



OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaarschrift van Electronic Arts Inc. en EA Swiss Sàrl, tegen:

- (1) het besluit van 15 oktober 2019, kenmerk 12815 / 01.063.388, tot oplegging van twee lasten onder dwangsom;
- (2) het besluit van 15 oktober 2019, kenmerk 12815 / 01.063.389, tot openbaarmaking van het besluit tot oplegging van de lasten onder dwangsom en het besluit tot openbaarmaking zelf.

Datum: 17 maart 2020

Kenmerk: 13640 / 01.069.814 (bezwaar dwangsombesluit) en 13640.001 / 01.069.815 (bezwaar openbaarmakingsbesluit)

Openbaarmaking onder kenmerk: 13640 / 01.076.485

## Besluit op bezwaar

---

### 1 Samenvatting

1. Bij besluit van 15 oktober 2019, kenmerk 12815/01.063.388, (hierna: het dwangsombesluit) heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) vastgesteld dat EA Swiss Sàrl en Electronic Arts Inc. (hierna tezamen: EA) met 'Packs' of 'Pakketten' (loot boxes) in de FIFA Ultimate Team (hierna: FUT)-modus van het computerspel FIFA19 (hierna: FIFA) een kansspel in Nederland aanbieden. EA heeft daarvoor geen vergunning op grond van de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok). Daarmee handelt EA in strijd met de Wok.
2. De Kansspelautoriteit heeft daarom aan EA Swiss Sàrl en Electronic Arts Inc. ieder een last onder dwangsom opgelegd, om het aanbieden van kansspelen waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend, te beëindigen en beëindigd te houden. De dwangsom bedraagt voor ieder € 250.000,- per week of gedeelte van de week, met een maximum voor iedere dwangsom van € 5.000.000,- (hierna tezamen: de last).
3. Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit bij besluit van 15 oktober 2019, kenmerk 12815/01.063.389, (hierna: het openbaarmakingsbesluit) beslist dat het dwangsombesluit en het openbaarmakingsbesluit, openbaar worden gemaakt door publicatie op de website van de Kansspelautoriteit.



- EA heeft tegen het dwangsombesluit en het openbaarmakingsbesluit bezwaar gemaakt. De Kansspelautoriteit verklaart de bezwaren ongegrond.

## 2 Verloop van de procedure

- Voor het verloop van de procedure die aan het dwangsombesluit en het openbaarmakingsbesluit voorafging, verwijst de Kansspelautoriteit naar randnummers 4-14 van het dwangsombesluit.
- In het dwangsombesluit heeft de Kansspelautoriteit geconcludeerd dat sprake is van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok door het aanbieden van Packs in FIFA door EA. Om de overtreding te doen beëindigen, heeft de Kansspelautoriteit bij besluit van 15 oktober 2019 een last onder dwangsom opgelegd aan zowel Electronic Arts Inc. als EA Swiss Sàrl van € 250.000,- per week voor ieder, met voor ieder een maximum van € 5.000.000,-. Bij het openbaarmakingsbesluit heeft de Kansspelautoriteit besloten dat het dwangsombesluit en het openbaarmakingsbesluit zelf, openbaar worden gemaakt door publicatie op de website van de Kansspelautoriteit.
- In reactie op de brief van EA van 23 oktober 2019<sup>1</sup>, heeft de Kansspelautoriteit bij brief van 24 oktober 2019 aan EA meegedeeld dat de Kansspelautoriteit beide besluiten zou opschorten tot na de uitspraak met betrekking tot de voorlopige voorziening die door EA zou worden verzocht.<sup>2</sup> EA heeft bij brief van 1 november 2019 bij de Rechtbank Den Haag zowel tegen het dwangsombesluit als het openbaarmakingsbesluit om een voorlopige voorziening verzocht.<sup>3</sup>
- Bij brief van dezelfde datum heeft EA pro forma bezwaar gemaakt tegen zowel het dwangsombesluit als het openbaarmakingsbesluit.<sup>4</sup> Bij brief van 5 november 2019 heeft de Kansspelautoriteit de ontvangst van het bezwaar bevestigd.<sup>5</sup> Op 2 december 2019 heeft de Kansspelautoriteit de aanvullende gronden van bezwaar ontvangen.<sup>6</sup>
- Bij brief van 3 december 2019 is EA uitgenodigd om op 28 januari 2020 haar bezwaren mondeling toe te lichten op het kantoor van de Kansspelautoriteit.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Stuk 12815/01.063.603.

<sup>2</sup> Stuk 12815/01.063.568.

<sup>3</sup> Stuk 13638/01.063.874.

<sup>4</sup> Stuk 13640/01.063.875.

<sup>5</sup> Stuk 13640/01.063.884.

<sup>6</sup> Stukken 13640/01.064.933 en 13640/01.064.935.

<sup>7</sup> Stuk 13640/01.064.950.



Ook is EA in de gelegenheid gesteld om op het voornemen tot openbaarmaking van de beslissing op bezwaar, een zienswijze te geven.

10. Op 12 december 2019 vond de behandeling ter zitting bij de Rechtbank Den Haag plaats. Bij uitspraak van 20 december oordeelde de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag dat aan deze zaak een complexe feitelijke en juridische situatie ten grondslag ligt.<sup>8</sup> De procedure van de voorlopige voorziening leent zich niet voor de indringende beoordeling die voor deze zaak nodig is. Binnen dat kader oordeelde de voorzieningenrechter dat het belang van openbaarmaking niet zwaarder weegt dan de onomkeerbare gevolgen die de openbaarmaking heeft voor EA. De voorzieningenrechter heeft de verzoeken om een voorlopige voorziening daarom toegewezen. Zij heeft het openbaarmakingsbesluit en het dwangsbesluit geschorst tot zes weken na de beslissing op het bezwaar.
11. Bij brief van 18 december 2019 heeft EA haar bezwaarschriften aangevuld met twee deskundigenrapporten.<sup>9</sup>
12. Op 28 januari 2019 heeft de hoorzitting voor de mondelinge toelichting op de bezwaren van EA, plaatsgevonden. Namens EA zijn verschenen de heer prof. mr. [advocaat 1], de heer mr. [advocaat 2], de heer mr. [advocaat 3], de heer [persoon 1] en de heer mr. [advocaat 4]. Tijdens de hoorzitting heeft EA een pleitnota overgelegd. Het verslag van de hoorzitting is op 17 februari 2020 aan EA verzonden.<sup>10</sup> EA is in de gelegenheid gesteld om eventuele opmerkingen daarover in te dienen.<sup>11</sup>
13. Op 28 februari 2020 heeft EA met betrekking tot het procedureverloop een brief aan de Kansspelautoriteit verstuurd.<sup>12</sup>

### 3 Wettelijk kader

*Ten aanzien van de bevoegdheid van de Kansspelautoriteit*

14. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit heeft op grond van artikel 33b van de Wok onder andere tot taak toezicht te houden op de naleving van de

---

<sup>8</sup> Zaaknummers SGR 19/6975, SGR 19/6976, SGR 19/6977 en SGR 19/6978.

<sup>9</sup> Stuk 13640/01.066.239.

<sup>10</sup> Stuk 13640/01.068.627.

<sup>11</sup> Stuk 13640/01.069.500.

<sup>12</sup> Stuk 13640/01.069.382.



toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan.

15. Op grond van artikel 35 van de Wok kan de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit een last onder bestuursdwang opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de Wok.
16. Artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.

*Ten aanzien van de overtreding*

17. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is het verboden gelegenheid te geven om mee te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge de Wok een vergunning is verleend.
18. Op 30 maart 2018 heeft de Kansspelautoriteit de 'Leidraad beoordeling kansspelen' (hierna: de Leidraad) gepubliceerd.<sup>13</sup> In hoofdstuk 4 is onder andere bepaald:  
"Een prijs is een speluitkomst welke een waarde vertegenwoordigt of kan opleveren in het economische verkeer."  
"Hierbij is de waarde in het economische verkeer de prijs die via vraag en aanbod onder normale omstandigheden tot stand komt."  
"Ook niet tastbare speluitkomsten die een waarde vertegenwoordigen in het economische verkeer kunnen prijzen zijn."  
"Voor prijzen in natura waarvoor geen (liquide) markt bestaat, wordt de waarde bepaald door de prijs die een goed geïnformeerde koper en verkoper zouden zijn overeengekomen."

*Ten aanzien van de openbaarmaking*

19. Op grond van artikel 8, eerste lid van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) verschaft het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.

---

<sup>13</sup> Te vinden via: [www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/kansspel/](http://www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/kansspel/).



## 4 Beoordeling

### 4.1 Gronden van bezwaar

20. Namens EA worden ten aanzien van het dwangsombesluit – samengevat – de volgende gronden van bezwaar aangevoerd:
- het dwangsombesluit is evident onrechtmatig;
  - de inhoud van de Packs kan niet worden aangemerkt als een prijs of premie;
  - de Kansspelautoriteit kijkt ten onrechte alleen naar Packs;
  - er is geen sprake van een winnaar;
  - deelnemers hebben wel overwegende invloed op de uitkomst van Packs;
  - de Kansspelautoriteit overschrijdt haar bevoegdheden door op te treden terwijl geen sprake is van gokverslaving;
  - de dwangsom is onevenredig.
21. Namens EA worden ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit – samengevat – de volgende gronden aangevoerd:
- de vermeende overtreding betreft handhavingsgegevens die niet openbaar mogen worden gemaakt;
  - het dwangsombesluit kan niet in stand blijven;
  - het waarschuwen van consumenten is nog niet aan de orde en leidt tot grote schade;
  - artikel 8 van de Wob geeft onvoldoende grondslag voor een vroegtijdige openbaarmaking van de last onder dwangsom;
  - de openbaarmaking is gericht op bestraffing;
  - de openbaarmaking is onevenredig, omdat het doel van de Kansspelautoriteit ook op andere, minder belastende wijze kan worden bereikt.
22. EA verzoekt daarom:
- de bezwaren gegrond te verklaren;
  - het dwangsombesluit en het openbaarmakingsbesluit te herroepen;
  - de in de bezwaarprocedure gemaakte kosten en nog te maken kosten in verband met de behandeling van dit bezwaar, te vergoeden.

### 4.2 Ontvankelijkheid

23. De bezwaarschriften zijn ingediend binnen zes weken na bekendmaking van de bestreden besluiten. De gronden van het bezwaar zijn binnen de daartoe gestelde termijnen aangevuld. De bezwaarschriften voldoen ook aan de overige door de Awb gestelde eisen. De bezwaren zijn ontvankelijk.



## 4.3 Het bezwaar tegen het dwangsombesluit

### 4.3.1 Het dwangsombesluit

24. Uit het dwangsombesluit volgt – samengevat – het volgende standpunt van de Kansspelautoriteit.
25. Om goede virtuele voetballers zoals Ronaldo of Messi te winnen, koopt en opent een deel van de deelnemers loot boxes binnen het spel FIFA. De loot boxes (Packs) zijn in de FUT-modus beschikbaar. De Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat verschillende voetballers en/of andere virtuele goederen uit Packs komen op basis van kansen. Deelnemers weten vooraf niet welke goederen in Packs zitten. Zij kunnen ook niet in overwegende mate bepalen of beïnvloeden wat zij uit Packs ontvangen. Packs kunnen volledig los van FIFA-wedstrijden gekocht en geopend worden. Packs zijn te kopen voor FUT-punten en/of FUT-munten. FUT-punten kunnen in FIFA gekocht worden met echt geld. FUT-munten kunnen in FIFA verdiend worden in FUT-modus. FUT-munten kunnen ook op websites van derden (de zwarte markt) voor echt geld verhandeld worden. De handel op de zwarte markt gaat buiten FIFA om en is in strijd met de algemene voorwaarden van EA.
26. Goederen uit Packs zijn tussen deelnemers overdraagbaar via de transfermarkt in het spel. Daarbij ontstaat door vraag en aanbod een (potentiële) economische waarde. Deelnemers kunnen betalen met FUT-munten. De economische waarde is op de eigen valuta van EA (FUT-munten) te waarderen. De waarde in echt geld is vast te stellen aan de hand van de aanschafprijs van FUT-punten. FUT-munten kunnen namelijk naar FUT-punten en vervolgens naar euro's omgerekend worden. De waarde kan ook vastgesteld worden op basis van de handel op de zwarte markt. Bepaalde goederen hebben een onderscheidende waarde.<sup>14</sup>
27. Met Packs biedt EA in Nederland een kansspel aan in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. De Wok biedt geen mogelijkheid voor het online aanbieden van kansspelen (in de vorm van loot boxes). EA heeft dan ook geen vergunning om in Nederland kansspelen aan te bieden. Door Packs aan te bieden, heeft EA dus artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, overtreden.

<sup>14</sup> In randnummer 59 van het dwangsombesluit is geconstateerd dat de economische waarde van specifieke goederen (zeer) hoog kan zijn: een bijzondere versie van de virtuele voetballer Gullit kon als *buy-it-now* optie verkocht worden voor (minimaal) 9.970.000 FUT-munten (€ 1.994,-). Stuk 12815/01.059.315. 5.000 FUT-munten staan ongeveer gelijk aan 1 euro. Stuk 12815/01.059.215.



