ECLI:NL:RVS:2025:3390

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	23-07-2025
Datum publicatie	23-07-2025
Zaaknummer	202205294/1/A3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBOBR:2022:2992, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 1 maart 2021 heeft de raad van bestuur van de kansspelautoriteit aan [appellante] een definitieve aanslag kansspelheffing voor het jaar 2020 opgelegd. [appellante] is onderdeel van het concern JHV gaming B.V. en exploiteert speelautomaten binnen het concern. Zij is eigenaar van de speelautomaten en geeft deze in gebruik aan exploitanten van gokhallen die dochterondernemingen zijn van het concern. De raad heeft de aanslag kansspelheffing 2020 voor [appellante] vastgesteld op 664.244. De heffing is een bestemmingsheffing als bedoeld in artikel 33e van de Wet op de kansspelen. Bij de berekening van de heffing is de raad op grond van artikel 33e, tweede lid, aanhef en onder b, uitgegaan van het aantal spelersplaatsen van speelautomaten, gedurende het kalenderjaar. Daarbij gaat het volgens de raad, gelet op artikel 3 van de Uitvoeringsregeling kansspelheffing (hierna: Uitvoeringsregeling), om een forfaitaire vaststelling op basis van het aantal speelautomaten dat in eigendom is van de exploitant.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NJB 2025/2113

Uitspraak

202205294/1/A3.

Datum uitspraak: 23 juli 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de raad van bestuur van de kansspelautoriteit (hierna: de raad),

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 22 juli 2022 in zaak nr. 21/3200 in het geding tussen:

[appellante] (hierna: [appellante]),

en

de raad.

Procesverloop

Bij besluit van 1 maart 2021 heeft de raad aan [appellante] een definitieve aanslag kansspelheffing voor het jaar 2020 opgelegd.

Bij besluit van 29 juni 2021 heeft de raad het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 juli 2022 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 1 maart 2021 herroepen en de kansspelheffing over 2020 vastgesteld op 411.831,28.

Tegen deze uitspraak heeft de raad hoger beroep ingesteld.

[appellante] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De raad en [appellante] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 20 mei 2025, waar de raad, vertegenwoordigd door mr. T.F. Prins en mr. R.G.J. Wildemors, en [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. T. Barkhuysen en mr. D. de Groot, beiden advocaat in Amsterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] is onderdeel van het concern JHV gaming B.V. en exploiteert speelautomaten binnen het concern. Zij is eigenaar van de speelautomaten en geeft deze in gebruik aan exploitanten van gokhallen die dochterondernemingen zijn van het concern.

De raad heeft de aanslag kansspelheffing 2020 voor [appellante] vastgesteld op 664.244. De heffing is een bestemmingsheffing als bedoeld in artikel 33e van de Wet op de kansspelen. Bij de berekening van de heffing is de raad op grond van artikel 33e, tweede lid, aanhef en onder b, uitgegaan van het aantal spelersplaatsen van speelautomaten, gedurende het kalenderjaar. Daarbij gaat het volgens de raad, gelet op artikel 3 van de Uitvoeringsregeling kansspelheffing (hierna: Uitvoeringsregeling), om een forfaitaire vaststelling op basis van het aantal speelautomaten dat in eigendom is van de exploitant.

De uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank leidt uit de tekst en de wetsgeschiedenis van de Wet op de Kansspelen af dat bedoeld is te heffen naar de omvang van het aanbod. De rechtbank overweegt dat het volgens de nota van toelichting bij de Uitvoeringsregeling gaat om het daadwerkelijke aanbod. In de door [appellante] genoemde perioden was er vanwege coronamaatregelen die de sluiting van openbare speelautomatenhallen en horeca inhielden, geen sprake van een daadwerkelijk aanbod dan wel van aanbod waarvan gebruik kon worden gemaakt. De raad had de perioden van sluiting voor de heffing dan ook buiten beschouwing moeten laten, aldus de rechtbank. De rechtbank heeft vervolgens de oorspronkelijke aanslag herroepen en de kansspelheffing vastgesteld op 411.831,28 (62% van de oorspronkelijke aanslag).

