ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

24 januari 2013*

„Artikelen 43 EG en 49 EG — Nationale regeling die uitsluitend recht voor uitwerking, beheer, organisatie en exploitatie van kansspelen verleent aan één enkele onderneming met rechtsvorm van beursgenoteerde naamloze vennootschap — Reclame voor kansspelen en uitbreiding in andere lidstaten van de Europese Unie — Staatstoezicht”

In de gevoegde zaken C-186/11 en C-209/11,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Symvoulio tis Epikrateias (Griekenland) bij beslissingen van 21 januari 2011, ingekomen bij het Hof op respectievelijk 20 april 2011 en 4 mei 2011, in de procedures

Stanleybet International Ltd (C-186/11),

William Hill Organization Ltd (C-186/11),

William Hill plc (C-186/11),

Sportingbet plc (C-209/11)

tegen

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

Ypourgos Politismou,

in tegenwoordigheid van:

Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP),

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, waarnemend voor de president van de Vierde kamer, J.-C. Bonichot, C. Toader (rapporteur), A. Prechal en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: J. Mazák,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 juni 2012,

* Procestaal: Grieks.

gelet op de opmerkingen van:

— Stanleybet International Ltd, vertegenwoordigd door G. Dellis, P. Kakouris en G. Troufakos, dikigoroi, en R. A. Jacchia, I. Picciano, A. Terranova en D. Agnello, avvocati,

— William Hill Organization Ltd en William Hill plc, vertegenwoordigd door G. A. Antonakopoulos, dikigoros,

— Sportingbet plc, vertegenwoordigd door S. Alexandris en P. Anestis, dikigoroi,

— Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon en Ypourgos Politismou, vertegenwoordigd door S. Detsis als gemachtigde,

— Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP), vertegenwoordigd door G. Gerapetritis en G. Ganotis, dikigoroi,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door G. Papadaki, E.-M. Mamouna, E. Synoikis en I. Bakopoulos als gemachtigden,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Jacobs en L. Van den Broeck als gemachtigden, bijgestaan door P. Vlaemminck, advocaat,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door D. Lutostańska, P. Kucharski en M. Szpunar als gemachtigden,

— de Portugese regering, vertegenwoordigd door A. Silva Coelho als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Patakia en I. Rogalski als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 september 2012,

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 het kader van twee gedingen tussen, enerzijds, in de eerste zaak (C-186/11) Stanleybet International Ltd (hierna: „Stanleybet”) en William Hill Organization Ltd en William Hill plc (hierna samen: „William Hill”) en in de tweede zaak (C-209/11) Sportingbet plc (hierna: „Sportingbet”), en anderzijds de Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (minister van Economische Zaken en Financiën) en de Ypourgos Politismou (minister van Cultuur), over de stilzwijgende afwijzing door de Griekse autoriteiten van de respectieve aanvragen van Stanleybet, William Hill en Sportingbet voor een vergunning om in Griekenland diensten inzake weddenschappen te verrichten. Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP) (hierna: „OPAP”) is interveniënte in beide gedingen.

Toepasselijke bepalingen

Grieks recht

Wet nr. 2433/1996

3 Blijkens de memorie van toelichting bij wet nr. 2433/1996 (FEK A' 180), waarbij het staatsmonopolie is ingesteld in de sector van de organisatie van kansspelen, is die wettelijke regeling in de eerste plaats bedoeld om illegale weddenschappen, die „de laatste jaren epidemische proporties hebben aangenomen in [Griekenland]", te bestrijden, en subsidiair om meer inkomsten ten gunste van de sport te genereren. Deze memorie van toelichting benadrukt voorts dat „[h]et [...] noodzakelijk [wordt] geacht om een deelnemingsformulier voor alle vormen van weddenschappen in te voeren [...] met het oog op een meer doeltreffende bestrijding van illegale weddenschappen in [Griekenland], die onder andere als rechtstreeks gevolg hebben dat geld wegvloeit naar het buitenland, omdat de ondernemingen die momenteel in Griekenland illegale kansspelen organiseren, met buitenlandse ondernemingen samenwerken en voor hun rekening ook dergelijke weddenschappen aannemen".

