Bedrijven in de online kansspel industrie blijven profiteren van de voordelen van het huren van faciliteiten, maar zorgen er tegelijkertijd voor dat ze strategisch omgaan met hun vastgoedbehoeften. Het is naar het oordeel van de SER essentieel om flexibele huurovereenkomsten te sluiten die passen bij de groei en evolutie van het bedrijf, terwijl tegelijkertijd wordt gekeken naar mogelijkheden om operationele kosten te optimaliseren en kapitaal vrij te maken voor kernactiviteiten en groei-initiatieven.

⁴⁴ https://www.casinonieuws.nl/online/gcb-curacao-onderzoek-naar-gokproblematiek/?series_page=9&series_order=DESC

⁴⁵ <https://sbgok.org/>

⁴⁶Bezwaar SBGOK tegen artikel 1.3 sub c, ontwerp-LOK.

De SER heeft verder geconstateerd dat in de snelgroeïende online gokindustrie flexibiliteit en schaalbaarheid van bedrijfsmodellen een cruciale rol spelen. De mogelijkheid om snel aan te passen aan marktveranderingen en technologische innovaties is van groot belang voor bedrijven die actief zijn in deze sector. Een flexibele benadering van bedrijfsvestiging, zoals het gebruik van huurovereenkomsten voor kantoorruimtes, kan bedrijven de wendbaarheid bieden die nodig is om te floreren in een constant evoluerende markt. Daarnaast is de ondersteuning van een robuuste infrastructuur en diensten van onmisbare waarde. Verzamelkantoren, die zowel startups als gevestigde ondernemingen huisvesten, spelen een sleutelrol in het ondersteunen van de sector. Deze faciliteiten kunnen niet alleen bijdragen aan een verhoogde operationele efficiëntie, maar ook een omgeving creëren die innovatie en samenwerking stimuleert. Dit is vooral belangrijk in een industrie waar voortdurende vernieuwing en het snel kunnen inspelen op nieuwe kansen cruciaal zijn voor succes.

Door deze elementen te integreren in hun bedrijfsstrategieën, kunnen bedrijven in de online gokindustrie hun concurrentiepositie versterken, efficiënter opereren en een cultuur van innovatie bevorderen die essentieel is voor hun voortdurende groei en ontwikkeling. Bij het faciliteren van de online gokindustrie via fiscale voordelen, kan de preferentie voor huur boven investering in eigendommen een belangrijke overweging zijn. Deze trend kan volgens de SER zowel positieve als negatieve implicaties hebben voor de economische ontwikkeling en de duurzaamheid van de sector. Door een evenwichtige benadering te hanteren die zowel de flexibiliteit van huur als de stabiliteit van investeringen in eigendommen erkent, kan Curaçao een omgeving creëren die bevorderlijk is voor de groei en duurzaamheid van de online gokindustrie. Dit vereist een zorgvuldige afweging van beleidsmaatregelen die de sector ondersteunen, terwijl tegelijkertijd wordt gezorgd voor economische ontwikkeling en sociale welvaart.

Om de voordelen van huur te maximaliseren en de nadelen te minimaliseren, geeft de SER het volgende in overweging:

- Door flexibele leaseopties te bieden, kunnen bedrijven profiteren van de benodigde operationele flexibiliteit zonder zich te binden aan langdurige financiële verplichtingen.
- Het aanbieden van stimulansen voor investeringen in of de ontwikkeling van bedrijfseigen faciliteiten kan bedrijven aanmoedigen om op lange termijn in de lokale economie te investeren.
- Het ontwikkelen van gespecialiseerde bedrijventerreinen of technologieparken met gunstige huurvoorwaarden kan bedrijven ondersteunen bij hun groei en ontwikkeling met de optie voor publiek-private partnerschappen (PPP)⁴⁷.
- Duidelijke regelgeving en richtlijnen voor huurcontracten in de online gokindustrie kunnen bedrijven helpen beschermen tegen onvoorzienbare kosten en zorgen voor stabiliteit in hun operationele uitgaven.

3.4 Kosten van gokvergunningen

Curaçao staat bekend als een cruciaal centrum binnen de wereld van online gokken⁴⁸. Onder de vier volledige licentiehouders bevinden zich naar schatting zo'n 5.000 sub licentiehouders.⁴⁹ Deze sub licentiehouders zijn vaak verantwoordelijk voor meer dan één online casino of wedwebsite. Rapporten suggereren dat ongeveer 40% van alle online goklicenties geregistreerd zijn op Curaçao.⁵⁰ Omdat de rapportage over online gokbedrijven in deze jurisdictie vrij beperkt is, is het moeilijk om precies te schatten hoeveel e-gaming bedrijven er daadwerkelijk actief zijn, maar er wordt aangenomen dat er ten minste 12.000 online casino's, sportsbooks en wedwebsites actief zijn via Curaçao (veel van deze zullen worden beheerd door hetzelfde bedrijf).

⁴⁷ Publiek-private partnerschappen (PPP) verwijzen naar samenwerkingsverbanden tussen overheidsinstanties en de private sector, gericht op de financiering, bouw, renovatie, exploitatie, of het beheer van een project of dienst die traditioneel binnen de publieke sector valt. Bij de ontwikkeling van gespecialiseerde bedrijventerreinen of technologieparken bieden PPP's een mechanisme om zowel publieke als private middelen en expertise effectief te combineren, met als doel economische groei en innovatie te stimuleren.