Het hoger beroep

3. De raad betoogt de rechtbank ten onrechte de oorspronkelijke aanslag heeft verlaagd vanwege het feit dat door de coronamaatregelen de omvang van het aanbod nihil was. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat uit de tekst en wetsgeschiedenis van de Wet op de kansspelen kan worden afgeleid dat bedoeld is te heffen naar het daadwerkelijk aanbod van de kansspelautomaten. Volgens de raad is bedoeld te heffen naar het totaal aantal spelersplaatsen van het totaal in eigendom zijnde hal- en horeca-automaten. De raad stelt dat het oordeel van de rechtbank zich niet verdraagt met de intentie en strekking van de kansspelheffing als bestemmingsheffing en dat hij geen discretionaire bevoegdheid heeft om de heffing aan te passen. Die bevoegdheid ligt bij de minister van Justitie en Veiligheid. Verder is artikel 3 van de Uitvoeringsregeling niet in strijd met een hogere regeling of met het evenredigheidsbeginsel. De rechtbank heeft ten aanzien van de evenredigheid ten onrechte geen rekening gehouden met coronasteunmaatregelen, aldus de raad.

3.1. Ingevolge artikel 33e, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet op de kansspelen legt de kansspelautoriteit onder de naam kansspelheffing een bestemmingsheffing op ter hoogte van een bij ministeriële regeling vastgesteld bedrag als bijdrage ter bestrijding van de kosten van de anonieme behandeling van kansspelverslaving, van het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving, van het geven van voorlichting en informatie omtrent kansspelverslaving en van onderzoek naar kansspelverslaving.

Ingevolge artikel 33e, tweede lid, aanhef en onder b, wordt de heffing over het kalenderjaar geheven van degene die op grond van artikel 30h, eerste lid, een vergunning voor het exploiteren van speelautomaten is verleend, waarbij als grondslag het aantal spelersplaatsen van speelautomaten wordt aangehouden.

In artikel 33f, tweede lid, onder c, wordt voor kansspelautomaten bestemd voor opstelling in een speelautomatenhal een tarief vermeld per spelersplaats.

3.1.1. Ingevolge artikel 6a van het Kansspelenbesluit (oud) kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld betreffende de vaststelling van de aantallen speeltafels, aangekoppelde spelersterminals en spelersplaatsen voor de toepassing van artikel 33f, tweede lid, van de Wet op de Kansspelen.

3.1.2. In artikel 3 van de Uitvoeringsregeling wordt het begrip "het aantal spelersplaatsen van speelautomaten" nader bepaald. Op grond van het eerste lid wordt het aantal spelersplaatsen gesteld op het gemiddelde van het aantal spelersplaatsen van de kansspelautomaten die de vergunninghouder op de laatste dag van de even maanden gedurende het kalenderjaar in opstelling heeft. Ingevolge het tweede lid wordt voor de toepassing van het eerste lid het aantal spelersplaatsen van de kansspelautomaten die de vergunninghouder in opstelling heeft, gesteld op:

- 90% van het totale aantal spelersplaatsen van het totale aantal halautomaten dat de vergunninghouder in eigendom heeft;

- 85% van het totale aantal spelersplaatsen van het totale aantal horeca-automaten dat de vergunninghouder in eigendom heeft.

3.1.3. In de Memorie van Toelichting op de Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit

(Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 3, p. 30) staat het volgende:

"De heffingsbasis is gerelateerd aan de omvang van het aanbod, waarbij rekening gehouden wordt met de risicos die bepaalde kansspelvormen met zich meebrengen. Het risicovolle aanbod krijgt een hoger tarief dan minder risicovol aanbod. Hoewel het voor de hand ligt wordt vanwege praktische bezwaren niet gekozen voor een heffing die gerelateerd is aan de omzet van de kansspelaanbieder. In sommige gevallen kan het jaren duren voordat de omzet van een kansspelaanbieder is vastgesteld waardoor de administratie erg complex wordt. Vanwege het zeer gedifferentieerde kansspelaanbod worden verschillende methodes gebruikt:

[] Bij de speelautomaten wordt uitgegaan van het aantal spelersplaatsen. Dat wil zeggen het aantal eenheden waaraan één speler kan plaatsnemen.