#### 4.3.2 Het dwangsombesluit is evident onrechtmatig

28. Om een misvatting te voorkomen, wijst de Kansspelautoriteit eerst op het volgende. In het bezwaarschrift verstaat EA onder 'mededinging' zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, een zekere onderlinge competitie tussen deelnemers bij het winnen van een prijs. EA verwijst naar fiscale vakliteratuur.<sup>15</sup>
29. De Kansspelautoriteit wijst erop dat competitie niet nodig is. Er bestaan meerdere kansspelen zonder competitie. Bijvoorbeeld roulette, baccarat of moneywheel. Bij Packs ligt de mededinging in onder andere het volgende. Bepaalde virtuele goederen zijn zeldzamer dan andere. De winkansen zijn kleiner als een goed een hogere kwaliteit (hogere rating) heeft. Het aanbod is door EA bewust beperkt zodat betere voetballers schaarser zijn. Volgens de Kansspelautoriteit hebben winnaars van virtuele goederen van een hogere kwaliteit in het algemeen een voordeel ten opzichte van de deelnemers die ze niet winnen (verliezers). Om die reden krijgen bepaalde goederen een hogere waarde.<sup>16</sup> Deelnemers die goede voetballers willen hebben, openen Packs dan ook vooral om die te winnen. De winnaars zijn de deelnemers die zeldzamere goederen van een hoge, onderscheidende economische waarde winnen.
30. EA stelt dat de last onder dwangsom evident onrechtmatig is. Zij stelt dat de Kansspelautoriteit haar bevoegdheden onder de Wok gebruikt op een manier die niet door de wetgever is bedoeld. Die is ook nog niet eerder in het Nederlandse rechtssysteem voorgekomen. De Kansspelautoriteit zou namelijk tegen een bonafide aanbieder van een computerspel willen optreden. Zij gebruikt daarbij een geheel onjuiste en inconsistente uitleg van de wet (de Wok) en het spel (FIFA). EA meent dat de Kansspelautoriteit een doelredenering hanteert.
31. De Kansspelautoriteit volgt EA daarin niet. De wetgever kon bij het opstellen van de Wok in 1964 geen rekening houden met factoren zoals internet,

<sup>15</sup> T. Enter, *Kansspelbelasting. FED fiscale brochures*, Deventer: Kluwer 2009, pagina's 9 en 11.

<sup>16</sup> EA vermeldt in randnummer 109 van haar bezwaarschrift dat sommige goederen zeldzamer zijn. Volgens haar is dat voor de handel op de transfermarkt van belang. In randnummer 33, onder i, van het bezwaarschrift bevestigt EA dat het aantal FUT-munten afhangt van onder andere de zeldzaamheid en classificatie van een virtueel goed. Illustratief is ook het bericht op Nu.nl van 17 mei 2018: *'In de advertentie werd reclame gemaakt voor een reeks zeldzame spelers, met de tekst dat het ging om een "speciale verjaardagsselectie." Arents dacht daarom dat hij na aanschaf minstens een van deze zeldzame spelers zou krijgen, maar dat was niet het geval. De gedupeerde voelde zich daarom misleid door de advertentie.'* ('Speluitgever EA mag een specifieke advertentie voor zogeheten 'lootboxen' in voetbalgame FIFA niet langer gebruiken.', te vinden via: [www.nu.nl/games/5269283/ea-op-de-vingers-getikt-om-misleidende-lootboxreclame-in-nederland.html](http://www.nu.nl/games/5269283/ea-op-de-vingers-getikt-om-misleidende-lootboxreclame-in-nederland.html)).



- technologische ontwikkelingen, loot boxes of de vermenging van games en kansspelen. Om die reden heeft de Kansspelautoriteit in paragraaf 4.3 van de Leidraad het begrip "prijs" zelf nader uitgewerkt. Dat loot boxes niet eerder zijn beoordeeld in het kader van de Wok, is niet vreemd. Loot boxes zijn namelijk een relatief nieuw fenomeen en hebben in het algemeen pas in de laatste jaren een grote vlucht gemaakt.
32. De Kansspelautoriteit heeft niet naar een bepaald "doel" geredeneerd. Zij heeft de Wok en de Leidraad consistent en objectief uitgelegd en toegepast. Daaruit volgt dat niet alle aanbieders van loot boxes in overtreding zijn. Sommige aanbieders zijn echter wel in overtreding.<sup>17</sup> In het dwangsombesluit is uitgelegd waarom het aanbod van Packs door EA wél voldoet aan alle bestanddelen van de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Dat betekent overigens dat EA niet "bonafide" is voor zover zij de Wok heeft overtreden. Uit de beoordeling door de Kansspelautoriteit van Packs blijkt niet dat zij onrechtmatig handelde doordat zij toe heeft geredeneerd naar de conclusie dat EA de Wok heeft overtreden.
  33. EA beweert dat deze zaak een handhavingsexperiment van de Kansspelautoriteit is. De Kansspelautoriteit zou daarbij de grenzen van de begrippen "kansspel" en "prijs" oprekken. Daarmee wil zij ook een spelmodus van het voetbalspel in haar domein brengen. Dat zou zij in randnummer 55 van het dwangsombesluit erkennen.
  34. De Kansspelautoriteit ontkent dat het om een "handhavingsexperiment" gaat. Zij heeft geen twijfel over de uitleg van de wet, de toepassing van de Leidraad en de overtreding van EA. De Kansspelautoriteit heeft dan ook (bijvoorbeeld) geen symbolisch lage boete opgelegd met als enige doel een uitspraak van de rechter te ontlokken. Zij eist juist onverkort van EA dat zij de overtreding met betrekking tot Packs beëindigt, op straffe van verbeuring van de last.
  35. In randnummer 55 van het dwangsombesluit is uitgelegd dat de Kansspelautoriteit zelf het begrip "prijs" nader invult en toepast, omdat de wetgever bij het opstellen van de Wok in 1964 geen rekening kon houden met factoren zoals internet, technologische ontwikkelingen, loot boxes of de vermenging van games en kansspelen. Het doel en de strekking van het begrip "prijs" nopen daarbij tot een ruime uitleg. Daarmee wordt de menselijke speelzucht namelijk in goede banen geleid. De wetgever heeft daarvoor slechts een beperkt kansspelaanbod en onder strikt in de wet neergelegde voorwaarden

---

<sup>17</sup> Zie het 'Onderzoek naar loot boxes - Een buit of een last' (hierna: Onderzoek Loot Boxes). Te vinden via: [www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/loot-boxes/onderzoek/](http://www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/loot-boxes/onderzoek/).





mogelijk gemaakt. Uit dat randnummer blijkt niet dat de Kansspelautoriteit aan die uitleg twijfelt en een handhavingsexperiment uitvoert.

#### 4.3.3 De inhoud van de Packs kan niet worden aangemerkt als een prijs of premie

36. EA stelt dat de "prijs" die binnen de spelomgeving te winnen is, een economische waarde moet hebben. Anders is er geen sprake van een prijs zoals bedoeld in de Wok. Er is geen reële economie als de speluitkomst niet uitgekeerd of omgezet kan worden in geld. EA ondersteunt haar argument met een verwijzing naar vakliteratuur.<sup>18</sup> Voor FIFA zou dat volgens EA het volgende betekenen. De virtuele goederen op de virtuele transfermarkt van FIFA kunnen "verhandeld" worden voor FIFA-munten, maar niet voor echt geld. Die vertegenwoordigen dus alleen binnen FIFA een relevante spelwaarde. Buiten het spel niet. Er is geen legale manier om de virtuele goederen in euro's om te zetten. De deelnemer kan met de gekochte FUT-punten dus alleen een waardeloze speluitkomst ontvangen. Volgens EA is daarom geen sprake van een prijs.
37. Volgens de Kansspelautoriteit is het standpunt dat de virtuele goederen "waardeloos" zijn omdat zij alleen in het spel mogelijk iets waard zijn, onhoudbaar. Bepaalde, zeldzamere virtuele goederen (*items*) die uit Packs komen, zijn onder deelnemers tenslotte zeer gewild. Die goederen hebben voor deelnemers een reële waarde.<sup>19</sup> Onder andere de bruikbaarheid van die goederen in FIFA draagt bij aan die waarde.
38. Die waarde komt tot uitdrukking in de economische waarde. Economische waarde ontstaat doordat deelnemers de goederen via de transfermarkt tegen FUT-munten aan elkaar kunnen overdragen (vraag en aanbod). De virtuele goederen in de virtuele omgeving hebben op die manier een economische waarde. De zwarte markt komt daar niet aan te pas. EA miskent dat in haar betoog. De Kansspelautoriteit begrijpt uit het betoog van EA niet waarom de digitale economie niet een reële economie zou zijn.

---

<sup>18</sup> T. Enter, *Kansspelbelasting. FED fiscale brochures*, Deventer: Kluwer 2009, pagina 44: 'Dat houdt in dat de waarde van een prijs gesteld kan worden op het geldbedrag dat een prijswinnaar zou kunnen ontvangen als hij die prijs zou doorverkopen aan een willekeurige derde. Het gaat bij de waarde in het economisch verkeer dus om de wederverkoopprijs.'

<sup>19</sup> Vergelijk r.o. 3.6.1 van het arrest van de Hoge Raad van 31 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BQ9251 (*Runescape*). De Hoge Raad oordeelde dat ook een niet-stoffelijk (virtueel) object als "enig goed" kan worden aangemerkt. De Hoge Raad oordeelde dat de virtuele goederen "reële waarde" hebben en het bezit door de betrokkenen "uiterst begerenswaardig" kan zijn.



39. De veronderstelling van EA dat *uitkeerbaarheid* in echt geld nodig is om de economische waarde van goederen te bepalen, is onjuist. In randnummers 26, 37 en 38 van dit besluit is uitgelegd dat de economische waarde van virtuele goederen ontstaat door vraag en aanbod op de transfermarkt. Die economische waarde kan op de valuta van EA en op echt geld *gewaardeerd* worden. Ook als EA gewonnen goederen niet in geld uitkeert, kunnen zij een hoge economische waarde vertegenwoordigen, die op de valuta van EA en op echt geld gewaardeerd kan worden. Omdat daarmee al bepaald kan worden dat een goed een prijs (in natura) is, ziet de Kansspelautoriteit niet in waarom een goed óók in echt geld uitgekeerd moet kunnen worden. Anders dan EA lijkt te veronderstellen, worden in de kansspelsector regelmatig prijzen in natura uitgekeerd, zonder de mogelijkheid om die prijzen bij de aanbieder ook in geld uit te laten keren. Ook in dat geval kan sprake zijn van een prijs. De verwijzing naar de vakliteratuur maakt dat niet anders, voor zover die het standpunt van EA al zou steunen.
40. EA voert aan dat derde-partijen buiten het spel een economische waarde verbinden aan de virtuele goederen die binnen het spel gewonnen kunnen worden. EA vindt dat dát niet aan de spelaanbieder (zoals EA) toegerekend kan worden. De spelaanbieder (EA) biedt dan namelijk niet de gelegenheid tot het winnen van de prijs.
41. De Kansspelautoriteit herhaalt dat zij het aanbieden van een zwarte markt niet toerekent aan EA. Dat heeft zij in randnummer 74 van het dwangsombesluit uitgelegd. Zij verwijst daarnaar. De zwarte markt is overigens wel een indicatie dat de virtuele goederen wel degelijk een reële, hoge waarde hebben. De zwarten markten volharden namelijk ondanks alle handhavingsmaatregelen die EA zegt te nemen. Om voetballers voor echt geld te verhandelen, zijn aanbieders en deelnemers kennelijk bereid de maatregelen te riskeren.
42. EA stelt ook dat de Kansspelautoriteit een denkfout maakt en haar eigen redenering omdraait. Voor de kwalificatie van een prijs zou de Kansspelautoriteit namelijk "inleg" als criterium gebruiken, in plaats van "prijs". De redenering van de Kansspelautoriteit zou als volgt zijn: *'omdat de inleg (in de vorm van FUT-punten) een economische waarde vertegenwoordigt dan wel kan vertegenwoordigen, [moet] de speluitkomst ook een economische waarde [...] vertegenwoordigen.'*
43. EA heeft de redenering van de Kansspelautoriteit onjuist begrepen. Van economische waarde en een prijs is niet pas sprake als deelnemers voor een Pack moeten betalen. In randnummer 26 van dit besluit is uitgelegd dat



- economische waarde ontstaat door vraag en aanbod op de transfermarkt. Niet omdat inleg is betaald. Ook zonder inleg kunnen virtuele goederen zeer gewild zijn en een hoge economische waarde op de transfermarkt vertegenwoordigen.
44. Ook beweert EA dat die redenering van de Kansspelautoriteit opgaat voor slechts 8% van de Packs. Want alleen 8% van de Packs worden met FUT-punten gekocht.
  45. De bewering van EA is onjuist. In randnummer 72 van het dwangsombesluit is al vermeld dat: *'inleg geen bestanddeel is van het verbod op het zonder vergunning aanbieden van kansspelen in Nederland. Dat betekent dat het voor de vaststelling van de overtreding niet uitmaakt of slechts een deel van de deelnemers Packs (met echt geld) koopt.'* Verder verwijst zij naar randnummer 43 van dit besluit.
  46. EA wijst op het videospel League of Legends. Daarin kunnen "skins" (cosmetische elementen die het account opleuken) gewonnen worden. EA beweert dat ook virtuele goederen uit Packs geen waarde hebben. Ze dienen alleen ter opleuking van het account van deelnemers. Daarom begrijpt EA niet waarom het ertoe doet dat een (waardeloos) goed binnen het spel ruilbaar is. Zij vindt dat een waardeloos in-game goed niet opeens economische waarde krijgt als het intern verhandelbaar wordt voor andere waardeloze in-game goederen.
  47. De Kansspelautoriteit gaat hierin niet mee. Voorop staat dat virtuele goederen door vraag en aanbod (overdraagbaarheid) op de transfermarkt economische waarde krijgen. Die economische waarde kan op de valuta van EA en op echt geld gewaardeerd worden. Voorts wijst de Kansspelautoriteit erop dat verschillende elementen de economische waarde kunnen beïnvloeden. De goederen kunnen bijvoorbeeld voor het videospel te gebruiken zijn. Cosmetische elementen kunnen een account mooier en leuker maken. Of de sociale status kan door de goederen verhoogd worden ("*bragging rights*"). Wanneer dat soort elementen de goederen gewilder maken, kan de economische waarde van de goederen hoger worden. Anders dan EA veronderstelt, kunnen cosmetische elementen dus ook bijdragen aan een hogere economische waarde.
  48. Vervolgens stelt EA dat FIFA onjuist is beoordeeld. De Kansspelautoriteit bepaalt de economische waarde door FUT-punten naar euro's om te rekenen. Maar in dat geval zou ook League of Legends een kansspel zijn. Deelnemers kunnen daarin namelijk met echt geld "loot crates" kopen. De waarden van de virtuele goederen die daaruit te winnen zijn, zijn om te rekenen naar een geldwaarde in euro's. Volgens EA zou de Kansspelautoriteit die benadering voor League of



Legends niet hebben gevolgd, omdat zij zou erkennen dat *omrekenen* niet hetzelfde is als *omzetten*.

