

**BELANGRIJKE JURIDISCHE KENNISGEVING** Op de informatie op deze site is verklaring van afwijzing van aansprakelijkheid en een verklaring inzake het auteursrecht van toepassing.

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

8 september 2010 (\*)

„Artikelen 43 EG en 49 EG – Vrijheid van vestiging – Vrij verrichten van diensten – Publiek monopolie voor organisatie van sportwedenschappen binnen Land – Doel te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden – Evenredigheid – Beperkende maatregel die daadwerkelijk ertoe moet strekken gelegenheden tot gokken te verminderen en kansspelactiviteiten op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken – Reclame van monopoliehouder waarbij deelname aan loterijspelen wordt aangemoedigd – Andere kansspelen die door particuliere ondernemingen kunnen worden aangeboden – Uitbreiding van aanbod van andere kansspelen – In andere lidstaat verleende licentie – Geen verplichting tot wederzijdse erkenning”

In de gevoegde zaken C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 en C-410/07,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Verwaltungsgericht Gießen (Duitsland) (C-316/07, C-409/07 en C-410/07) en het Verwaltungsgericht Stuttgart (Duitsland) (C-358/07–C-360/07) bij beslissingen van 7 mei (C-316/07), 24 juli (C-358/07–C-360/07) en 28 augustus 2007 (C-409/07 en C-410/07), ingekomen bij het Hof op respectievelijk 9 juli, 2 augustus en 3 september 2007, in de procedures

**Markus Stoß** (C-316/07),

**Avalon Service–Online–Dienste GmbH** (C-409/07),

**Olaf Amadeus Wilhelm Happel** (C-410/07)

tegen

**Wetteraukreis,**

en

**Kulpa Automaten-service Asperg GmbH** (C-358/07),

**SOBO Sport & Entertainment GmbH** (C-359/07),

**Andreas Kunert** (C-360/07)

tegen

**Land Baden–Württemberg,**

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot en P. Lindh, kamerpresidenten, K. Schiemann (rapporteur), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Löhmus, A. Ó Caoimh en L. Bay Larsen, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 december 2009,

gelet op de opmerkingen van:

- Stoß, Kunert en Avalon Service-Online-Dienste GmbH, vertegenwoordigd door R. Reichert en M. Winkelmüller, Rechtsanwältin,
- Happel, vertegenwoordigd door R. Reichert, Rechtsanwalt,
- Kulpa AutomatenService Asperg GmbH, vertegenwoordigd door M. Maul, Rechtsanwalt, en R. Jacchia, avvocato,
- SOBO Sport & Entertainment GmbH, vertegenwoordigd door J. Kartal en M. Winkelmüller, Rechtsanwältin,
- de Wetteraukreis, vertegenwoordigd door E. Meiß en J. Dietlein als gemachtigden,
- het Land Baden-Württemberg, vertegenwoordigd door M. Ruttig, Rechtsanwalt,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma, B. Klein en J. Möller als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck en A. Hubert als gemachtigden, bijgestaan door P. Vlaeminck, advocaat,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Bering Liisberg als gemachtigde,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door F. Díez Moreno als gemachtigde,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues als gemachtigde,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia, I. Bruni en G. Palmieri als gemachtigden, bijgestaan door P. Gentili en F. Arena, avvocati dello Stato,
- de Litouwse regering, vertegenwoordigd door D. Kriaučiūnas als gemachtigde,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels en M. de Grave als gemachtigden,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,
- de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes als gemachtigde, bijgestaan door A. Barros, advogada,
- de Sloveense regering, vertegenwoordigd door N. Pintar Gosencica als gemachtigde,
- de Finse regering, vertegenwoordigd door J. Heliskoski als gemachtigde,
- de Noorse regering, vertegenwoordigd door P. Wennerås en K. B. Moen als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Traversa, P. Dejmek en H. Krämer als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 maart 2010,

het navolgende

## Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 43 EG en 49 EG.
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in een geding tussen Stoß, Avalon Service-Online-Dienste GmbH (hierna: „Avalon”) en Happel, enerzijds, en de Wetteraukreis, anderzijds, alsook in een geding tussen Kulpa Automaten-Service Asperg GmbH (hierna: „Kulpa”), SOBO Sport & Entertainment GmbH (hierna: „SOBO”) en Kunert, enerzijds, en het Land Baden-Württemberg, anderzijds, betreffende het verbod dat deze twee autoriteiten op straffe van een geldboete aan de betrokkenen hebben opgelegd om verder activiteiten te verrichten die erop gericht zijn het sluiten van sportwedenschappen die worden georganiseerd door in andere lidstaten dan de Bondsrepubliek Duitsland gevestigde dienstverrichters, mogelijk te maken of te vergemakkelijken.

### Toepasselijke nationale bepalingen

#### *Federaal recht*

- 3 § 284 van het Strafgesetzbuch (wetboek van strafrecht; hierna: „StGB”) bepaalt:
- „(1) Hij die zonder vergunning van de bevoegde autoriteit in het openbaar een kansspel organiseert of daartoe de faciliteiten ter beschikking stelt, wordt gestraft met een vrijheidsstraf tot ten hoogste twee jaar of met een geldboete.
- [...]
- (3) Hij die de in lid 1 bedoelde handelingen verricht
1. in de uitoefening van een beroep of bedrijf [...]
- [...]
- wordt gestraft met een vrijheidsstraf van drie maanden tot vijf jaar.
- [...]”
- 4 De voorwaarden voor het verlenen van de in § 284, lid 1, StGB bedoelde vergunningen voor kansspelen worden vastgesteld op het niveau van de verschillende Länder, behalve wanneer het gaat om wedenschappen op de uitslag van openbare paardenrennen, die met name vallen onder het Rennwett- und Lotteriegesezt (wet betreffende wedenschappen op de uitslag van paardenrennen en loterijen; hierna: „RWLG”), en om de installatie en de exploitatie van speelautomaten waarmee winst kan worden gemaakt in andere etablissementen dan casino’s (goksalons, cafés, restaurants, hotels en dergelijke), die met name vallen onder de Gewerbeordnung (wet inzake artisanale, commerciële en industriële beroepen) en de Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (verordening inzake speelautomaten en andere spelen waarmee winst kan worden gemaakt).
- 5 § 1, lid 1, RWLG luidt als volgt:
- „Een vereniging die een totalisator op de uitslag van openbare paardenrennen of andere openbare prestatieproeven voor paarden wil exploiteren, dient daartoe een vergunning te hebben verkregen van de autoriteiten die daartoe volgens het recht van het Land bevoegd zijn.”
- 6 § 2, lid 1, RWLG bepaalt:
- „Hij die beroeps- of bedrijfsmatig wedenschappen op de uitslag van openbare prestatieproeven voor paarden wil afsluiten of daarvoor als tussenpersoon wil optreden (bookmakers), dient daartoe een vergunning te hebben verkregen van de autoriteiten die daartoe volgens het recht van het Land bevoegd zijn.”

*LottStV*

7 Met de overeenkomst betreffende de loterijen in Duitsland (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland; hierna: „LottStV”), die in werking is getreden op 1 juli 2004, hebben de Länder een uniform kader gecreëerd voor de commerciële organisatie en exploitatie van kansspelen, met uitzondering van casino’s, en voor de commerciële bemiddeling op dit gebied.

8 § 1 LottStV bepaalt:

„De overeenkomst heeft tot doel

- „1. de natuurlijke gokzucht van de bevolking in geordende en gecontroleerde banen te leiden, in het bijzonder te voorkomen dat wordt uitgeweken naar illegale kansspelen,
2. overmatige prikkels tot gokken te verhinderen,
3. uitbuiting van de gokzucht voor particuliere of commerciële winstdoeleinden uit te sluiten,
4. te verzekeren dat kansspelen volgens de regels en op een inzichtelijke wijze worden georganiseerd, en
5. te verzekeren dat een aanzienlijk deel van de uit de kansspelen voortvloeiende inkomsten wordt gebruikt ter bevordering van publieke doeleinden of doeleinden die fiscaal gunstig worden behandeld in de zin van de belastingwet.”

9 § 5, leden 1 en 2, LottStV bepaalt:

- „1. De Länder zijn in het kader van de doeleinden van § 1 wettelijk verplicht te zorgen voor een toereikend kansspelaanbod.
2. Op grond van de wet kunnen de Länder deze taak zelf vervullen of laten vervullen door publiekrechtelijke rechtspersonen of door privaatrechtelijke vennootschappen waarin publiekrechtelijke rechtspersonen direct of indirect een beslissende deelneming hebben.”

*Regelgeving van het Land Hessen*

10 § 1 van het Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen (wet betreffende sportweddenschappen, getallenloterijen en bijkomende loterijen van staatswege in Hessen) van 3 november 1998 (GVBl. 1998 I, blz. 406), zoals laatstelijk gewijzigd op 13 december 2002 (GVBl. 2002 I, blz. 797; hierna: „GSZZ H”), luidt als volgt:

„(1) Het Land Hessen is bij uitsluiting bevoegd om op zijn grondgebied sportweddenschappen te organiseren [...]

(2) Het Land Hessen organiseert getallenloterijen.

[...]

(4) De uitvoering van de door het Land Hessen georganiseerde sportweddenschappen en loterijen kan aan een privaatrechtelijke rechtspersoon worden opgedragen.

[...]”

11 Ingevolge § 1, leden 1 en 4, GSZZ H, worden sportweddenschappen door de Hessische Lotterieverwaltung (loterijbestuur van het Land Hessen) in naam van het Land Hessen georganiseerd en geëxploiteerd, terwijl de technische uitvoering ervan is toevertrouwd aan de Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen.