4 De artikelen 2 en 3 van deze wet luiden:

„Artikel 2

1. Bij presidentieel besluit [...] wordt de uitgifte toegestaan van een deelnemingsformulier voor weddenschappen tegen ‚al dan niet vaste notering' op alle soorten individuele of collectieve sporten en op evenementen die zich lenen tot de organisatie van een weddenschap [...]. [OPAP] beheert het betrokken deelnemingsformulier [...].

2. Wie onrechtmatig weddenschappen organiseert [...] wordt gestraft met een gevangenisstraf [...].

Artikel 3

1. De jaarlijkse kosten van de reclame voor de kansspelen [...] die OPAP organiseert of in de toekomst zal organiseren, worden evenredig verdeeld over OPAP en de andere instanties die deelnemen in de uit de spelen van OPAP voortvloeiende rechten [...].

5. OPAP heeft het recht zonder enige tegenprestatie tot 10 % van de advertentieruimte in nationale, stedelijke en gemeentelijke stadions en sportzalen te gebruiken voor reclameborden voor haar producten [...]."

Presidentieel besluit nr. 228/1999

5 De artikelen 1 en 2 van presidentieel decreet nr. 228/1999 (FEK A' 193) bepalen:

„Artikel 1

De naamloze vennootschap [OPAP] wordt opgericht. [...] De onderneming verricht haar werkzaamheden in het algemeen belang volgens de regels van de markteconomie. [...]

Artikel 2

1. [OPAP] heeft tot doel:

a) zelf of in samenwerking met derden PRO PO [...] en elk ander kansspel waartoe de raad van bestuur zal besluiten, te organiseren, te exploiteren en te beheren voor rekening van de Griekse Staat in het hele land en in het buitenland [...];

b) de voornoemde spelen en alle andere in de toekomst nog in te voeren spelen worden uitsluitend beheerd door [OPAP] voor rekening van de Griekse Staat. [...]"

Wet nr. 2843/2000

6 Artikel 27 van wet nr. 2843/2000 (FEK A' 219), zoals gewijzigd bij wet nr. 2912/2001 (FEK A' 94; hierna: „wet nr. 2843/2000"), bepaalt:

„1. De Staat kan via de Atheense effectenbeurs tot 49 % van het aandelenkapitaal van [OPAP] aan beleggers aanbieden.

2.

a) Een overeenkomst tussen de Griekse Staat, vertegenwoordigd door de minister van Financiën en de minister van Cultuur, bevoegd voor sport [...], en OPAP, verleent aan OPAP voor twintig (20) jaar het uitsluitende recht tot uitwerking, beheer, organisatie en exploitatie van de thans door haar aangeboden kansspelen, in overeenstemming met de geldende bepalingen, en van de spelen ‚Bingo Lotto', ‚Kino' [...].

b) Bij door de minister van Financiën en de minister van Cultuur, bevoegd voor sport, goedgekeurd besluit van de raad van bestuur van OPAP wordt voor elk spel van OPAP een reglement inzake organisatie vastgesteld, met regels over de inhoud van de spelen, de algemene organisatie en werking ervan, de financiële voorwaarden van de spelorganisatie en met name de percentages die als winst worden uitgekeerd aan de spelers, de uitkeringspercentages per winnaarscategorie, de inzet per kolom en de commissiepercentages voor de agentschappen [...].

c) De in lid 2, sub a, bedoelde overeenkomst regelt de voorwaarden van uitoefening door OPAP en de eventuele verlenging van het in dat lid genoemde recht, de vergoeding voor de concessie van dat recht, de wijze van betaling daarvan en de bijzondere verplichtingen van OPAP, in het bijzonder die betreffende de beginselen van transparantie van de bij de organisatie van de spelen gevolgde procedures en van bescherming van de openbare orde en de spelers [...].