[]

Bij de bepaling van het aantal tafelspelen, spelersplaatsen, en spelersterminals zal worden uitgegaan van het gemiddelde van een aantal peilmomenten. Waarschijnlijk zal worden uitgegaan van vier peilmomenten per kalenderjaar, naar analogie met de bestaande kwartaalrapportages van de landelijke kansspelaanbieders."

In de Memorie van Antwoord wordt opgemerkt dat in beginsel de omvang van het kansspelaanbod van een bepaalde aanbieder als grondslag van de heffing geldt. (Kamerstukken I 2011/12, 32 264, C, p. 13)

Volgens de nota van toelichting bij de Uitvoeringsregeling (Stcrt. 2012, 8644, p. 4) gaat het om het daadwerkelijke aanbod.

Nota van toelichting bij artikel 3:

"[] Het aantal spelersplaatsen van de kansspelautomaten dat bij deze vergunninghouders als grondslag voor de heffing dient, wordt berekend als een gemiddelde van de aantallen op de laatste dag van alle even maanden van het kalenderjaar, dat is februari, april, juni, augustus, oktober en december. Het daarbij als uitgangspunt nemen van het aantal daadwerkelijk opgestelde spelersplaatsen van daadwerkelijk opstelde kansspelautomaten zou grote administratieve- en bestuurslasten met zich mee brengen. Daarom is gekozen voor een forfaitaire vaststelling: een bepaald percentage van het aantal spelersplaatsen van kansspelautomaten in eigendom wordt geacht te zijn opgesteld. []"

3.1.4. De rechtbank heeft uit de tekst en de wetsgeschiedenis van de Wet op de kansspelen en de nota van toelichting bij de Uitvoeringsregeling terecht afgeleid dat beoogd is te heffen naar de omvang van het aanbod van spelersplaatsen, waarbij het gaat om het daadwerkelijke aanbod. Alleen om praktische redenen (uitvoerbaarheid) is in de Uitvoeringsregeling gekozen voor een forfaitaire vaststelling van het aantal spelersplaatsen naar het aantal speelautomaten dat in eigendom is. Maar ook daarbij is geprobeerd zo dicht mogelijk bij het daadwerkelijke aanbod te komen. Het betoog slaagt in zoverre niet.

Het hiervoor genoemde betekent niet dat artikel 3 van de Uitvoeringsregeling in strijd is met de Wet op de kansspelen en om die reden buiten toepassing had moeten worden gelaten of onverbindend had moeten

worden verklaard. De Wet op de kansspelen en het Kansspelenbesluit verzetten zich niet zonder meer tegen een nadere invulling van het begrip "spelersplaatsen van speelautomaten" met een forfaitaire vaststelling op praktische gronden en met het oog op de uitvoerbaarheid.

3.2. Met betrekking tot de vraag of de rechtbank in het licht van wat onder 3.1.4 is overwogen, het besluit van 29 juni 2021 terecht heeft vernietigd en de heffing heeft verlaagd, overweegt de Afdeling het volgende.

3.2.1. De raad wijst er terecht op dat de minister de tarieven vaststelt en de raad op basis daarvan heffingen oplegt. De raad is niet bevoegd die tarieven te wijzigen. Maar de gronden die [appellante] bij de rechtbank heeft aangevoerd zien in essentie op de rechtmatigheid van de toepassing van de regelgeving in de perioden dat vanwege de coronapandemie het aanbod nihil was. Dat de raad niet bevoegd is de tarieven te wijzigen laat onverlet dat hij bij het opleggen van een heffing artikel 3 van de Uitvoeringsregeling buiten toepassing kan laten wegens strijd met een hogere regeling of op grond van algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

