ECLI:NL:RBDHA:2026:9320

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	19-02-2026
Datum publicatie	23-04-2026
Zaaknummer	24/7614
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Kansspelheffing. Gratis bonustegoed. Bruto-spelresultaat. Het is de bedoeling van de wetgever geweest om een bonus als (belaste) inzet aan te merken. Contra legem toetsing niet toegestaan.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 24/7614

uitspraak van de meervoudige kamer van 19 februari 2026 in de zaak tussen

[eiseres] B.V., gevestigd te [vestigingsplaats] ([land]), eiseres

(gemachtigden: mr. J.L. Vissers en mr. S.H. van der Veldt),

en

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, verweerder

(gemachtigden: mr. S. Merhai en mr. R.G.J. Wildemors).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de aanslag kansspelheffing over het jaar 2022 ter hoogte van 245.542,65.

1.1. Verweerder heeft de aanslag over het jaar 2022 met het besluit van 28 februari 2023 opgelegd. Met het bestreden besluit van 23 juli 2024 (verzonden op 25 juli 2024) op het bezwaar van eiseres is verweerder bij die aanslag gebleven.

2. Verweerder heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift. Eiseres heeft op 24 november 2025 nog aanvullende gronden ingediend, dat is binnen de tiendagen-termijn. Op zitting is dit met partijen besproken. De rechtbank heeft besloten de aanvullende gronden bij de beoordeling te betrekken. Verweerder heeft aan het einde van de zitting aangegeven voldoende te hebben gereageerd en een nadere schriftelijke reactie niet meer nodig te vinden.

2.1. De rechtbank heeft het beroep op 2 december 2025 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: [naam] namens eiseres, de gemachtigden van eiseres en de gemachtigden van verweerder.

Beoordeling door de rechtbank

Waar gaat deze zaak over?

3. Eiseres is een aanbieder van kansspelen op afstand. Deze kansspelen bestaan uit online casinospelen. Eiseres heeft hiervoor een vergunning in de zin van artikel 31a, eerste lid, van de Wet op de kansspelen (Wok). Om te kunnen spelen op de website van eiseres heeft een speler een speelrekening nodig waar hij geld op kan zetten. Het saldo op de speelrekening vormt het speeltegoed dat kan worden ingezet. Eiseres biedt spelers ook de mogelijkheid om gratis speeltegoed te plaatsen. Dit speeltegoed bestaat uit: free spins, stortings-/welkomstbonussen, cashback bonussen, toernooiprijzen en free bets.

3.1. Over het jaar 2022 heeft eiseres aangifte kansspelheffing gedaan en zij heeft hiervoor het bruto-spelresultaat als heffingsmaatstaf gebruikt. Verweerder heeft de door eiseres gratis ter beschikking gestelde bonussen meegerekend bij het bruto-spelresultaat.

Wat vindt eiseres in beroep?

4. Volgens eiseres worden bonussen ten onrechte in de belastbare basis, het bruto-spelresultaat, van de kansspelheffing betrokken. Het moet bij de kansspelheffing gaan om een heffing over de daadwerkelijk gerealiseerde omzet. Bonussen worden ter beschikking gesteld uit de winst van de onderneming. Alles wat de speler wint met de inzet van het bonustegoed betekent verlies voor de aanbieder, omdat er nooit geld voor ontvangen is. Er wordt dus kansspelheffing geheven over fictieve omzet. Omzet die eiseres niet daadwerkelijk heeft gerealiseerd en waarvoor eiseres zelfs kosten heeft gemaakt. Het bruto-spelresultaat in het bestreden besluit is daarom te hoog, met als gevolg dat de geheven en reeds betaalde kansspelheffing te hoog is.

4.1.

Hoewel eiseres de stelling van verweerder kan volgen dat de wetgever beoogd heeft bonussen mee te laten tellen in het bruto-spelresultaat, om daarmee een prikkel weg te nemen bij kansspelaanbieders om ongelimiteerd bonussen te verstrekken, wijst zij erop dat in die gedachtegang van de wetgever een cruciale overweging mist. Een bonus vormt op zichzelf al deze prikkel. Als een kansspelaanbieder onbeperkt bonussen verstrekt, verdampt haar eigen winst. De overweging die de wetgever dus ten grondslag legt aan het betrekken van bonussen in het bruto-spelresultaat is daarom evident onvolledig. Het betrekken van de bonussen leidt bovendien tot een aantal niet overwogen gevolgen.