9.

a) Wanneer bij wet de exploitatie van een nieuw, niet in lid 2, sub a, genoemd spel wordt toegestaan, wordt [...] een bijzondere commissie ingesteld, om de voorwaarden op te stellen voor de verlening van het recht tot organisatie van het spel aan OPAP en de daarvoor verschuldigde vergoeding vast te stellen [...]. Wanneer OPAP weigert de organisatie van het spel op zich te nemen [...] kan de Staat hiertoe zelf overgaan. Wanneer de organisatie van het spel aan een derde mag worden uitbesteed, kan de vergoeding niet lager zijn dan die welke werd voorgesteld aan OPAP. Elk toekomstig spel met betrekking tot sportevenementen kan uitsluitend worden georganiseerd door OPAP."

Wet nr. 3336/2005

7 Bij artikel 14, lid 1, van wet nr. 3336/2005 (FEK A' 96) is artikel 27 van wet nr. 2843/2000 vervangen, dat nu luidt:

„De Staat kan via de Atheense effectenbeurs tot 66 % van het aandelenkapitaal van [OPAP] aan beleggers aanbieden. Het percentage van de staatsdeelneming in het kapitaal van OPAP mag nooit minder bedragen dan 34 %."

Wet nr. 3429/2005

8 Bij artikel 20 van wet nr. 3429/2005 (FEK A' 314) is het recht van de Staat om de meerderheid van de bestuursleden te benoemen afgeschaft.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

9 De ondernemingen Stanleybet, William Hill en Sportingbet hebben hun maatschappelijke zetel in het Verenigd Koninkrijk, waar zij beschikken over een vergunning om kansspelen te organiseren.

10 Blijkens de verwijzingsbeslissingen is in Griekenland bij wetten nr. 2433/1996 en nr. 2843/2000 en de overeenkomst van 2000 tussen OPAP en de Griekse Staat aan OPAP voor een periode van 20 jaar, dus tot 2020, het uitsluitende recht verleend om kansspelen en deelnemingsformulieren voor weddenschappen tegen al dan niet vaste notering uit te werken, te beheren, te organiseren en te exploiteren.

11 OPAP, oorspronkelijk een staatsonderneming die voor 100 % in handen was van de Griekse Staat, is in 1999 omgevormd tot een naamloze vennootschap en in 2001 genoteerd op de beurs te Athene, met dien verstande dat de Staat naar aanleiding van die beursgang 51 % van het aandelenkapitaal in handen hield.

12 In 2005 heeft de Staat beslist minderheidsaandeelhouder te worden met behoud van slechts 34 % van de aandelen van OPAP. Sinds de inwerkingtreding van wet nr. 3336/2005 behield de Griekse Staat weliswaar slechts een minderheidsdeelname in het kapitaal van OPAP, maar beschikte hij nog steeds over het recht om de meerderheid van de bestuursleden van die onderneming te benoemen. Dat recht werd hem ontnomen bij artikel 20 van wet nr. 3429/2005, aangezien dit voorrecht in strijd was met gecodificeerde wet nr. 2190/1920 betreffende de naamloze vennootschappen (FEK A' 37), die bepaalt dat de leden van de raad van bestuur van naamloze vennootschappen enkel door de algemene vergadering kunnen worden gekozen.

13 De Griekse Staat bleef echter toezicht uitoefenen over OPAP, in het bijzonder via de goedkeuring van de reglementen betreffende haar activiteiten en de controle van de organisatieprocedure voor de kansspelen. De meerderheid van de raadsheren van de verwijzende rechterlijke instantie is echter van oordeel dat dit staatstoezicht op OPAP slechts oppervlakkig is.

14 OPAP heeft haar activiteiten zowel in Griekenland als in het buitenland uitgebreid. Op 31 maart 2005 had zij al 206 agentschappen in Cyprus opgericht, op grond van een Grieks-Cypriotische overeenkomst ter zake. Daarnaast heeft OPAP met het oog op de ontwikkeling van haar activiteiten in Cyprus in 2003 de vennootschap OPAP Kyprou en in 2004 de vennootschap OPAP International opgericht.