49. De Kansspelautoriteit herhaalt dat voor het vaststellen van een overtreding van de Wok, niet is vereist dat EA de gewonnen goederen in geld uitkeert. Zie randnummer 39 van dit besluit.
50. Verder gaf de Kansspelautoriteit in randnummer 54 van het dwangsombesluit al een toelichting over het voorbeeld in de Leidraad van de skins in League of Legends. De skins zijn niet overdraagbaar en vertegenwoordigen daarom geen economische waarde. Niet-overdraagbare goederen zijn niet als prijs aan te merken. De vergelijking van EA gaat daarom niet op.
51. EA betoogt ook het volgende. Uit randnummer 54 van het dwangsombesluit leidt zij het volgende uitgangspunt af: economische waarde ontstaat pas als iets daadwerkelijk overdragen kan worden in de reële economie, en niet alleen op een fictieve transfermarkt. Volgens EA volgt daaruit dat een spel pas een kansspel is als er een zwarte markt is. En als er geen zwarte markt is, dan is het een behendigheids spel. Maar de zwarte markt is volgens EA niet aan de spelaanbieder toe te rekenen. Bovendien stelt EA alles in het werk om de zwarte markt aan te pakken. EA vindt dan ook dat de Kansspelautoriteit tegen de zwarte markt moest optreden. EA meent dat de Kansspelautoriteit desondanks het feit dat derden (illegaal en buiten EA om) FUT-munten en virtuele goederen kopen en verkopen, van belang vindt. Volgens EA roept die redenering voor haar ten onrechte een buitenwettelijke risicoaansprakelijkheid in het leven. Dat leidt tot rechtsonzekerheid.
52. Volgens de Kansspelautoriteit is van een buitenwettelijke risicoaansprakelijkheid geen sprake. EA heeft het uitgangspunt verkeerd begrepen. Het aanmerken van Packs als een kansspel, hangt niet af van het bestaan van een zwarte markt. Economische waarde van de goederen ontstaat op de transfermarkt.<sup>20</sup> De transfermarkt is een reële economie van vraag en aanbod.<sup>21</sup> De economische waarde van de goederen kan gewaardeerd worden op de valuta van EA en op echt geld. Dat kan ook zonder dat de zwarte markt daarbij betrokken wordt. Namelijk door FUT-munten naar FUT-punten en vervolgens naar euro's om te rekenen. De zwarte markt wordt niet aan EA toegerekend. Bijgevolg is het voor de overtreding ook niet relevant welke maatregelen EA tegen de zwarte markt neemt. Tot slot doet de Kansspelautoriteit geen uitspraken over eventueel

---

<sup>20</sup> Zie randnummer 26 van dit besluit.

<sup>21</sup> Zie randnummer 38 van dit besluit.



onderzoek naar of optreden tegen andere partijen.

53. Tot slot verwijt EA de Kansspelautoriteit selectief te zijn. De Kansspelautoriteit zou aansluiten bij de Wet op de Kansspelbelasting (hier: Wet KSB) als het haar uitkomt, maar niet als het haar niet uitkomt. EA wijst erop dat redenering van de Kansspelautoriteit betekent dat een deelnemer 30,1% belasting moet betalen over de inhoud van een Pack. De afdracht moet berekend worden met de methode die de Kansspelautoriteit gebruikt. Dit terwijl de deelnemer zijn "prijs" niet kan omzetten in geld. Dit is een bizarre consequentie en overschrijdt de grenzen van de redelijke wetsuitleg.
54. De Kansspelautoriteit is het daar niet mee eens. Zij heeft in de Leidraad inderdaad gekeken naar onder andere de definitie van "prijs" in de Wet KSB. Zij sluit daarop niet één-op-één aan. De Wet KSB en de Wok zijn namelijk verschillende wetten met verschillende uitgangspunten. Anders dan EA lijkt te veronderstellen, kan de Kansspelautoriteit niet bepalen of deelnemers kansspelbelasting moeten betalen en met welke methode die berekend moet worden. De Belastingdienst kan dat bepalen op basis van de Wet KSB. De Kansspelautoriteit heeft geen bevoegdheden op basis van de Wet KSB. Zij heeft taken en bevoegdheden op basis van de Wok. In deze zaak is daarom ook alleen relevant dat EA een kansspel aanbiedt zonder de vergunning die daarvoor op grond van de Wok verplicht is. Dat hangt niet af van de vraag of deelnemers kansspelbelasting moeten betalen en hoe die berekend moet worden.

#### **4.3.4 De Kansspelautoriteit kijkt ten onrechte alleen naar Packs**

55. EA stelt dat de Kansspelautoriteit ten onrechte alleen kijkt naar Packs. Zij onderbouwt dat als volgt. Bij Packs in de FUT-modus moet naar het spel in het geheel worden gekeken. Het openen van Packs is onlosmakelijk verbonden met het doel van alle modi van het spel. Dat doel is het samenstellen van een zo sterk mogelijk voetbalteam om daarmee de voetbalcompetitie te winnen. De FUT-modus is een behendigheidsspel. Volgens EA speelt de overgrote meerderheid van alle deelnemers het ook zo. De Kansspelautoriteit heeft ook zelf gesteld dat deelnemers over het algemeen niet de intentie hebben om te gokken, maar om een behendigheidsspel te spelen.<sup>22</sup> Geen van de deelnemers speculeert dan ook met Packs.
56. De Kansspelautoriteit volgt EA hierin niet. De overtreding ziet op Packs en niet op de FUT-modus als geheel. De Packs zijn namelijk los van de FIFA-wedstrijden te kopen en te openen. De virtuele goederen zijn dan ook los van de FIFA-

<sup>22</sup> Onderzoek Loot Boxes, pagina 7.



wedstrijden te winnen. Het krijgen of openen van Packs maakt geen enkel deel uit van het spelen van een FIFA-wedstrijd. Packs zijn daarom een opzichzelfstaand kansspel. Ze moeten daarom zelfstandig beoordeeld worden. Zij wijst daarbij ook op wat de wetgever hierover zegt:

*'In de praktijk worden bepaalde kansspelen aangeboden als onderdeel van spelen die wel met elektronische telecommunicatiemiddelen worden aangeboden, maar die zelf geen kansspelen zijn (games). In dergelijke gemengde spelen wordt de gamer tijdens het spelen van de game geconfronteerd met een kansspel, waaraan hij moet deelnemen om de uitkomst van de game voor hem gunstig te beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan zijn lootboxes, waarmee de speler een prijs kan winnen, waarmee hij vervolgens zijn kansen in de game kan vergroten. De lootbox is een opzichzelfstaand kansspel dat wordt aangeboden binnen een game. Het aanbod van dergelijke gemengde (kans)spelen is, ook bij goede voorlichting van de speler door de vergunninghouder over de risico's van dergelijke spelen, onwenselijk.'*<sup>23</sup>

57. Dat deelnemers de goederen die ze uit Packs winnen, vervolgens gebruiken voor het spelen van FIFA-wedstrijden, maakt niet dat geen sprake was van een kansspel. Packs zijn namelijk zelfstandig te kopen en openen, en de virtuele goederen zijn los van de FIFA-wedstrijden te winnen. Het is ook niet vereist dat deelnemers met Packs speculeren. Tot slot tekent de Kansspelautoriteit aan dat het juist zorgelijk is dat als deelnemers eigenlijk een behendigheidsspel willen spelen, zij daarmee onbedoeld, onbewust en onbeschermd met een kansspel in aanraking komen. Het is extra zorgelijk dat ook jonge deelnemers daaraan blootgesteld worden. De wetgever zegt hierover:

*'Omdat aan deelname aan kansspelen risico's zijn verbonden zijn, met name het risico van kansspelverslaving, is het van belang dat de speler op ieder moment die risico's kent en dan bewust kiest om al dan niet deel te (gaan) nemen aan een kansspel. Inherent aan gemengde kansspelen is het risico dat de speler zo'n bewuste keuze niet maakt, maar zich tijdens zijn deelname aan de game laat verleiden tot deelname aan een kansspel. Dat kan hem bijvoorbeeld helpen een bepaald niveau (level) in die game te bereiken, zijn personage in de game te versterken, een andere gamer te verslaan of een voorsprong in de game op andere gamers te verkrijgen. In zo'n geval maakt de gamer veelal geen bewuste en weloverwogen keuze om deel te nemen aan een kansspel. Hij bepaalt niet zozeer zelf en weloverwogen of en wanneer hij gaat deelnemen aan een*

---

<sup>23</sup> Kamerstukken I 2017/18, 33996, G, pagina's 71-72.



*kanospel, maar laat zijn deelname aan het kanospel beheersen door de spelregels van de game.*<sup>24</sup>

58. EA stelt dat Packs het onzekere niveau van de voetballers in de echte wereld nabootsen.
59. De Kansspelautoriteit vindt dat argument ongeloofwaardig en niet relevant. De wisselende prestaties van een voetballer in de echte wereld zijn onvergelijkbaar met het openen van een loot box. Het zou eerder voor de hand liggen om bijvoorbeeld de voetballersstatistieken per FIFA-wedstrijd (licht) te laten fluctueren. In echte voetbalwedstrijden komt een loot box overigens ook in geen enkele vergelijkbare vorm voor. Voetbalclubs weten namelijk van tevoren precies welke voetballer zij een contract aanbieden en aan hun selectie toevoegen.

#### 4.3.5 Er wordt geen winnaar aangewezen

60. EA stelt dat er geen winnaars of verliezers zijn bij het openen van Packs. Zij voert aan dat Packs namelijk altijd een inhoud bevatten.
61. Dat argument van EA slaagt niet. In het dwangsombesluit heeft de Kansspelautoriteit vermeld dat *'de omstandigheid dat een deelnemer altijd iets krijgt, niet betekent dat hij ook prijswinnaar is. [...] de deelnemers van een spel aan wie uiteindelijk de grote, waardevolle prijzen worden toegekend, [zijn] de echte prijswinnaars van het spel'*.<sup>25</sup> Voorts heeft de Kansspelautoriteit vastgesteld dat bepaalde goederen uit Packs een onderscheidende waarde vertegenwoordigen en als prijs aangemerkt kunnen worden.<sup>26</sup>
62. EA voert ook aan dat zij bekend maakt exact hoeveel goederen deelnemers ontvangen, van welke minimumkwaliteit, van welk type en hoe zeldzaam die zijn. Ook de waarschijnlijkheid dat een Pack een goed van een bepaalde categorie of rating bevat, is bekend. EA stelt: *'het gaat dus niet om winnen, maar enkel om het verkrijgen van items: een speler blijft nooit met lege handen achter. In die zin kan de speler ook invloed uitoefenen op het soort item dat hij verkrijgt met het openen van een Pack'*.
63. De Kansspelautoriteit gaat hierin niet mee. De vaststelling van de overtreding door EA van de Wok, verandert niet als EA een mate van transparantie biedt

<sup>24</sup> Kamerstukken I 2017/18, 33996, G, pagina 72.

<sup>25</sup> Randnummers 58-59 van het dwangsombesluit. Zie ook overweging 7 in de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam, 17 april 2002, ECLI:NL:RBAMS:2002:AE2131 (*Lotto/LuckySMS*).

<sup>26</sup> Zie randnummer 16 van het dwangsombesluit.



over het prijsaanbod en de winkansen. Dat neemt namelijk niet weg dat deelnemers de gelegenheid krijgen om mee te dingen naar een prijs op basis van kansen. Transparantie is dan ook geen bestanddeel van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit de verplichting voor kansspelvergunninghouders om deelnemers bij wervings- en reclameactiviteiten te informeren over onder meer de winstbepaling, eventuele prijzen en de statistische kans op het winnen van een prijs.<sup>27</sup>

64. EA wijst erop dat de inhoud van Packs niet "weg" is voor deelnemers zodra de inhoud door een andere deelnemer al gewonnen is. Dat is bijvoorbeeld wel zo met prijzen van loterijen. Volgens EA bestaat bij Packs tussen deelnemers daarom geen competitie. Deelnemers verliezen ook niets ten gunste van andere deelnemers. EA keert ook niets uit en verliest ook niet wanneer een Pack wordt geopend.
65. De Kansspelautoriteit verwijst naar randnummer 29 van dit besluit. Doordat EA het aanbod van bepaalde virtuele goederen bewust heeft beperkt, vergroot zij de waarde van die goederen. Die zijn namelijk beter, zeldzamer en minder beschikbaar. De winkans op zeldzamere goederen van een hogere kwaliteit is dus kleiner. EA bevestigt in haar bezwaarschrift ook dat het aantal FUT-munten afhangt van onder andere de zeldzaamheid en classificatie van een goed.<sup>28</sup>
66. Dat betekent het volgende. Ook als virtuele goederen (nagenoeg) onbeperkt verstrekt kunnen worden, zijn sommige goederen van hogere kwaliteit en zeldzamer. Die goederen kunnen daarom een (zeer) hoge economische waarde vertegenwoordigen. Om die reden kunnen ze als prijs aangemerkt worden. De winnaars zijn dus de deelnemers die zeldzamere goederen van een onderscheidende (hoge) economische waarde winnen. Dat virtuele goederen niet "weg" zijn wanneer een andere deelnemer ze wint, maakt dat niet anders. Hetzelfde geldt voor het feit dat EA geen geld uitkeert of verliest wanneer een deelnemer een Pack opent. Tot slot merkt de Kansspelautoriteit op dat hoewel competitie niet nodig is om een spel als kansspel aan te merken, Packs wel een zeker competitief element kennen. Het betoog van EA slaagt niet.

