



OPENBAAR

Besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35 van de Wet op de kansspelen.

Datum: 15 oktober 2019

Kenmerk: 12815 / 01.063.388

Openbaarmaking onder kenmerk: 12815 / 01.065.095

Besluit

1. Samenvatting

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) heeft 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 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. Loot boxes in games zorgen voor vermenging van kansspelen en behendigheids spellen. Loot boxes brengen bij kansspelen behorende risico's met zich mee. Minderjarige deelnemers in Nederland kunnen het computerspel FIFA kopen en hebben daarmee toegang tot Packs. De Kansspelautoriteit geeft in haar toezicht prioriteit aan het tegengaan van deelname aan kansspelen door minderjarigen.
3. De raad van bestuur legt EA Swiss Sàrl en Electronic Arts Inc. ieder een last onder dwangsom op om het aanbieden van kansspelen waarvoor geen vergunning ingevolge de Wok is verleend, te beëindigen en beëindigd te houden. De dwangsom bedraagt voor ieder EUR 250.000,- per week of gedeelte van de week, met een maximum voor iedere dwangsom van EUR 5.000.000,-.

2. Procedure

4. De Kansspelautoriteit heeft het fenomeen 'loot boxes' in games onderzocht. Dit heeft geleid tot het onderzoeksrapport 'Onderzoek naar loot boxes - Een buit of



- een last' (hierna: het onderzoek Loot Boxes).¹ Daarin concludeert de Kansspelautoriteit dat het aanbieden van loot boxes waarbij toeval de inhoud bepaalt en de prijzen een economische waarde hebben, in strijd is met de Wok. Dit rapport is 19 april 2018 gepubliceerd in zowel de Nederlandse als Engelse taal.
5. Naar aanleiding van het onderzoek Loot Boxes heeft de Kansspelautoriteit op 26 april 2018 een brief gestuurd aan EA.² In deze brief heeft de Kansspelautoriteit EA geïnformeerd dat EA met het aanbieden van loot boxes in het spel FIFA18 de Wok overtreedt. Daarbij heeft de Kansspelautoriteit EA de gelegenheid gegeven om voor 20 juni 2018 deze overtreding voor al haar spellen te beëindigen en beëindigd te houden.
 6. Naar aanleiding van de brief van de Kansspelautoriteit heeft EA bij brief van 19 juni 2018 een toelichting gegeven op het spel FIFA18 en hoe FIFA18 zich verhoudt tot de Nederlandse markt.³ EA heeft de Kansspelautoriteit verzocht om over deze kwestie in gesprek te gaan.
 7. Op 9 augustus 2018 heeft een gesprek tussen de Kansspelautoriteit en EA plaatsgevonden.⁴ In dit gesprek heeft de Kansspelautoriteit haar standpunt, dat EA door het aanbieden van loot boxes (in de vorm van 'Packs' of 'Pakketten') in FIFA18 in strijd handelt met de Wok, toegelicht. De Kansspelautoriteit heeft erop gewezen dat EA verplicht is aanpassingen te doen. EA heeft de werking van FIFA18 en het standpunt van EA verder toegelicht.
 8. EA heeft bij brief van 21 augustus 2018 haar standpunt herhaald en nader toegelicht.⁵
 9. Op 28 september 2018 heeft EA het spel FIFA19 uitgebracht. In het kader van toezicht op de naleving van de Wok, heeft de Kansspelautoriteit de door EA aangeboden Packs in de FUT-modus in het computerspel FIFA19 onderzocht.
 10. De Kansspelautoriteit heeft op 12 maart 2019 aan EA een brief gestuurd waarin zij heeft meegedeeld dat EA met het spel FIFA19, de opvolger van FIFA18, in overtreding van de Wok is.⁶ Daarbij heeft de Kansspelautoriteit EA verzocht aan

¹ Te vinden via: www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/loot-boxes/onderzoek/.

² Stuk 12815/01.030.433.

³ Stuk 12815/01.060.026.

⁴ Stuk 12815/01.055.324.

⁵ Stuk 12815/01.041.261.

⁶ Stuk 12815/01.053.224.



te geven hoe zij voor 25 maart 2019 de overtreding voor al haar spellen zal beëindigen en beëindigd houden.

11. Op 20 maart 2019 heeft EA met een e-mail de ontvangst van de brief bevestigd.⁷ Zij heeft verzocht om twee weken uitstel van de termijn en een nader gesprek. Bij e-mail van 25 maart 2019 heeft de Kansspelautoriteit de termijn verlengd naar 10 april 2019 en ingestemd met een nader gesprek.⁸
12. Op 21 mei 2019 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de Kansspelautoriteit en EA.⁹ Tijdens dit gesprek heeft de Kansspelautoriteit toegelicht waarom EA de Wok overtreedt, voorbeelden gegeven van hoe EA de overtreding kan beëindigen en het mogelijke vervolgtraject toegelicht indien EA de overtreding niet beëindigt. EA heeft toegelicht waarom zij vindt dat zij met FIFA19 de Wok niet overtreedt en waarom zij geen reden ziet om FIFA19 aan te passen.
13. Bij brief van 29 mei 2019 heeft EA haar standpunt herhaald en nader toegelicht.¹⁰ Bij brief van 19 juni 2019 heeft de Kansspelautoriteit daarop gereageerd.¹¹
14. Op 29 juli 2019 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de Kansspelautoriteit en EA. Tijdens dat gesprek is het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom aan EA in verband met de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, aan EA overhandigd.¹² EA is daarbij in de gelegenheid gesteld om een zienswijze naar voren te brengen op het voorgenomen besluit. EA heeft haar zienswijze schriftelijk ingediend op 30 augustus 2019.¹³

3. Juridisch kader

Ten aanzien van de bevoegdheid van de Kansspelautoriteit

15. De raad van bestuur heeft op grond van artikel 33b van de Wok onder andere tot taak het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan.

⁷ Stuk 12815/01.055.326.

⁸ Stuk 12815/01.055.326.

⁹ Stuk 12815/01.056.977.

¹⁰ Stuk 12815/01.060.027.

¹¹ Stuk 12815/01.058.646.

¹² Stuk 12815/01.060.546, -01.060.543.

¹³ Stuk 12815/01.061.790.



16. Op grond van artikel 35 van de Wok kan de raad van bestuur een last onder bestuursdwang opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de Wok.
17. 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

18. 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.
19. Op 30 maart 2018 heeft de Kansspelautoriteit de 'Leidraad beoordeling kansspelen' (hierna: de Leidraad) gepubliceerd.¹⁴ 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."*

3. Betrokkenen

EA Swiss Sàrl

20. EA heeft in haar zienswijze vermeld dat EA Swiss Sàrl, een dochteronderneming in Zwitserland, exclusieve rechten voor publicatie en verkoop van alle EA-producten in alle markten heeft, behalve de Verenigde Staten, Canada en Japan. Nederlandse FIFA-spelers sluiten een gebruikersovereenkomst ("*User Agreement*") met EA Swiss Sàrl.

¹⁴ Te vinden via: www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/kansspel/.