12 § 5, lid 1, GSZZ H bepaalt:

„Eenieder die in Hessen zonder vergunning van het Land voor sportweddenschappen of getallenloterijen

1. reclame maakt,
2. tot het afsluiten van of bemiddelen bij spelcontracten uitnodigt of zich hiervoor aanbiedt,
3. een aanbod om spelcontracten te sluiten of daarbij te bemiddelen aanvaardt,

wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of met een geldboete indien dit feit niet valt onder § 287 van het Strafgesetzbuch."

*Regelgeving van het Land Baden-Württemberg*

- 13 § 2 van het Gesetz über staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen (wet op de loterijen, weddenschappen en trekkingen van staatswege in het Land Baden-Württemberg) van 14 december 2004 (GBl. 2004, blz. 894; hierna: „StLG BW“) bepaalt:

„(1) Het Land organiseert de volgende kansspelen:

1. getallenloterijen,
2. sportweddenschappen,
3. krasloterijen.

[...]

(4) Het ministerie van Financiën beslist over de organisatie van kansspelen die van staatswege plaatsvinden. Het besluit van het ministerie van Financiën tot het organiseren van nieuwe kansspelen dient door de Landtag te worden goedgekeurd. Het ministerie van Financiën kan de uitvoering van de door het Land georganiseerde kansspelen toevertrouwen aan een privaatrechtelijke rechtspersoon waarin het Land direct of indirect een beslissende deelneming heeft.

[...]”

**Hoofdgedingen en prejudiciële vragen**

*Zaken C-316/07, C-409/07 en C-410/07*

- 14 Stoß, Avalon en Happel beschikken elk over een bedrijfsruimte in de Wetteraukreis (Land Hessen) in Duitsland, waar zij onder meer bemiddelen bij het afsluiten van sportweddenschappen (aanvaarding van weddenschappen, verzamelen van de ingezette bedragen en uitbetaling van de winsten). De eerste twee verzoekers in het hoofdgeding oefenen hun activiteit uit voor rekening van Happybet Sportwetten GmbH (hierna: „Happybet Oostenrijk“), een in Klagenfurt (Oostenrijk) gevestigde onderneming, de derde oefent zijn activiteit uit voor rekening van Happy Bet Ltd (hierna: „Happy Bet VK“), een te Londen (Verenigd Koninkrijk) gevestigde onderneming.
- 15 Happybet Oostenrijk beschikt over een door de regionale regering van het Land Kärnten verleende vergunning voor het afsluiten van sportweddenschappen in de regio Klagenfurt. Happy Bet VK beschikt eveneens over een vergunning, die is verleend door de bevoegde autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk.
- 16 Bij besluiten van respectievelijk 11 februari 2005 en 18 en 21 augustus 2006 heeft de politieautoriteit van de Wetteraukreis Happel, Stoß en Avalon verboden, in hun bedrijfsruimten sportweddenschappen te promoten en af te sluiten voor rekening van andere organisatoren dan de Hessische Lotterieverwaltung, of met het oog op het promoten of afsluiten van dergelijke weddenschappen voorzieningen ter beschikking te stellen. Deze besluiten zijn gebaseerd op het feit dat noch de betrokkenen noch de organisatoren voor wier rekening zij handelen beschikken over een vergunning van het Land Hessen om hun activiteit te verrichten. Zij hebben bovendien niet een dergelijke vergunning aangevraagd en evenmin getracht via een beroep in rechte een en ander juridisch toe te lichten. Krachtens bovengenoemde besluiten dienden de aldus verboden activiteiten binnen een termijn van zeven dagen te worden gestaakt op straffe van een geldboete van 10 000 EUR.

- 17 Het bezwaar van Happel tegen het besluit van 11 februari 2005 is op 20 februari 2007 verworpen. De bezwaren van Stoß en Avalon tegen de besluiten van respectievelijk 18 en 21 augustus 2006 zijn op 8 december 2006 verworpen.
- 18 Stoß, Happel en Avalon hebben bij het Verwaltungsgericht Gießen een beroep tot nietigverklaring van de aldus bekrachtigde besluiten ingesteld, op grond dat deze indruisen tegen de gemeenschapsregels inzake het recht op vrije vestiging en het vrij verrichten van diensten. Volgens hen is het monopolie inzake sportwedenschappen, waarop de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde besluiten zijn gebaseerd, in strijd met de artikelen 43 EG en 49 EG. Happybet Oostenrijk en Happy Bet VK beschikken bovendien in hun respectieve lidstaat over de vereiste vergunningen om sportwedenschappen te organiseren, en dergelijke vergunningen dienen door de Duitse autoriteiten te worden erkend.
- 19 Het Verwaltungsgericht Gießen merkt op dat Stoß, Happel en Avalon evenmin als Happybet Oostenrijk en Happy Bet VK beschikken over de door § 284 StGB en § 5, lid 1, GSZZ H vereiste vergunning om de betrokken activiteiten te kunnen uitoefenen. Het preciseert bovendien dat elk verzoek van de betrokkenen tot verlening van een dergelijke vergunning tot mislukken gedoemd is, gelet op het monopolie voor het organiseren van sportwedenschappen waarover het Land Hessen krachtens § 1, lid 1, GSZZ H beschikt en op het feit dat helemaal geen voorwaarden zijn vastgesteld waaronder in voorkomend geval een vergunning aan een particuliere onderneming kan worden verleend.
- 20 Deze rechterlijke instantie betwijfelt of de beperkingen die door deze situatie aan de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten worden gesteld, hun rechtvaardiging kunnen vinden in doelstellingen van algemeen belang, zoals het doel te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord of gokverslaving te bestrijden, omdat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde monopolie niet aan de vereisten van het evenredigheidsbeginsel voldoet. Bij gebreke van een dergelijke rechtvaardiging verzetten de artikelen 43 EG en 49 EG zich, zoals met name blijkt uit de arresten van 6 november 2003, Gambelli e.a. (C-243/01, Jurispr. blz. I-13031), en 6 maart 2007, Placanica e.a.(C-338/04, C-359/04 en C-360/04, Jurispr. blz. I-1891), zowel tegen de toepassing van de in § 284 StGB en § 5, lid 1, GSZZ H vastgestelde sancties als tegen de betwiste politiematregelen.
- 21 De twijfels van deze rechterlijke instantie over de verenigbaarheid van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde monopolie met het recht van de Unie zijn van drieërlei aard.
- 22 Onder verwijzing naar het arrest van 13 november 2003, Lindman (C-42/02, Jurispr. blz. I-13519), vraagt het Verwaltungsgericht Gießen zich ten eerste af of een lidstaat zich ter rechtvaardiging van een beperkende maatregel mag beroepen op het zelfverklaarde doel, te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden, wanneer deze lidstaat niet kan aantonen dat vóór de vaststelling van deze maatregel een studie naar de evenredigheid ervan is verricht. Een dergelijke studie, die een onderzoek van de markt voor kansspelen, van de gevaren ervan, van de mogelijkheden om deze af te wenden en van de gevolgen van de voorgenomen beperkingen impliceert, is in casu niet verricht vóór de sluiting van het LottStV en de vaststelling van het GSZZ H.
- 23 Ten tweede betwijfelt de verwijzende rechter of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regelgeving zich beperkt tot het strikt noodzakelijke, aangezien het aldus nagestreefde doel ook kan worden bereikt door het instellen van een controle om na te gaan of de particuliere organisatoren van wedenschappen de regels inzake de toegestane soorten aanbiedingen en de toegestane methoden om kansspelen aan te bieden alsook de regels inzake reclame in acht nemen, waardoor de in het EG-Verdrag neergelegde vrijheden minder worden aangetast.
- 24 Ten derde kan het voor het onderzoek van de vraag of de autoriteiten een samenhangend en stelselmatig beleid voeren om te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en om gokverslaving te bestrijden, zoals door de rechtspraak van het Hof en met name door het reeds aangehaalde arrest Gambelli e.a. wordt vereist, nodig zijn om een uitputtend onderzoek te verrichten van de voorwaarden waaronder alle soorten spelen worden goedgekeurd, zonder dit onderzoek te beperken tot de spelsector waarvoor het in het hoofdgeding aan de orde zijnde monopolie geldt.
- 25 In het Land Hessen ontbreekt een samenhangend en stelselmatig beleid ter beperking van kansspelen, in het bijzonder omdat de houder van het publieke monopolie inzake sportwedenschappen de deelname aan andere kansspelen aanmoedigt, omdat dit Land nieuwe

spelmogelijkheden voor casinospelen creëert, met name via internet, en omdat de exploitatie van andere kansspelen door particuliere ondernemingen door de federale wetgeving wordt toegestaan.

26 Voorts vraagt de verwijzende rechter zich – gelet op het feit dat Happybet Oostenrijk en Happy Bet VK beschikken over een vergunning om met gebruikmaking van moderne technologie sportweddenschappen aan te bieden en in de lidstaat waar zij zijn gevestigd waarschijnlijk aan een controle- en sanctieregeling zijn onderworpen – af of de artikelen 43 EG en 49 EG niet tot gevolg hebben dat de Duitse autoriteiten deze vergunningen moeten erkennen.

27 In deze omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht Gießen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof in elk van de drie aanhangige zaken de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moeten de artikelen 43 EG en 49 EG aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationaal monopolie op bepaalde kansspelen zoals bijvoorbeeld sportweddenschappen, wanneer in de betrokken lidstaat in zijn geheel een samenhangend en consistent beleid ter beperking van kansspelen ontbreekt, in het bijzonder omdat de organisatoren met een nationale concessie de deelname aan andere kansspelen – zoals de nationale loterijen en casinospelen – aanmoedigen, en daarnaast andere spelen met waarschijnlijk hetzelfde of een nog groter verslavingspotentieel – zoals weddenschappen op bepaalde sportuitslagen (zoals paardenrennen) en gokautomaten – door particuliere dienstverleners mogen worden aangeboden?