4.2. Eiseres stelt dat de memorie van toelichting verkeerd wordt uitgelegd. Bonussen zijn bedoeld als instrument voor kanalisatie van spelers van illegaal naar legaal aanbod. Met de kansspelheffing in deze vorm wordt de kanalisatiedoelstelling van 80% niet gehaald. De huidige kanalisatiegraad is zelfs gedaald tot 49%. De kloof tussen het legale en illegale aanbod neemt verder toe. Het legale aanbod verschraalt door toedoen van overregulering en een buitensporige en onevenredige belastingdruk, waardoor de beleidsdoelstellingen, als fundamentele pijlers onder de Wok, in het gedrang komen. Naar het oordeel van eiseres zijn deze omstandigheden niet ten volle verdisconteerd in de wet en toelichting. Toepassing van de wettelijke bepalingen is in strijd met de algemene rechtsbeginselen. De algemene belastingbeginselen moeten worden gezien als een uitwerking daarvan en hebben hier dus ook te gelden. Tenslotte stel eiseres dat er sprake is van strijd met het eigendomsrecht zoals neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de mens (EVRM).

Wat is het oordeel van de rechtbank?

5. De rechtbank beoordeelt in deze zaak of verweerder de door eiseres ter beschikking gestelde gratis speeltegoeden (de bonussen) mocht meetellen bij het bepalen van de hoogte van de kansspelheffing.

6. Eiseres heeft haar beroep buiten de daarvoor geldende termijn ingesteld. Eiseres heeft toegelicht dat in het bestreden besluit wordt gesproken over een voorlopige aanslag en dat het instellen van beroep tegen een voorlopige aanslag geen betekenis heeft als een definitieve aanslag al is opgelegd. Zodra eiseres van verweerder begreep dat dit de definitieve aanslag was en niet de voorlopige aanslag, heeft zij direct beroep ingesteld. Naar het oordeel van de rechtbank is hiermee sprake van een verschoonbare termijnoverschrijding. Verweerder heeft zich hiertegen niet verzet.

<u>De maatstaf van heffing</u>

7. De kansspelautoriteit legt onder de naam kansspelheffing een bestemmingsheffing op.1 Deze heffing is onder meer bedoeld als bijdrage aan de financiering van het toezicht op de kansspelsector en het beperken van de negatieve gevolgen van kansspelen (kansspelverslaving, criminaliteit, illegaliteit en inbreuken op consumentenbescherming).2

7.1. Als grondslag voor de kansspelheffing wordt aangehouden:

1°. het verschil tussen de ontvangen inzetten en de ter beschikking gestelde prijzen;

2°. hetgeen anders dan als inzet ontvangen is voor het geven van gelegenheid tot deelneming aan de kansspelen.3

7.2. Het begrip ontvangen inzetten is niet in de wet gedefinieerd. Uit de wetsgeschiedenis volgt echter dat tot de inzetten ook de speeltegoeden gerekend worden die de vergunninghouder de speler gratis ter beschikking stelt om mee te kunnen spelen (bonussen). Deze worden niet gerekend tot de prijzen, omdat zij door de speler niet te gelde kunnen worden gemaakt. Bij prijzen in natura ligt dit anders, omdat die ter vrije beschikking worden gesteld van de speler die deze bijvoorbeeld kan verkopen.4 De wetgever rekent gratis bonustegoed tot de ontvangen inzet, omdat hij wil voorkomen dat er een prikkel ontstaat om onbeperkt bonussen te verstrekken. De wetgever ziet bonussen als een belangrijke vorm van marketing van kansspelen op afstand en als onmisbaar voor een attractief legaal aanbod van kansspelen op afstand. Maar hij wil voorkomen dat spelers op kwetsbare momenten, bijvoorbeeld net na verlies van geld, persoonlijk worden verleid om toch door te spelen. Bonussen tellen daarom mee in

de omvang van het bruto-spelresultaat waarover belasting geheven wordt.5 Het was dus de bedoeling van de wetgever om gratis bonustegoed tot de ontvangen inzet te rekenen.

7.3. Eiseres stelt zich allereerst op het standpunt dat het moet gaan om een heffing over daadwerkelijk gerealiseerde omzet. Nu het inzetten van bonussen niet tot daadwerkelijke opbrengst voor eiseres leidt (zelfs een kostenpost is), kan volgens eiseres hierover geen kansspelheffing worden geheven. Dit betoog slaagt niet. Zoals deze rechtbank eerder heeft overwogen kan uit de tekst van de wet en uit de bedoeling van de wetgever niet worden afgeleid dat (alleen) over daadwerkelijke omzet geheven moet worden. Het is uitdrukkelijk de bedoeling van de wetgever geweest om een bonus als (belaste) inzet aan te merken. De wet(s)geschiedenis stelt ook geen andere eisen aan de herkomst van de door eiseres ontvangen inzet. Dat de speler de bonus eerder van de aanbieder heeft ontvangen, is dan ook niet relevant.6 De rechtbank ziet geen aanleiding om in onderhavige zaak anders te oordelen. De rechtbank overweegt voorts nog dat eiseres door een bonus bedrijfseconomisch bezien weliswaar geen inzet heeft ontvangen, maar dat de wetgever het begrip inzet bewust niet (enkel) bedrijfseconomisch heeft opgevat.7