15 Vaststaat dat OPAP de maximuminzet en -winst vaststelt per deelnemingsformulier en niet per speler en dat, wat de reclame voor de door haar georganiseerde kansspelen betreft, zij zich in een bevoorrechte positie bevindt, aangezien zij het recht heeft tot 10 % van de advertentieruimte in nationale, stedelijke en gemeentelijke stadions en sportzalen gratis te gebruiken.

16 Op 25 november 2004 heeft Stanleybet bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tot nietigverklaring van de stilzwijgende afwijzing van de Griekse autoriteiten van haar vergunningaanvraag voor de organisatie van sportweddenschappen op Grieks grondgebied. Twee andere beroepen met een soortgelijk voorwerp zijn bij de verwijzende rechter ingesteld respectievelijk op 18 juli 2007 door William Hill, en op 5 januari 2007 door Sportingbet, dat ook had verzocht om een vergunning voor de organisatie van de reeds op de Griekse markt bestaande kansspelen. OPAP is in die procedures toegelaten als interveniënte.

17 Naar oordeel van de meerderheid van de raadsheren van de verwijzende rechterlijke instantie kan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, die OPAP een monopoliepositie verleent, niet gerechtvaardigd worden geacht vanuit het oogpunt van de artikelen 43 EG en 49 EG. Zij zijn van mening dat de nationale regeling waaruit deze positie voortvloeit geen rechtvaardiging kan vinden in de noodzaak om het kansspelaanbod op een samenhangende en doeltreffende wijze te verminderen en de daaraan verbonden activiteiten te beperken. Een dergelijke beperking kan evenmin rechtvaardiging vinden in de verklaarde doelstelling van bestrijding van de aan kansspelen verbonden criminaliteit, aangezien, volgens de opvatting van de meerderheid van de raadsheren van de verwijzende rechterlijke instantie, de expansie van de kansspelsector in Griekenland niet gecontroleerd kan worden genoemd.

18 Volgens de minderheid van de raadsheren van de verwijzende rechterlijke instantie is de door de nationale regeling in het hoofdgeding gecreëerde monopoliepositie gerechtvaardigd uit het oogpunt van de artikelen 43 EG en 49 EG, aangezien de hoofddoelstelling van die regeling niet de noodzaak om het kansspelaanbod te verminderen is, maar de bestrijding van aan kansspelen verbonden criminaliteit, wat wordt nagestreefd door een beleid dat is gericht op gecontroleerde expansie in de kansspelsector.

19 In deze omstandigheden heeft het Symvoulio tis Epikrateias de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Verzetten de artikelen 43 EG en 49 EG zich tegen een nationale regeling die, ter beperking van het kansspelaanbod, het exclusieve recht voor de uitwerking, het beheer, de organisatie en de exploitatie van kansspelen verleent aan één enkele onderneming met de rechtsvorm van een naamloze vennootschap en die beursgenoteerd is, wanneer deze onderneming bovendien reclame maakt voor de door haar georganiseerde kansspelen en haar activiteiten uitbreidt naar het buitenland, de spelers onbelemmerd deelnemen en de maximaal toegestane inzet en winst zijn bepaald per deelnemingsformulier en niet per speler?

2) Zo niet, is een nationale regeling die enkel is gericht op de bestrijding van criminaliteit door de uitoefening van controle op de in de betrokken sector actieve ondernemingen om te verzekeren dat de betrokken activiteiten enkel worden uitgeoefend binnen gecontroleerde circuits, en daartoe het exclusieve recht voor de uitwerking, het beheer, de organisatie en de exploitatie van kansspelen verleent aan één enkele onderneming, ook dan verenigbaar met de artikelen 43 EG en 49 EG wanneer deze verlening een ongebreidelde uitbreiding van het aanbod daarvan tot gevolg heeft? Of dient, teneinde de betrokken beperking als geschikt ter verwezenlijking van het doel van bestrijding van de criminaliteit te kunnen beschouwen, de uitbreiding van het aanbod in ieder geval gecontroleerd te zijn, zodat zij binnen de grenzen blijft van hetgeen ter bereiking van dat doel noodzakelijk is? Indien de uitbreiding van het aanbod hoe dan ook gecontroleerd dient te worden, kan dan sprake zijn van een dergelijke uitbreiding wanneer een exclusief recht in de betrokken sector wordt verleend aan een lichaam met de in de eerste prejudiciële vraag vermelde kenmerken? En ten slotte, indien de verlening van het genoemde exclusieve recht geacht wordt te leiden tot een gecontroleerde uitbreiding van het kansspelaanbod, gaat de verlening ervan aan één enkele onderneming dan verder dan noodzakelijk is, in die zin dat hetzelfde doel eveneens kan worden bereikt door dat recht aan meer dan één onderneming te verlenen?