2) Moeten de artikelen 43 EG en 49 EG aldus worden uitgelegd dat vergunningen die de ter zake bevoegde overheidsinstanties van de lidstaten verlenen voor de organisatie van sportweddenschappen en die niet tot het betrokken nationale grondgebied beperkt zijn, de vergunninghouder en de door hem gemachtigde derden toestaan om zonder aanvullende nationale vergunningen ook op het grondgebied van de andere lidstaten desbetreffende aanbiedingen tot sluiting van overeenkomsten te doen en uit te voeren?”

*Zaken C-358/07 tot en met C-360/07*

28 SOBO, Kunert en Allegro GmbH (hierna: „Allegro”) beschikken elk over een bedrijfsruimte te Stuttgart (Duitsland). De door Allegro geëxploiteerde ruimte wordt haar verhuurd door Kulpa.

29 SOBO, Kunert en Allegro bemiddelen onder meer bij het afsluiten van sportweddenschappen (zij aanvaarden de weddenschappen en sturen deze via elektronische weg door naar de organisator). SOBO treedt op voor rekening van Web.coin GmbH (hierna: „Web.coin”), een te Wenen (Oostenrijk) gevestigde vennootschap, Kunert voor rekening van Tipico Co. Ltd (hierna: „Tipico”), een in Malta gevestigde vennootschap, en Allegro voor rekening van Digibet Ltd (hierna: „Digibet”), een in Gibraltar gevestigde vennootschap.

30 Digibet, Tipico en Web.coin beschikken elk over een licentie voor het organiseren van sportweddenschappen, die is verleend door de autoriteiten waaronder zij op grond van hun plaats van vestiging ressorteren.

31 Bij besluiten van respectievelijk 24 augustus 2006, 23 november 2006 en 11 mei 2007 heeft het Regierungspräsidium van Karlsruhe SOBO, Kulpa en Kunert verboden, in het Land Baden-Württemberg sportweddenschappen te organiseren, te promoten, daarbij te bemiddelen of dergelijke activiteiten te steunen. Volgens deze besluiten moesten de verboden activiteiten op straffe van een geldboete van 10 000 EUR binnen een termijn van twee weken worden gestaakt.

32 SOBO, Kulpa en Kunert hebben bij het Verwaltungsgericht Stuttgart beroepen tegen deze besluiten ingesteld op grond dat het monopolie inzake sportweddenschappen, waarop deze besluiten gebaseerd zijn, in strijd is met de artikelen 43 EG en 49 EG. Volgens hen moeten de vergunningen van Digibet, Web.coin en Tipico bovendien door de Duitse autoriteiten worden erkend.

33 Het Verwaltungsgericht Stuttgart merkt op dat de monopolisering van weddenschappen volgens de rechtspraak van het Hof in voorkomend geval verenigbaar kan zijn met de artikelen 43 EG en 49 EG en dat de lidstaten dienaangaande over een zekere beoordelingsmarge beschikken, maar betwijfelt of dit het geval is voor het in het Land Baden-Württemberg geldende monopolie inzake sportweddenschappen, zoals dit voortvloeit uit § 5, lid 2, LottStV en § 2, lid 1, punt 2, StLG BW.

34 De twijfels van deze rechterlijke instantie sluiten grotendeels aan bij die van het

Verwaltungsgericht Gießen.

- 35 Ten eerste is er vóór de sluiting van het LottStV en de vaststelling van het StLG BW geen studie gewijd aan de gevaren van gokverslaving en aan de verschillende mogelijkheden om verslaving te voorkomen.
- 36 Ten tweede voldoen de aldus aan sportweddenschappen gestelde beperkingen niet aan het uit de rechtspraak van het Hof voortvloeiende vereiste dat kansspelen op samenhangende en stelselmatige wijze worden bestreden. Er is immers niet in het kader van een gezamenlijke aanpak rekening gehouden met alle kanspelsectoren en met het relatieve verslavingspotentieel van elk van deze kansspelen.
- 37 Ook al gelden er voor casino's uitvoerige concessieregelingen en zijn de in eetgelegenheden toegestane gokautomaten krachtens de Gewerbeordnung aan beschermingsregels onderworpen, dat neemt niet weg dat deze kansspelen door particuliere ondernemingen kunnen worden aangeboden, hoewel het verslavingspotentieel van gokautomaten groter is dan dat van sportweddenschappen.
- 38 Bovendien is de Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit onlangs gewijzigd teneinde het aantal in een restaurant of een speelhal toegestane automaten te verhogen, de minimale duur per spel te beperken en de maximaal toegestane verliezen te vergroten.
- 39 Een coherent en stelselmatig beleid ter beperking van kansspelen ontbreekt eveneens omdat de houder van het publieke monopolie op agressieve wijze promotie voert. De grootschalige reclamecampagnes die met name via internet en affiches voor de loterijproducten worden gevoerd om deelname aan het spel aan te moedigen, beklemtonen bovendien dat de winsten worden aangewend voor sociale, culturele en sportieve activiteiten en dat deze activiteiten financiering behoeven. De maximalisering van de winsten die tot een door de publieke autoriteit vastgesteld plafond voor dergelijke activiteiten en voor de rest voor de schatkist bestemd zijn, wordt aldus een hoofddoel van het beleid inzake kansspelen en niet een zuiver bijkomstig voordeel ervan.
- 40 Het Verwaltungsgericht Stuttgart vraagt zich ten derde af of bij de beoordeling van de geschiktheid van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde monopolie om de gestelde doelstellingen te verwezenlijken geen rekening dient te worden gehouden met het feit dat de in andere lidstaten gevestigde organisatoren van weddenschappen over het algemeen over een website beschikken via welke in Duitsland wonende gokkers rechtstreeks elektronische transacties kunnen sluiten, en dat de nationale autoriteiten slecht gewapend – en strikt nationale maatregelen weinig doeltreffend – zijn tegenover een dergelijke grensoverschrijdend fenomeen.
- 41 Voorts rijst de vraag of de vergunningen voor het aanbieden van sportweddenschappen via internet waarover Digibet, Web.coin en Tipico beschikken in de lidstaat waar zij zijn gevestigd, niet in aanmerking komen voor wederzijdse erkenning tussen de lidstaten, zodat de houders ervan geen vergunning in Duitsland hoeven te verkrijgen.
- 42 In die omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht Stuttgart de behandeling van de zaak geschorst en het Hof in elk van de drie aanhangige zaken de volgende prejudiciële vragen gesteld, die bijna op dezelfde wijze zijn geformuleerd als die van het Verwaltungsgericht Gießen:
- „1) Moeten de artikelen 43 EG en 49 EG aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationaal monopolie op bepaalde kansspelen zoals bijvoorbeeld sportweddenschappen en loterijen, wanneer in de betrokken lidstaat in zijn geheel een samenhangend en consistent beleid ter beperking van kansspelen ontbreekt, omdat de organisatoren met een nationale concessie de deelname aan andere kansspelen – zoals nationale sportweddenschappen en de nationale loterijen – aanmoedigen en daarvoor reclame maken, en daarnaast andere spelen met hetzelfde of een nog groter verslavingspotentieel – zoals weddenschappen op bepaalde sportuitslagen (zoals paardenrennen), gokautomaten en casinospelen – door particuliere dienstverleners mogen worden aangeboden?
- 2) Moeten de artikelen 43 EG en 49 EG aldus worden uitgelegd dat vergunningen die de ter zake bevoegde overheidsinstanties van de lidstaten verlenen voor de organisatie van sportweddenschappen en die niet tot het betrokken nationale grondgebied beperkt zijn, de vergunninghouder en de door hem gemachtigde derden toestaan om zonder aanvullende nationale vergunningen ook op het grondgebied van de andere lidstaten desbetreffende aanbiedingen tot sluiting van overeenkomsten te doen en uit te voeren?”

- 43 Bij beschikking van de president van het Hof van 15 oktober 2007 zijn de zaken C-316/07, C-358/07 tot en met C-360/07, C-409/07 en C-410/07 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

### **Verzoek tot heropening van de mondelinge behandeling**

- 44 Bij brief van 21 juni 2010 hebben Stoß, Happel, Kunert en Avalon verzocht om heropening van de mondelinge behandeling. Zij stellen in wezen dat recentelijk in de Duitse pers is onthuld dat een door de Duitse Länder bestelde studie uit 2009 betreffende het verslavingsrisico van sportwedenschappen en de geschikte middelen om dergelijke risico's te bestrijden is gemanipuleerd. Volgens deze verzoekers in het hoofdgeding, die in dit verband verwijzen naar de twijfels die de verwijzende rechters hebben geuit over de mogelijke gevolgen van het reeds aangehaalde arrest Lindman, kunnen deze Länder zich in deze omstandigheden niet op deze studie baseren om te stellen dat de beperkende maatregelen die in de hoofdgedingen aan de orde zijn, evenredig zijn.
- 45 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof krachtens artikel 61 van het Reglement voor de procesvoering de mondelinge behandeling ambtshalve, op voorstel van de advocaat-generaal dan wel op verzoek van partijen kan heropenen indien het van oordeel is dat het onvoldoende is ingelicht of dat de zaak moet worden beslecht op basis van een argument waarover tussen partijen geen discussie heeft plaatsgevonden (zie met name arrest van 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, C-42/07, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 46 Voorts behoort in het kader van de procedure van artikel 234 EG, dat op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof berust, elke waardering van de feiten tot de bevoegdheid van de nationale rechter. In het bijzonder is het Hof uitsluitend bevoegd, zich op basis van de door de nationale rechter omschreven feiten over de uitlegging of de geldigheid van een communautair rechtsvoorschrift uit te spreken. In dit kader staat het aan deze laatste om de aan het geding ten grondslag liggende feiten vast te stellen en daaruit de consequenties te trekken voor de door hem te geven beslissing (zie met name arrest van 8 mei 2008, Danske Svineproducenter, C-491/06, Jurispr. blz. I-3339, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 47 In casu kan worden volstaan met de vaststelling dat de studie waarnaar Stoß, Happel, Kunert en Avalon in hun verzoek verwijzen, niet is aangehaald door de verwijzende rechters, wat overigens niet had gekund, aangezien zij in 2009, dus lang nadat deze rechters de zaak naar het Hof hebben verwezen, is verricht.
- 48 Gelet op het bovenstaande is het Hof, na de advocaat-generaal te hebben gehoord, van oordeel dat het over alle noodzakelijke gegevens beschikt om uitspraak te doen op de verzoeken om een prejudiciële beslissing en dat deze niet hoeven te worden onderzocht op basis van een argument waarover geen discussie heeft plaatsgevonden voor het Hof.
- 49 Bijgevolg dient het verzoek tot heropening van de mondelinge behandeling te worden afgewezen.