⁴⁸ <https://www.xace.ca/payments/curacao-online-gambling-statistics-2022>

⁴⁹ <https://knipselkrant-curaçao.com/blog-koninkrijksbelangen-sublicenties/>

⁵⁰ <https://www.onlinepokerreport.com/57918/curacao-online-gambling-new-regulator/>

Dit ondanks de recente uitdagingen en de dalende internationale reputatie van het eiland. De strategische inzet en expertise van Curaçao op het gebied van online kansspelen blijven een belangrijke pijler voor de sector, wat het eiland een onverminderd relevante speler maakt op het wereldtoneel van digitale gokindustrieën. Dit wordt door de SER erkend. Een kritisch punt van overweging voor potentiële nieuwe aanbieders en bestaande operatoren zijn de vergunningskosten die door de regelgevende instanties worden opgelegd. Het aantrekken van management en/of aandeelhouders van gokbedrijven naar Curaçao wordt niet primair gedreven door de hoge vergunningskosten, die overigens niet significant hoger zijn dan die in andere jurisdicties zoals Malta⁵¹ en Estland⁵⁴, maar eerder door de laagdrempelige procedures voor het verkrijgen van een gokvergunning (sublicense). Curaçao staat bekend om zijn snelle en efficiënte vergunningsproces, waarbij weinig rapportage en overleg nodig is, en de kosten relatief lager zijn in vergelijking met andere jurisdicties. Dit maakt het eiland aantrekkelijk voor bedrijven die zich richten op spelersmarkten waar regulering minder stringent is. Dienstverleners aan vergunninghouders, zoals payment processors en software providers, beschouwen Curaçao dan ook als een gerenommeerde jurisdictie om zaken te doen.

De SER is zich ervan bewust dat de Minister van Financiën ernaar streeft dat Curaçao zich blijft positioneren als een aantrekkelijk knooppunt voor internationale e-gaming bedrijven. Echter, de complexiteit en het gebrek aan duidelijkheid in de kostenstructuur van de vergunningen kunnen als ontmoedigend worden ervaren door nieuwe partijen die de markt willen betreden. Het vereenvoudigen en verduidelijken van deze kostenstructuur zou kunnen bijdragen aan het aantrekkelijker maken van Curaçao voor toekomstige investeerders en ondernemers in de e-gaming sector.

De SER kan enigszins begrip opbrengen voor het feit dat vergunningskosten een essentieel onderdeel vormen van de operationele afwegingen voor elk kansspelbedrijf dat zijn diensten wil aanbieden. Wanneer deze kosten echter buitensporig zijn, kan dit niet alleen de diversiteit en groei van de industrie belemmeren, maar ook de mogelijkheid voor Curaçao om te profiteren van de innovatie en investeringen die deze bedrijven met zich meebrengen. De complexe aard van de kostenstructuur kan het voor nieuwkomers bemoeilijken om te navigeren binnen de regelgevende omgeving, waardoor de drempel om de markt te betreden hoger wordt.

Aangezien de SER kennis heeft van de ambities van de Minister van Financiën, vindt hij dat deze situatie om bijzondere aandacht vraagt, aangezien Curaçao anders het risico loopt om achter te blijven bij concurrerende jurisdicties die mogelijk een meer gestroomlijnde kostenstructuur bieden. Voorbeelden zoals Malta⁵¹ (de duurste), Isle of Man⁵², en recentelijk Gibraltar⁵³, evenals Estland⁵⁴, zijn, ondanks de hogere kosten, aantrekkelijker gebleken vanwege hun solide reputatie op het gebied van vergunningverlening. Het is de moeite waard om te overwegen ook naar landen te kijken die online gokken op een effectieve manier reguleren en mogelijk vergunningen eisen voor bedrijven om hun spelers te bedienen en/of belasting af te dragen. Voor Curaçao zou het sluiten van bilaterale verdragen met dergelijke landen een interessante optie kunnen zijn, waarbij bijvoorbeeld een 'withholding tax' wordt toegepast op spelers die op Curaçaose gokwebsites spelen. Dit soort overeenkomsten zou de weg kunnen effenen voor Curaçao om haar positie te versterken als aantrekkelijke bestemming voor kansspelbedrijven, terwijl het ook de internationale samenwerking en regelgeving naleving bevordert.

De SER wil, in het verlengde van het bovenstaande, adviseren om de volgende overwegingen in acht te nemen bij een eventuele herbeoordeling:

- Het waarborgen van een veilige en eerlijke gokomgeving is cruciaal. Dit omvat het beschermen van consumenten tegen oneerlijke praktijken en het voorkomen van gokverslaving. Internationale best

⁵¹ <https://www.mga.org.mt/>

⁵² <https://www.gov.im/about-the-government/statutory-boards/gambling-supervision-commission/>

⁵³ <https://www.gra.gi/>

⁵⁴ <https://www.emta.ee/>

- practices laten zien dat een effectief regelgevend kader, inclusief passende vergunningskosten, essentieel is voor het bereiken van deze doelen.
- De hoogte van de vergunningskosten kan een significante impact hebben op zowel de gokindustrie als de overheidsinkomsten. Een zorgvuldige afweging is nodig om te zorgen dat de kosten niet zo hoog zijn dat ze innovatie of marktdeelnemers belemmeren, maar ook niet zo laag dat ze onvoldoende middelen genereren voor toezicht en regulering.
 - Met de globalisering van de gokmarkt moeten vergunningskosten ook concurrerend zijn op internationaal niveau. Rekening moet worden gehouden met de kosten in andere jurisdicties om te voorkomen dat bedrijven zich in meer voordelige markten vestigen.
 - Het proces voor het vaststellen van vergunningskosten moet transparant en verantwoord zijn, met duidelijke criteria en procedures. Dit helpt bij het opbouwen van vertrouwen in het regelgevend systeem en zorgt ervoor dat kosten gerechtvaardigd en eerlijk zijn.