21. In de inleiding van de algemene voorwaarden van "EA" (versie van 18 juli 2019) is – voor zover relevant – het volgende bepaald:¹⁵
'Deze overeenkomst bepaalt uw toegang tot en gebruik van softwareproducten, zoals gamesoftware die op een schijf staat of die is gedownload, zoals die worden aangeboden door EA en haar dochterondernemingen ("EA"), en gerelateerde updates, upgrades en features, alsmede online en mobiele diensten, features, content en websites die worden aangeboden door EA en/of live-evenementen die worden georganiseerd door of in verband met EA (samen "EA-diensten"). Dit is een overeenkomst tussen u en de EA-rechtspersoon die wordt vermeld in Sectie 13B hieronder.'
22. In Sectie 13A is – voor zover relevant – het volgende bepaald:
'Deze overeenkomst vormt, samen met andere EA-voorwaarden die het gebruik uwerzijds van EA-diensten bepalen, de volledige overeenkomst tussen u en EA.'
23. In Sectie 13B is – voor zover relevant – het volgende bepaald:
'Indien u woonachtig bent in de EER [...] (i) is dit een overeenkomst tussen u en EA Swiss Sàrl, een bedrijf geregistreerd in de Geneva Companies Registry met bedrijfsregistratienummer: CH-660-2328005-8 en kantoorhoudende te 8 Place du Molard, 1204 Geneva, Switzerland.'
24. Volgens de Kansspelautoriteit volgt hieruit dat EA Swiss Sàrl de feitelijke aanbieder van de Packs voor de Nederlandse markt is.
- EA Inc.*
25. EA Inc. is het moederbedrijf van het concern "EA". Op de website van EA is vermeld dat EA Swiss Sàrl verantwoordelijk is voor de "klantaankopen" en EA Inc. het "wereldwijd hoofdkantoor" is.¹⁶ In de zienswijze heeft EA vermeld dat EA Swiss Sàrl een dochteronderneming van EA Inc. is. In de gesprekken, brieven en de zienswijze heeft EA Inc. zich namens "EA" gericht tot de Kansspelautoriteit.
26. Uit een bedrijfsuittreksel blijkt dat [bedrijf] volledig aandeelhouder van EA Swiss Sàrl is.¹⁷ De "*Executive Vice President, General Counsel en Corporate Secretary*" van EA Inc.¹⁸ is volledig gevolmachtigde van [bedrijf]. Hij is ook een van de

¹⁵ Te vinden via: <https://tos.ea.com/legalapp/WEBTERMS/US/nl/PC/>. De versies van 26 oktober 2018 tot en met 18 juli 2019 verschillen op de voor dit besluit relevante onderdelen niet.

¹⁶ Zie: www.ea.com/nl-nl/about.

¹⁷ Uittreksel van EA Swiss Sàrl van de "*Consulter le Registre du commerce*" van de "*République et canton de Genève*". Stuk 12815/01.062.799/09.

¹⁸ Zie het financiële jaarverslag van 2019 van EA, te vinden via: <https://ir.ea.com/financial-information/annual-reports-and-proxy-information/default.aspx>.



personen met tekenbevoegdheid bij EA Swiss Sàrl.¹⁹ In de brief van 19 juni 2018 heeft EA meegedeeld dat de functie van [bedrijf] is beperkt tot alleen de marketing en de verkoop van alle fysieke videospellen, en geen rol of verantwoordelijkheid heeft voor de FUT-modus of de ontwikkeling van FIFA.²⁰

4. Bevindingen

27. In het kader van haar toezichthoudende taak heeft de Kansspelautoriteit in de periode van januari 2019 tot en met juli 2019 onderzoek gedaan naar het spel FIFA19.

Gelegenheid geven om mee te dingen

28. Een toezichthouder van de Kansspelautoriteit heeft op 8 februari 2019 vastgesteld dat in FIFA19 gelegenheid wordt geboden om 'Packs' te verkrijgen en te openen.²¹
29. In het spel FIFA19 kunnen deelnemers spelen in de FUT-modus. In deze modus is het de bedoeling om een zo sterk mogelijk team van spelers te maken. Deelnemers kunnen spelers verkrijgen door Packs te openen. In Packs zitten virtuele weergaves van profvoetballers.²² Vooraf weten deelnemers niet welke spelers in Packs zitten die ze openen.
30. Deelnemers kunnen Packs kopen met FUT-punten en/of FUT-munten. FUT-punten kunnen in het spel gekocht worden met echt geld.²³ Uit de algemene voorwaarden²⁴ en de verklaringen van EA²⁵ volgt dat EA het niet toestaat dat deelnemers zonder toestemming FUT-munten voor echt geld kopen of verkopen.²⁶ FUT-munten kunnen in het spel verdiend worden door het spelen van wedstrijden binnen de FUT-modus, speluitdagingen te voltooien of spelers te verkopen op de interne markt van FIFA19 ('transfermarkt').²⁷ Hoe gewilder een speler, hoe meer de speler opbrengt op de transfermarkt.²⁸

Aanwijzing der winnaars door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen

¹⁹ Uittreksel van [bedrijf] van de KvK. Stuk 12815/01.062.799/10. Stuk 12815/01.062.799/09.

²⁰ Stuk 12815/01.030.433.

²¹ Stuk 12815/01.051.267.

²² Stuk 12815/01.051.267.

²³ Stuk 12815/01.055.248.

²⁴ Stuk 12815/01.058.034.

²⁵ Stuk 12815/01.055.324.

²⁶ Stuk 12815/01.058.667, -01.055.248.

²⁷ Stuk 12815/01.058.645.

²⁸ Stuk 12815/01.057.679, -01.057.696, -01.059.315.



31. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben op 30 januari 2019, 1 februari 2019 en 8 februari 2019 vastgesteld dat bij het openen van Packs virtuele goederen verkregen worden, zoals virtuele profvoetballers.²⁹ Daarbij is vastgesteld dat de deelnemer niet in overwegende mate kan bepalen of beïnvloeden welke virtuele goederen hij uit Packs ontvangt.³⁰

Prijs of premie

32. Een toezichthouder van de Kansspelautoriteit heeft op 17 juni 2019 en 19 juni 2019 vastgesteld dat deelnemers binnen FIFA19 de virtuele goederen uit Packs kunnen omzetten naar FUT-munten.³¹ Ook kunnen deelnemers op de transfermarkt met FUT-munten de virtuele goederen overdragen aan andere deelnemers. Een toezichthouder van de Kansspelautoriteit heeft op 29 januari 2019, 4 februari 2019, 15 mei 2019 en 7 juni 2019 vastgesteld dat het ook buiten FIFA19 om mogelijk is om op websites van andere partijen dan EA, FUT-munten te verhandelen voor echt geld.³²
33. De Kansspelautoriteit stelt conform de Leidraad en gelet op het bovenstaande vast dat de te winnen virtuele goederen binnen FIFA19 overdraagbaar zijn. Zij vertegenwoordigen niet alleen een potentiële, maar ook daadwerkelijk een economische waarde. De economische waarde van FUT-munten kan als volgt bepaald worden. Op de transfermarkt kunnen de virtuele goederen verhandeld worden voor FUT-munten.³³ FUT-munten kunnen naar FUT-punten en vervolgens naar euro's omgerekend worden.³⁴ Daarnaast kunnen FUT-munten ook buiten FIFA19 om voor echt geld verkocht worden.³⁵
34. Op 1 april 2019, 16 mei 2019 en 24 mei 2019 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit vastgesteld dat de waarden van de virtuele goederen significant van elkaar kunnen verschillen. Daarmee staat vast dat bepaalde virtuele goederen een onderscheidende waarde hebben.³⁶
35. Op basis van het bovenstaande concludeert de Kansspelautoriteit dat met Packs in FIFA19 prijzen gewonnen kunnen worden zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

Vergunning

²⁹ Stuk 12815/01.051.267, -01.051.206.