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

#### *Ontvankelijkheid*

- 50 De Italiaanse regering is van mening dat de eerste in elk van de hoofdgedingen gestelde prejudiciële vraag niet-ontvankelijk dient te worden verklaard. Volgens haar zijn de verwijzende rechters bij uitsluiting bevoegd om na te gaan of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde monopolies voldoen aan het vereiste dat de strijd tegen gokverslaving op samenhangende wijze wordt gevoerd en bevatten de verwijzingsbeslissingen niet het minimum aan juridische en feitelijke informatie dat nodig is om te begrijpen waarom deze rechters twijfels koesteren over de verenigbaarheid van de betrokken nationale regelingen met het recht van de Unie.
- 51 In dit verband zij eraan herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het

wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het recht van de Unie, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (zie met name arresten van 13 maart 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 38, en 10 maart 2009, *Hartlauer*, C-169/07, Jurispr. blz. I-1721, punt 24).

52 Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het recht van de Unie geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (zie reeds aangehaalde arresten *PreussenElektra*, punt 39, en *Hartlauer*, punt 25).

53 Dat is evenwel niet het geval in de onderhavige procedures. De in de verwijzingsbeschikkingen vermelde feitelijke en juridische gegevens en de twijfels die de verwijzende rechters in dit verband uiten met betrekking tot de uitlegging van het recht van de Unie en de weerslag daarvan op de uitkomst van de hoofdgedingen, vertonen immers een duidelijk verband met het voorwerp van deze gedingen en stellen het Hof in staat, zijn bevoegdheid uit te oefenen.

54 In deze omstandigheden dienen de verzoeken om een prejudiciële beslissing ontvankelijk te worden geacht.

*Vaststelling van de bepalingen van Unierecht die dienen te worden uitgelegd*

55 De Nederlandse regering en de Commissie betwijfelen of de verwijzing in de prejudiciële vragen naar artikel 43 EG relevant is. Volgens hen is enkel artikel 49 EG van toepassing op situaties zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn.

56 Dienaangaande zij herinnerd aan de vaste rechtspraak dat activiteiten die erin bestaan belangstellenden tegen een vergoeding te laten deelnemen aan een kansspel, diensten vormen in de zin van artikel 49 EG (zie met name arresten van 24 maart 1994, *Schindler*, C-275/92, Jurispr. blz. I-1039, punt 25, en 21 oktober 1999, *Zenatti*, C-67/98, Jurispr. blz. I-7289, punt 24). Hetzelfde geldt voor het promoten en verkopen van kansspelen, aangezien een dergelijke activiteit slechts een concreet onderdeel vormt van de organisatie of de werking van de spelen waaraan zij gekoppeld is (zie met name arrest *Schindler*, reeds aangehaald, punten 22 en 23).

57 Prestaties zoals die waar het in het hoofdgeding om gaat kunnen aldus binnen de werkings sfeer van artikel 49 EG vallen wanneer, zoals in de hoofdgedingen, ten minste een van de dienstverrichters is gevestigd in een andere lidstaat dan die waar de dienst wordt aangeboden (zie met name arrest *Zenatti*, reeds aangehaald, punt 24), tenzij artikel 43 EG van toepassing is.

58 Wat artikel 43 EG betreft, deze bepaling verbiedt beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat, met inbegrip van beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen (zie arrest *Gambelli e.a.*, reeds aangehaald, punt 45).

59 Dienaangaande volgt uit de rechtspraak van het Hof dat het begrip vestiging zeer ruim is en inhoudt dat een gemeenschapsonderdaan duurzaam kan deelnemen aan het economische leven van een andere lidstaat dan zijn staat van herkomst en daar voordeel uit kan halen, en aldus de economische en sociale vervlechting in de Europese Gemeenschap op het gebied van niet in loondienst verrichte werkzaamheden kan bevorderen (zie met name arrest van 30 november 1995, *Gebhard*, C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, punt 25). De duurzame aanwezigheid in een lidstaat van een in een andere lidstaat gevestigde onderneming kan aldus onder de verdragsbepalingen inzake het recht van vestiging vallen, ook indien die aanwezigheid niet de vorm heeft van een filiaal of een agentschap, maar van een eenvoudig bureau dat in voorkomend geval wordt beheerd door een zelfstandig persoon die evenwel gemachtigd is duurzaam voor deze onderneming op te treden zoals een agentschap zou doen (zie arrest van 4 december 1986, *Commissie/Duitsland*, 205/84, Jurispr. blz. 3755, punt 21).

60 Op het gebied van kansspelen en weddenschappen heeft het Hof in zijn reeds aangehaalde arrest *Gambelli e.a.* geoordeeld dat artikel 43 EG van toepassing is op een situatie waarin een in een lidstaat gevestigde onderneming in een andere lidstaat aanwezig is via commerciële overeenkomsten met marktdeelnemers of tussenpersonen betreffende de oprichting van centra voor

datatransmissie die computertelecommunicatiemiddelen ter beschikking stellen van de gebruikers, de gokintenties verzamelen en registreren en deze aan deze onderneming toezenden. Wanneer een vennootschap weddenschappen inzamelt via een dergelijk samenstel van in een andere lidstaat gevestigde agentschappen, vormen beperkingen van de activiteiten van deze agentschappen een belemmering van de vrijheid van vestiging (zie reeds aangehaalde arresten Gambelli e.a., punten 14 en 46, en Placanica e.a., punt 43).

- 61 In de hoofdgedingen kan op basis van de informatie in de verwijzingsbeslissingen over de betrekkingen tussen de in andere lidstaten gevestigde marktdeelnemers die sportweddenschappen organiseren, en de marktdeelnemers die partij zijn in deze gedingen en deze weddenschappen in de twee betrokken Länder verkopen, noch worden bevestigd noch worden uitgesloten dat laatstgenoemde marktdeelnemers dienen te worden beschouwd als door eerstgenoemde marktdeelnemers opgerichte dochtermaatschappijen, filialen of agentschappen in de zin van artikel 43 EG.
- 62 In die omstandigheden zij eraan herinnerd dat in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU, dat op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof berust, elke waardering van de feiten van het hoofdgeding tot de bevoegdheid van de nationale rechter behoort (zie met name arrest van 25 februari 2003, IKA, C-326/00, Jurispr. blz. I-1703, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 63 Voorts is het, zoals in punt 51 van het onderhavige arrest is opgemerkt, uitsluitend een zaak van de nationale rechter om zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij dienaangaande aan het Hof voorlegt.
- 64 Aldus staat het aan de verwijzende rechters om in het licht van de omstandigheden van elk geval vast te stellen of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde situaties onder artikel 43 EG of onder artikel 49 EG vallen.
- 65 Gelet op het bovenstaande dienen de prejudiciële vragen vanuit het oogpunt van zowel artikel 43 EG als artikel 49 EG te worden onderzocht.

*De eerste in elk van de zaken gestelde prejudiciële vraag*

- 66 Gelet op de in de verwijzingsbeslissingen vervatte informatie, zoals deze in de punten 14 tot en met 25 en 28 tot en met 40 van het onderhavige arrest is beschreven, dient te worden geoordeeld dat de verwijzende rechters met hun eerste vraag in wezen wensen te vernemen of de artikelen 43 EG en 49 EG aldus dienen te worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan regionale publieke monopolies inzake sportweddenschappen, zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn, die tot doel hebben, te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden, voor zover:
- i) de autoriteiten van de betrokken lidstaat niet kunnen aantonen dat vóór de invoering van deze monopolies een studie naar de evenredigheid ervan is verricht;
  - ii) een dergelijk doel ook kan worden bereikt door het instellen van een controle om na te gaan of particuliere marktdeelnemers die over een regelmatige vergunning beschikken, de regels betreffende de soorten aanbiedingen en de verkoopsmethoden alsook de regels inzake reclame in acht nemen, waardoor minder afbreuk wordt gedaan aan de in het Verdrag neergelegde vrijheden;
  - iii) deze monopolies mogelijk niet geschikt zijn om dit doel te bereiken, omdat de nationale autoriteiten problemen kunnen ondervinden om in de door het internet gevormde transnationale omgeving de daadwerkelijke eerbiediging ervan af te dwingen;
  - iv) het in casu twijfelachtig is of het aldus aangevoerde doel op samenhangende en stelselmatige wijze wordt nagestreefd, gelet op:
    - ten eerste, het feit dat andere soorten kansspelen, zoals weddenschappen op de uitslagen van paardenrennen, gokautomaten of casinospelen, door particuliere marktdeelnemers mogen worden geëxploiteerd;
    - ten tweede, het feit dat de houders van deze monopolies de deelname aan andere

soorten kansspelen waarvoor dezelfde publieke monopolies gelden, namelijk loterijen, aanmoedigen via intensieve reclamecampagnes die erop gericht zijn de inkomsten uit deze kansspelen te maximaliseren;

- ten derde, het feit dat het beleid met betrekking tot andere soorten kansspelen, zoals casinospelen of gokautomaten die zijn geïnstalleerd in goksalons, cafés, restaurants en hotels en dergelijke, gericht is op een uitbreiding van het aanbod.