In het belang van het stimuleren van economische groei en het aantrekken van nieuwe bedrijven, acht de SER het daarom van belang dat Curaçao zijn vergunningskostenstructuur herzielt. Dit zou een strategische stap kunnen zijn om het eiland aantrekkelijker te maken als een hub voor de bloeiende en snel evoluerende online gokindustrie.

3.4.1 Argumenten voor herbeoordeling

Het belasten van online gaming bedrijven blijft wereldwijd een uitdaging, vaak gebaseerd op verouderde denkwijzen die teruggrijpen naar de traditionele offshore structuren. Er bestaat nog steeds onduidelijkheid over welke regels van toepassing zijn en welke regels zouden moeten gelden. Het is een grijs gebied, vooral omdat het spel wordt aangeboden door een entiteit naar Curaçaos recht, genoten door spelers in het buitenland, waarvan de overheid mogelijk ook aanspraak maakt op belastinginkomsten. Het streven naar een eerlijk 'level playing field' met homogene regels en een eerlijke verdeling van inkomsten is een uitdaging in een wereld waar grote economieën vaak de regels bepalen, waardoor er sprake is van oneerlijke concurrentie.

In dit verband zijn de volgende argumenten van belang:

- De online gokmarkt evolueert snel, met nieuwe technologieën en gokvormen. Herbeoordeling van vergunningskosten kan nodig zijn om deze veranderingen te weerspiegelen en effectief toezicht te houden.
- Verhoogde zorg voor gokverslaving en andere negatieve sociale gevolgen kan een herbeoordeling van de kosten rechtvaardigen, om meer middelen te genereren voor preventie, onderzoek en behandeling.
- Leren van de ervaringen in andere landen kan inzichten bieden voor het optimaliseren van vergunningskosten en regelgevingskaders.

De European Gaming and Betting Association (EGBA) benadrukt in haar rapport⁵⁵ de noodzaak voor een gedeelde verantwoordelijkheid tussen stakeholders in de online gokindustrie waarbij gebalanceerde en billijke vergunningskosten een eerlijk en competitief marktklimaat waarborgen. Dit pleidooi ondersteunt het argument voor het herbeoordelen van vergunningskosten als middel om innovatie en eerlijke concurrentie te stimuleren. De EGBA adviseert verder om vergunningskosten te structureren op een manier die innovatie stimuleert en kleine tot middelgrote ondernemingen (MKB's) niet buitenstluit, wat bijdraagt aan een dynamischer en competitiever marktklimaat. De Nederlandse Kansspelautoriteit (KSA)⁵⁶ beveelt onder andere aan om de vergunningskosten periodiek te herzien in het licht van marktontwikkelingen en de impact van deze kosten op zowel nieuwe als bestaande aanbieders te evalueren, met als doel het bevorderen van

⁵⁵ European Gaming and Betting Association (2020): Online gambling in the EU: A shared responsibility.

⁵⁶ <https://kansspelautoriteit.nl/>

een verantwoorde groei van de sector. Daarnaast benadrukt de UK Gambling Commission⁵⁷ het belang van een flexibele vergunningsstructuur die rekening houdt met de diversiteit binnen de industrie, wat kan helpen om een evenwichtig en eerlijk speelveld te creëren.

Malta is een vooraanstaande jurisdictie voor online gokbedrijven. De Malta Gaming Authority (MGA)⁴⁷ adviseert het implementeren van schaalbare vergunningskosten die afhankelijk zijn van de omvang en het type van de gokoperatie, wat de drempel voor markttoetreding kan verlagen en tegelijkertijd zorgt voor adequate regulering. Naar het oordeel van de SER heeft Curaçao de kans om baanbrekend te zijn in dit opzicht. Zolang grote economieën de spelregels bepalen, moeten jurisdicties zoals Curaçao zich scherp positioneren om aantrekkelijk te blijven. Gaming is een product van de voormalige offshore-industrie, waarbij bepaalde landen vergunningen aanbieden zonder zelf een lokale markt van spelers te hebben. Fiscale faciliteiten, zoals die in Curaçao, kunnen worden ingezet om de sector internationaal aantrekkelijk te maken, wat essentieel is voor het vestigen van bedrijven op Curaçao in plaats van op andere eilanden of in de landen waar de spelers zich bevinden. De directe impact op Curaçao is merkbaar, vooral in vergelijking met concurrerende jurisdicties. Deze eilanden hebben allemaal een stabiele en gerenommeerde gokindustrie, waarbij de opbrengsten voor de jurisdictie significant zijn. Malta is bijvoorbeeld enorm gegroeid dankzij de inkomsten uit deze sector, waardoor ze hun infrastructuur en onderwijs hebben kunnen verbeteren. Dit toont aan dat de gokindustrie een aanzienlijke economische bijdrage kan leveren aan een jurisdictie, zelfs als deze kleiner is dan andere concurrerende eilanden.

Volgens de SER staat de economische strategie van Curaçao met betrekking tot de online kansspel industrie derhalve op een keerpunt, waarbij de herbeoordeling van de vergunningskosten een cruciale rol speelt in het vormgeven van de toekomst. Ondanks dat Curaçao al bekend staat als een laagdrempelige jurisdictie voor het verkrijgen van vergunningen, is er behoefte aan vernieuwing van de kostenstructuur om de markt nog concurrerder te maken. Door de drempel voor het verkrijgen van een vergunning verder te verlagen, zou Curaçao een nog aantrekkelijker klimaat kunnen creëren voor nieuwe bedrijven. Dit zou niet alleen de concurrentie stimuleren, maar ook de kwaliteit van de dienstverlening in de sector kunnen verhogen, omdat meer spelers innovatieve en creatieve oplossingen zouden brengen om klanten te winnen en te behouden.