³⁰ Stuk 12815/01.051.206, -01.058.619.

³¹ Stuk 12815/01.058.575, -01.058.645.

³² Stuk 12815/01.057.672, -01.051.198, -01.051.196, -01.051.199.

³³ Stuk 12815/01.058.645, -01.058.575.

³⁴ Stuk 12815/01.059.215.

³⁵ Stuk 12815/01.051.198, -01.051.199, -01.057.672, -01.058.667.

³⁶ Stuk 12815/01.057.679, -01.057.696, -01.055.248, -01.059.315.



36. De Kansspelautoriteit stelt vast dat EA geen vergunning heeft om kansspelen aan te bieden. De Wok biedt geen mogelijkheid voor het online aanbieden van kansspelen (in de vorm van loot boxes).

Conclusie

37. Op grond van de bovenstaande bevindingen, stelt de Kansspelautoriteit vast dat EA door het aanbieden van Packs in FIFA19 gelegenheid geeft om mee te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen. EA heeft daarvoor geen vergunning op basis van de Wok. EA handelt daarmee in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

5. Zienswijze

38. EA stelt dat de Kansspelautoriteit geen last onder dwangsom kan opleggen. Het besluit is onzorgvuldig tot stand gekomen en onjuist gemotiveerd. Daarbij voert zij het volgende aan:
- Het onderzoek Loot Boxes is eenzijdig en onvolledig verricht.
 - De Kansspelautoriteit handelt in strijd met het legaliteitsbeginsel en is niet bevoegd om een last onder dwangsom op te leggen. De Wok is namelijk niet overtreden omdat de Packs in de FUT-modus op basis van de Wok niet als kansspel zijn aan te merken. De Kansspelautoriteit handelt in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat het onduidelijk is wat van het bedrijfsleven verwacht wordt.
 - De Kansspelautoriteit handelt ook in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel omdat zij in haar communicatie met EA onduidelijk is geweest en zij zichzelf heeft tegengesproken.
 - Tot slot zijn de belangen die bij kansspelen een rol spelen en aan het besluit ten grondslag liggen, bij EA niet aan de orde.

De Kansspelautoriteit zal hieronder ingaan op de zienswijze.



6. Beoordeling zienswijze

Onderzoek Loot Boxes

39. Volgens EA is het onderzoek Loot Boxes eenzijdig en onvolledig uitgevoerd. Zij vindt het opmerkelijk dat Kindersurprises, L.O.L. Eggs, Flippo's, Paninivoetbalplaatjes en Hatchimals daarbij niet zijn betrokken. Bij die producten speelt behendigheidschap namelijk geen enkele rol, is gratis deelname uitgesloten en ze zijn juist en uitsluitend op minderjarigen gericht.
40. De Kansspelautoriteit wijst erop dat het onderzoek Loot Boxes was gericht op loot boxes in videospellen. Kindersurprises, L.O.L. Eggs, Flippo's, Hatchimals of Paninivoetbalplaatjes zijn geen van alle loot boxes in videospellen. De Kansspelautoriteit zag daarom geen reden om die producten ook in het onderzoek te betrekken.

Geen kansspel

41. EA stelt dat de Kansspelautoriteit niet de bevoegdheid heeft om een last onder dwangsom aan EA op te leggen. De Kansspelautoriteit kan niet eisen dat EA de transfermarkt sluit of de Packs uit de FUT-modus haalt. Volgens EA biedt zij namelijk geen (kans)spel aan dat binnen de reikwijdte van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok valt. Zij stelt geen "prijzen of premies" beschikbaar en van "gelegenheid tot mededingingen naar prijzen" of "aanwijzing der winnaars" is ook geen sprake.

Packs zijn onderdeel van FIFA

42. Volgens EA zijn Packs geen zelfstandige kansspelen '*vergelijkbaar met gokspelen zoals fruitautomaten en roulette*'.³⁷ Met de virtuele goederen of spelers (hierna: goederen) uit de Packs kunnen deelnemers hun teams opbouwen of via de transfermarkt '*customizen*' en verhandelen. Het primaire doel is echter het spelen van een virtueel voetbalspel. EA wijst erop dat in het onderzoek Loot Boxes is vermeld: '*[s]pelers hebben over het algemeen de intentie om een behendigheidschap te spelen en niet om te gokken*'.³⁸ Zij wijst er ook op dat de Kansspelautoriteit in het voornemen van dit besluit heeft vermeld dat het in de FUT-modus '*de bedoeling is om een zo sterk mogelijk team van spelers te maken*'. Alle varianten van FIFA, inclusief de FUT-modus, zijn volgens EA een behendigheids- en strategiespel. Het kansmoment bij een Pack heeft geen overwegende invloed op de uitkomst van het spel als geheel. De deelnemers hebben overwegende invloed op de uitkomst.

³⁷ Vergelijk pagina 2 van het onderzoek Loot Boxes.

³⁸ Zie pagina 7 van het onderzoek Loot Boxes.



43. De Kansspelautoriteit stelt dat EA ten onrechte naar het FIFA-spel als geheel kijkt. De Kansspelautoriteit ziet niet in waarom de FIFA-wedstrijden bij de beoordeling betrokken moeten worden. Verder is in randnummers 27-35 vastgesteld dat deelnemers bij het openen van Packs goederen van hoge waarde kunnen winnen op basis van alleen een kans. Behendigheid speelt pas een rol bij het spelen van FIFA-wedstrijden. De Packs zijn echter los daarvan te kopen en te openen, en ook de daaruit komende goederen zijn los van een FIFA-wedstrijd te winnen. Dat deelnemers de gewonnen goederen vervolgens gebruiken voor het spelen van het spel, maakt voor de conclusie niet uit. Ook dan voldoen Packs aan alle elementen van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok en kwalificeren ze als een kansspel.

Vergelijking met poker

44. EA vindt dat FIFA vergeleken kan worden met poker, Golden Ten of managementgames, omdat ook bij FIFA behendigheds- en kansselementen vermengd zijn. FIFA moet daarom op dezelfde manier beoordeeld worden, namelijk op de manier die de Hoge Raad heeft bepaald.³⁹
45. Volgens de Kansspelautoriteit gaat dit argument niet op. De door EA genoemde beoordeling in de rechtspraak van de Hoge Raad is hier niet van belang. Zoals in randnummer 43 is uitgelegd, speelt behendigheid namelijk helemaal geen rol bij het openen van een Pack.

Doelredenering

46. EA meent dat de Kansspelautoriteit een doelredenering gebruikt en aan 'cherry picking' doet, aangezien de Kansspelautoriteit stelt dat Packs een losstaand kansspel zijn, maar tegelijkertijd de transfermarkt wél betreft bij haar motivering voor de vaststelling of sprake is van een "prijs".
47. De Kansspelautoriteit wijst erop dat sprake is van een prijs als een virtueel goed dat via een Pack verkregen wordt een onderscheidende waarde in het economische verkeer kan vertegenwoordigen. De Kansspelautoriteit moet dus nagaan of de potentiële economische waarde van een gewonnen goed (tot op zekere hoogte) bepaald kan worden. Zij heeft in randnummers 30, 32 en 33 geconstateerd dat EA een markt aanbiedt (de transfermarkt) waarop goederen voor FUT-munten gekocht en verkocht kunnen worden. Dat betekent dat de economische waarde van goederen bepaald kan worden. De Kansspelautoriteit ziet dan ook niet in waarom zij de transfermarkt niet bij haar beoordeling mocht betrekken.