67 Deze verschillende vragen zullen hierna achtereenvolgens worden onderzocht.

68 Vooraf zij eraan herinnerd dat vaststaat dat een regeling van een lidstaat zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, een beperking van ofwel de door artikel 49 EG gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting ofwel de door artikel 43 EG gewaarborgde vrijheid van vestiging vormt (zie in die zin arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, reeds aangehaald, punt 52).

69 In casu dient evenwel, gelet op de door de verwijzende rechters geuite twijfels, te worden beoordeeld of een dergelijke beperking overeenkomstig de rechtspraak van het Hof kan worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang (zie in die zin arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, reeds aangehaald, punt 55).

Ontbreken van een studie betreffende de evenredigheid van publieke monopolies zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn, die vóór de invoering van deze monopolies is verricht

70 Onder verwijzing naar het reeds aangehaalde arrest Lindman vragen de verwijzende rechters zich af of de betrokken nationale autoriteiten, om beperkende maatregelen zoals de monopolies die in de hoofdgedingen aan de orde zijn te kunnen rechtvaardigen op grond van het doel, te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden, een studie moeten kunnen overleggen die aantoont dat deze maatregelen evenredig zijn en die dateert van vóór de vaststelling van deze maatregelen.

71 Zoals de advocaat-generaal in de punten 81 en 82 van zijn conclusie heeft opgemerkt, berust deze vraag op een onjuiste lezing van dat arrest. Zoals blijkt uit de punten 25 en 26 van dat arrest en uit de latere rechtspraak die daarnaar verwijst (zie met name arrest van 13 maart 2008, Commissie/België, C-227/06, Jurispr. blz. I-46, punten 62 en 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak), heeft het Hof immers vastgesteld dat een lidstaat die zich wil beroepen op een doel dat de uit een beperkende nationale maatregel voortvloeiende belemmering van het vrij verrichten van diensten kan rechtvaardigen, de rechterlijke instantie die zich hierover dient uit te spreken alle gegevens moet verstrekken aan de hand waarvan deze kan nagaan of deze maatregel wel voldoet aan de vereisten van het evenredigheidsbeginsel.

72 Daarentegen kan uit deze rechtspraak niet worden afgeleid dat een lidstaat onmogelijk kan aantonen dat een beperkende nationale maatregel aan deze eisen voldoet op de loutere grond dat hij geen studies kan overleggen die als basis voor de vaststelling van de betrokken regeling hebben gediend.

Eventuele onevenredigheid van publieke monopolies zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn, wegens het feit dat een regeling die voorziet in de verlening van vergunningen aan particuliere marktdeelnemers een maatregel kan zijn die minder beperkend is voor de communautaire vrijheden

73 Zoals blijkt uit punt 23 van het onderhavige arrest, vraagt het Verwaltungsgericht Gießen zich af of een publiek monopolie zoals het monopolie dat aan de orde is in de zaken die voor deze rechterlijke instantie aanhangig zijn, kan voldoen aan het evenredigheidsvereiste, voor zover het doel, te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden, ook kan worden bereikt door het instellen van controles om na te gaan of particuliere marktdeelnemers die over een regelmatige vergunning beschikken, de regels betreffende de soorten weddenschappen en de verkoopsmethoden alsook de regels inzake reclame in acht nemen, waardoor minder afbreuk wordt gedaan aan de in het Verdrag neergelegde vrijheden.

74 Dienaangaande zij er vooraf aan herinnerd dat het Hof met betrekking tot de gronden die kunnen worden aangevoerd ter rechtvaardiging van nationale maatregelen die het vrij verrichten van diensten of de vrijheid van vestiging beperken, heeft opgemerkt dat de doelstellingen die worden nagestreefd door de nationale wettelijke regelingen die op het gebied van kansspelen en

- weddenschappen zijn vastgesteld, in hun geheel beschouwd, meestal verband houden met de bescherming van degenen voor wie de betrokken diensten worden verricht, meer in het algemeen van de consument, en met de bescherming van de maatschappelijke orde. Het heeft tevens opgemerkt dat dergelijke doelstellingen behoren tot de dwingende redenen van algemeen belang die inbreuken op het vrij verrichten van diensten kunnen rechtvaardigen (zie met name arrest Schindler, reeds aangehaald, punt 58; arrest van 21 september 1999, *Läärä e.a.*, C-124/97, Jurispr. blz. I-6067, punt 33; arrest Zenatti, reeds aangehaald, punt 31; arrest van 11 september 2003, *Anomar e.a.*, C-6/01, Jurispr. blz. I-8621, punt 73, en arrest Placanica e.a., reeds aangehaald, punt 46).
- 75 Het Hof heeft aldus met name erkend dat op het gebied van kansspelen en weddenschappen, waar overmaat schadelijke sociale gevolgen heeft, nationale regelingen die beogen te vermijden dat de vraag wordt gestimuleerd, en integendeel de exploitatie van de goklust van de mens aan banden leggen, gerechtvaardigd kunnen zijn (reeds aangehaalde arresten Schindler, punten 57 en 58, *Läärä e.a.*, punten 32 en 33, en Zenatti, punten 30 en 31).
- 76 In deze context heeft het Hof voorts herhaaldelijk beklemtoond dat de bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard, alsmede de aan kansspelen en weddenschappen verbonden negatieve morele en financiële gevolgen voor het individu en de samenleving kunnen rechtvaardigen dat de nationale autoriteiten over voldoende beoordelingsvrijheid beschikken om volgens hun eigen waardeschaal te bepalen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde (zie met name reeds aangehaalde arresten Placanica e.a., punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, punt 57).
- 77 De lidstaten zijn aldus weliswaar vrij om hun beleidsdoelstellingen op het gebied van kansspelen te bepalen en om in voorkomend geval het gewenste beschermingsniveau nauwkeurig te omlijnen, maar dat neemt niet weg dat de beperkingen die zij opleggen moeten voldoen aan de voorwaarden die met betrekking tot de evenredigheid ervan in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd (zie arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, reeds aangehaald, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 78 Bijgevolg moeten de nationale rechters nagaan of een door een lidstaat vastgestelde beperking geschikt is om de verwezenlijking van één of meerdere door de betrokken lidstaat aangevoerde doelstellingen op het door deze lidstaat nagestreefde beschermingsniveau te waarborgen en of zij niet verder gaat dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is (zie in die zin arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, reeds aangehaald, punt 60).
- 79 Wat meer bepaald de invoering van publieke monopolies betreft, heeft het Hof reeds erkend dat een nationaal systeem dat voorziet in een beperkte vergunning voor kansspelen in het kader van een aan bepaalde organisaties verleend bijzonder of uitsluitend recht, die met name het voordeel heeft dat de speelzucht en de exploitatie ervan in controleerbare banen worden geleid, de verwezenlijking van bovengenoemde doelstellingen van algemeen belang, namelijk de bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde, kan dienen (zie met name reeds aangehaalde arresten Zenatti, punt 35, en *Anomar e.a.*, punt 74). Het heeft eveneens gepreciseerd dat het binnen de beoordelingsvrijheid van de lidstaten valt om te bepalen of deze doelstellingen beter zouden kunnen worden verwezenlijkt door middel van een regeling die de noodzakelijke voorschriften voor geïnteresseerde marktdeelnemers bevat, in plaats van door toekenning van een uitsluitend exploitatierecht aan een vergunninghoudend lichaam, met dien verstande dat de keuze die de lidstaten maken, niet onevenredig mag zijn met het beoogde doel (arrest *Läärä e.a.*, reeds aangehaald, punt 39).
- 80 Wat dit laatste punt betreft, dient evenwel te worden opgemerkt dat het evenredigheidsbeginsel, gelet op de beoordelingsbevoegdheid waarover de lidstaten beschikken bij de vaststelling van het niveau van bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde dat zij in de kansspelsector willen verzekeren, met name niet vereist dat de door de autoriteiten van een lidstaat getroffen beperkende maatregel overeenstemt met een door alle lidstaten gedeelde opvatting over de wijze waarop het betrokken rechtmatige belang moet worden beschermd (zie naar analogie arrest van 28 april 2009, *Commissie/Italië*, C-518/06, Jurispr. blz. I-3491, punten 83 en 84).
- 81 Gelet op het bovenstaande dient te worden erkend dat de publieke autoriteiten van een lidstaat in het kader van de beoordelingsmarge waarover zij dienaangaande beschikken, op goede gronden van mening kunnen zijn dat de verlening van een uitsluitend recht aan een publieke organisatie waarvan het beheer onder rechtstreeks overheidstoezicht staat, of aan een particuliere ondernemer

op wiens activiteiten de overheid een strenge controle kan uitoefenen, een doeltreffender middel vormt om de aan de kanspelsector verbonden risico's te beheersen en het wettige doel na te streven, te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden, dan een regeling waarin de marktdeelnemers hun activiteiten in het kader van een niet-exclusief stelsel zouden mogen uitoefenen (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Läärä e.a., punten 40–42, en Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, punten 66 en 67, alsook arrest van 3 juni 2010, Sporting Exchange, C-203/08, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 59).