De reputatie van Curaçao als betrouwbare jurisdictie speelt een cruciale rol in het aantrekken van internationale bedrijven. Een transparante, rechtvaardige en competitieve vergunning structuur zou het vertrouwen van potentiële kansspelersaanbieders in het lokale systeem kunnen versterken. De combinatie van regelgevende helderheid en gunstige operationele omstandigheden zou Curaçao kunnen positioneren als een leider in de industrie, waardoor de integriteit en aantrekkelijkheid van de jurisdictie worden verhoogd voor bedrijven die op zoek zijn naar een legale en stabiele omgeving.

De SER benadrukt het belang van een zorgvuldige herziening van de licentiekosten, waardoor Curaçao een innovatief beleid kan voeren dat niet alleen de lokale economie een impuls geeft, maar ook zijn reputatie als vooraanstaande bestemming voor online gokbedrijven versterkt. Deze strategische benadering kan de weg vrijmaken voor een nieuwe fase van groei en ontwikkeling in deze cruciale sector van de Curaçaose economie, waarmee een toekomst van welvaart en vooruitgang wordt ingeluid.

3.4.2 Mogelijke opties voor herbeoordeling

Zoals aangegeven, biedt de hervorming van de vergunningsstructuur voor online kansspelen in Curaçao aanzienlijke mogelijkheden voor economische ontwikkeling en innovatie binnen de sector. Een herbeoordeling kan zich richten op verschillende sleutelgebieden om de aantrekkelijkheid van het eiland voor online kansspelbedrijven te vergroten en een eerlijker speelveld te creëren.

⁵⁷ <https://www.gamblingcommission.gov.uk/>

In aanvulling op een vereenvoudiging van de kostenstructuur zou de invoering van een gefaseerd vergunningensysteem kunnen worden overwogen die ondernemingen in staat stelt om hun bedrijfsmodel te schalen op een manier die hun groei ondersteunt. Startende bedrijven zouden kunnen beginnen met een betaalbare initiële vergunning, waardoor de initiële barrières voor markttoetreding worden verlaagd. Naarmate deze bedrijven groeien en hun inkomsten toenemen, kunnen zij overstappen op meer uitgebreide vergunningen, wat een flexibele aanpak biedt die past bij de dynamiek van de online kansspel markt.

Een ander innovatief voorstel zou, naar het oordeel van de SER, de invoering van kortingen op vergunningskosten kunnen zijn voor die bedrijven die bepaalde normen van verantwoord spelen naleven. Dit zou niet alleen ethisch verantwoord ondernemen in de sector bevorderen, maar ook zorgen voor een veiligere gokomgeving voor consumenten. Bedrijven die investeren in systemen om gokverslaving te voorkomen, eerlijke spellen aanbieden en zich inzetten voor de bescherming van hun klanten, zouden op deze manier erkend en beloond worden. Deze voorgestelde veranderingen weerspiegelen een diepgaand begrip van de behoeften van de industrie en zouden kunnen dienen om de positie van Curaçao als vooraanstaand centrum voor online kansspelen te versterken. Door een evenwicht te vinden tussen economische stimulering en verantwoordelijkheidsbesef, zou Curaçao niet alleen financiële voordelen kunnen oogsten, maar ook kunnen bijdragen aan een gezondere en meer verantwoorde kansspelindustrie op wereldschaal.

Herbeoordeling van de vergunningskosten voor online kansspelaanbieders in Curaçao kan volgens de SER een positieve impact hebben op de industrie. Een transparantere en competitieve vergunning structuur kan de concurrentie stimuleren, de belastinginkomsten verhogen en de reputatie, stabiliteit en betrouwbaarheid van de online kansspel sector versterken.

3.4.3 Betrekken van stakeholders

De sleutel tot een succesvolle herziening van de vergunningskosten voor online kansspelaanbieders in Curaçao ligt in de samenwerking tussen alle betrokken partijen. Het strategisch betrekken van stakeholders zoals kansspelaanbieders, regelgevende instanties, overheidsinstanties en zelfs consumentengroepen, is essentieel om een breed gedragen en effectief beleid te ontwikkelen.

Kansspelaanbieders hebben directe ervaring met de uitdagingen en kansen van de markt en kunnen waardevolle inzichten bieden in hoe de kostenstructuur hun bedrijfsvoering beïnvloedt. Hun bijdrage kan beleidsmakers helpen te begrijpen hoe verschillende tariefstructuren de bedrijfsgroei en markttoetreding kunnen bevorderen of belemmeren. Door naar hun perspectief te luisteren, kan een meer ondernemingsvriendelijke en tegelijkertijd verantwoordelijke vergunning structuur worden ontworpen.

Toezichthouders spelen een cruciale rol in het waarborgen van de integriteit van de kanspelsector. Zij hebben de taak om een evenwicht te vinden tussen het stimuleren van economische activiteit en het beschermen van de consument en de bredere samenleving tegen de risico's van gokgerelateerde schade. Hun expertise is onmisbaar bij het ontwikkelen van een vergunning structuur die zowel de bedrijfsgroei als de naleving van regelgeving ondersteunt. De overheid, als schepper van het beleidskader, moet een faciliterende rol spelen in dit proces. Door een open dialoog aan te gaan en ruimte te bieden voor reële input van alle belanghebbenden, kan de overheid ervoor zorgen dat de herziening van de vergunningskosten niet alleen de overheidsinkomsten maximaliseert, maar ook een duurzame en ethische groei van de online kansspel industrie bevordert.