³⁹ Zie: HR 3 maart, 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZD0952 (*Poker*) en HR 25 juni 1991, NJ 1991/808 (*Golden Ten*).



Geen spel tegen de aanbieder

48. EA beroept zich op de Leidraad en de website van de Kansspelautoriteit.⁴⁰ Volgens EA staat daar dat een spel tegen een aanbieder wordt gespeeld (*jeu de contrepartie*) óf tegen andere spelers (*jeu de cercle*) en dat andere smaken niet bestaan.⁴¹ Vervolgens stelt EA dat een FIFA-wedstrijd niet “tegen de aanbieder” wordt gespeeld. Deelnemers spelen tegen andere deelnemers in de *multiplayer* of *single player* modus. Daarnaast is het – volgens EA – kenmerkend voor *jeux de contrepartie* dat de aanbieder een financieel belang heeft bij de uitkomst van het spel. Maar EA heeft geen financieel belang bij wat deelnemers uit Packs krijgen.
49. Eerst wijst de Kansspelautoriteit erop dat EA onjuist veronderstelt dat de overtreding ziet op het spelen van een FIFA-wedstrijd. Het gaat namelijk om het openen van Packs. De Kansspelautoriteit verwijst naar randnummer 43.
50. Centraal staat de vraag of de Packs aan de elementen van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, voldoen. In randnummers 27-35 heeft de Kansspelautoriteit vastgesteld dat Packs aan die elementen voldoen. Hieruit volgt dat EA vergunningplichtig was voor het aanbod daarvan.
51. Het is dan niet van belang of Packs onder *jeux de cercle* of *jeux de contrepartie* gecategoriseerd kunnen worden. Ten eerste is die categorisering geen bestanddeel van de verbodsbepaling in de Wok en geen vereiste om de overtreding vast te stellen. Ten tweede is de categorisering uit de context gehaald. Het onderscheid tussen *jeux de cercle* en *jeux de contrepartie* is ontstaan op basis van traditionele (casino)kansspelen. Verder is het onderscheid in de Leidraad en op de website gebruikt in het kader van de vraag of sprake is van een behendigheids- of kansspel. Het dient daarbij slechts ter uitleg en illustratie. Loot boxes zijn echter geen traditionele (casino)kansspelen. Bovendien staat niet ter discussie dat behendigheid bij het openen van Packs geheel geen rol speelt.

Of de aanbieder een financieel belang heeft, doet er daarom niet toe. Het is ook geen bestanddeel van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok en geen voorwaarde om een spel als kansspel aan te merken.⁴²

Redenering Leidraad

⁴⁰ Zie: www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/kansspel/.

⁴¹ Zie: paragrafen 5.3-5.4 van de Leidraad.

⁴² Bij goeddoelenloterijen mag bijvoorbeeld geen commercieel belang voor de aanbieder bestaan.



52. EA begrijpt de redenering op pagina 13 van de Leidraad niet. Daar is uitgelegd dat skins die niet overdraagbaar zijn omdat zij “vastzitten” aan het deelnemersaccount, geen potentiële waarde in het economische verkeer vertegenwoordigen. Volgens EA vindt die opvatting geen enkel aanknopingspunt in de wet en wordt die ook niet gesteund door collega-toezichthouders over kansspelen. Zij wijst erop dat de “skins” binnen het spel in League of Legends niet overdraagbaar zijn en desondanks (buiten het spel om) op internet worden verkocht. Ze krijgen dus economische waarde buiten de spelcontext.
53. De Kansspelautoriteit merkt op dat het voorbeeld in de Leidraad uitlegt dat de skins in League of Legends niet overdraagbaar zijn en daarom geen economische waarde vertegenwoordigen. Wat betreft de Packs in FIFA, heeft de Kansspelautoriteit in randnummers 27-35 vastgesteld dat aan alle elementen van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is voldaan en sprake is van een kansspel. Met Packs kunnen deelnemers op basis van een kans goederen winnen. De goederen zijn verhandelbaar op de transfermarkt, waardoor op basis van vraag en aanbod een potentiële waarde in het economisch verkeer ontstaat. Aan de hand van de aanschafprijs van FUT-punten of de handel op de zwarte markt, zijn de goederen in geld waardeerbaar. Bepaalde goederen vertegenwoordigen een onderscheidende waarde en zijn als prijs aan te merken.
54. De Kansspelautoriteit ziet niet in waarom de invulling van “prijs” in de Leidraad onjuist zou zijn. De wetgever kon bij het opstellen van de Wok in 1964 vanzelfsprekend geen rekening houden met factoren zoals internet, technologische ontwikkelingen, loot boxes of de vermenging van games en kansspelen. Om die reden zal de Kansspelautoriteit zelf het begrip “prijs” nader moeten invullen en toepassen. Daarbij geldt dat het doel en de strekking van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok noopt tot een ruime uitleg. De wetgever heeft met de Wok namelijk de menselijke speelzucht in goede banen willen leiden door een beperkt legaal kansspelaanbod mogelijk te maken, onder strikt in de wet neergelegde voorwaarden. Zo zou de deelnemer of de consument zich niet richten op het illegale aanbod.⁴³
55. De Kansspelautoriteit neemt daarbij in aanmerking de ontwikkeling dat videospellen en kansspelen vermengen, minderjarigen aan videospellen deelnemen en het voorkomen van kansspelverslaving bij minderjarigen een zwaarwegend belang is. Dat benadrukt het belang om kansspelen alleen onder

⁴³ Vergelijk overweging 3.2.2 van het arrest van de HR, 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841 (*Ladbrokes*) en 2.7 van de conclusie van de P-G van de Hoge Raad, van 18 februari 2005, ECLI:NL:PHR:2005:AR4841.



strikte voorwaarden aan te bieden en te handhaven tegen illegaal aanbod. Zij neemt ook in aanmerking de mededeling van de Minister van Rechtsbescherming: '*Gezien de verslavingsrisico's is het beter als loot boxes uit spellen worden gehaald*'.⁴⁴ Hij deelde in het kader van maatregelen die zijn gericht op preventie van kansspelverslaving ook mee dat videospellen en kansspelen strikt gescheiden moeten worden.⁴⁵

Significante waarde

56. EA vindt dat de Kansspelautoriteit zich bij het begrip "prijs" ten onrechte beroept op de uitspraak *Lotto/LuckySMS*.⁴⁶ In die zaak was namelijk sprake van een 'zuiver kansspel', waar vermenging tussen videospellen en kansspelen geen enkele rol speelde. Daarnaast beroept EA zich niet op het "iedereen prijsverweer" dat in die zaak aan de orde was. De FUT-modus is immers een behendigheids spel.
57. In de uitspraak *Lotto/LuckySMS* oordeelde de rechtbank – kort gezegd – dat de omstandigheid dat een deelnemer *altijd iets krijgt*, niet betekent dat hij ook prijswinnaar is. Volgens de rechtbank staat het 'buiten twijfel' dat de deelnemers van een spel aan wie uiteindelijk de grote, waardevolle prijzen worden toegekend, de echte prijswinnaars van het spel zijn.
58. De Kansspelautoriteit heeft in randnummers 27-35 vastgesteld dat Packs wel degelijk een kansspel zijn. Daarbij spelen behendigheids elementen geen rol. Net als in de zaak *Lotto/LuckySMS* ontvangt de deelnemer altijd een virtueel goed uit een Pack. Dit voert EA ook aan in randnummers 14 en 52 van haar zienswijze. De waarden van goederen onderling verschillen echter aanmerkelijk.⁴⁷ Uit onderzoek van een toezichthouder van de Kansspelautoriteit blijkt dat de waarde van de virtuele speler Hack minimaal 450 FUT-munten (€ 0,03) en maximaal 10.000 FUT-munten (€ 2,-) was.⁴⁸ De virtuele speler Gullit was minimaal 337.000 FUT-munten (€ 67,40) en maximaal 6.400.000 FUT-munten (€ 1.280,-) waard.⁴⁹ Een bijzondere versie van de virtuele speler Gullit kon als *buy-it-now*-optie verkocht worden voor (minimaal) 9.970.000 FUT-munten (€ 1.994,-).⁵⁰ De Kansspelautoriteit ziet niet in waarom de uitspraak *Lotto/LuckySMS* niet van toepassing zou zijn. Dat betekent dat de goederen die een onderscheidende waarde vertegenwoordigen als prijzen zijn aan te merken.