82 Het staat deze autoriteiten immers vrij ervan uit te gaan dat zij, dankzij het feit dat zij als controleur van de monopolistische organisatie naast de wettelijke regelgevende en controlemechanismen aanvullende middelen ter beschikking hebben om het gedrag van deze organisatie te beïnvloeden, het aanbod van kansspelen beter kunnen beheersen en betere garanties hebben dat hun beleid doeltreffend wordt uitgevoerd dan wanneer deze activiteiten worden uitgeoefend door particuliere marktdeelnemers die met elkaar in concurrentie staan, ook al zouden deze laatsten dan een vergunning nodig hebben en aan een controle- en sanctieregeling zijn onderworpen.

83 Dit neemt evenwel niet weg dat een zo beperkende maatregel als de invoering van een monopolie, die slechts gerechtvaardigd kan zijn door het doel een bijzonder hoog niveau van consumentenbescherming te verzekeren, de vaststelling vereist van een passend regelgevingskader dat kan garanderen dat de houder van het betrokken monopolie het aldus vastgestelde doel daadwerkelijk op samenhangende en stelselmatige wijze zal kunnen nastreven door middel van een aanbod dat kwantitatief is afgestemd op en kwalitatief is samengesteld op basis van dit doel en aan een strikte controle door de publieke autoriteiten onderworpen is.

Ondoeltreffendheid van monopolies zoals die welke in de hoofdingen aan de orde zijn, gelet op de door het internet gevormde transnationale omgeving

84 Zoals blijkt uit punt 40 van het onderhavige arrest, hebben de twijfels die het Verwaltungsgericht Stuttgart dienaangaande heeft geuit betrekking op het feit dat de autoriteiten van een lidstaat die publieke monopolies in het leven hebben geroepen die vergelijkbaar zijn met de monopolies die in de hoofdingen aan de orde zijn, in een transnationale omgeving zoals die welke door het internet wordt gevormd bepaalde problemen zouden kunnen ondervinden om ervoor te zorgen dat deze monopolies in acht worden genomen door buiten deze lidstaat gevestigde organisatoren van kansspelen en weddenschappen, die in strijd met deze monopolies via internet weddenschappen zouden sluiten met personen die zich binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van deze autoriteiten bevinden.

85 Zoals de advocaat-generaal in punt 79 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volstaat een dergelijke omstandigheid evenwel niet om afbreuk te doen aan de verenigbaarheid van dergelijke monopolies met het recht van de Unie.

86 Het is weliswaar juist dat illegale transacties via internet moeilijker te controleren en te bestraffen kunnen zijn dan andere soorten inbreuken, in het bijzonder wanneer zij een grensoverschrijdend karakter hebben, maar dit is niet eigen aan kansspelen en weddenschappen. Een lidstaat kan niet het recht worden ontzegd om de eenzijdige beperkende regels die hij om wettige redenen van algemeen belang vaststelt, ook op het internet toe te passen op de loutere grond dat dit technologische medium in wezen grensoverschrijdend is.

87 Voorts staat vast dat de staten niet verstoken zijn van juridische middelen om zo doeltreffend mogelijk de eerbiediging af te dwingen van de regels die zij vaststellen voor internetactoren die op enigerlei wijze onder hun bevoegdheid vallen.

Het vereiste, kansspelen op stelselmatige en samenhangende wijze te beperken

88 Vooraf zij eraan herinnerd dat het Hof in punt 67 van het reeds aangehaalde arrest Gambelli e.a. heeft opgemerkt dat beperkingen van kansspelactiviteiten kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, zoals de bescherming van de consument, fraudebestrijding en het doel te voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord, maar vervolgens heeft geoordeeld dat dit slechts het geval is voor zover deze beperkingen, die zijn gebaseerd op dergelijke gronden en op de noodzaak maatschappelijke problemen te voorkomen, geschikt zijn om de verwezenlijking van deze doelstellingen te verzekeren, dit wil zeggen dat deze beperkingen ertoe moeten bijdragen dat weddenschappen op

samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.

- 89 Zoals met name uit punt 66 van het onderhavige arrest blijkt, vragen de verwijzende rechters zich af wat de draagwijdte is van dit laatste vereiste.
- 90 Volgens deze rechters is met name twijfelachtig of publieke monopolies zoals die inzake sportweddenschappen die in de hoofdgedingen aan de orde zijn en die zijn ingevoerd om te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en om gokverslaving te bestrijden, ertoe bijdragen dat weddenschappen op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt, gelet op de wijze waarop andere soorten kansspelen worden verkocht.
- 91 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat het aan elke lidstaat staat om te beoordelen of het voor de wettige doelstellingen die hij nastreeft noodzakelijk is, activiteiten van die aard geheel of gedeeltelijk te verbieden, dan wel ze slechts te beperken en met het oog daarop meer of minder strenge controlemaatregelen te treffen, en dat de noodzaak en de evenredigheid van de aldus genomen maatregelen enkel dienen te worden getoetst aan de nagestreefde doelstellingen en aan het niveau van bescherming dat de betrokken nationale autoriteiten willen waarborgen (zie met name reeds aangehaalde arresten *Läärä e.a.*, punten 35 en 36, *Zenatti*, punten 33 en 34, en *Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International*, punt 58).
- 92 Het heeft eveneens geoordeeld dat in het kader van een wettelijke regeling die verenigbaar is met het Verdrag, de keuze van de wijze van organisatie en controle van de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen, zoals de sluiting van een bestuursrechtelijke concessieovereenkomst met de staat of de beperking van de exploitatie en de beoefening van bepaalde spelen tot de plaatsen die daartoe volgens de regels zijn aangewezen, tot de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten behoort (arrest *Anomar e.a.*, reeds aangehaald, punt 88).
- 93 Voorts heeft het Hof gepreciseerd dat op het gebied van kansspelen in beginsel voor elk van de bij de nationale wettelijke regeling opgelegde beperkingen met name afzonderlijk moet worden onderzocht of zij geschikt is om de verwezenlijking van de door de lidstaat aangevoerde doelstelling (en) te waarborgen en of zij niet verder gaat dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is (arrest *Placanica e.a.*, reeds aangehaald, punt 49).
- 94 In de punten 50 tot en met 52 van het reeds aangehaalde arrest *Schindler*, dat betrekking heeft op de regelgeving van een lidstaat waarbij loterijen worden verboden, heeft het Hof met name opgemerkt dat andere kansspelen, zoals de voetbalpool en het zogenaamde bingospel, die in de betrokken lidstaat toegestaan bleven, ook al kunnen daarbij bedragen worden ingezet die vergelijkbaar zijn met die van grootschalige loterijen en vormt het toeval daarbij een belangrijke factor, een ander doel hebben, andere regels volgen en op een andere wijze worden georganiseerd dan de grootschalige loterijen in andere lidstaten. Deze andere spelen bevinden zich derhalve niet in een situatie die vergelijkbaar is met die van de krachtens de wettelijke regeling van de betrokken lidstaat verboden loterijen, en kunnen daarmee niet worden gelijkgesteld.
- 95 Zoals alle regeringen die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, hebben beklemtoond, staat namelijk vast dat de diverse soorten kansspelen aanzienlijk kunnen verschillen, met name wat de concrete wijze betreft waarop zij worden georganiseerd, de omvang van de inzetten en de winsten waardoor zij worden gekenmerkt, het aantal potentiële spelers dat eraan verslaafd kan geraken, de presentatie van de spelen, de frequentie waarmee zij gespeeld worden, de korte duur of het repetitieve karakter van de spelen en de reacties die zij bij de spelers uitlokken, of in die zin dat sommige spelen de fysieke aanwezigheid van de speler vereisen, zoals het geval is bij spelen die worden aangeboden in casino's en bij gokautomaten die daar of in andere etablissementen opgesteld staan, en andere niet, zoals de advocaat-generaal met name in punt 75 van zijn conclusie heeft opgemerkt.
- 96 In die omstandigheden kan het feit dat voor sommige soorten kansspelen een publiek monopolie geldt en dat andere zijn onderworpen aan een stelsel van vergunningen die aan particuliere marktdeelnemers worden verleend, op zich niet tot gevolg hebben dat maatregelen die, zoals het publiek monopolie, op het eerste gezicht het meest beperkend en het meest doeltreffend lijken, niet gerechtvaardigd zijn door de wettige doelstellingen die zij nastreven. Een dergelijk verschil tussen rechtsregelingen doet immers op zich niet af aan de geschiktheid van een dergelijk publiek monopolie om het doel waarvoor het is ingevoerd, namelijk te voorkomen dat de burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te voorkomen, te verwezenlijken.