Deze inclusieve benadering zorgt ervoor dat het herzieningsproces de uiteenlopende belangen afweegt en tot beleid leidt dat zowel recht doet aan de economische doelstellingen van Curaçao als aan de noodzaak voor verantwoord ondernemerschap in de kanspelsector. Door samen te werken, kunnen stakeholders bijdragen aan een robuuste en veerkrachtige online kansspel industrie die klaar is voor de toekomst.

De SER acht het relevant om een grondige vergelijking van de fiscale regelingen voor de online goksector in Curaçao met die in andere jurisdicties uit te voeren. De SER beveelt verder aan om te beoordelen of de investeringsvoorwaarden voor de online kansspelen sector significant verschillen van die voor andere economische sectoren. Dit zou helpen bij het waarborgen van een gelijk speelveld en het stimuleren van een eerlijke concurrentie.

Verder ziet de SER de volgende punten als essentieel:

- Het is van belang om de economische gevolgen van diverse vergunningskosten op zowel de sector als de overheidsfinanciën grondig te onderzoeken.
- Het introduceren van een flexibele vergunningsstructuur die de omvang, inkomsten, en het soort diensten van online gokbedrijven in acht neemt, verdient aanbeveling.
- Het actief betrekken van alle relevante partijen, waaronder gokbedrijven, consumentenbelangenorganisaties en gezondheidsspecialisten, in het evaluatieproces is van groot belang.

Voorts is de SER van mening dat de rechtvaardiging van het exclusief toekennen van belastingfaciliteiten aan de online kansspelen sector, en niet aan de onshore kansspelensector, nauwkeurig moet worden onderzocht. Dit omvat het evalueren van de effectiviteit van dergelijke faciliteiten in termen van het aantrekken van investeringen en het stimuleren van economische groei, alsook het beschouwen van de bredere sociale impact.

Tot slot raadt de SER aan dat de Sectordirecteur Fiscale Zaken zorgt voor een volledig en transparant overzicht van de verleende beschikkingen voor belastingfaciliteiten voor investeringen, conform de LBI. Dit zou bijdragen aan de transparantie en het vertrouwen in het fiscale systeem en als basis dienen voor verdere beleidsontwikkeling en evaluatie.

3.5 Ongunstige timing van voordelen

In de consultaties die de SER heeft uitgevoerd met stakeholders, zoals licentiehouders, kwam naar voren dat de timing van fiscale voordelen binnen de kansspelindustrie complexe uitdagingen met zich meebrengt. Er heerst vooral bezorgdheid over hoe deze voordelen aansluiten bij operationele processen en investeringskeuzes, evenals de bredere economische en sociale gevolgen. Onzorgvuldig gekozen momenten voor het invoeren of afschaffen van fiscale stimulansen kunnen leiden tot significante verstoringen in de sector. Dit benadrukt het belang van een strategische en doordachte aanpak bij het ontwikkelen van fiscaal beleid voor de kansspelindustrie, met als doel het creëren van een stabiele en voorspelbare omgeving. In het licht hiervan waarschuwt de SER ervoor dat prematuur aangekondigde fiscale voordelen bedrijven kunnen aanzetten tot het uitstellen van hun investeringen, terwijl een abrupte afschaffing van deze voordelen kan leiden tot onvoorziene verminderingen in investeringen, wat de stabiliteit van de industrie ondermijnt. Het op inconsistente of selectieve wijze toekennen van fiscale stimulansen kan oneerlijke concurrentie in de hand werken, waarbij voornamelijk nieuwe of kleinere spelers het onderspit delven. Het verstrekken van aanzienlijke fiscale prikkels zonder een heldere langetermijnvisie kan bovendien leiden tot budgettaire tekorten en de noodzaak voor toekomstige fiscale aanpassingen vergroten. Een weloverwogen en evenwichtig beleid is essentieel om deze risico's te mitigeren en een eerlijke, competitieve en duurzame sector te bevorderen.

In het licht van de voorgenomen uitbreiding van fiscale faciliteiten naar vergunninghouders onder de LOK, die vereisen dat bedrijven voldoen aan substance eisen, zoals het bezitten van een eigen kantoor, rijst de vraag naar de effectiviteit en timing van dergelijke voordelen. Het feit dat de voordelen pas kunnen worden genoten nadat de vergunning is verleend, terwijl bedrijven tegelijkertijd moeten voldoen aan de substance eisen, benadrukt een mismatch in timing die de bruikbaarheid en aantrekkelijkheid van de faciliteit kan beperken.

De SER stelt daarom voor om de timing en de voorwaarden, waaronder fiscale voordelen, in de kansspelindustrie worden verleend, nauwkeurig te heroverwegen. Dit is cruciaal om niet alleen de

ontwikkeling van de sector te bevorderen, maar ook om bredere economische en sociale doelstellingen te ondersteunen. Een aanpak die geleidelijk of voorwaardelijk is en eventueel flexibiliteit biedt aan bedrijven die zich nog in de vergunningsaanvraagfase bevinden, kan helpen de geuite zorgen te verlichten en tegelijkertijd investeringen en economische activiteit in de sector aan te moedigen.

Een evenwichtige strategie is noodzakelijk, waarbij zowel de onmiddellijke als de langetermijneffecten van fiscale stimulansen op de industrie en de gehele economie in overweging worden genomen. Door deze factoren grondig te evalueren, kan beleid worden geformuleerd dat de groei van de online gokindustrie op een duurzame en verantwoorde wijze stimuleert, met aandacht voor zowel de economische mogelijkheden als de potentiële risico's.