---

<sup>27</sup> Artikel 4a, derde lid, onder b, en het vijfde en zesde lid, van de Wok; artikel 5, eerste lid, onder b, en tweede lid, onder b, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen; artikel 3, derde lid, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>28</sup> Randnummer 32, onder i, van bezwaarschrift.





#### 4.3.6 Deelnemers hebben wel overwegende invloed op de uitkomst van Packs

67. EA beweert dat deelnemers wel overwegende invloed hebben op de uitkomst van Packs. Door het spelen van FIFA-wedstrijden, krijgen deelnemers Packs en FUT-munten. Zo kunnen zij meer Packs openen en hun kans op virtuele goederen vergroten. Daarbij wijst zij erop dat bij elke Pack een toelichting bestaat over de inhoud en dat deelnemers verschillende Packs kunnen kiezen.
68. Het argument van EA slaagt niet. Het is niet in geschil dat de uitkomst van Packs op basis van alleen kansen bepaald wordt. Deelnemers hebben daarom geen overwegende invloed op welke goederen uit Packs zij krijgen. Dat wordt niet anders als deelnemers meer Packs openen of de winkansen kennen. De winkansen van bijvoorbeeld een kraslot verandert ook niet als een deelnemer meer loten koopt of als hij de winkansen kent. Zie verder randnummer 63 van dit besluit.
69. Volgens EA is het relevant dat deelnemers de goederen gebruiken voor het spelen van FIFA, want deelnemers beïnvloeden het resultaat van het spel. Een deelnemer die niet behendig is maar wel de beste voetballers heeft, kan het spel namelijk nooit winnen. Maar de professionele deelnemer kan zonder de beste voetballers wél winnen. Het Golden Ten-arrest van de Hoge Raad is volgens EA dan ook van toepassing.<sup>29</sup> De Kansspelautoriteit heeft ten onrechte niet onderzocht welke resultaten de grote meerderheid van de deelnemers in de praktijk bij het spel behaalt.
70. Voorts heeft EA een memo van prof. dr. [persoon 2] ingebracht. Kort gezegd gaat die memo over het volgende. De heer [persoon 2] beantwoordt de vraag of de FUT-modus een kansspel of een behendigheids spel is. Daarbij analyseert hij de uitkomsten van meerdere FIFA-wedstrijden. Hij concludeert op basis daarvan dat de FUT-modus een behendigheids spel is.
71. De Kansspelautoriteit volgt EA hierin niet. Al in randnummer 56 van dit besluit is uitgelegd dat Packs zelfstandig te beoordelen zijn. Het Golden Ten-arrest is daarom niet van toepassing. Het is om die reden niet nodig dat de Kansspelautoriteit onderzoekt hoe de gemiddelde deelnemer de FUT-modus als geheel ervaart of welke resultaten hij daarin behaalt. Het is dus ook niet van belang of behendigere deelnemers FIFA-wedstrijden kunnen winnen zonder de beste voetballers. Het is ook niet van belang dat minder behendige deelnemers FIFA-wedstrijden nooit kunnen winnen met de beste voetballers. In de memo van de heer [persoon 2] zijn de FIFA-wedstrijden en Packs samengenomen. De

<sup>29</sup> 25 juni 1991, ECLI:NL:HR:1991:AD1447, NJ 1991, 808.



memo is daarom niet relevant.

#### 4.3.7 De Kansspelautoriteit overschrijdt de aan haar toegekende bevoegdheden door op te treden terwijl geen sprake is van gokverslaving

72. EA stelt dat de Kansspelautoriteit niet bevoegd is om op te treden. Volgens EA wil de Kansspelautoriteit namelijk optreden tegen gameverslaving. Zij gebruikt daartoe een gelegenheidsargument. Zij behartigt daarmee andere publieke belangen dan de belangen die de wetgever voor haar heeft aangewezen. EA beroept zich op passages op pagina 22 van de Leidraad:

*‘Wanneer uit de analyse op basis van deze leidraad blijkt dat een spel niet kwalificeert als kansspel volgens de kaders van de Wok, is de Kansspelautoriteit formeel niet bevoegd. De Kansspelautoriteit heeft echter wel bepaald dat het spel voldoende belangrijk is om toezicht op te houden, aangezien het spel getoetst is aan het drempelcriterium uit hoofdstuk 2. Daarmee staan de publieke doelen van de Kansspelautoriteit onder druk.’ [...]*

*‘De Kansspelautoriteit vindt het van belang dat de risico’s die zij identificeert rondom het beoordeelde spel worden behandeld. Er zijn twee situaties denkbaar:’ [...]*

*‘Spellen die het drempelcriterium overstijgen, en waarbij een redelijk vermoeden is dat ze vergelijkbare risicovolle kenmerken hebben als kansspelen, kunnen een negatief effect op de publieke doelen van de Ksa hebben. Een voorbeeld daarvan zijn games met kans-elementen en/of een potentieel verslavend karakter.’*

*‘In het tweede geval dreigt toezicht op het aanbod tussen wal en schip te raken. De Kansspelautoriteit kan het spel opnieuw evalueren of contact zoeken met een autoriteit als de ACM in het kader van consumentenbescherming. Deze afwegingen hangen vanzelfsprekend sterk af van het betreffende spel en de impact op de deelnemers.’*

Zij beroept zich ook op pagina 15 van het Onderzoek Loot Boxes:

*‘4.8 Zes van de tien onderzochte loot boxes zijn niet strijdig met de wet. Er is bij deze spellen geen sprake van een in-game goed met een economische waarde en ze voldoen daarmee niet aan de definitie van prijs in artikel 1 van de Wok. Aangezien deze loot boxes toch mogelijk de ontwikkeling van verslaving bevorderen zijn deze spellen wel strijdig met het doel om verslaving aan georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen.’*

73. Voor zover EA veronderstelt dat “verslaving” in het Onderzoek Loot Boxes en in de Leidraad gaat over *gameverslaving*, benadrukt de Kansspelautoriteit dat het



gaat om *kansspel*verslaving. Aangezien bevordering van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving een wettelijke taak is van de Kansspelautoriteit, spreekt dat al vanzelf. Nergens blijkt dan ook uit dat het om gameverslaving gaat. In het Onderzoek Loot Boxes is het risicopotentieel voor *kansspel*verslaving juist onderzocht. In de eerste alinea van de Leidraad wordt bij "verslavingspreventie" verwezen naar de drie publieke doelen van de Wok.<sup>30</sup> Daaruit blijkt duidelijk dat het bij "verslaving" in de Leidraad om "kansspelverslaving" gaat.

74. De Kansspelautoriteit bestrijdt het standpunt van EA. De Kansspelautoriteit is wel bevoegd. In randnummers 25-27 en 31-32 van dit besluit is tenslotte uitgelegd dat Packs als kansspel kwalificeren en dat de Kansspelautoriteit bij EA niet een doelredenering gebruikt heeft.
75. Verder wijst de Kansspelautoriteit erop dat de passages uit de Leidraad en het Onderzoek Loot Boxes gaan over spellen die níet als kansspel kwalificeren, maar waarbij wél een redelijk vermoeden bestaat dat ze vergelijkbare risicovolle kenmerken hebben als kansspelen. Zulke spellen kunnen bijvoorbeeld strijdig zijn met het publieke doel om kansspelverslaving te voorkomen. Omdat Packs wél als kansspel aangemerkt worden, zijn de passages hier niet aan de orde.
76. De Kansspelautoriteit is niet buiten haar bevoegdheden getreden alleen door op te merken dat sommige spellen die geen kansspel zijn, toch bepaalde kenmerken hebben die mogelijk strijdig zijn met haar publieke doelen. Zij heeft daarmee tenslotte niet onbevoegd handhavend opgetreden. Zij treedt namelijk niet handhavend op tegen loot boxes die niet als kansspel kwalificeren. Zo heeft zij ook niet handhavend opgetreden tegen zes loot boxes waarvan in het Onderzoek Loot Boxes is geconcludeerd dat die niet als kansspel kwalificeren.
77. Hetzelfde geldt voor de opmerking dat de Kansspelautoriteit het belangrijk vindt dat toezicht gehouden wordt op een spel dat niet als kansspel kwalificeert. Dat wil immers niet zeggen dat de *Kansspelautoriteit* toezicht zal houden. Dat kunnen ook andere toezichthouders zijn, zoals de ACM. De Kansspelautoriteit kan een spel opnieuw evalueren om zeker te zijn dat het niet om een kansspel gaat. Als het niet om een kansspel gaat, kan zij contact zoeken met bijvoorbeeld de ACM. Want waar de Kansspelautoriteit niet bevoegd is, is de ACM mogelijk

---

<sup>30</sup> Pagina 4: 'Regulering van de kansspelmarkt wordt noodzakelijk geacht gelet op de bescherming van drie publieke doelen, te weten: [...] • Voorkomen van verslaving, kortweg 'verslavingspreventie'.



- wel bevoegd.<sup>31</sup> Afstemming met de ACM kan nodig zijn om een onjuiste overlap of leemte in het toezicht te voorkomen. De Kansspelautoriteit ziet niet in waarom dat onrechtmatig zou zijn.
78. Ook vindt EA dat de Kansspelautoriteit onzorgvuldig onderzoek heeft gedaan. Want uit verschillende passages uit de Leidraad en het Onderzoek Loot Boxes blijkt volgens EA dat het niet duidelijk is dat er überhaupt een verslavingsrisico bij loot boxes bestaat. Laat staan een kansspelverslaving die zich van een gameverslaving onderscheidt. Volgens EA heeft de Kansspelautoriteit daarvoor geen wetenschappelijke onderbouwing.
79. De Kansspelautoriteit stelt voorop dat voor de vaststelling van de overtreding door EA niet is vereist dat kansspelverslaving is opgetreden. Dat is geen bestanddeel van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.
80. Desondanks vindt Kansspelautoriteit het risico dat met name minderjarige deelnemers door Packs gevoeliger kunnen worden voor gokverslaving, of uiteindelijk zelfs gokverslaafd kunnen raken, (zeer) aannemelijk. Het belang van het voorkomen van kansspelverslaving (bij minderjarigen) bij FIFA is dan ook zonder twijfel in het geding. Dat blijkt onder andere uit het volgende.
81. Verschillende loot boxes zijn onderzocht op hun verslavingsrisicopotentieel. In randnummer 3.16 van het Onderzoek Loot Boxes is geconcludeerd dat de onderzochte loot boxes een gemiddeld tot hoog verslavingsrisicopotentieel hebben.
82. Ook tonen meerdere wetenschappelijke onderzoeken structurele overeenkomsten aan tussen de kenmerken van loot boxes en reguliere gokspellen en/of samenhang tussen het openen van loot boxes en probleemgokken. In de bijlage bij dit besluit is een selectie van die onderzoeken opgenomen. Ook onderzoeken van (overheids)instanties tonen verbanden tussen gaming en gokken, vooral bij loot boxes.<sup>32</sup>
83. Deskundigen waarschuwen dan ook voor loot boxes. Bijzonder hoogleraar verslaving Anneke Goudriaan deelt bijvoorbeeld in een interview met de Kansspelautoriteit mee dat jongeren extra vatbaar zijn voor verslavingen. Ook

<sup>31</sup> Zie ook pagina 29 van de Leidraad Bescherming online consument van de ACM. Te vinden via: [www.acm.nl/nl/publicaties/leidraad-bescherming-online-consument](http://www.acm.nl/nl/publicaties/leidraad-bescherming-online-consument).

<sup>32</sup> Bijvoorbeeld: Royal Society for Public Health (december 2019). *Skins in the Game. A high stake relationship between gambling and young people's health and wellbeing?*; Children's Commissioner (oktober 2019). *Gaming the system*.



zegt zij: *'gokelementen zoals loot boxes in spelletjes, dat moet je niet willen, want juist kinderen en jongeren worden dan aan gokken blootgesteld'*.<sup>33</sup>

Bijvoorbeeld ook directeur Fred Steutel van zorginstelling Hervitas (gespecialiseerd in game- en gokverslaving) deelt mee: *'Iedereen wil Messi hebben, maar die blijkt bijna niet in de loot boxes van FIFA te zitten. Jongeren gokken dat Messi in hun loot box zit, en daardoor zijn deze schatkistjes een gokelement in het behendigheidsspel. Een kwetsbare groep kan hierdoor in een gokverslaving worden gezogen.'*<sup>34</sup>

84. Verder heeft de Kansspelautoriteit meerdere meldingen ontvangen over loot boxes. Ook delen deelnemers zorgbarende ervaringen met loot boxes in de media.<sup>35</sup>
85. Gokverslaving is al zeer ernstig. Daarbij komt dat minderjarigen kwetsbaar zijn en sneller verslaafd raken. Deelnemers die op minderjarige leeftijd gokken, lopen als zij volwassen zijn een grotere kans om verslaafd te raken.<sup>36</sup> In FIFA hebben minderjarigen toegang tot Packs. Het is extra zorgelijk dat zij bij het spelen van het behendigheidsspel FIFA-wedstrijden onbedoeld, onbewust en onbeschermd met een kansspel in aanraking komen. Het belang om kansspelverslaving bij vooral minderjarigen te voorkomen, weegt zeer zwaar. Het commerciële belang van EA bij Packs of het belang van meer spelplezier voor deelnemers weegt daartegen duidelijk niet op. De bevordering van het voorkomen en beperken van kansspelverslaving is een wettelijke taak van de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit wacht dan ook niet af tot kansspelverslaving is ingetreden.
86. De Kansspelautoriteit is bevoegd om tegen illegale loot boxes in spellen op te treden. Dat is niet anders als óók gameverslaving kan optreden bij spellen

<sup>33</sup> "Gokelementen in spelletjes: dat moet je niet willen" *Kansspelautoriteit* 18 december 2018, te vinden via: [www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/minderjarigen-en-kan-gokelementen/](http://www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/minderjarigen-en-kan-gokelementen/).