3) Indien het antwoord op de twee voorgaande prejudiciële vragen zou luiden dat het door de onderhavige litigieuze nationale bepalingen verleende exclusieve recht voor de uitwerking, het beheer, de organisatie en de exploitatie van kansspelen niet verenigbaar is met de artikelen 43 EG en 49 EG:

a) Is het dan in het licht van de genoemde Verdragsbepalingen aanvaardbaar dat de nationale autoriteiten gedurende een overgangsperiode die noodzakelijk is om met het Verdrag verenigbare regels vast te stellen, niet beslissen op aanvragen voor de uitoefening van de activiteiten in kwestie die worden ingediend door rechtmatig in andere lidstaten gevestigde personen?

b) Zo ja, op grond van welke criteria wordt dan de duur van deze overgangsperiode vastgesteld?

c) Indien geen overgangsperiode is toegestaan, op grond van welke criteria moeten de desbetreffende aanvragen dan door de nationale autoriteiten worden beoordeeld?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

20 Met zijn eerste en zijn tweede vraag, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 43 EG en 49 EG aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling zoals die in het hoofdgeding, die het uitsluitende recht om kansspelen uit te werken, te beheren, te organiseren en te exploiteren, verleent aan één enkele instelling, wanneer de onderneming die over dat uitsluitende recht beschikt een expansionistisch commercieel beleid voert, terwijl de nationale regeling ertoe strekt het kansspelaanbod te beperken of de bestrijding van de aan kansspelen verbonden criminaliteit te bevorderen.

21 Vaststaat dat een regeling van een lidstaat zoals die welke de verwijzende rechter beschrijft, een beperking van de door artikel 49 EG gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting of de door artikel 43 EG gewaarborgde vrijheid van vestiging vormt, aangezien zij het monopolie van OPAP instelt en in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichters zoals Stanleybet, William Hill en Sportingbet verbiedt kansspelen aan te bieden op Grieks grondgebied (zie in die zin arrest van 8 september 2010, Stoß e.a., C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 en C-410/07, Jurispr. blz. I-8069, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 Evenwel moet worden nagegaan of een dergelijke beperking kan worden toegestaan op grond van de uitdrukkelijke afwijkende bepalingen – om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid – van de artikelen 45 EG en 46 EG, die overeenkomstig artikel 55 EG ook van toepassing zijn inzake de vrijheid van dienstverrichting, of overeenkomstig de rechtspraak van het Hof haar rechtvaardiging kan vinden in dwingende redenen van algemeen belang (arrest van 19 juli 2012, Garkalns, C-470/11, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kunnen beperkingen van kansspelactiviteiten hun rechtvaardiging vinden in 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 (arrest Garkalns, reeds aangehaald, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 Dienaangaande heeft het Hof meermaals geoordeeld dat de kansspelregeling tot de gebieden behoort waarop er tussen de lidstaten aanzienlijke morele, religieuze en culturele verschillen bestaan. Bij gebreke van communautaire harmonisatie op dit gebied staat het aan elke lidstaat om overeenkomstig

zijn eigen waardesysteem te beoordelen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de betrokken belangen (arrest van 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, C-42/07, Jurispr. blz. I-7633, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 In casu zij er, wat de doelstellingen betreft die de regeling in het hoofdgeding beweerdelijk nastreeft, te weten de beperking van het kansspelaanbod en de bestrijding van de aan die spelen verbonden criminaliteit door kanalisering ervan in het kader van een gecontroleerde expansie, aan herinnerd dat deze door de rechtspraak worden aanvaard als rechtvaardigingsgronden voor beperkingen van de fundamentele vrijheden in de kansspelsector (zie in die zin arrest van 16 februari 2012, Costa en Cifone, C-72/10 en C-77/10, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 In het kader van een geding dat bij het Hof krachtens artikel 267 VWEU aanhangig is gemaakt, staat het echter aan de verwijzende rechter om vast te stellen welke doelstellingen door de nationale wettelijke regeling daadwerkelijk worden nagestreefd (zie in die zin arrest van 15 september 2011, Dickinger en Ömer, C-347/09, Jurispr. blz. I-8185, punt 51).