⁴⁴ *Aanhangsel Handelingen II*, 2018-2019, 2414, antwoord op vraag 2. Zie ook: de consultatieversie van het Besluit kansspelen op afstand, *Kamerstukken II*, 2017-2018, 33996, nr. 74, pagina's 56-57.

⁴⁵ *Kamerstukken I*, 2017-2018, 33396, F, pagina 2.

⁴⁶ Rb. Amsterdam, 17 april 2002, ECLI:NL:RBAMS:2002:AE2131.

⁴⁷ Stuk 12815/01.057.679, -01.057.696, -01.055.248, -01.059.315.

⁴⁸ Stuk 12815/01.059.315/5.

⁴⁹ Stuk 12815/01.059.315. 5.000 FUT-munten staan ongeveer gelijk aan 1 euro; zie 12815/01.059.215.

⁵⁰ Stuk 12815/01.059.315.

*Fictieve waarde*

59. EA meent dat zij geen "prijs" uitkeert. De Kansspelautoriteit zou het begrip "prijs" te ruim invullen en die invulling vindt geen steun in de wet. Deelnemers maken tegenover EA geen aanspraak op (uitbetaling van) prijzen in echt geld of natura. Deelnemers kunnen ook geen prijzen van mededeelnemers winnen. EA stelt dat bij virtuele goederen uit Packs niet "spontaan" een waarde in geld ontstaat en dat ze ook niet op geld waardeerbaar zijn. Ze hebben slechts fictieve waarde, omdat ze bruikbaar zijn voor het spel zelf of "*bragging rights*" opleveren (de mogelijkheid om te pronken tegenover andere deelnemers).
60. De Kansspelautoriteit vindt het standpunt van EA dat zij geen "prijs" uitkeert onbegrijpelijk. Deelnemers kunnen met de Packs bij EA verschillende goederen winnen. Goederen uit Packs zijn via de transfermarkt tegen FUT-munten overdraagbaar. Daarbij ontstaat door vraag en aanbod een (potentiële) economische waarde. De waarde in geld is vast te stellen aan de hand van de aanschafprijs van FUT-punten of de handel op de zwarte markt. Zie randnummers 27-35. Voorts blijkt uit randnummer 59 dat sommige goederen daadwerkelijk een onderscheidende, (zeer) hoge waarde vertegenwoordigen. Overigens is ook het bestaan van zwarte markten waardoor goederen voor echt geld verhandeld kunnen worden, een aanwijzing voor de economische waarde.⁵¹ Wat betreft de stelling dat het prijsbegrip geen steun vindt in de wet, verwijst de Kansspelautoriteit naar randnummers 55-56.
61. Voor zover EA veronderstelt dat de virtuele wereld "niet echt" is, miskent zij dat ook virtuele goederen een zekere waarde vertegenwoordigen en dat bij interne verhandelbaarheid sprake is van een reële, digitale economie. Dat de te winnen prijzen virtueel zijn, betekent niet dat zij waardeloos zijn.

Gesloten circuit

62. EA voert daarnaast aan dat de waarde van virtuele goederen fictief is omdat de goederen alleen zinvol zijn binnen FIFA. Ze kunnen de EA-omgeving niet verlaten en zijn niet fysiek of digitaal overdraagbaar naar de reële economie. De FUT-modus is een gesloten circuit. EA biedt ook geen mogelijkheid om goederen uit Packs in geld uit te keren. Het direct en rechtstreeks overdragen van FUT-munten tussen accounts kan ook niet. Er is dus geen sprake van een "prijs".
63. De Kansspelautoriteit stelt dat ook als de goederen alleen binnen FIFA bruikbaar zijn, dat niet betekent dat zij waardeloos zijn en dus niet als prijs aangemerkt

⁵¹ Stuk 12815/01.057.672.



kunnen worden. Zie randnummers 53-62. Integendeel, juist omdat ze bruikbaar zijn in FIFA, zijn ze gewild en krijgen ze een hoge economische waarde. Dat EA goederen niet in geld uitkeert en dat FUT-munten niet direct en rechtstreeks tussen accounts overgedragen kunnen worden, maakt dat niet anders en is daarom niet relevant.

Buitenlandse toezichthouders

64. EA beroept zich erop dat de Kansspelautoriteit in de Leidraad aansluit bij de definitie van "prijs" zoals die is bepaald in de UK Gambling Act uit 2005: een prijs '*(a) means money or money's worth, and (b) includes both a prize provided by a person organising gaming and winnings of money staked.*' EA wijst erop dat de UK Gambling Commission (hierna: UKGC) herhaaldelijk heeft gesteld dat EA met FIFA niet kwalificeert als kansspel omdat geen sprake is van een prijs. Volgens EA vindt de UKGC het van belang dat uitbetaling bij EA niet mogelijk is en dat EA voldoende maatregelen neemt tegen misbruik door derden. Bovendien zou het duidelijk zijn dat deelnemers een videospel (behendigheids spel) spelen, ook al zijn in dat spel ook kansselementen verwerkt. Volgens EA '*staat de Ksa alleen in haar zeer vergaande interpretatie van wat een prijs is.*' EA beroept zich ook op de standpunten van de kansspelautoriteiten van Denemarken, Frankrijk en Polen.
65. Voor alle duidelijkheid wijst de Kansspelautoriteit erop dat in de Leidraad niet één-op-één is aangesloten bij de Britse begrip "prijs" en de wijze waarop de UKGC die toepast. De UKGC beoordeelt hoe zij de wet van het Verenigd Koninkrijk interpreteert en toepast. De Kansspelautoriteit beoordeelt daarentegen hoe zij de Nederlandse Wok interpreteert en toepast. De Kansspelautoriteit is dan ook op geen enkele manier aan het oordeel van de UKGC gebonden. Hetzelfde geldt voor de overige kansspelautoriteiten waarnaar EA verwijst.

Wet op de kansspelbelasting

66. EA vindt de aansluiting in de Leidraad voor het begrip "prijs" bij de Wet op de kansspelbelasting (hierna: de Wet KSB) niet steekhoudend en niet maatgevend.⁵² De begrippenkaders van de Wok en de Wet KSB lopen niet gelijk. Verder wijst EA erop dat de rechtsgrond van kansspelbelasting in beginsel het

⁵² Zie pagina's 12-13 van de Leidraad.