<sup>34</sup> 'Gokelement in games kan kinderen in problemen brengen', *AD* 13 maart 2019, te vinden via: [www.ad.nl/tech/gokelement-in-games-kan-kinderen-in-problemen-brengen~a2faa361/](http://www.ad.nl/tech/gokelement-in-games-kan-kinderen-in-problemen-brengen~a2faa361/).

<sup>35</sup> Bijvoorbeeld:

- 'Gokelement in games kan kinderen in problemen brengen', *AD* 19 maart 2019, te vinden via: [www.ad.nl/tech/gokelement-in-games-kan-kinderen-in-problemen-brengen~a2faa361/](http://www.ad.nl/tech/gokelement-in-games-kan-kinderen-in-problemen-brengen~a2faa361/);

- 'Beau (21) geeft in jaar tijd 8.000 euro uit aan 'gokspel' in FIFA', *NH Nieuws* 29 september 2019, te vinden via: [www.nhnieuws.nl/nieuws/253797/beau-21-geeft-in-jaar-tijd-8000-euro-uit-aan-gokspel-in-fifa](http://www.nhnieuws.nl/nieuws/253797/beau-21-geeft-in-jaar-tijd-8000-euro-uit-aan-gokspel-in-fifa);

- 'Games zijn een soort casino's', *Trouw* 2 november 2019, te vinden via: [www.trouw.nl/verdieping/games-zijn-een-soort-casino-s~b82b1013/](http://www.trouw.nl/verdieping/games-zijn-een-soort-casino-s~b82b1013/).

<sup>36</sup> King, D. L., & Delfabbro, P. H. (2016). Early exposure to digital simulated gambling: A review and conceptual model. *Computers in Human Behavior*, 55, pagina's 198-206; Leo, L. Recente ontwikkelingen in de interne markt van kansspelen.



waarin illegale loot boxes worden aangeboden. Dat neemt namelijk niet weg dat het om een illegaal kansspelaanbod gaat, met alle bijkomende risico's van dien.

87. Bovendien zijn bij het illegale aanbod van Packs ook andere publieke belangen betrokken. Vanzelfsprekend speelt bij illegale kansspelen het belang om illegaliteit te bestrijden. De Kansspelautoriteit is onverkort verplicht te handhaven op grond van de beginselplicht tot handhaving.<sup>37</sup> Daarnaast – en anders dan EA veronderstelt – speelt het belang van het bestrijden van criminaliteit, zoals fraude, witwassen en bedrog bij loot boxes wel degelijk een rol.<sup>38</sup> Door het ontbreken van de mogelijkheid van een vergunning voor loot boxes, kunnen bovendien ook geen regels gesteld worden over bijvoorbeeld toegang voor minderjarigen, reclame, limieten aan uitgaven, transparantie, technische vereisten, afdracht, heffingen, de betrouwbaarheid van het spelaanbod en de aanbieder, de veiligheid van betalingsverkeer of de uitkering van prijzen. Zonder regels kan de Kansspelautoriteit daarop ook geen toezicht houden. De deelnemer kan dus niet worden beschermd.
88. EA betoogt verder dat ook de Kansspelautoriteit blijkbaar niet overtuigd is dat de volksgezondheid daadwerkelijk gevaar loopt en dat het noodzakelijk is om onmiddellijk in te grijpen. Volgens EA heeft de Kansspelautoriteit namelijk niet met spoed gehandeld. Ten eerste volgt uit de brief van 26 april 2018 dat de Kansspelautoriteit voorrang gaf aan de dialoog.<sup>39</sup> Ten tweede gaf de Kansspelautoriteit tussen het eerste contactmoment en het dwangsombesluit consequent een ander signaal. Volgens EA hield dat signaal in dat de opties nog open stonden en dat een formele handhavingssanctie niet de enige uitkomst was. Dat signaal zou ook blijken uit het gespreksverslag van 9 augustus 2018.<sup>40</sup> Ten derde had de Kansspelautoriteit bepaald dat EA vóór 20 juni 2018 de overtreding moest beëindigen. Toch trad de Kansspelautoriteit na die tijdsgrens niet onmiddellijk op tegen EA. Pas op 15 oktober 2019 was het dwangsombesluit genomen. Tussen de contactmomenten zaten steeds meerdere maanden.
89. De Kansspelautoriteit ziet niet in uit welke passage van de brief van 26 april 2018 blijkt dat zij "voorrang geeft aan een dialoog". Met die brief is EA op de hoogte gebracht van dat zij de Wok overtreedt, verplicht is de overtreding te beëindigen en dat de Kansspelautoriteit dwangmiddelen kan inzetten. Dat

<sup>37</sup> Zie de uitspraak van de Afdeling van 2 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:11, r.o. 2.3.

<sup>38</sup> Zie bijvoorbeeld 'Microtransacties in schietspel CS:GO werden gebruikt voor witwassen', *Nu.nl* 29 oktober 2019, te vinden via: [www.nu.nl/games/6007431/microtransacties-in-schietspel-csgo-werden-gebruikt-voor-witwassen.html](http://www.nu.nl/games/6007431/microtransacties-in-schietspel-csgo-werden-gebruikt-voor-witwassen.html).

<sup>39</sup> Stuk 12815/01.030.433.

<sup>40</sup> Stuk 12815/01.055.324.



standpunt heeft de Kansspelautoriteit nooit ingetrokken. Zij heeft dat juist steeds herhaald. Óók tijdens het gesprek van 9 augustus 2018.<sup>41</sup> De Kansspelautoriteit heeft dus ook niet consequent een ander signaal gegeven aan EA.

90. Wat betreft het derde punt, wijst de Kansspelautoriteit op het volgende. Tussen de eerste aanschrijving en het dwangsombesluit vond (op verzoek van EA) een gesprek plaats, is meerdere keren inhoudelijk over de zaak gecorrespondeerd, vond een voor de zaak relevante bijeenkomst plaats<sup>42</sup>, is uitgebreid onderzoek naar FIFA gedaan, vond (op verzoek van EA) een tweede gesprek plaats, is een voornemen tot een last onder dwangsom opgesteld en kreeg EA (na een op haar verzoek verleend uitstel) de gelegenheid om daarop een zienswijze te geven. Van "een gebrek aan voortvarendheid" is geen sprake. Bij de Kansspelautoriteit weegt het belang van het voorkomen van kansspelverslaving juist zeer zwaar, vooral als het om minderjarigen gaat. Het is daarom van zeer groot belang dat EA haar verantwoordelijkheid neemt en de overtreding beëindigt.

#### 4.3.8 De dwangsom is onevenredig

91. EA vindt dat het opleggen van de last onder dwangsom onevenredig is. Zij voert daarbij het volgende aan.
92. Er zijn geen dringende (algemene) belangen in het geding. EA herhaalt ten eerste dat de Kansspelautoriteit geen enkel onderzoek zou hebben gedaan waaruit blijkt dat kansspelverslaving aan de orde is. Er is geen concreet verslavingsgevaar waartegen zij onmiddellijk moet optreden. Zij onderbouwt haar stellingen met passages uit het Onderzoek Loot Boxes en een Wob-besluit van de Kansspelautoriteit.<sup>43</sup> Daaruit zou blijken dat de Kansspelautoriteit medio april 2018 geen klachten over loot boxes had ontvangen en dat verslavingsdeskundigen negatief antwoordden op de vraag of zij ooit mensen hadden behandeld voor verslaving aan loot boxes. Ten tweede zijn ook de belangen van een betrouwbaar spel, veilig betalingsverkeer, gewonnen prijzen, en het tegengaan van criminaliteit, hier niet aan de orde. De Kansspelautoriteit heeft (in haar dossier) ook niet aannemelijk gemaakt dat deelnemers in de financiële problemen zijn gekomen. Ten derde maken Packs al tien jaar

<sup>41</sup> Stuk 128155/01.055.324, pagina 10. [advocaat 2]: 'What do you expect from us, apart from the formal expectations?' [toezichthouder]: 'Formal answer is: to make an adjustment' en: 'We have to make a decision. We won't suspend anything. Our first statement of our letter from April still stands.'

<sup>42</sup> Bijeenkomst *Gaming en gambling: het moet wel een spelletje blijven*. Zie: [www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2018/oktober/gesprek-risico/](http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2018/oktober/gesprek-risico/).

<sup>43</sup> Zie documenten 44ggg, 44i en 44j van het Wob-besluit van 31 augustus 2018, kenmerk 01.041.633. Te vinden via: [www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/](http://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/).



onafgebroken onderdeel uit van de jaarlijkse FIFA-versies. Al die tijd waren ze beschikbaar voor Nederlandse consumenten.

93. Volgens de Kansspelautoriteit zijn er wel dringende zwaarwegende publieke belangen in het geding. Dat heeft zij in randnummers 80-87 van dit besluit uitgelegd. Zij is ook bevoegd om op te treden tegen illegale Packs. Nergens blijkt uit dat zij verplicht is om te wachten met handhaving tegen illegale loot boxes totdat deelnemers melden dat zij in financiële moeilijkheden zijn gekomen. Dit verhoudt zich ook niet tot de publieke doelen van de Kansspelautoriteit. Overigens delen deelnemers in de media al dat zij (te) veel aan Packs uitgeven.<sup>44</sup>
94. Ook als EA Packs al tien jaar aanbiedt, zijn die zwaarwegende publieke belangen in het geding. En ook dan is de Kansspelautoriteit bevoegd om handhavend op te treden. De enkele omstandigheid dat de Kansspelautoriteit er niet eerder in is geslaagd het illegale aanbod van EA te laten stoppen, betekent namelijk niet dat zij nu niet meer mag handhaven. Zij is namelijk op grond van de beginselplicht tot handhaving verplicht om de overtreding zo snel mogelijk te doen beëindigen. Als EA al langere tijd de Wok overtreedt, is dat ook geen rechtvaardiging om de overtreding te gedogen. Het ongereguleerde, ongecontroleerde, illegale kansspelaanbod kan zichzelf niet rechtvaardigen door het maar lang genoeg vol te houden. Dat de Kansspelautoriteit niet eerder tegen loot boxes heeft opgetreden, heeft als reden dat illegale loot boxes een relatief nieuw soort kansspelfenomeen zijn. In het algemeen hebben die pas in de laatste jaren een grote vlucht gemaakt. Bovendien kan de Kansspelautoriteit niet tegen alle aanbieders tegelijk optreden, omdat zij beperkte middelen en capaciteit heeft. Zij prioriteert daarom in haar handhaving.
95. EA beweert dat de Kansspelautoriteit onrechtmatig eist dat het hele spelconcept wordt aangepast op basis van een "beperkt verschijnsel", namelijk het kopen

---

<sup>44</sup> Zie bijvoorbeeld:

- 'Beau (21) geeft in jaar tijd 8.000 euro uit aan 'gokspel' in FIFA', *NH Nieuws* 29 september 2019, te vinden via: [www.nhnieuws.nl/nieuws/253797/beau-21-geeft-in-jaar-tijd-8000-euro-uit-aan-gokspel-in-fifa](http://www.nhnieuws.nl/nieuws/253797/beau-21-geeft-in-jaar-tijd-8000-euro-uit-aan-gokspel-in-fifa);

- 'Ambitieuus of gameverslaafd? "Ik gaf 1600 euro uit aan FIFA"', *FunX* 24 oktober 2019, te vinden via: [www.funx.nl/news/funx/43915-urenlang-fifa-spelen-wanneer-is-het-een-verslaving](http://www.funx.nl/news/funx/43915-urenlang-fifa-spelen-wanneer-is-het-een-verslaving);

- '17-year-old uses his dad's credit card to spend \$7,600 playing 'FIFA'', *For The Win* 12 januari 2016, te vinden via: [www.ftw.usatoday.com/2016/01/17-year-old-uses-his-dads-credit-card-to-spend-7600-playing-fifa](http://www.ftw.usatoday.com/2016/01/17-year-old-uses-his-dads-credit-card-to-spend-7600-playing-fifa);

- 'Mum blasts EA Sports after son blew £4,000 on her credit card playing FIFA 14', *Mirror* 26 februari 2014, te vinden via: [www.mirror.co.uk/news/uk-news/mum-blasts-ea-sports-after-3185676](http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/mum-blasts-ea-sports-after-3185676).





van Packs met FUT-punten.

96. De Kansspelautoriteit volgt EA daarin niet om de volgende redenen. Ten eerste blijkt nergens uit dat het dwangsombesluit deels of geheel onrechtmatig is. Ten tweede ziet de last alleen op Packs en niet op het hele spelconcept van FIFA. Hoe EA aan de last wil voldoen, is aan haar. Ten derde gaat het niet alleen om de Packs die met FUT-punten worden gekocht, maar om alle Packs waaruit prijzen kunnen worden gewonnen.
97. EA betoogt dat zij disproportionele schade lijdt als zij onmiddellijk aan de last moet voldoen. Ten eerste zou zij haar spel ingrijpend moeten veranderen. De mogelijkheden die de Kansspelautoriteit noemt, zorgen ervoor dat de transfermarkt in zijn huidige vorm niet in stand kan blijven. Dat doet af aan de spelbeleving van deelnemers. En dat heeft een wereldwijd effect, aangezien Nederlandse deelnemers met deelnemers uit andere landen FIFA spelen. Ten tweede is het technisch niet uitvoerbaar binnen de gestelde termijn. Daarmee verandert het spelconcept en wordt het spel technisch instabiel. Ten derde verwacht EA veel civiele claims door deelnemers, omdat het spel niet meer voldoet aan de verwachtingen.<sup>45</sup> Ook als aan de last wordt voldaan, maar het dwangsombesluit uiteindelijk alsnog vernietigd wordt, treedt die schade op.
98. Volgens de Kansspelautoriteit is de last niet disproportioneel. De nadelen voor EA door de aanpassingen, komen voor haar rekening. Het commerciële belang van EA maakt niet dat zij de wet mag (blijven) overtreden. Het commerciële belang weegt ook beslist niet op tegen (met name) de zwaarwegende publieke belangen van de preventie van kansspelverslaving en de bescherming van kwetsbare groepen zoals minderjarigen. Bovendien zijn zulke nadelen te wijten aan de wijze waarop EA Packs aanbiedt en de overtreding die EA daarmee heeft begaan. Daarbij komt dat zij de gelegenheid om sanctieoplegging te voorkomen, niet heeft benut.<sup>46</sup> Ten overvloede wijst de Kansspelautoriteit erop dat verschillende andere aanbieders hun spellen wel hebben aangepast. Bij hen zijn financiële moeilijkheden niet gebleken.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Zie artikel 7:17 van het Burgerlijk Wetboek (non-conformiteit).