3.6 Beperkte afbakening van verzamelkantoren

3.6.1 Mogelijkheden

De fiscale voordelen onder de LBI bieden significante stimulansen voor ondernemingen binnen diverse sectoren, waaronder de online gokindustrie. Bij de implementatie ervan in het kader van verzamelkantoren voor online gokbedrijven rijzen er echter kritische vragen over de doeltreffendheid en afbakening van deze faciliteiten. De drempel voor investeringen lijkt generieus, maar kan een onevenredige impact hebben. MKB's, die de kern vormen van de nieuwe toetreders tot de online gokmarkt, vinden het mogelijk uitdagend om de minimale investering van NAF 5.000.000 te bereiken, waardoor het voordeel buiten hun bereik ligt. Een meer geschaalde benadering kan kleine bedrijven beter ondersteunen.

Hoewel vrijstelling van Inkomstenbelasting en Onroerendezaakbelasting aantrekkelijk zijn, kunnen ze bijdragen aan een korte termijn focus onder investeerders. Het beperken van de winstuitkering tot twee jaar na het boekjaar waarin de winst is gemaakt, kan leiden tot een kortzichtige investeringsstrategie die niet noodzakelijk bijdraagt aan lange termijn ontwikkeling en stabiliteit van de sector. De huidige regelgeving biedt onvoldoende duidelijkheid over de status en behandeling van verzamelkantoren binnen de gokindustrie. Dit gebrek aan duidelijkheid kan nieuwe investeringen ontmoedigen en bestaande ondernemingen beperken in hun groei en ontwikkeling. Een expliciete erkenning en regeling voor verzamelkantoren, met bijbehorende fiscale voordelen, zou de sector ten goede komen.

Hoewel de mogelijkheid tot verlenging in geval van overmacht een welkome flexibiliteit biedt, blijft de uitvoering ervan mogelijk bureaucratisch en onvoorspelbaar. Een helderder en meer gestroomlijnd proces voor het aanvragen van dergelijke verlengingen zou de investeringszekerheid kunnen verbeteren. De SER beveelt in dit kader aan om de drempel voor investeringen te verlagen of geschaalde voordelen te introduceren om kleinere ondernemingen beter te ondersteunen. Verder wordt in overweging gegeven de fiscale voordelen aan te passen om langetermijninvesteringen en -ontwikkeling te stimuleren, mogelijk door uitbreiding van de termijnen voor winstuitkering en belastingvrijstellingen. Duidelijke criteria en voordelen moeten verder worden vastgesteld specifiek voor verzamelkantoren binnen de online gokindustrie om investeringen te stimuleren en operationele helderheid te bieden. Processen voor het verkrijgen van fiscale voordelen, vooral in gevallen van overmacht, moeten worden gestroomlijnd om de bureaucratische last te verminderen.

De Internationale Vereniging voor Kansspelregelgevers (International Association of Gaming Regulators, afgekort IAGR) biedt, in dit kader, richtlijnen voor het opzetten van gok regulerende autoriteiten, die van cruciaal belang zijn voor de effectieve facilitering van verzamelkantoren. Deze richtlijnen benadrukken het belang van transparantie, integriteit, en samenwerking tussen regelgevende instanties en de industrie.⁵⁸

⁵⁸ International Association of Gaming Regulators (2020). Guidelines for Establishing the Gambling Regulatory Authority. <https://www.idnow.io/glossary/international-association-gaming-regulators/>

De SER erkent het potentieel van verzamelkantoren in de online gokindustrie in Curaçao als een strategisch middel om economische groei te stimuleren en de sector te versterken. Door de implementatie van fiscale voordelen kunnen deze verzamelkantoren aanzienlijk profiteren, wat bijdraagt aan zowel de verlaging van de instapkosten voor nieuwe bedrijven als het bevorderen van duurzame ontwikkeling binnen de lokale economie. De SER benadrukt het belang van een zorgvuldig ontworpen beleid dat deze fiscale voordelen begeleidt, om ervoor te zorgen dat ze de beoogde positieve impact hebben op de economie, terwijl ze tegelijkertijd de integriteit en duurzaamheid van de online goksector waarborgen. Door deze benadering kan Curaçao zijn positie als aantrekkelijke hub voor online gokbedrijven versterken en tegelijkertijd bijdragen aan de sociaaleconomische ontwikkeling van het land.

3.6.2 Voorwaarden

Voor de realisatie van fiscale voordelen binnen de context van verzamelkantoren in de online gokindustrie, stelt de SER voor om een reeks specifieke voorwaarden te overwegen. Een essentiële voorwaarde zou kunnen zijn dat verzamelkantoren een minimum aantal huurders moeten huisvesten die actief zijn binnen de online gokindustrie. Deze vereiste kan de vorming van een samenwerkingsgerichte en synergetische bedrijfsomgeving stimuleren, die innovatie en groei binnen de sector bevordert.