Artikel 3, tweede en derde lid van de Wet KSB bepaalt:

'2. Onder prijzen worden verstaan alle goederen waaraan in het economische verkeer waarde kan worden toegekend, welke aan de deelnemers van de kansspelen uit hoofde van hun deelneming toevallen.

3. Voor zover de prijzen niet in geld bestaan, worden zij in aanmerking genomen naar de waarde welke daaraan in het economische verkeer kan worden toegekend'



belasten van een buitenkans is en dat die niet over een fictieve prijs geheven kan worden.⁵³ Volgens EA zijn de goederen als “prijzen” echter wel fictief en heeft EA geen financieel belang. EA erkent als organisator ook niet dat een prijs gewonnen kan worden waarop een deelnemer aanspraak maakt.⁵⁴ Bovendien speelt door de redenering van de Kansspelautoriteit het buitenkansbeginsel geen rol meer. Die toepassing van de Wok houdt verder ook geen verband met de belangen die de Wok eigenlijk moet beschermen. Tot slot zouden deelnemers verplicht zijn aangifte van kansspelbelasting te doen. Anders overtreden zij de Wet KSB.

67. Eerst wijst de Kansspelautoriteit erop dat de stellingen dat de prijzen fictief zijn en dat deelnemers geen aanspraak maken op een prijs, zijn behandeld in randnummers 61, 62 en 64.
68. Anders dan EA kennelijk veronderstelt, is met de Leidraad niet één-op-één aangesloten bij het belastingrecht en de wijze waarop de Belastingdienst artikel 3 van de Wet KSB toepast. De verschillende wetten gaan namelijk over verschillende terreinen: met de Wok worden kansspelen zelf gereguleerd en met Wet KSB de belasting over kansspelen. De Belastingdienst beoordeelt dan ook hoe het (systeem van het) belastingrecht en de Wet KSB moeten worden uitgelegd en toegepast met betrekking tot kansspelen. De Kansspelautoriteit gaat daar niet over. Dat betekent dan ook dat de Kansspelautoriteit niet ingaat op de argumenten over eventuele fiscale gevolgen en de uitleg van de Wet KSB.
69. De Kansspelautoriteit gaat over de Wok. Zij heeft in de Leidraad gekeken naar onder meer de definitie in de Wet KSB, maar uiteindelijk zelf invulling gegeven aan het begrip “prijs”. Voorts is in randnummers 27-37 vastgesteld dat bij Packs sprake is van het aanbieden van een kansspel waarvoor geen vergunning is verleend. De stelling dat de aansluiting bij de Wet KSB niet steekhoudend en niet maatgevend is, is gebaseerd op de onjuiste veronderstelling van EA dat de Kansspelautoriteit “blind vaart op fiscale wetgeving”. Het slaagt daarom niet.

Betalen voor Packs

70. EA voert verder aan dat tot en met 14 augustus 2019 slechts 8% van alle Packs die zijn verworven door Nederlandse deelnemers in FIFA19 zijn betaald met echt

⁵³ *Kamerstukken II, 1959-1960, 5787, nr. 3, blz. 4 (MvT) over de “buitenkans”: ‘Veeleer hebben deze incidentele voordelen met prijzen uit loterijen en andere georganiseerde kansspelen, waartoe de gelegenheid voor een al dan niet beperkte groep van personen wordt opengesteld, dit algemene hoofdkenmerk gemeen, dat zij een financiële buitenkans zijn, welke afhangt van omstandigheden, waarop de prijswinnaar zelf weinig of geen invloed kan uitoefenen.’*

⁵⁴ EA verwijst hierbij naar rechtsoverweging 5.4 van de conclusie van de P-G van de Hoge Raad van 29 juni 2007, ECLI:NL:PHR:2007:AZ2862.



geld. Zij beroept zich op randnummer 3.11 van het onderzoek Loot Boxes, waar is vermeld dat de Kansspelautoriteit op dat moment nog niet zag dat een groot aantal deelnemers, indien mogelijk, gebruik maakt van marktplaatsen om goederen uit videospellen te kopen en verkopen.

71. De Kansspelautoriteit wijst erop 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.

Zwarte markt en maatregelen door EA

72. EA stelt dat slechts een zeer beperkte groep deelnemers hun FUT-munten buiten FIFA om kopen en verkopen via illegale, externe websites (de zwarte markt). EA stelt aanzienlijke maatregelen te nemen (jaarlijks ongeveer 500.000 handhavingshandelingen) om de zwarte markt zo veel mogelijk aan te pakken.

73. De Kansspelautoriteit wijst erop dat de overtreding door EA niet het aanbieden van een zwarte markt betreft. De Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat EA met Packs kansspelen aanbiedt zonder vergunning. Er is sprake van een prijs, omdat de virtuele goederen uit Packs verhandelbaar zijn op de transfermarkt en een (potentiële) economische waarde ontstaat. Aan de hand van de aanschafprijs van FUT-punten of de handel op de zwarte markt, zijn de goederen in geld waardeerbaar. Hoe groot de zwarte markt is en hoe adequaat EA daartegen optreedt, is voor de vaststelling van de overtreding verder niet van belang.

Transparantie

74. EA wijst erop dat zij voor deelnemers ten aanzien van elke Pack kenbaar maakt hoeveel virtuele goederen in een Pack zitten, van welke kwaliteit die zijn, de waarschijnlijkheid dat een Pack een goed van een bepaalde categorie of voetballersrating bevat, en hoe die via de transfermarkt aan andere deelnemers verkocht kunnen worden.
75. Volgens de Kansspelautoriteit is dat voor de overtreding niet relevant. Ook als EA op die punten transparantie biedt, blijft het zo dat deelnemers door het openen van Packs de gelegenheid krijgen een prijs te winnen waarbij de winnaar wordt aangewezen op basis van kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen.

Amusementswaarde en aanbod sinds 2009



76. EA wijst erop dat Packs vanwege de amusementswaarde belangrijk zijn voor de algehele ervaring van FIFA en zij Packs sinds 2009 onafgebroken aanbiedt.
77. Volgens de Kansspelautoriteit verandert dat niet dat sprake is van een kansspel waarvoor geen vergunning is verleend. Zij verwijst naar randnummer 43. Een kansspel met een hoge amusementswaarde dat wordt gecombineerd met een videospel dat ook door minderjarigen wordt gespeeld, vergroot eerder het risico van mogelijke kansspelverslaving bij minderjarigen.

Overtreding artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok

78. EA meent dat als goederen uit FUT Packs als prijzen worden gezien, alle deelnemers die FUT Packs openmaken, artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok overtreden.⁵⁵ Aangezien de Kansspelautoriteit inschat dat 70% van de bevolking weleens deelneemt aan videospellen, en veel videospellen verrassings- of willekeurige elementen bevatten, zouden miljoenen mensen de Wok overtreden.
79. De Kansspelautoriteit wijst erop dat het in deze zaak niet gaat over een eventuele overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok door derden, maar over de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok door EA. Het argument van EA heeft geen betrekking op deze zaak en blijft daarom buiten beschouwing.