<sup>46</sup> Vergelijk de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 29 februari 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BW3239, r.o. 4.; de Rechtbank Rotterdam van 19 maart 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:1871, r.o. 3.2.3.; en de Rechtbank Den Haag van 5 april 2019, SGR 19/1096, r.o. 9.

<sup>47</sup> Bijvoorbeeld:

- 'NBA-games aangepast wegens eisen van Nederlandse Kansspelautoriteit', *Inside Gamer* 23 augustus 2018, te vinden via: [www.insidegamer.nl/artikel/2k-past-nba-games-aan-wegens-eisen-van-nederlandse-kansspelautoriteit-2/](http://www.insidegamer.nl/artikel/2k-past-nba-games-aan-wegens-eisen-van-nederlandse-kansspelautoriteit-2/);



99. EA meent dat de last in feite hetzelfde effect heeft als een bevel tot stillegging van één van de bedrijfsactiviteiten van EA. Maar daarvoor bestaan geen zwaarwegende redenen, vindt EA.
100. De Kansspelautoriteit heeft – voor alle duidelijkheid – niet gelast dat EA haar bedrijfsactiviteiten stillet. De Kansspelautoriteit heeft gelast dat EA de overtreding voor wat betreft Packs beëindigt. Hoe EA dat doet, is aan haar. De Kansspelautoriteit heeft in randnummer 108 van het dwangsombesluit voorbeelden gegeven van hoe EA dat kan doen.
101. Voor het argument van EA betekent dat het volgende. Als EA Packs zo heeft ingericht dat een aanpassing betekent dat zij “één van de bedrijfsactiviteiten” niet kan voortzetten, dan komt dat voor haar rekening en risico. Dat is namelijk te wijten aan de wijze waarop EA Packs aanbiedt en de overtreding die EA daarmee begaat. In randnummers 80-87 van dit besluit is uitgelegd welke belangen met de vereiste maatregel beschermd worden.
102. EA stelt dat de Kansspelautoriteit in strijd handelt met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur. Concurrenten van EA zouden ‘precies hetzelfde soort *loot box mechanisms in hun spellen hebben ingebouwd*’. EA verschaft daarbij een schema van andere spellen, de aanbieders daarvan en door EA gegeven opmerkingen. De Kansspelautoriteit zou niet in die vergelijkbare gevallen optreden. EA wordt zo in haar concurrentiepositie getroffen. Anders dan haar concurrenten, zou EA namelijk ten onrechte worden geconfronteerd met reputatieschade, de verplichting om ingrijpend haar product te wijzigen en het missen van een inkomstenbron.
103. De Kansspelautoriteit ontkent dat sprake is van willekeur. Zij heeft vier aanbieders van illegale loot boxes aangeschreven.<sup>48</sup> Meerdere aanbieders hebben hun aanbod aangepast.<sup>49</sup> De Kansspelautoriteit prioriteert in haar handhaving vanwege beperkte middelen en capaciteit. Uiteindelijk wordt tegen elk illegaal aanbod van kansspelen opgetreden. Maar EA kan aan de prioritering niet het recht ontnemen om helemaal niet, of pas op een later moment voor

---

- ‘Nederlanders kunnen niet meer handelen met items uit lootboxes CS:GO en Dota 2’, *Tweakers* 20 juni 2018, te vinden via: [www.tweakers.net/nieuws/140015/nederlanders-kunnen-niet-meer-handelen-met-items-uit-lootboxes-csgo-en-dota-2.html](http://www.tweakers.net/nieuws/140015/nederlanders-kunnen-niet-meer-handelen-met-items-uit-lootboxes-csgo-en-dota-2.html).

- ‘Nederlandse en Belgische CS:GO-spelers kunnen geen lootboxes meer openen’ *Tweakers* 12 juli 2018, te vinden via: <https://tweakers.net/nieuws/140881/nederlandse-en-belgische-csgo-spelers-kunnen-geen-lootboxes-meer-openen.html>.

<sup>48</sup> ‘Nieuwe fase aanpak loot boxes’ *Kansspelautoriteit* 19 juni 2018, te vinden via: [www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2018/juni/nieuwe-fase-aanpak/](http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2018/juni/nieuwe-fase-aanpak/).

<sup>49</sup> Zie voetnoot 51.



handhaving in aanmerking te komen. Verder komen de mogelijke nadelen die voortvloeien uit de aanpassing voor rekening en risico van EA. Die zijn dan ook niet onevenredig. Zie randnummers 96, 98 en 101 van dit besluit.

104. EA stelt dat het optreden van de Kansspelautoriteit strijdig is met Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: de Dienstenrichtlijn). De evenredigheidstoets zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie die uitlegt<sup>50</sup>, mede gelet op het gelijkheidsbeginsel, zou in de Nederlandse beginselen van behoorlijk bestuur ingelezen moeten worden. De Kansspelautoriteit zou de normen van de Dienstenrichtlijn niet gelijk toepassen.
105. Vervolgens betoogt EA dat de wijzigingen die de Kansspelautoriteit eist, onrechtmatige beperkingen van het spel zijn. Het optreden van de Kansspelautoriteit is niet noodzakelijk en niet evenredig. Volgens EA is de last onder dwangsom niet noodzakelijk, omdat de Kansspelautoriteit niet bevoegd is. Want Packs zijn geen kansspel en het is niet overtuigend wetenschappelijk bewezen dat Packs leiden tot (kans)spelverslaving. Ten tweede stelt EA dat het Nederlandse kansspelbeleid horizontaal inconsistent, ongeschikt en dus onevenredig is. FIFA is namelijk een behendigheidsspel. Dat betekent ook dat wijzigingen niet leiden tot het tegengaan van deelname aan kansspelen door minderjarigen. Ten derde is de last onder dwangsom onevenredig bezwarend. Het voldoen aan de last heeft wereldwijde effecten voor het spelplezier. Ook is het technisch verre van eenvoudig en niet binnen de gestelde termijn uit te voeren.
106. De Kansspelautoriteit overweegt als volgt. De stelling van EA dat de Dienstenrichtlijn van toepassing is, klopt niet. De Kansspelautoriteit wijst erop dat Electronic Arts Inc. in de Verenigde Staten is gevestigd en EA Swiss Sàrl in Zwitserland. Geen van beide zijn dus gevestigd in de Europese Unie. Zij kunnen zich daarom niet beroepen op de Dienstenrichtlijn of ander Unierecht.<sup>51</sup> Ten tweede zijn kansspelen uitgesloten van de Dienstenrichtlijn op grond van artikel 2, tweede lid, onder h, van die richtlijn. EA kan zich dan ook niet beroepen op de normen in de Dienstenrichtlijn, door ze in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te lezen. Alleen al om die redenen kan het betoog van EA niet slagen.

<sup>50</sup> EA beroept zich op de uitspraak van 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44 (*Visser Vastgoed Beleggingen B.V.*), en de conclusie van A-G Widderhoven van 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557, r.o. 8.7 (*Wheermolen*).

<sup>51</sup> Vergelijk r.o. 4.2 in de uitspraak van de Afdeling van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155 (*Imperial E-Club Limited*).



107. De Kansspelautoriteit overweegt ten overvloede nog het volgende.
108. Waarom het gelijkheidsbeginsel geschonden zou zijn, is niet duidelijk. De Kansspelautoriteit heeft tenslotte tien aanbieders van loot boxes onderzocht. De vier partijen die illegale loot boxes bleken aan te bieden, heeft zij aangeschreven. De norm van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, wordt vroeg of laat voor alle overtredende partijen gehandhaafd.<sup>52</sup>
109. Over de evenredigheid van de last, overweegt de Kansspelautoriteit het volgende. Zoals de Kansspelautoriteit meerdere keren heeft uitgelegd, is zij wél bevoegd. Packs zijn namelijk een illegaal kansspel en met het aanbod daarvan overtreedt EA de Wok. De zwaarwegende publieke belangen die in randnummers 80-87 van dit besluit zijn genoemd, zijn in het geding. EA moet de overtreding beëindigen. De Kansspelautoriteit heeft EA eerst de gelegenheid gegeven om de overtreding van de Wok met betrekking tot Packs te beëindigen zonder dreiging van een herstelsanctie. EA heeft dat geweigerd. De Kansspelautoriteit moet daarom de overtreding doen beëindigen onder dreiging van een herstelsanctie, gelet op de beginselplicht tot handhaving. Dat is niet anders mogelijk dan met een last onder dwangsom. De last onder dwangsom is daarom zowel een noodzakelijk, geschikt en proportioneel middel om de overtreding te beëindigen. De nadelige gevolgen voor EA komen voor haar rekening. Dat is in randnummer 98 van dit besluit toegelicht.
110. EA vindt de begunstigingstermijn te kort, zeker gezien het voortraject. De Kansspelautoriteit legt in het dwangsombesluit ook helemaal niet uit waarom zij die korte termijn noodzakelijk vindt. Daarbij heeft EA een deskundigenrapport van de heer [persoon 3] ingebracht. Hij deelt mee dat hij een expert is in informatietechnologie, software-ontwikkeling, en softwareprojectmanagement. Hij concludeert – samengevat – het volgende.
- a. Het is *'not practically feasible'* om binnen drie weken FIFA te veranderen voor één land. Het kost veel tijd en middelen. Het maakt het spel ook ongebalanceerd, *'unfair'* en niet-speelbaar.
  - b. Het uitschakelen van de transfermarkt, het verwijderen van Packs of de introductie van *direct buy* voor alleen Nederlandse deelnemers, zijn radicale veranderingen van een spelelement. Die gebeuren normaal gesproken niet tijdens een live service van een spel. Dat kost veel tijd. Er is een risico op fouten. Het herstel daarvan (*'bug-fixing'*) eist veel

---

<sup>52</sup> Zie: SGR 18/5274 en SGR 18/5262, r.o. 7, laatste alinea: *'Ook het beroep op het verbod op willekeur kan naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet slagen. De omstandigheid dat verweerder niet in staat is om bij alle aanbieders handhavend op te treden maakt niet dat het verweerder verboden is om überhaupt nog handhavend op te treden.'*



- middelen. Eigenlijk moet een nieuw spel ontworpen worden. Dat duurt jaren.
- c. Het is *'not feasible'* en *'not doable'* om Packs of de transfermarkt uit te schakelen of een *direct buy* te introduceren. Het systeem is complex en werkt op verschillende platforms en servers. Fouten zullen zich voordoen. Het uitrollen van veranderingen tijdens een live service, betekent een fundamentele verandering van het spel.
111. De Rechtbank Den Haag heeft geoordeeld dat het dwangsombesluit en het openbaarmakingsbesluit worden opgeschort tot zes weken na de beslissing op bezwaar.<sup>53</sup>
112. De Kansspelautoriteit wijst erop dat EA bij de zienswijze bij het voornemen om het dwangsombesluit te nemen, niet stelde dat zij een langere termijn nodig had. Dat voert zij eerst aan in bezwaar. De Kansspelautoriteit zal de termijn van zes weken niet verlengen. Dat betekent dat EA binnen zes weken na verzending van de beslissing op bezwaar aan de last moet voldoen. De Kansspelautoriteit overweegt daarbij het volgende.
113. De Kansspelautoriteit wijst er eerst op dat de heer [persoon 3] de technische aspecten van die maatregelen, (zeer) beperkt heeft beoordeeld. De bevindingen in het rapport gaan vooral over hoe mogelijke softwarefouten de bedrijfsprocessen van EA kunnen beïnvloeden, de mogelijke bedrijfseconomische gevolgen voor EA, en de mogelijke gevolgen voor het spelontwerp, de spelbeleving en de spelwaardering. De Kansspelautoriteit vindt dat opmerkelijk. De heer [persoon 3] geeft in zijn rapport namelijk aan dat hij zijn bevindingen doet vanuit een technisch perspectief. Hij deelt mee geen expert op spelontwerp te zijn en geen professioneel oordeel over de waarde van de veranderingen te hebben. Verder kan de Kansspelautoriteit ook niet inzien welke bronnen zijn gebruikt voor het rapport van de heer [persoon 3]. Het is ook niet in te zien op welke informatie het rapport is gebaseerd. De Kansspelautoriteit kan dan ook niet van (de objectiviteit van) de bevindingen uitgaan.
114. Als de Kansspelautoriteit wel van die bevindingen zou uitgaan, dan wijst zij overigens op het volgende. In het rapport is niet gesteld dat aanpassingen binnen de gestelde termijn onmogelijk zijn. Gesteld is dat de voorgestelde aanpassingen met behoud van dezelfde functionaliteit en amusementsgehalte, veel tijd en middelen vergen en binnen drie weken *'not feasible'* zijn. Anders zou het spel ongebalanceerd, *'unfair'* of niet-speelbaar worden. Dat EA de

---

<sup>53</sup> Uitspraak van 20 december 2019, SGR 19/6975, SGR 19/6976, SGR 19/6977, SGR 19/6978.



aanpassingen vanwege verminderde functionaliteit of het amusementsgehalte niet wenselijk vindt, is geen reden om de termijn te verlengen. Dat ziet op de commerciële en bedrijfseconomische belangen van EA. Voor het antwoord op de vraag of de gestelde begunstigingstermijn redelijk is, is alleen van belang of EA binnen die termijn aan de last kan voldoen. Niet of zij dat op een vanuit bedrijfseconomisch opzicht zo gunstig mogelijke manier kan doen.<sup>54</sup> Volgens de Kansspelautoriteit geldt hetzelfde voor een eventueel verminderd spelplezier van deelnemers.