3.2.2. [appellante] heeft als beroepsgrond bij de rechtbank en als verweer in hoger beroep bij de Afdeling aangevoerd dat toepassing van artikel 3 van de Uitvoeringsregeling over de perioden dat de speelautomatenhallen als gevolg van coronamaatregelen waren gesloten en er geen aanbod was, onevenredig is. Het besluit van 29 juni 2021 moet, gelet daarop, rechtstreeks worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel. Dat betekent dat moet worden beoordeeld of er bijzondere omstandigheden zijn die maken dat toepassing van artikel 3 in dit geval tot een onevenredige uitkomst zou leiden. Daarbij gaat het hier specifiek om de evenwichtigheid. Een besluit is onevenwichtig als het in de gegeven omstandigheden voor een of meer belanghebbenden onredelijk bezwarend is. Zie de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190, en de uitspraak van de Afdeling van 19 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2499.

3.2.3. Vanwege de coronamaatregelen zijn de speelautomatenhallen binnen het JHV-concern gesloten geweest gedurende drie perioden: 15 maart t/m 1 juli 2020, 4 t/m 18 november 2020 en 15 t/m 31 december 2020. In die perioden was er geen aanbod van speelautomaten en spelersplaatsen. Zoals onder 3.1.4 is overwogen is beoogd de omvang van het aanbod van het aantal spelersplaatsen als grondslag voor de heffing te nemen. Daarbij gaat het om het daadwerkelijke aanbod. Het forfaitair stelsel dat in artikel 3 van de Uitvoeringsregeling is opgenomen gaat uit van een bepaald percentage van het totaal aantal spelersplaatsen van het totaal aantal automaten dat de vergunninghouder in eigendom heeft. Dat percentage is gerelateerd aan het daadwerkelijke aanbod onder normale economische omstandigheden. In de nota van toelichting bij artikel 3 is daarover opgemerkt dat de percentages zijn afgeleid van de administratieve gegevens uit 2010 en alleszins redelijk zijn. Zo is geprobeerd zo dicht mogelijk aan te sluiten bij het daadwerkelijke aanbod onder normale economische omstandigheden. In de bewuste perioden was het aanbod door coronamaatregelen echter nihil. De toepassing van het forfaitair stelsel in die perioden verhoudt zich niet met het door de wet- en regelgever gekozen uitgangspunt dat wordt geheven naar daadwerkelijk aanbod. Dat uitgangspunt wordt dan namelijk in zijn geheel verlaten.

Het voorgaande leidt de Afdeling tot het oordeel dat sprake is van bijzondere omstandigheden die maken dat heffing met toepassing van het forfaitair stelsel van artikel 3 van de Uitvoeringsregeling voor [appellante] onredelijk bezwarend is. [appellante] had in de betreffende perioden in het geheel geen aanbod van kansspelautomaten. Het besluit van 29 juni 2021 is daarom onevenwichtig en in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Dat op rijksniveau algemene steunmaatregelen zijn getroffen om de gevolgen van de coronamaatregelen te beperken, maakt dat niet anders. [appellante] heeft in dat verband gesteld - en de raad heeft dat niet bestreden - dat JHV slechts in zeer beperkte mate gebruik heeft kunnen maken van steunmaatregelen, die bovendien zijn gericht op doelen die geen verband houden met de kansspelheffing. Ten slotte is het feit dat het hier gaat om een bestemmingsheffing in dit kader niet relevant. Het principe de vervuiler betaalt, dat volgens de raad hier opgeld doet, zet het evenredigheidsbeginsel niet opzij.

De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de raad de door [appellante] genoemde perioden van sluiting voor de heffing buiten beschouwing had moeten laten.

Het betoog slaagt niet.

Slotsom

4. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd.

5. De raad moet de proceskosten vergoeden.

6. Gelet op artikel 8:109, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt van de raad griffierecht geheven.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de raad van bestuur van de kansspelautoriteit tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 1360,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

III. bepaalt dat van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit een griffierecht van 548,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Wissels, voorzitter, en mr. G.O. van Veldhuizen en mr. M.C Stoové, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.B. van der Maesen de Sombreff, griffier.

w.g. Wissels

voorzitter

w.g. Van der Maesen de Sombreff

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 juli 2025

190