Digitale platforms kunnen bijdragen aan de naleving van fiscale regels, wat indirect relevant is voor het stimuleren van samenwerking en synergie binnen verzamelkantoren.⁵⁹ Verder is het van belang dat het kantorenpark voldoet aan een minimale oppervlakte-eis. Dit zorgt ervoor dat de faciliteiten adequaat zijn om de bedrijfsvoering van meerdere ondernemingen te ondersteunen, waardoor een professionele en efficiënte werkomgeving wordt gecreëerd. Een investeringsverplichting zorgt voor een toewijding aan langdurige ontwikkeling en onderhoud van de faciliteiten, wat de aantrekkelijkheid en duurzaamheid van de verzamelkantoren als vestigingsplaats voor online gokbedrijven verhoogt. Investeringsverplichtingen kunnen eventueel bijdragen aan het verhogen van het vertrouwen van investeerders en de ontwikkeling van bedrijfsfaciliteiten.⁶⁰ Tot slot moeten verzamelkantoren voldoen aan de substance vereisten van Curaçao, inclusief het aantonen van een adequate bedrijfsvoering. Dit verzekert dat de bedrijven niet alleen nominaal aanwezig zijn voor fiscale voordelen, maar een reële bijdrage leveren aan de lokale economie door middel van hun activiteiten, werkgelegenheid en bedrijfsinvesteringen.⁶¹

De SER beveelt in dit kader aan om een uitgebalanceerd en eerlijk stelsel van fiscale voordelen te implementeren dat niet alleen de groei van de online gokindustrie in Curaçao stimuleert, maar ook verantwoordelijkheid en duurzaamheid binnen de sector waarborgt. Deze strategie zal niet alleen bijdragen aan de sociaaleconomische ontwikkeling van Curaçao, maar ook zorgen voor een gezonde en competitieve markt voor online gok activiteiten, waardoor een evenwichtige groei wordt bevorderd die zowel de industrie als de maatschappij ten goede komt.

3.6.3 Beoordeling

Bij het overwegen van fiscale voordelen voor verzamelkantoren in Curaçao, onderstreept de SER het belang van een weloverwogen balans tussen de positieve stimulansen en mogelijke risico's. Deze benadering is cruciaal om een beleidskader te ontwikkelen dat niet alleen economische groei bevordert, maar ook duurzaamheid en maatschappelijk welzijn in acht neemt.

Het stimuleren van technologische innovatie en de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden is essentieel voor het scheppen van banen en het versterken van de lokale beroepsbevolking. Fiscale incentives voor verzamelkantoren kunnen Curaçao positioneren als een aantrekkelijk centrum voor zowel internationale als lokale online gokbedrijven, wat de economische diversificatie ten goede komt en de werkgelegenheid

⁵⁹ OECD (2019). The Role of Digital Platforms in the Collection of VAT/GST on Online Sales. OECD Publishing.

⁶⁰ World Bank (2020). Global Investment Competitiveness Report 2019/2020: Rebuilding Investor Confidence in Times of Uncertainty. World Bank Publications.

⁶¹ European Commission (2020). Aggressive Tax Planning Indicators - Final Report. European Union.

bevordert. Echter, de implementatie van dergelijke voordelen vereist een zorgvuldige afweging van de langetermijneffecten op de belastinginkomsten en de overheidsbegroting.

Een abrupte invoering of intrekking van fiscale faciliteiten kan de sector destabiliseren, terwijl selectieve of inconsistente toepassing oneerlijke concurrentie kan creëren. Het is daarom van belang om een evenwichtige en inclusieve benadering te hanteren, die zowel nieuwe als gevestigde bedrijven gelijke kansen biedt en oneerlijke praktijken voorkomt.⁶²

De SER adviseert een veelzijdige strategie die de volgende elementen omvat:

- Gestandaardiseerde vergunningsprocedures die eerlijkheid waarborgen en willekeur voorkomen.
- Een eerlijk belastingstelsel dat alle partijen gelijk behandelt, ongeacht hun grootte of marktpositie.
- Actief toezicht op anti-competitief gedrag en handhaving van regels die een gelijk speelveld garanderen.
- Het verlagen van markttoetredingsbarrières voor nieuwkomers, inclusief ondersteuning bij het vergunningsproces en toegang tot financiering.
- Stimulering van investeringen in technologie en innovatie die de sector ten goede komen.
- Strikte consumentenbeschermingsnormen die voor alle aanbieders gelden, om het consumentenvertrouwen te versterken.
- Regelmatige herziening van het regelgevend kader om het actueel en effectief te houden.

Door deze strategieën te implementeren, kan Curaçao een beleid voeren dat de online gokindustrie op een verantwoorde en duurzame wijze stimuleert, wat bijdraagt aan de algehele sociaaleconomische vooruitgang van het eiland.

⁶² UNCTAD (2018). World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies. United Nations

4. Conclusie

In de slotsom van de afwegingen omtrent het stimuleren van verzamelkantoren in de online gokindustrie door fiscale voordelen, erkent de SER het aanzienlijke potentieel van het onderhavige conceptlandsbesluit om de sector in Curaçao een impuls te geven. De introductie van dergelijke fiscale voordelen is cruciaal voor het aantrekken van investeringen, het bevorderen van economische groei, en het scheppen van nieuwe werkgelegenheid binnen deze levendige industrie. Echter, de SER benadrukt dat een zorgvuldige en weloverwogen implementatie noodzakelijk is om de voordelen te maximaliseren en tegelijkertijd potentiële risico's, zoals belastingverlies op korte termijn, misbruik van regelingen, en verstoring van de marktconcurrentie, te beperken.

Dit advies omvat de noodzaak van een transparant en solide regelgevingskader dat zowel de integriteit van de fiscale voordelen beschermt als een gelijk speelveld voor alle marktdeelnemers creëert. Hierbij wordt speciale aandacht gevraagd voor het opstellen van duidelijke criteria rondom de minimale vereisten voor verzamelkantoren en het naleven van de lokale substance-eisen.