115. Bovendien wijst de Kansspelautoriteit erop dat EA de overtreding bijvoorbeeld ook kan beëindigen door Nederlandse deelnemers van de transfermarkt uit te sluiten (bannen). Tijdens de hoorzitting verklaarde EA dat uitsluiting de zwaarste sanctie is. Die wil zij niet opleggen omdat zij dat niet proportioneel vindt. De Kansspelautoriteit volgt haar daarin niet. Uitsluiting is hier een snel toe te passen maatregel om de overtreding te beëindigen, niet een straf.<sup>55</sup> Dat geldt ook voor vergelijkbare handhavingsmaatregelen die EA kan treffen.<sup>56</sup> Zulke maatregelen zijn geen ingrijpende wijziging van het spel zelf, maar treffen de deelnemersaccounts. Ook verschillende andere spelaanbieders zijn in staat gebleken om binnen korte termijn na het mediabericht van de Kansspelautoriteit maatregelen te treffen.<sup>57</sup> De Kansspelautoriteit vindt het aannemelijk dat EA de overtreding dan ook (bijvoorbeeld) met zulke handhavingsmaatregelen binnen de begunstigingstermijn van zes weken kan beëindigen.
116. Ten overvloede herhaalt de Kansspelautoriteit dat het belang om de overtreding te beëindigen, zeer zwaar weegt. Deelnemers – en met name minderjarigen – worden tenslotte zonder toezicht en bescherming blootgesteld aan kansspelen. Het is ontoelaatbaar dat minderjarigen aan de risico's van kansspelen langer worden blootgesteld dan noodzakelijk, alleen maar omdat EA verlenging van de termijn wenselijker vindt vanwege de bedrijfseconomische en commerciële belangen van EA, of omdat deelnemers zo meer spelplezier hebben. Het recht op handhaving van het verbod van illegale kansspelen, de beëindiging van de overtreding en de bescherming tegen de risico's die kansspelen meebrengen, weegt veel zwaarder. Bovendien heeft EA er zelf voor gekozen een kansspel in haar spel te plaatsen, waardoor zij de Wok heeft overtreden. De nadelen die

---

<sup>54</sup> Zie de uitspraak van de Afdeling van 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3126, r.o. 6.1.

<sup>55</sup> EA geeft in randnummer 46 van haar bezwaarschrift aan dat zij *'jaarlijks ongeveer 500.000 handhavingshandeling verricht'*. Daarbij *'dient onder andere gedacht te worden aan het bannen van accounts'*.

<sup>56</sup> EA kan ook andere maatregelen treffen, zoals deelnemers uitsluiten van FIFA, de (spel)computer uitsluiten van alle online speltypes van FIFA, of FUT-munten verwijderen. Zie: [www.help.ea.com/en-in/help/fifa/fifa-rules/](http://www.help.ea.com/en-in/help/fifa/fifa-rules/).

<sup>57</sup> Zie voetnoot 51.



daaruit volgen, zijn te wijten aan de overtreding die EA heeft begaan en komen daarom voor haar rekening en risico.

#### 4.3.9 Conclusie

117. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de bezwaren tegen het dwangsombesluit ongegrond zijn. De Kansspelautoriteit ziet verder geen andere redenen om te concluderen dat het dwangsombesluit (deels) onrechtmatig is. Dat betekent dat de Kansspelautoriteit het besluit handhaaft.

### 4.4 Het bezwaar tegen het openbaarmakingsbesluit

#### 4.4.1 Handhavingsgegevens

118. EA wijst erop dat zij op grond van artikel 5:17 van de Awb verplicht is gegevens aan toezichthouders van de Kansspelautoriteit te verschaffen. Ook wijst zij op de verplichting in artikel 5:20 van de Awb om mee te werken bij het uitoefenen van toezicht door toezichthouders. EA stelt dat de (vermeende) overtreding gegevens in de zin van artikel 10, tweede lid, sub d, van de Wob betreffen. Volgens EA wordt de toezichtstaak van de Kansspelautoriteit in het algemeen al ernstig bemoeilijkt als de gegevens die vergaard worden met toezichtsbevoegdheden, worden verstrekt aan derden. Bedrijven zullen dan naar verwachting zeer terughoudend zijn met het verstrekken van toezichtsinformatie. Het openbaarmakingsbelang weegt volgens haar niet zwaarder dan het belang van effectief toezicht, controle en inspectie. Daarom zou de Kansspelautoriteit gebruik moeten maken van de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, sub d, van de Wob.

119. De Kansspelautoriteit wijst er ten eerste op dat de uitzondering van artikel 10, tweede lid, sub d, van de Wob, het belang van inspectie, controle en toezicht *door bestuursorganen* betreft. EA is geen bestuursorgaan dat toezicht houdt, inspectie of controle uitvoert. Deze bepaling strekt dus niet tot de bescherming van de belangen van EA. Het is aan de beoordeling van de Kansspelautoriteit of openbaarmaking haar hindert in haar toezicht, controle en inspectie. Het is ook aan de Kansspelautoriteit om die belangen af te wegen. EA kan zich niet op deze weigeringsgrond beroepen.<sup>58</sup>

120. Ten tweede stelt de Kansspelautoriteit vast dat de gegevens in het dwangsombesluit of het openbaarmakingsbesluit geen gegevens zijn die de inspectie, controle of toezicht door de Kansspelautoriteit bemoeilijken, als zij

---

<sup>58</sup> Vergelijk r.o. 5.10 van de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 12 augustus 2019, SGR 19/3262, SGR 19/3258, SGR19/4045, SGR 19/3992.



openbaar worden gemaakt. De openbaarmaking brengt de bescherming van bronnen of de vertrouwelijkheid van de gebruikte methoden om aan informatie te komen namelijk niet in gevaar.<sup>59</sup>

121. Ten derde wijst de Kansspelautoriteit erop dat alle gegevens in het dossier zijn verkregen uit openbare bronnen en door constatering die binnen FIFA gedaan zijn. Van de bevoegdheid om van EA gegevens te vorderen op grond van artikel 5:17 van de Awb is geen gebruik gemaakt. De verplichting in artikel 5:20 van de Awb is voor EA niet aan de orde geweest. EA heeft ook niet uit zichzelf (vertrouwelijke) gegevens verstrekt die in de besluiten gebruikt zijn. Laat staan dat openbaarmaking daarvan het belang van effectief toezicht, inspectie en controle kan bemoeilijken. Het betoog van EA is daarom onbegrijpelijk.

#### 4.4.2 Het dwangsombesluit kan niet in stand blijven

122. EA stelt dat het dwangsombesluit evident geen stand kan houden. Zij verwijst daarbij naar haar bezwaarschrift tegen het dwangsombesluit. Ook het openbaarmakingsbesluit is daarom onrechtmatig. Het zou in strijd zijn met artikel 10, tweede lid, sub g, van de Wob. Openbaarmaking zou daarom achterwege moeten blijven.
123. De Kansspelautoriteit verwijst naar haar overwegingen in paragraaf 4.3 hierboven. Het dwangsombesluit is rechtmatig. Het argument van EA slaagt niet.

#### 4.4.3 Het waarschuwen van consumenten is nog niet aan de orde en leidt tot grote schade

124. EA stelt onevenredige schade te lijden als gevolg van de publicatie. Ten eerste zou zij te maken krijgen met boze, dan wel teleurgestelde consumenten die verhaal willen halen. EA moet dan direct extra medewerkers inzetten om deze consumenten te woord te staan. Ten tweede resulteert openbaarmaking in reputatieschade. Ook vermindert mogelijk de aankoop van spellen van EA. Volgens haar is de gamesector buitengewoon concurrentiegevoelig. Ook zal EA mogelijk marktaandeel verliezen. Volgens haar is dat niet gemakkelijk terug te krijgen als achteraf blijkt dat het besluit niet gepubliceerd mocht worden. Zij merkt op dat de schade al direct door EA geleden wordt zodra het nog niet onherroepelijke besluit openbaar wordt gemaakt. Zij meent dat het belang van het waarschuwen van consumenten en ondernemingen bovendien nog niet aan

<sup>59</sup> Zie r.o. 2.6 in de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling), 22 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV6265.





de orde is, omdat de dwangsom niet is verbeurd.

125. Volgens vaste rechtspraak moet bij de afweging van het nadeel als gevolg van de openbaarmaking enerzijds, en het algemeen belang anderzijds, aan het algemeen belang een groot gewicht worden toegekend.<sup>60</sup>
126. De Kansspelautoriteit concludeert dat het commerciële belang van EA beslist niet opweegt tegen de rechten van het publiek op preventie van kansspelverslaving, de bescherming van kwetsbare groepen zoals minderjarigen, de bescherming van consumenten en de bestrijding van illegaliteit en criminaliteit, die met openbaarmaking gediend worden. De Kansspelautoriteit onderbouwt dat als volgt.
127. De Kansspelautoriteit wijst eerst op het zwaarwegende belang van openbaarmaking vanuit het oogpunt van verslavingspreventie, in het bijzonder voor kwetsbare groepen zoals minderjarigen. Zij verwijst naar randnummers 80-87 van dit besluit. Zij benadrukt nogmaals dat minderjarigen kwetsbaar zijn en sneller verslaafd raken. In het Onderzoek Loot Boxes is geconcludeerd dat de onderzochte loot boxes een gemiddeld tot hoog verslavingsrisicopotentieel hebben. Wetenschappelijke onderzoeken tonen structurele overeenkomsten aan tussen de kenmerken van loot boxes en reguliere gokspellen en/of samenhang tussen het openen van loot boxes en probleemgokken. Ook overheidsinstanties hebben een verband geconstateerd. Deskundigen waarschuwen dan ook voor loot boxes. Verder doen deelnemers meldingen bij de Kansspelautoriteit en in de media. De waarschuwende functie van de openbaarmaking weegt alleen daarom al zeer zwaar.
128. Ook vanwege de andere bij kansspelen behorende risico's weegt de waarschuwende functie van openbaarmaking zwaar. De consumenten worden namelijk ook gewaarschuwd over dat zij met Packs deelnemen aan een illegaal kansspel, waarvoor geen vergunning mogelijk is en waarop geen toezicht wordt gehouden. Zij zijn dus niet beschermd. Daarbij gaat het niet alleen om het verslavingsrisico voor vooral kwetsbare groepen, maar bijvoorbeeld ook de risico's op fraude, bedrog en witwassen. Verder ontbreken regels over bijvoorbeeld limieten aan uitgaven, reclame, transparantie, technische vereisten, afdracht, heffingen, de betrouwbaarheid van het spelaanbod en de aanbieder, de veiligheid van betalingsverkeer of de uitkering van prijzen. De Kansspelautoriteit kan daarop geen toezicht houden.

---

<sup>60</sup> R.o. 2.5 in de uitspraak van de Afdeling van 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3468 (*Dollar Revenue*).



129. Verder wordt het publiek transparantie geboden en geïnformeerd over het optreden door de Kansspelautoriteit. Openbaarmaking laat zien dat de Kansspelautoriteit zorgvuldig werkt, nu zij de aanbieder eerst de gelegenheid gaf om haar illegale aanbod aan te passen zonder de dreiging van een herstelsanctie. Tegelijkertijd toont de Kansspelautoriteit dat zij daadwerkelijk tegen illegale loot boxes handhaaft als de aanbieder weigert zijn illegale aanbod aan te passen. Het publiek kan ook zien welke maatregelen de Kansspelautoriteit in dat geval treft.
130. Andere aanbieders zien door de openbaarmaking wat hen te doen staat en wat zij kunnen verwachten als zij illegale loot boxes (blijven) aanbieden. De dreiging van een herstelsanctie weerhoudt hen om illegale loot boxes aan te bieden. Dat is in deze zaak vooral van belang, omdat illegale loot boxes een relatief nieuw kansspelfenomeen zijn en tegen illegale loot boxes niet eerder handhavend is opgetreden. De openbaarmaking heeft in deze zaak dus een buitengewoon normoverdragende en waarschuwendende functie.
131. De hierboven genoemde belangen en de informatieve, waarschuwendende en preventieve functies van de openbaarmaking, ontstaan bij het opleggen van de sanctie aan EA. Niet pas bij het verbeuren van de dwangsom. Dat de last onder dwangsom nog niet is verbeurd, is daarom niet van belang.
132. Daartegenover staan de belangen van EA. De Kansspelautoriteit wijst erop dat EA al regelmatig in de media is genoemd.<sup>61</sup> Haar loot boxes zijn in verband gebracht met gokken. Het is bekend dat EA door de Belgische Kansspelcommissie is aangesproken en dat het Belgische Openbaar Ministerie naar EA onderzoek doet.<sup>62</sup> Ook sinds het begin van het traject met de Kansspelautoriteit zijn sterke vermoedens geuit over de illegaliteit van Packs en maatregelen daartegen door de Kansspelautoriteit.<sup>63</sup> Dat de Kansspelautoriteit

---

<sup>61</sup> Zie bijvoorbeeld een Google-zoekopdracht zoals 'ea fifa loot boxes'.

<sup>62</sup> Respectievelijk:

- 'EA stopt verkoop FIFA-punten in België om aan gokregels te voldoen' *Nu.nl* 29 januari 2019, te vinden via: [www.nu.nl/games/5711586/ea-stopt-verkoop-fifa-punten-in-belgie-om-aan-gokregels-te-voldoen.html](http://www.nu.nl/games/5711586/ea-stopt-verkoop-fifa-punten-in-belgie-om-aan-gokregels-te-voldoen.html);

- 'OM België onderzoekt weigering van EA met lootboxen in FIFA te stoppen', *Tweakers* 10 september 2018, te vinden via: [www.tweakers.net/nieuws/143197/om-belgie-onderzoekt-weigering-van-ea-met-lootboxen-in-fifa-te-stoppen.html](http://www.tweakers.net/nieuws/143197/om-belgie-onderzoekt-weigering-van-ea-met-lootboxen-in-fifa-te-stoppen.html).