Communicatie

Overdraagbaarheid van accounts

80. Volgens EA heeft de Kansspelautoriteit zichzelf tegengesproken in haar communicatie met EA. Volgens EA deelde de Kansspelautoriteit eerst mee dat virtuele goederen economische waarde vertegenwoordigen omdat ze omgezet kunnen worden naar FUT-munten binnen het spel. Later zei de Kansspelautoriteit dat ook niet-verhandelbare loot boxes via de verkoop van accounts onder omstandigheden gezien kunnen worden als (verboden) kansspelen. EA zou dus ook aangesproken kunnen worden vanwege een vermeende overtreding van de Wok als de transfermarkt verwijderd zou worden.
81. De Kansspelautoriteit licht hierover toe dat als een aanbieder de verhandelbaarheid van accounts mogelijk maakt, waarmee ook de prijzen overdraagbaar worden, dat onder bijzondere omstandigheden een overtreding van de Wok kan opleveren. Die bijzondere omstandigheden doen zich hier niet

⁵⁵ Daarin is bepaald: 'Behoudens het in Titel Va van deze wet bepaalde is het verboden: gebruik te maken van een onder a bedoelde gelegenheid, wetende dat voor het geven daarvan geen vergunning ingevolge deze wet is verleend;'.



voor. De vaststelling van de overtreding door EA is dan ook gebaseerd op overdraagbaarheid van uit Packs gewonnen goederen. De Kansspelautoriteit ziet hierin geen tegenspraak.

Variant op direct buy

82. EA stelde een "variant van de *direct buy*" (de optie om direct goederen van EA in FIFA te kopen) als "theoretische oplossingsrichting" voor. Deelnemers zouden dan de aankoopbeslissing kunnen nemen nadat de goederen uit de Packs zichtbaar zijn. Volgens EA schoof de Kansspelautoriteit die optie van de hand omdat daarmee het kansspel slechts wordt uitgesteld, zonder daar inhoudelijk verder op in te gaan. Volgens EA is dat standpunt onbegrijpelijk en inhoudelijk niet gemotiveerd.
83. Zoals EA vermeldt, heeft de Kansspelautoriteit uitgelegd dat die optie niet volstaat omdat daarmee het kansspel slechts wordt uitgesteld. EA heeft niet verzocht om een nadere uitleg van de Kansspelautoriteit. EA zou haar voorstel nader uitwerken, maar heeft dat niet gedaan. Nu EA in haar zienswijze om nadere uitleg verzoekt, deelt de Kansspelautoriteit het volgende mee.
84. De optie die EA voorstelt, zou het volgende betekenen. Voorop staat dat de inhoud van een Pack wordt bepaald door alleen een kans en dat deelnemers daarmee een prijs kunnen winnen. De eerste Pack die de deelnemer kan kopen, is transparant. De deelnemer kan dus zien welke goederen in die Pack zitten. De deelnemer kan dan kiezen of hij die Pack koopt. Zolang de deelnemer die Pack niet koopt, blijft alleen die Pack met die inhoud voor hem beschikbaar. De deelnemer kan geen nieuwe Pack kopen. De deelnemer kan ook nog niet zien wat de inhoud van een volgende, nieuwe Pack zal zijn.
85. Pas als de deelnemer die eerste Pack heeft gekocht, wordt een nieuwe Pack voor hem beschikbaar gesteld en wordt die nieuwe Pack transparant. Ook bij de nieuwe Pack wordt de inhoud door alleen kans bepaald en kan de deelnemer een prijs winnen. Door de eerste Pack af te nemen, maakt de deelnemer met de nieuwe Pack dus steeds opnieuw kans op een prijs. Ook met deze variant zijn Packs dus een (uitgesteld) kansspel.

Belangen

Geen ongereguleerde kansspelaanbieder

86. EA betwist dat zij gelijkgesteld kan worden aan een "ongereguleerde kansspelaanbieder" waarbij de waarborgen van gereguleerde kansspelen ontbreken. Dat EA niet afdraagt aan goede doelen, culturele doelen en sport, zoals andere kansspelaanbieders, is daarom irrelevant. Daarnaast zijn de



vermeende risico's zoals consumentenschade, illegaliteit en criminaliteit niet onderzocht en behandeld door de Kansspelautoriteit. EA vindt dat ook niet nodig, omdat die voor de kansspelsector relevant zijn en niet voor gameontwikkelaars. Tot slot is de overweging dat EA geen belasting betaalt, onjuist. Zij betaalt in Nederland BTW. Wat betreft kansspelbelasting, zouden de deelnemers van de FUT-modus aangifte moeten doen.

87. Voorop staat dat zonder een kansspelvergunning de waarborgen die een vergunningstelsel biedt, ontbreken. Uit randnummers 27-37 volgt dat EA met Packs kansspelen aanbiedt zonder vergunning. De vergunningswaarborgen ontbreken dus bij het aanbieden van Packs. In het betoog van EA ziet de Kansspelautoriteit geen enkele reden waarom EA zich – anders dan alle andere kansspelaanbieders – wel aan de vergunningsplicht mag onttrekken, of waarom de bijbehorende belangen bij EA niet zouden bestaan.

Signalen van negatieve effecten of klachten over loot boxes

88. EA wijst erop dat de Kansspelautoriteit geen signalen heeft ontvangen waaruit blijkt dat loot boxes op grote schaal worden geopend door probleemspelers of verslaafde spelers. Ook uit de navraag door de Kansspelautoriteit bij de verslavingszorg zou blijken dat geen melding is gemaakt van gevallen van verslaving.⁵⁶ EA stelt dat de Kansspelautoriteit ook geen klachten over loot boxes heeft ontvangen. Ook incidentele grote gelduitgaves bij loot boxes betekenen niet - zo stelt EA - dat sprake is van (kans)spelverslaving. Eventuele zorgen over gameverslaving biedt de Kansspelautoriteit volgens EA geen gelegenheidsargument om FIFA te behandelen als kansspel.
89. Voorop staat dat Packs als kansspel kwalificeren en EA de Wok overtreedt omdat zij voor het aanbod daarvan geen vergunning heeft. Zie randnummers 27-37. Ook als over loot boxes geen klachten of signalen zouden zijn ontvangen, heeft EA de Wok overtreden en is de Kansspelautoriteit bevoegd om op te treden. Overigens merkt de Kansspelautoriteit op dat zij wel meerdere klachten heeft ontvangen over loot boxes in videospellen, waaronder ook FIFA.
90. Verder wijst de Kansspelautoriteit erop dat een van de doelen van gereguleerde kansspelen de *preventie* van kansspelverslaving is. De Kansspelautoriteit neemt in aanmerking 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. De Kansspelautoriteit wacht niet af tot de

⁵⁶ Zie de bijlagen van het Wob-besluit van 31 augustus 2018, kenmerk 01.041.633. Te vinden op: www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/wob-verzoeken/.



risico's zich voltrekken. Gelet hierop, is de notie dat de Kansspelautoriteit gelegenheidsargumenten zoekt ongefundeerd.