Strijd met algemene rechtsbeginselen

8. De rechtbank stelt voorop dat de Wok een wet in formele zin is. Op grond van het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet mag de rechter een bepaling van een wet in formele zin niet aan algemene rechtsbeginselen, zoals het evenredigheidsbeginsel, toetsen. Wel is de rechter bevoegd om een (bepaling in een) wet in formele zin buiten toepassing te laten, indien sprake is van bijzondere omstandigheden die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever. Daartoe bestaat aanleiding, als die niet-verdisconteerde bijzondere omstandigheden tot gevolg hebben dat de toepassing van de wettelijke bepaling zozeer in strijd komt met algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht, dat die toepassing achterwege moet blijven. Het gaat dus om de vraag óf de wetgever aan de specifieke omstandigheden van het geval heeft gedacht. Heeft de wetgever hier niet aan gedacht, dan is het mogelijk om de wet toch aan rechtsbeginselen en ongeschreven recht te toetsen. Dat wordt contra legem (tegen de wet) toetsing genoemd. Als de wetgever het specifieke geval wel onder ogen heeft gezien, is contra legem toetsing niet toegestaan. In dat geval zou rechterlijke toetsing van de wet de afweging van de wetgever namelijk doorkruisen en geldt een toetsingsverbod.

9. Eiseres stelt dat met deze heffing de kanalisatiedoelstelling van 80% niet wordt gehaald. Naar het oordeel van de rechtbank heeft eiseres met wat zij heeft aangevoerd geen (bijzondere) omstandigheden aannemelijk gemaakt, die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever. De wetgever was zich ervan bewust dat bonussen een belangrijk instrument zijn in de concurrentie tussen legale en illegale aanbieders. De wetgever heeft er toch expliciet voor gekozen om bonussen tot de grondslag voor het bruto spelresultaat te rekenen om zo de prikkel te beperken om bonussen te verstrekken (zie ook overweging 7.2). Dat de beleidsdoelen van de kanalisatie in de praktijk niet worden gehaald, is tegen deze achtergrond onvoldoende om een wet in formele zin (contra legem) aan algemene rechtsbeginselen te toetsen. Uit de memorie van toelichting volgt ook niet dat deze beleidsdoelen van invloed waren op de beslissing om de bonussen tot de inzet te rekenen.8

10. Gelet op het voorgaande, slaagt het beroep van eiseres op de algemene rechtsbeginselen niet.

Schending van artikel 1 van het EP bij het EVRM

11. Eiseres stelt zich ook op het standpunt dat belastingheffing, waarbij het forfaitaire rendement hoger is dan het werkelijke rendement tot een inbreuk van artikel 1 EP jo. artikel 14 van het EVRM leidt, omdat er belasting wordt geheven over fictieve winsten.

11.1. Het is vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat met een heffing een inbreuk wordt gemaakt op artikel 1 EP.9 De rechtbank is van oordeel dat deze inbreuk toelaatbaar is. Uit rechtsoverwegingen 7 tot en met 7.3 volgt dat de kansspelheffing voldoende toegankelijk,

precies en voorzienbaar is. Verder dient de heffing een algemeen belang. Hiermee wordt namelijk voorkomen dat een prikkel wordt gecreëerd voor vergunninghouders om onbeperkt bonussen te verstrekken (zie overweging 7).

11.2. De heffing leidt bovendien niet tot een individuele en buitensporige last voor eiseres. Het bruto-spelresultaat van 12.591.931,00 is voor een relatief klein deel van 1,95% belast en eiseres heeft zelf in de hand hoeveel gratis bonustegoed zij ter beschikking stelt.

Conclusie en gevolgen

12. Gelet op het voorgaande zijn de bonussen terecht bij het bruto spelresultaat in aanmerking genomen bij de bepaling van de grondslag voor de kansspelheffing.

13. Het beroep is ongegrond. Eiseres krijgt daarom het griffierecht niet terug. Zij krijgt ook geen vergoeding van haar proceskosten.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. C.W. Griffioen, voorzitter, en mr. J. Smeets en mr. A.G.J. van Ouwerkerk, leden, in aanwezigheid van mr. S. Hoeijmans, griffier.

Uitgesproken in het openbaar op 19 februari 2026.

griffier	voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

[1] Artikel 33e, eerste lid, van de Wok.

[2] Kamerstukken II 2009-2010, 32 264, nr, 3, p. 26.

[3] Artikel 33e, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wok.

[4] Kamerstukken II 2013-2014, 33 996, nr. 3 p. 117-118.

[5] Kamerstukken II 2013-2014, 33 996, nr. 3 p. 28 en 29.

[6] Zie de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 29 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:17235.

[7] Zie ook de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 15 januari 2026, ECLI:RBZWB:2026:182.

[8] Zie de uitspraak in de vorige noot.

[9] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 18 september 2018, ECLI:NL:CBB:2018:475.