<sup>63</sup> Bijvoorbeeld:

- 'Kansspelautoriteit kijkt vanaf woensdag of onwettige lootboxes zijn aangepast', *Tweakers* 19 juni 2018, te vinden via: [www.tweakers.net/nieuws/139983/kansspelautoriteit-kijkt-vanaf-woensdag-of-onwettige-lootboxes-zijn-aangepast.html](http://www.tweakers.net/nieuws/139983/kansspelautoriteit-kijkt-vanaf-woensdag-of-onwettige-lootboxes-zijn-aangepast.html);

- 'De Kansspelautoriteit: Het einde van 'loot boxes' in video games?' 28 januari 2019, *Lawfox Advocaten*, [www.lawfox.nl/blog/de-kansspelautoriteit-en-het-einde-van-loot-boxes-in-video](http://www.lawfox.nl/blog/de-kansspelautoriteit-en-het-einde-van-loot-boxes-in-video)



een maatregel tegen FIFA neemt, zal daarom geen verbazing wekken. Voor zover uit de openbaarmaking al verdere reputatieschade (van enige betekenis) zou ontstaan, is die waarschijnlijk (zeer) beperkt. EA heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij daardoor financiële schade (van enige betekenis) zal leiden. Laat staan dat die nadelen onevenredig zijn in verhouding tot de publieke belangen.

133. EA heeft ook niet onderbouwd dat de consumenten zo ontevreden zullen zijn dat dat EA daardoor een financieel nadeel van enige betekenis zal lijden. Laat staan dat het nadeel onevenredig is ten opzichte van de publieke belangen die door openbaarmaking gediend worden. Het is bovendien vaste rechtspraak dat als partijen de te lijden schade niet kunnen concretiseren, daaraan geen concreet belang gehecht kan worden.<sup>64</sup>
134. Voor zover de nadelige gevolgen voor EA wel intreden, wegen die niet op tegen het zwaarwegende belang van openbaarmaking. De gevolgen zijn bovendien te wijten aan de manier waarop EA Packs aanbiedt en de overtreding die EA daarmee heeft begaan, terwijl zij de gelegenheid om sanctieoplegging te voorkomen niet heeft benut.<sup>65</sup> Eventuele nadelige gevolgen komen daarom voor rekening en risico van EA.

#### 4.4.4 Artikel 8 Wob onvoldoende grondslag voor vroegtijdige openbaarmaking van last onder dwangsom

135. EA betoogt vervolgens ten eerste dat artikel 8 van de Wob alleen grondslag biedt voor informatie over (de voorbereiding en uitvoering van) beleid, zodra dat in het belang is van goede en democratische bestuursvoering. Niet voor vroegtijdige openbaarmaking van het dwangsombesluit. Volgens EA is van een goede en democratische bestuursvoering geen sprake, omdat het niet duidelijk is of EA kansspelen aanbiedt. De Kansspelautoriteit heeft bovendien slechts tien spellen onderzocht. Het zou dan ook om een proefproces gaan.

---

games/;

- 'Gokelement in games kan kinderen in problemen brengen', AD 19 maart 2019, te vinden via: [www.ad.nl/tech/gokelement-in-games-kan-kinderen-in-problemen-brengen~a2faa361/](http://www.ad.nl/tech/gokelement-in-games-kan-kinderen-in-problemen-brengen~a2faa361/);

- 'Voetbalspel of fruitautomaat? Maatregelen dreigen voor FIFA-maker EA', NOS 19 november 2019, te vinden via: [www.nos.nl/artikel/2311071-voetbalspel-of-fruitautomaat-maatregelen-dreigen-voor-fifa-maker-ea.html](http://www.nos.nl/artikel/2311071-voetbalspel-of-fruitautomaat-maatregelen-dreigen-voor-fifa-maker-ea.html).

<sup>64</sup> Zie de uitspraken van de Rechtbank Den Haag van 13 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7645, r.o. 7; de Afdeling van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 10; 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:169, r.o. 11.2 (*Content Publishing Limited*).

<sup>65</sup> Vergelijk de uitspraken van de Rechtbank Rotterdam van 29 februari 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BW3239, r.o. 4; en van 19 maart 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:1871, r.o. 3.2.3.



136. De Kansspelautoriteit volgt EA niet. Uit het dwangsombesluit blijkt juist wél duidelijk dat EA kansspelen aanbiedt. Het gaat dan ook niet om een proefproces. Zie randnummers 34-35 van dit besluit. Verder heeft de Kansspelautoriteit zeer zorgvuldig gehandeld, juist door naar tien diverse spellen onderzoek te doen.
137. Ten tweede betoogt EA dat de wetgever met de Wob of de Wok niet in een vroegtijdige publicatieplicht heeft willen voorzien. De Kansspelautoriteit zou daarom pas na duidelijkheid over de rechtmatigheid, dan wel na de verbeuring van de last, tot eventuele openbaarmaking moeten overgaan. EA maakt een vergelijking met de openbaarmaking van boetes op grond van artikel 1:97 van de Wet financieel toezicht (hierna: de Wft).
138. De Kansspelautoriteit volgt EA hierin ook niet. De vergelijking met de Wft gaat mank. Het bijzondere openbaarmakingsregime van de Wft is hier niet van toepassing. De Wob is van toepassing. Het is vaste rechtspraak dat artikel 8 en artikel 10 van de Wob in het algemeen de basis bieden om sanctiebesluiten volledig te publiceren.<sup>66</sup> Een sanctiebesluit is een bevoegd genomen besluit in het kader van een door de wetgever aan de Kansspelautoriteit toegekende taak. Eén van de taken van de Kansspelautoriteit is om toezicht te houden op de naleving van regelgeving. Die taak hangt samen met de bevoegdheid om te handhaven tegen overtreding van die regelgeving. Het past in het kader van deze toezichthoudende taak, dat de last onder dwangsom wordt gepubliceerd. Zo wordt bekendheid gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak en zo wordt de consument gewaarschuwd.
139. Uit diezelfde vaste rechtspraak volgt dan ook dat de omstandigheid dat een sanctie nog niet onherroepelijk is, niet aan een publicatie in de weg staat. De Kansspelautoriteit heeft de bevoegdheid en beleidsvrijheid om sancties actief openbaar te maken. Dat de sancties van de Kansspelautoriteit vóór onherroepelijkheid worden openbaar gemaakt, is voor de openbaarmaking dus geen belemmering.<sup>67</sup> De stelling dat de wetgever met de Wob geen vroegtijdige publicatieplicht heeft willen voorzien, slaagt niet.

---

<sup>66</sup> R.o. 2.5 van de uitspraak van 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3468. Zie ook: r.o. 10 in de uitspraken van de Afdeling van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 en 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:169 (*Content Publishing Limited*).

<sup>67</sup> Zie bijvoorbeeld: Afdeling, 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 10-11; Afdeling, 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:155, r.o. 9.1; Afdeling, 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135, r.o. 8. en 8.2; Rechtbank Den Haag, 10 januari 2019, SGR 18/1068; Afdeling, 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:169, r.o. 11.2 (*Content Publishing Limited*).



#### 4.4.5 De openbaarmaking is gericht op bestraffing

140. EA stelt dat de Kansspelautoriteit haar bevoegdheid tot openbaarmaking gebruikt voor een ander doel, namelijk het bestraffen van EA. Dat blijkt volgens haar uit het doel van het openbaarmakingsbesluit om andere ondernemingen en natuurlijke personen af te schrikken. Zij beroept zich daarbij op literatuur, jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet actualisering en harmonisatie van financiële toezichtwetten.
141. Het argument van EA slaagt niet. Het publiceren van een last onder dwangsom is volgens vaste rechtspraak niet bestraffend.<sup>68</sup> De bedoeling is namelijk niet om leed toe te voegen, bijvoorbeeld door de goede naam van EA te schaden. Leedtoevoeging is ook niet bedoeld bij de preventieve functie van de normoverdracht van de openbaarmaking. Zie randnummer 130 van dit besluit. De dreiging van een herstelsanctie weerhoudt andere bedrijven ervan om illegale loot boxes aan te bieden. Aanbidders van illegale loot boxes worden geïnformeerd over de geldende norm en gewaarschuwd voor een herstelsanctie als die norm niet wordt nageleefd. Zij zien namelijk dát de Kansspelautoriteit handhaaft als het illegale aanbod niet wordt aangepast. Zij zien ook welke maatregelen de Kansspelautoriteit dan neemt. Aanbidders weten dus wat hen te doen staat en dat zij handhaving kunnen verwachten als zij de norm niet naleven. Dat EA de openbaarmaking mogelijk als bestraffend *ervaart*, leidt niet tot een andere conclusie.

#### 4.4.6 Het doel van de Kansspelautoriteit kan ook op andere, minder belastende wijze worden bereikt

142. EA stelt dat de Kansspelautoriteit de doelen van het bieden van transparantie, het informeren van partijen, het waarschuwen van consumenten en het bewerkstelligen van generale preventie, op een minder bezwaarlijke en belastende wijze voor EA kan bereiken. Bijvoorbeeld door het dwangsombesluit geheel te anonimiseren of te parafraseren. Ongeclausuleerde publicatie is onevenredig en in strijd met artikel 10, tweede lid, sub g, van de Wob en artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
143. De Kansspelautoriteit gaat hierin niet mee. Zij herhaalt dat artikel 8 en artikel 10 van de Wob in het algemeen de basis bieden om sanctiebesluiten volledig, met

---

<sup>68</sup> Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135, r.o. 8. en 8.2.



inbegrip van de namen van de betrokkenen, te publiceren.<sup>69</sup> Daarmee worden (minderjarige) consumenten gewaarschuwd dat zij met Packs in FIFA aan een illegaal kansspel deelnemen én dat zij bovendien niet beschermd zijn. Daarnaast versterkt het de normoverdracht. Andere bedrijven zien dan namelijk dat de Kansspelautoriteit ook handhaaft tegen een grote aanbieder van een bekend spel die weigert de wet na te leven. Ook zien andere aanbieders dat de Kansspelautoriteit niet (per se) tegen een heel spelconcept (FIFA) handhaaft, maar alleen tegen het illegale onderdeel daarvan (Packs). Dat is met anonimisering of parafrasering niet mogelijk. Bovendien voorkomt de openbaarmaking dat aanbieders van legale loot boxes ten onrechte in een kwaad daglicht komen te staan, door te laten zien welke partijen wél de wet overtreden.

#### 4.4.7 Conclusie

144. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de bezwaren van EA tegen het openbaarmakingsbesluit ongegrond zijn. De Kansspelautoriteit ziet verder geen andere redenen om te concluderen dat het openbaarmakingsbesluit (deels) onrechtmatig is. Dat betekent dat de Kansspelautoriteit het besluit handhaaft.

---

<sup>69</sup> R.o. 2.5 in de uitspraak van de Afdeling van 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3468 (*Dollar Revenue*).



## 5 Besluit

145. De raad van bestuur:

- a. verklaart de bezwaren tegen het dwangsombesluit en het openbaarmakingsbesluit ongegrond en handhaaft de besluiten, met in achtneming van de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag;
- b. verlengt de schorsingstermijn van zes weken na het nemen van de beslissing op bezwaar niet;
- c. wijst het verzoek tot vergoeding van de proceskosten af.

's-Gravenhage, 17 maart 2020

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

drs. René J.P. Jansen,  
Voorzitter

**Verzonden op: 18 maart 2020**

### **Beroep**

*Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de Rechtbank Den Haag, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag.*

*Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag van bekendmaking door de rechtbank zijn ontvangen. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en moet ten minste bevatten de naam en adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.*

*Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.*

*Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet de indiener beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.*



## Bijlage

Brooks, G. A., & Clark, L. (2019). Associations between loot box use, problematic gaming and gambling, and gambling-related cognitions. *Addictive behaviors*, 96, 26-34.

Drummond, A., & Sauer, J.D. (2018). Videogame loot boxes are psychologically akin to gambling. *Nature Human Behaviour* 2, 530-532.

Drummond, A., Sauer, J. D., & Hall, L. C. (2019). Loot box limit-setting: a potential policy to protect video game users with gambling problems?. *Addiction*, 114(5), 935-936.

Griffiths, M. D. (2018). Is the buying of loot boxes in video games a form of gambling or gaming?. *Gaming Law Review*, 22(1), 52-54.

Li, W., Mills, D., & Nower, L. (2019). The relationship of loot box purchases to problem video gaming and problem gambling. *Addictive Behaviors*.

Nguyen, A., Randau, D., & Mirgolozar, A. (2018). Loot boxes: gambling in disguise?: A qualitative study on the motivations behind purchasing loot boxes.

Nielsen, L., & Grabarczyk, P. (2018). Are Loot Boxes Gambling? Random reward mechanisms in video games. *Teoksessa Proc DiGRA*.

Von Meduna, M., Steinmetz, F., Ante, L., Reynolds, J., & Fiedler, I. (2019). Loot Boxes—A Game Changer?.

Zendle, David (2019). Only Problem Gamblers Spend Less Money When Loot Boxes Are Removed from a Game: A Before and After Study of Heroes of the Storm. *PsyArXiv*.

Zendle, D. I., Meyer, R., & Over, H. (2019). Adolescents and loot boxes: Links with problem gambling and motivations for purchase. *Royal Society Open Science*.

Zendle, D., & Cairns, P. (2019). Loot boxes are again linked to problem gambling: Results of a replication study. *PloS one*, 14(3), e0213194.

Zendle, D., McCall, C., Barnett, H., & Cairns, P. (2018). Paying for loot boxes is linked to problem gambling, regardless of specific features like cash-out and pay-to-win: A preregistered investigation.

Zendle, D., & Cairns, P. (2018). Video game loot boxes are linked to problem gambling: Results of a large-scale survey. *PloS one*, 13(11), e0206767.