- 97 Zoals in punt 88 van het onderhavige arrest is opgemerkt, blijkt evenwel eveneens uit de rechtspraak van het Hof dat de invoering door een lidstaat van een door een dergelijk doel ingegeven beperking van de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging slechts gerechtvaardigd kan zijn indien deze beperkende maatregel geschikt is om dit doel te verwezenlijken doordat hij ertoe bijdraagt dat weddenschappen op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.
- 98 Het Hof heeft eveneens gepreciseerd dat de nationale rechterlijke instanties zich ervan dienen te verzekeren of de betrokken beperkende regeling, met name gelet op de concrete wijze waarop zij wordt toegepast, daadwerkelijk beantwoordt aan het verlangen de gelegenheden tot spelen te verminderen en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken (zie in die zin met name reeds aangehaalde arresten Zenatti, punten 36 en 37, en Placanica e.a., punten 52 en 53).
- 99 Zoals het Hof reeds vanuit deze verschillende oogpunten heeft geoordeeld in het reeds aangehaalde arrest Gambelli e.a. (punten 7, 8 en 69), kunnen de autoriteiten van een lidstaat, voor zover zij de consumenten aansporen en aanmoedigen om deel te nemen aan loterijen, kansspelen of weddenschappen opdat de schatkist er financieel beter van zou worden, zich ter rechtvaardiging van beperkende maatregelen niet beroepen op de maatschappelijke orde die met de beperking van de gelegenheden tot spelen gediend is, ook al hebben deze maatregelen dan, zoals in die zaak het geval was, uitsluitend betrekking op weddenschappen.
- 100 In casu hebben de verwijzende rechters, na te hebben opgemerkt dat weddenschappen op de uitslagen van paardenrennen, gokautomaten en casinospelen mogen worden geëxploiteerd door particuliere marktdeelnemers die over een vergunning beschikken, eveneens vastgesteld dat de houder van het publieke monopolie inzake sportweddenschappen intensieve reclamecampagnes voert voor loterijspelen die eveneens onder dit monopolie vallen, en daarbij de klemtoon legt op de behoefte aan financiering van sociale, culturele of sportieve activiteiten waarvoor de behaalde winsten bestemd zijn, en aldus laat uitschijnen dat de maximalisering van de voor deze activiteiten bestemde winsten een doel op zich wordt van de betrokken beperkende maatregelen. Voorts hebben deze rechters vastgesteld dat de bevoegde publieke autoriteiten op het gebied van casinospelen en gokautomaten een beleid voeren of gedogen dat gericht is op een uitbreiding van het aanbod, hoewel deze kansspelen een groter verslavingsrisico inhouden dan sportweddenschappen. Het aanbod van nieuwe mogelijkheden op het gebied van casinospelen op internet wordt immers door deze autoriteiten gedoogd, terwijl de voorwaarden waaronder gokautomaten kunnen worden geëxploiteerd in andere etablissementen dan casino's, zoals goksalons, restaurants, cafés en hotels en dergelijke, onlangs aanzienlijk zijn versoepeld.
- 101 Het Hof heeft met betrekking tot het door een nationale wetgever nagestreefde doel, de exploitatie van kansspelactiviteiten voor criminele of frauduleuze doeleinden te voorkomen, geoordeeld dat een beleid dat gericht is op een gecontroleerde expansie van deze activiteiten in logisch verband kan staan met het doel, deze activiteiten in controleerbare banen te leiden door spelers van verboden clandestiene spelen en weddenschappen, die als zodanig verboden zijn, aan te trekken tot toegestane en gereguleerde activiteiten. Om dit doel te verwezenlijken, moeten de marktdeelnemers met een vergunning immers een betrouwbaar, maar tegelijkertijd aantrekkelijk, alternatief bieden voor een verboden activiteit, hetgeen op zich een aanbod van een breed scala aan spelen, reclame van een bepaalde omvang en het gebruik van nieuwe distributietechnieken kan impliceren (zie arrest Placanica e.a., reeds aangehaald, punt 55).
- 102 Zoals de advocaat-generaal in punt 61 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kunnen deze overwegingen in beginsel ook gelden wanneer de beperkende interne maatregelen gericht zijn op de bescherming van de consument en beogen te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden, met name in die zin dat een zekere reclame, onverminderd de in de punten 97 tot en met 99 van het onderhavige arrest genoemde vereisten, in voorkomend geval ertoe kan bijdragen dat de consument wordt gestuurd in de richting van het aanbod van de houder van het publieke monopolie, waarvan moet worden aangenomen dat het juist in het leven is geroepen en is geconcentreerd om dit doel beter te verwezenlijken.
- 103 Zoals de advocaat-generaal eveneens in punt 61 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het in dit verband evenwel van belang dat de eventueel door de houder van een publiek monopolie gevoerde reclame gematigd blijft en strikt beperkt is tot wat nodig is om de consument aldus te leiden in de richting van de toegestane circuits van kansspelen. Deze reclame kan daarentegen met name niet beogen, de natuurlijke goklust van de consument aan te moedigen door hem ertoe aan te zetten actief aan kansspelen deel te nemen, met name door deze spelen te banaliseren of er een positief beeld van te geven dat verband houdt met het feit dat de ingezamelde inkomsten bestemd zijn voor

- activiteiten van algemeen belang, of nog door de aantrekkingskracht van kansspelen te vergroten door middel van indringende reclameboodschappen die aanzienlijke winsten voorspiegelen.
- 104 Wat de omstandigheid betreft dat in de reclamecampagnes die de houder van het monopolie voor loterijproducten voert wordt beklemtoond dat de inkomsten uit de verkoop van deze producten bestemd zijn voor de financiering van onbaatzuchtige activiteiten of activiteiten van algemeen belang, zij er bovendien in de eerste plaats aan herinnerd dat het vaste rechtspraak is dat het weliswaar niet irrelevant is dat kansspelen in belangrijke mate kunnen bijdragen aan de financiering van dergelijke activiteiten, maar dat dit op zich niet kan worden beschouwd als een objectieve rechtvaardigingsgrond voor beperkingen op de vrijheid van dienstverrichting. Deze beperkingen zijn immers slechts toelaatbaar indien met name de financiering van dergelijke sociale activiteiten slechts een gunstig neveneffect en niet de werkelijke rechtvaardigingsgrond van het gevoerde restrictieve beleid is, wat de nationale rechter dient na te gaan (zie in die zin arrest Zenatti, reeds aangehaald, punten 36 en 37).
- 105 Aangezien het Verwaltungsgericht Stuttgart voorts heeft opgemerkt dat de resterende inkomsten, na de inhouding waarin de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling ten behoeve van de in aanmerking komende onbaatzuchtige activiteiten voorziet, in de schatkist worden gestort, en voorts niet kan worden uitgesloten dat de financiële steun aan instellingen die als instellingen van algemeen nut zijn erkend, deze laatste de mogelijkheid biedt activiteiten van algemeen belang te ontplooiën die de staat normaal gesproken op zich dient te nemen, wat leidt tot een vermindering van de staatsuitgaven, dient in de tweede plaats eveneens eraan te worden herinnerd dat de noodzaak om derving van belastinginkomsten te voorkomen evenmin kan behoren tot de dwingende redenen van algemeen belang die een beperking van een bij het Verdrag ingevoerde vrijheid kunnen rechtvaardigen (zie in die zin arrest van 27 januari 2009, Persche, C-18/07, Jurispr. blz. I-359, punten 45 en 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 106 Gelet op het voorgaande dient te worden aanvaard dat de verwijzende rechters op basis van de door hen verrichte vaststellingen, waarnaar in punt 100 van het onderhavige arrest is verwezen, op wettige gronden tot de conclusie kunnen komen dat de omstandigheid dat de bevoegde autoriteiten aldus op het gebied van andere kansspelen dan die waarvoor het in de hoofdgedingen aan de orde zijnde publieke monopolie geldt, een beleid voeren of gedogen dat eerder beoogt de deelname aan deze andere spelen aan te moedigen dan de gelegenheden tot spelen te verminderen en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken, tot gevolg heeft dat het doel, te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te voorkomen, dat aan de basis lag van de invoering van dit monopolie, niet meer doeltreffend kan worden verwezenlijkt door middel van dit monopolie, zodat dit niet meer kan worden gerechtvaardigd op grond van de artikelen 43 EG en 49 EG.
- 107 Bijgevolg dient op de eerste in elk van de zaken gestelde vraag te worden geantwoord dat de artikelen 43 EG en 49 EG aldus moeten worden uitgelegd dat:
- i) de betrokken nationale autoriteiten, om een publiek monopolie inzake sportwedenschappen en loterijen, zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn, te kunnen rechtvaardigen op grond van het doel, te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden, niet noodzakelijkerwijs een vóór de vaststelling van deze maatregelen verrichte studie moeten kunnen overleggen die aantoonde dat deze maatregel evenredig is;
  - ii) de keuze van een lidstaat om een dergelijk monopolie voorrang te verlenen boven een regeling waarin de marktdeelnemers hun activiteiten in het kader van een niet-exclusief stelsel zouden mogen uitoefenen, kan voldoen aan het evenredigheidsvereiste, voor zover de invoering van dit monopolie, gelet op het doel en het hoog beschermingsniveau voor de consument te verzekeren, gepaard gaat met de vaststelling van een regelgevingskader dat garandeert dat de houder van dit monopolie dit doel daadwerkelijk op samenhangende en stelselmatige wijze zal kunnen nastreven door middel van een aanbod dat kwantitatief is afgestemd op en kwalitatief is samengesteld op basis van dit doel en aan een strikte controle door de publieke autoriteiten onderworpen is;
  - iii) de omstandigheid dat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat bepaalde problemen zouden kunnen ondervinden om ervoor te zorgen dat dit monopolie in acht wordt genomen door in het buitenland gevestigde organisatoren van kansspelen en wedenschappen, die in strijd met dit monopolie via internet wedenschappen zouden sluiten met personen die zich binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van deze autoriteiten bevinden, als zodanig geen afbreuk doet aan de eventuele verenigbaarheid van een dergelijk monopolie met bovengenoemde

bepalingen van het Verdrag;

- iv) in een situatie waarin een nationale rechterlijke instantie tegelijkertijd vaststelt:
- dat de reclame die de houder van een dergelijk monopolie voert voor andere soorten kansspelen die eveneens door hem worden aangeboden, niet beperkt blijft tot wat nodig is om de consument in de richting van het aanbod van deze monopoliehouder te sturen door hem van niet toegestane circuits van kansspelen weg te leiden, maar beoogt de goklust van de consument aan te moedigen en hem ertoe aan te zetten actief aan kansspelen deel te nemen, om de verwachte inkomsten uit deze activiteiten te maximaliseren,
  - dat andere soorten kansspelen mogen worden geëxploiteerd door particuliere marktdeelnemers die over een vergunning beschikken, en
  - dat de bevoegde autoriteiten op het gebied van andere soorten kansspelen, waarvoor dit monopolie niet geldt en die bovendien een groter verslavingsrisico inhouden dan de spelen waarvoor dit monopolie geldt, een beleid voeren of gedogen dat gericht is op een uitbreiding van het aanbod, waardoor de spelactiviteiten zich verder ontwikkelen en worden gestimuleerd, met name om de inkomsten daaruit te maximaliseren,

deze nationale rechterlijke instantie op wettige gronden tot de conclusie kan komen dat een dergelijk monopolie niet geschikt is om het doel waarvoor het is ingevoerd, namelijk te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden, te verwezenlijken door ertoe bij te dragen dat de gelegenheden tot spelen worden verminderd en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.