De SER adviseert een integrale aanpak die de economische, sociale en juridische dimensies omarmt, met continue monitoring en evaluatie om de duurzaamheid en effectiviteit van het beleid te waarborgen. Deze aanpak moet gericht zijn op het stimuleren van de online gokindustrie op een manier die niet alleen de economische ontwikkeling bevordert, maar ook rekening houdt met het maatschappelijk welzijn en de rechtsstaat in Curaçao. Cruciaal hierbij is de nadruk op het verzamelen en analyseren van data. Het huidige gebrek aan data ondermijnt het vermogen om de volledige impact van de online gokindustrie op de economie en de samenleving te overzien. Een gedegen dataverzameling en -analyse zijn essentieel om beleidsbeslissingen te onderbouwen, risico's te identificeren en te beheersen, en om gerichte interventies te ontwerpen die de voordelen maximaliseren terwijl negatieve effecten geminimaliseerd worden.

Concluderend ziet de SER in het voorliggende conceptlandsbesluit een belangrijke kans voor Curaçao om zich te profileren als een vooruitstrevende speler in de online gokindustrie, mits dit beleid verantwoord en op duurzame wijze wordt uitgevoerd. Dit vereist een voortdurende afweging tussen het creëren van een aantrekkelijk bedrijfsklimaat en het waarborgen van sociale verantwoordelijkheid, door middel van heldere regelgeving, internationale samenwerking en een duurzame aanpak.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De Sectordirecteur Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën
De Directeur Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken

Bijlage 1: Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen⁶³

I. Wettelijke grondslag fiscale faciliteiten

Fiscale faciliteiten

Indien, ingevolge de LBI, voldaan wordt aan de daarin gestelde voorwaarden kunnen de volgende faciliteiten worden verleend:

- a. vrijstelling van de onroerendezaakbelasting;
- b. verminderd winstbelastingtarief van 3%;
- c. vrijstelling van invoerrechten op:
 - 1 materialen en goederen ten behoeve van de bouw en eerste inrichting van bedrijfspanden bestemd voor de uitoefening van een bedrijf;
 - 2 materialen en goederen bestemd voor de aanleg van wegen, de bouw van onroerende zaken en de aanleg of de bouw van gelegenheden tot vermaak en ontspanning ter bevordering van vreemdelingenbezoek en sociale woningen op de percelen grond voor type b bedrijven;
 - 3 bedrijfsmiddelen, ten behoeve van de eerste inrichting van een onderneming, die als bedrijf wordt aangemerkt, voor zover vaststaat dat de aanwending van die bedrijfsmiddelen tot het wezen van het bedrijf behoort;
 - 4 materialen en goederen, waaronder bedrijfsmiddelen, ten behoeve van de uitbreiding, verbetering of vernieuwing van type d' bedrijven en waarvan vaststaat dat de aanwending ervan tot het wezen van het bedrijf behoort;
- d. vrijstelling van inkomstenbelasting op dividenden en andere winstuitkeringen aan aandeelhouders en houders van andere op een deel van de winst rechtgevend bewijzen, waarvan ten genoeg van de Inspecteur der Belastingen wordt aangetoond, dat zij geheel afkomstig zijn van een bedrijf, welke is onderworpen aan het verminderde winstbelastingtarief.

Voorwaarden investeringen

De volgende type a, b, c, en d bedrijven kunnen indien zij voldoen aan de genoemde voorwaarden, in aanmerking komen voor de toepassing van de fiscale faciliteiten:

- a. een onderneming tot exploitatie van hotels of andere gelegenheden tot verblijf en ontspanning, waarvan de bouw en eerste inrichting een investering vergt van ten minste NAF 5.000.000, die aan ten minste tien in het lokale bevolkingsregister ingeschreven personen blijvend en voltijds werk zal verschaffen bij de aanvang van de bedrijfsactiviteiten en welke gericht is op de bevordering van het vreemdelingenbezoek;
- b. een onderneming die zich grondontwikkeling ten doel stelt, waarbij percelen braakliggende grond tot ontwikkeling worden gebracht, door het bouwrijp maken van de grond, het aanleggen van infrastructuur al dan niet in combinatie met de bouw van onroerende zaken, waarvan de ontwikkeling buiten de waarde van de grond een investering vergt van ten minste NAF 5.000.000 en welke gericht is op de bevordering van het vreemdelingenbezoek dan wel op sociale woningbouw;
- c. een industrie danwel een onderneming, niet zijnde een bedrijf als bedoeld in onderdelen a en b waarvan de oprichting een investering vergt van ten minste NAF 5.000.000 die aan ten minste tien in het lokale bevolkingsregister ingeschreven personen blijvend en voltijds werk zal verschaffen bij de aanvang van de bedrijfsactiviteiten en waarvan de activiteiten geheel of nagenoeg geheel zijn gericht op:
 1. onderzoek en ontwikkeling, ter zake van proces- of productinnovatie;
 2. lucht-, ruimte- en scheepvaart;
 3. onderwijs;
 4. gezondheidszorg;
 5. transport en logistiek;
 6. creatieve industrie;
 7. moderne landbouw en visserij;
 8. het opwekken alsmede het leveren van groene energie;
 9. informatie technologie;
 10. bosbouw;
 11. mijnbouw en delfstoffen;
 12. winning en distributie van water, rioolstelsel, afvalverwerking en sanering (herstel);

⁶³ P.B. 2016, no. 77. https://minfin.cw/wp-content/uploads/2022/10/20221025-Info-brochure-tax-Holiday_Ter-Publicatie-Briefhoofd.pdf

- 13. groot- en kleinhandel;
- 14. reparatie van motorvoertuigen en motorfietsen;
- 15. maatschappelijke dienstverlening;
- 16. cultuur, sport en recreatie;

de uitbreiding, verbetering of vernieuwing van een type a of c bedrijf, die een investering vergt van ten minste NAF. 5.000.000. De investerings- en oprichtingsvoorwaarden zijn niet van toepassing op de uitbreiding, verbetering of vernieuwing.