7. Overwegingen tot oplegging last

91. Met betrekking tot het opleggen van een last onder dwangsom, overweegt de Kansspelautoriteit het volgende.
92. Naleving van de regelgeving – en dus ook van de Wok – is belangrijk. Kansspelen kunnen negatieve effecten hebben op de samenleving. Juist daarom is het belangrijk dat voor kansspelen regels gelden en dat er een vergunningplicht geldt voor het aanbieden van kansspelen.
93. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om handhavend op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Van het uitgangspunt dat bij overtredingen in beginsel handhavend wordt opgetreden, kan slechts onder bijzondere omstandigheden worden afgeweken. Hiervan is in dit geval niet gebleken.
94. De Kansspelautoriteit heeft als doelstellingen: consumentenbescherming, verslavingspreventie en tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. De doelstellingen van het kansspelbeleid worden omzeild door kansspelen aan te bieden zonder vergunning. De kanspelsector is geen gewone economische sector, maar extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving, waarvan de consument de dupe kan worden. Deelnemers aan illegale kansspelen lopen daarbij het risico dat er geen garantie is dat het spel betrouwbaar is, het betalingsverkeer veilig verloopt en of gewonnen prijzen daadwerkelijk worden uitgekeerd. Kansspelverslaving of onmatige deelneming aan kansspelen kan leiden tot (grote) financiële problemen bij de deelnemer en van groot effect zijn op zijn omgeving.
95. Bij ongereguleerd aanbod van kansspelen is ook niet gewaarborgd dat de aanbieders opbrengsten afdragen aan charitatieve, sportieve of culturele doelen, of dat de limieten aan verliezen en minimale uitkeringspercentages worden gerespecteerd. Bovendien dragen ongereguleerde aanbieders geen kansspelheffing of kansspelbelasting af.
96. In haar toezicht geeft de Kansspelautoriteit al jaren prioriteit aan het tegengaan van deelname aan kansspelen door minderjarigen. Minderjarigen zijn kwetsbaar en raken sneller verslaafd. Deelnemers die op minderjarige leeftijd gokken, lopen als zij volwassen zijn een grotere kans om verslaafd te raken. Loot boxes



in games zorgen voor vermenging van kansspelen en behendigheidsspellen. Terwijl bij games de uitkomst van het spel wordt bepaald door behendigheid, wordt bij loot boxes de uitkomst van het spel bepaald door toeval. De Kansspelautoriteit neemt in aanmerking dat minderjarige deelnemers het computerspel FIFA19 kunnen kopen en daarmee toegang hebben tot Packs.⁵⁷

97. Gelet op de voorgaande overwegingen, acht de Kansspelautoriteit het opleggen van een last onder dwangsom noodzakelijk. De Kansspelautoriteit biedt – in het geval van een overtreding – EA de mogelijkheid om binnen drie weken na dagtekening van dit besluit de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok, te beëindigen en beëindigd te houden en daarmee het verbeuren van een dwangsom te voorkomen. Zij kan dat bijvoorbeeld doen door de overdraagbaarheid van de virtuele goederen uit Packs onmogelijk te maken, in plaats van Packs de goederen direct aankoopbaar te maken (*direct buy*), of Packs te verwijderen. Met het oog op het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb is de Kansspelautoriteit van oordeel dat de belangen van EA niet onevenredig worden geschaad door dit besluit.

Overtreders

98. Uit randnummers 20-24 volgt dat EA Swiss Sàrl het als feitelijke verkoper van FIFA het in haar macht heeft om de overtreding te beëindigen, bijvoorbeeld door de verkoop van Packs of FIFA te stoppen. De Kansspelautoriteit merkt EA Swiss Sàrl daarom aan als overtreder.
99. Uit randnummers 20-22 en 25-26 volgt dat EA Swiss Sàrl onderdeel is van het concern "EA". Uit die randnummers blijkt dat EA Swiss Sàrl met betrekking tot FIFA19 economisch, bestuurlijk en organisatorisch verweven is met EA Inc. De betrokkenheid van EA Inc. blijkt daarnaast uit haar communicatie met de Kansspelautoriteit over de overtreding, waarbij "EA" steeds door EA Inc. is vertegenwoordigd. De Kansspelautoriteit vindt het daarom aannemelijk dat EA Inc. als moederbedrijf van het concern EA het in haar macht heeft om de overtreding te beëindigen. De Kansspelautoriteit rekent de overtreding daarom ook toe aan EA Inc. en merkt haar aan als overtreder.

Hoogte van de dwangsom

100. Ten aanzien van de hoogte van de dwangsom, bepaalt artikel 5:32b, derde lid, van de Awb dat de hoogte ervan in redelijke verhouding dient te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Daarnaast moet van de hoogte van de dwangsom voldoende (financiële) prikkel uitgaan voor de overtreder om de overtreding te beëindigen.

⁵⁷ Stuk 12815/01.058.642.



101. De Kansspelautoriteit weegt de belangen van verslavingspreventie, kwetsbare groepen zoals minderjarigen, een betrouwbaar spelaanbod, veilig betalingsverkeer en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit, mee bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom.
102. De Kansspelautoriteit stelt de hoogte van de dwangsom voor EA Swiss Sàrl vast op EUR 250.000,- per week of gedeelte van de week zolang de overtreding voortduurt, tot een maximum van EUR 5.000.000,-.
103. De Kansspelautoriteit stelt de hoogte van de dwangsom voor EA Inc. vast op EUR 250.000,- per week of gedeelte van de week zolang de overtreding voortduurt, tot een maximum van EUR 5.000.000,-.

8. Besluit

Overtreding

104. EA Swiss Sàrl en Electronic Arts Inc. bieden met 'Packs' of 'Pakketten' (loot boxes) in de FUT-modus in het computerspel FIFA19 aan deelnemers de gelegenheid om mee te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen.
105. EA Swiss Sàrl en Electronic Arts Inc. hebben daarvoor geen vergunning en overtreden daarom artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen.

Inhoud last

106. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit legt EA Swiss Sàrl en Electronic Arts Inc. de volgende last onder dwangsom op:
 - De Kansspelautoriteit gelast EA Swiss Sàrl en Electronic Arts Inc. op straffe van verbeurte van een dwangsom om binnen drie weken na de dagtekening van dit besluit een overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelen in het computerspel FIFA19 en latere versies in Nederland te staken en gestaakt te houden.
 - De dwangsom aan EA Swiss Sàrl bedraagt EUR 250.000,- per week of gedeelte van de week, met een maximum van EUR 5.000.000,-.



- De dwangsom aan Electronic Arts Inc. bedraagt EUR 250.000,- per week of gedeelte van de week, met een maximum van EUR 5.000.000,-.

107. EA Swiss Sàrl en Electronic Arts Inc. kunnen de overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelen staken en gestaakt houden door in het computerspel FIFA19 en latere versies op de Nederlandse markt bijvoorbeeld:

- de overdraagbaarheid van uit Packs (loot boxes) verkregen virtuele goederen binnen FIFA onmogelijk te maken;
- het mogelijk te maken dat in plaats van Packs (loot boxes) de goederen door deelnemers direct gekocht kunnen worden (*direct buy*);
- Packs (loot boxes) te verwijderen.

's-Gravenhage, 15 oktober 2019

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

drs. René J.P. Jansen,
Voorzitter

Verzonden op: 21 oktober 2019

Bezwaar maken

U kunt tegen deze beslissing bezwaar maken door een gemotiveerd bezwaarschrift in te dienen binnen zes weken na bekendmaking van deze beslissing. U kunt uw bezwaarschrift sturen naar het volgende adres:

Kansspelautoriteit
Afdeling Juridische Zaken en Ontwikkeling
Postbus 298
2501 CG Den Haag

U kunt uw bezwaarschrift ook door uw gemachtigde laten indienen. Als de gemachtigde geen advocaat is, moet u een machtiging bijvoegen bij uw bezwaarschrift.

Zorg ervoor dat uw bezwaarschrift in elk geval het volgende bevat:

- uw naam en adres;
- de datum waarop u het bezwaarschrift schrijft;
- een kopie van de beslissing;

OPENBAAR



Kansspelautoriteit

Datum

15 oktober 2019

Ons kenmerk

12815 / 01.065.095

- *de gronden van uw bezwaar;*
- *uw handtekening of de handtekening van uw gemachtigde.*