*Tweede in elk van de zaken gestelde prejudiciële vraag*

- 108 Met de tweede in elk van de zaken gestelde vraag wensen de verwijzende rechters te vernemen of de artikelen 43 EG en 49 EG aldus dienen te worden uitgelegd dat wanneer een particuliere marktdeelnemer in de lidstaat waar hij is gevestigd beschikt over een vergunning om kansspelen aan te bieden, hij krachtens deze vergunning dergelijke spelen mag aanbieden in andere lidstaten, gelet op de eventuele verplichting van deze laatste om deze vergunning te erkennen.
- 109 Dienaangaande zij om te beginnen in de lijn van wat de advocaat-generaal in punt 94 van zijn conclusie heeft opgemerkt, vastgesteld dat wanneer een publiek monopolie inzake kansspelen in een lidstaat is ingevoerd en deze maatregel blijkt te voldoen aan de verschillende voorwaarden waaronder zij gerechtvaardigd kan zijn op grond van door de rechtspraak aanvaarde wettige doelstellingen van algemeen belang, elke verplichting om vergunningen die zijn verleend aan in andere lidstaten gevestigde particuliere marktdeelnemers te erkennen per definitie louter op grond van het bestaan van dit monopolie dient te worden uitgesloten.
- 110 Bijgevolg kan de vraag of een dergelijke verplichting tot wederzijdse erkenning van de in andere lidstaten verleende vergunningen bestaat slechts relevant zijn voor de beslechting van de hoofdgedingen indien de in deze gedingen aan de orde zijnde monopolies onverenigbaar zouden worden geacht met artikel 43 EG of artikel 49 EG.
- 111 Dienaangaande zij evenwel opgemerkt dat het Hof, gelet op de in punt 76 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte beoordelingsbevoegdheid van de lidstaten om volgens hun eigen waardeschaal te bepalen welk niveau van bescherming zij willen waarborgen en wat voor deze bescherming noodzakelijk is, regelmatig heeft beklemtoond dat de beoordeling van de evenredigheid van het door een lidstaat opgezette beschermingsstelsel met name niet kan worden beïnvloed door de omstandigheid dat een andere lidstaat voor een ander stelsel van bescherming heeft geopteerd (zie in die zin met name arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, reeds aangehaald, punt 58).
- 112 Gelet op deze beoordelingsmarge en op het feit dat geen communautaire harmonisatie op dit gebied heeft plaatsgevonden, kan in de huidige stand van het recht van de Unie geen verplichting tot wederzijdse erkenning van de door de verschillende lidstaten verleende vergunningen bestaan.
- 113 Hieruit volgt met name dat elke lidstaat gerechtigd blijft om de mogelijkheid voor elke marktdeelnemer die consumenten op zijn grondgebied kansspelen wil aanbieden, afhankelijk te

stellen van het bezit van een door haar bevoegde autoriteiten verleende vergunning, zonder dat de omstandigheid dat een particuliere marktdeelnemer reeds beschikt over een in een andere lidstaat verleende vergunning hieraan in de weg kan staan.

- 114 Gelet op de belemmeringen van de vrijheid van dienstverrichting of de vrijheid van vestiging waartoe een dergelijk vergunningsstelsel leidt, moet dit wel, om gerechtvaardigd te kunnen zijn in de zin van de artikelen 43 EG en 49 EG, voldoen aan de dienaangaande in de rechtspraak vastgestelde vereisten en met name niet-discriminerend en evenredig zijn (zie arrest *Placanica e.a.*, reeds aangehaald, punten 48 en 49).
- 115 Gelet op de door het Verwaltungsgericht Gießen verstrekte, in punt 19 van het onderhavige arrest uiteengezette toelichting zij eveneens herinnerd aan de vaste rechtspraak dat een lidstaat geen straf wegens niet-ervulling van een administratieve formaliteit kan opleggen wanneer hij zich in strijd met het recht van de Unie heeft gekant tegen de vervulling van deze formaliteit of deze onmogelijk heeft gemaakt (arrest *Placanica e.a.*, reeds aangehaald, punt 69).
- 116 Gelet op het bovenstaande dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat de artikelen 43 EG en 49 EG aldus moeten worden uitgelegd dat de omstandigheid dat een marktdeelnemer in zijn lidstaat van vestiging beschikt over een vergunning om kansspelen aan te bieden, in de huidige stand van het recht van de Unie niet verhindert dat een andere lidstaat met inachtneming van de vereisten van het recht van de Unie de mogelijkheid voor deze marktdeelnemer om consumenten op zijn grondgebied dergelijke diensten aan te bieden, afhankelijk stelt van het bezit van een door haar eigen autoriteiten verleende vergunning.

### **Kosten**

- 117 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instanties over de kosten hebben te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

#### **1) De artikelen 43 EG en 49 EG moeten aldus worden uitgelegd dat:**

- a) **de betrokken nationale autoriteiten, om een publiek monopolie inzake sportwedenschappen en loterijen, zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn, te kunnen rechtvaardigen op grond van het doel, te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden, niet noodzakelijkerwijs een vóór de vaststelling van deze maatregelen verrichte studie moeten kunnen overleggen die aantoont dat deze maatregel evenredig is;**
- b) **de keuze van een lidstaat om een dergelijk monopolie voorrang te verlenen boven een regeling waarin de marktdeelnemers hun activiteiten in het kader van een niet-exclusief stelsel zouden mogen uitoefenen, kan voldoen aan het evenredigheidsvereiste, voor zover de invoering van dit monopolie, gelet op het doel een hoog beschermingsniveau voor de consument te verzekeren, gepaard gaat met de vaststelling van een regelgevingskader dat garandeert dat de houder van dit monopolie dit doel daadwerkelijk op samenhangende en stelselmatige zal kunnen nastreven door middel van een aanbod dat kwantitatief is afgestemd op en kwalitatief is samengesteld op basis van dit doel en aan een strikte controle door de publieke autoriteiten onderworpen is;**
- c) **de omstandigheid dat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat bepaalde problemen zouden kunnen ondervinden om ervoor te zorgen dat dit monopolie in acht wordt genomen door in het buitenland gevestigde organisatoren van kansspelen en wedenschappen, die in strijd met dit monopolie via internet wedenschappen zouden sluiten met personen die zich binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van deze autoriteiten bevinden, als zodanig geen afbreuk doet aan de eventuele verenigbaarheid van een dergelijk monopolie met bovengenoemde bepalingen van het Verdrag;**

- d) **in een situatie waarin een nationale rechterlijke instantie tegelijkertijd vaststelt:**
- **dat de reclame die de houder van een dergelijk monopolie voert voor andere soorten kansspelen die eveneens door hem worden aangeboden, niet beperkt blijft tot wat nodig is om de consument in de richting van het aanbod van deze monopoliehouder te sturen door hem van niet toegestane circuits van kansspelen weg te leiden, maar beoogt de goklust van de consument aan te moedigen en hem ertoe aan te zetten actief aan kansspelen deel te nemen, om de verwachte inkomsten uit deze activiteiten te maximaliseren,**
  - **dat andere soorten kansspelen mogen worden geëxploiteerd door particuliere marktdeelnemers die over een vergunning beschikken, en**
  - **dat de bevoegde autoriteiten op het gebied van andere soorten kansspelen, waarvoor dit monopolie niet geldt en die bovendien een groter verslavingsrisico inhouden dan de spelen waarvoor dit monopolie geldt, een beleid voeren of gedogen dat gericht is op een uitbreiding van het aanbod, waardoor de spelactiviteiten zich verder ontwikkelen en worden gestimuleerd, met name om de inkomsten daaruit te maximaliseren,**

**deze nationale rechterlijke instantie op wettige gronden tot de conclusie kan komen dat een dergelijk monopolie niet geschikt is om het doel waarvoor het is ingevoerd, namelijk te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden, te verwezenlijken door ertoe bij te dragen dat de gelegenheden tot spelen worden verminderd en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.**

- 2) **De artikelen 43 EG en 49 EG moeten aldus worden uitgelegd dat de omstandigheid dat een marktdeelnemer in zijn lidstaat van vestiging beschikt over een vergunning om kansspelen aan te bieden, in de huidige stand van het recht van de Unie niet verhindert dat een andere lidstaat met inachtneming van de vereisten van het recht van de Unie de mogelijkheid voor deze marktdeelnemer om consumenten op zijn grondgebied dergelijke diensten aan te bieden, afhankelijk stelt van het bezit van een door haar eigen autoriteiten verleende vergunning.**

ondertekeningen

---

\* Procestaal: Duits.