27 Voorts zij in herinnering gebracht dat de door de lidstaten opgelegde beperkingen moeten voldoen aan de voorwaarden die met betrekking tot de evenredigheid en de niet-discriminatie ervan in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd. Zo is een nationale wetgeving slechts geschikt om de verwezenlijking van het aangevoerde doel te waarborgen, wanneer zij daadwerkelijk ertoe strekt dit op samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken (zie in die zin arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, reeds aangehaald, punten 59-61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 De enkele omstandigheid dat de ene lidstaat voor een ander stelsel van bescherming heeft gekozen dan een andere lidstaat, kan niet van invloed zijn op het oordeel over de evenredigheid van de ter zake getroffen regelingen. Deze dienen enkel te worden getoetst aan de door de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat nagestreefde doelstellingen en aan het niveau van bescherming dat zij willen waarborgen (arrest van 12 juli 2012, HIT en HIT LARIX, C-176/11, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 Een lidstaat die een bijzonder hoog beschermingsniveau wil waarborgen, kan dus, zoals het Hof in zijn rechtspraak heeft aanvaard, op goede gronden van oordeel zijn dat het alleen door de verlening van een uitsluitend recht aan één enkele instelling onder nauw overheidstoezicht mogelijk is de aan kansspelen verbonden gevaren te beheersen en het doel om aansporing tot geldverkwisting door gokken te voorkomen en gokverslaving te bestrijden voldoende doeltreffend na te streven (zie arrest van 30 juni 2011, Zeturf, C-212/08, Jurispr. blz. I-5633, punt 41).

30 Voor zover zij het bovengenoemde evenredigheidsvereiste eerbiedigen, mogen de nationale publieke autoriteiten er immers van uitgaan dat zij, doordat zij als toezichthouder van de monopolist naast de wettelijke regelgevings- en controlemechanismen aanvullende middelen ter beschikking hebben om het gedrag van deze monopolist te beïnvloeden, het kansspelaanbod beter kunnen beheersen en betere garanties hebben dat hun beleid doeltreffend wordt uitgevoerd dan wanneer deze activiteiten worden uitgeoefend door particuliere exploitanten die met elkaar in concurrentie staan, zelfs wanneer deze laatsten een vergunning zouden nodig hebben en aan een controle- en sanctieregeling zouden zijn onderworpen (arrest Zeturf, reeds aangehaald, punt 42).

31 Aangaande de in punt 25 van het onderhavige arrest genoemde eerste doelstelling, de beperking van het kansspelaanbod, staat het aan de nationale rechterlijke instanties zich ervan te vergewissen of de betrokken beperkende regeling, in het bijzonder gelet op de concrete wijze waarop zij wordt toegepast, daadwerkelijk ertoe strekt de gelegenheden tot spelen te verminderen en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken (zie in die zin arrest Garkalns, reeds aangehaald, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 In dat verband mag de verwijzende rechter met name rekening houden met de verschillende kenmerken van het regelgevingskader van OPAP en de wijze waarop deze instelling in de praktijk functioneert, zoals uiteengezet in de verwijzingsbeslissing, waaronder het feit dat OPAP bepaalde rechten en voorrechten heeft betreffende de reclame voor de door haar georganiseerde kansspelen, of dat de maximuminzet wordt vastgesteld per spelformulier en niet per speler. Het staat echter aan die rechter om te bepalen of dergelijke gegevens en alle andere die in dat verband relevant zouden kunnen zijn tot de conclusie leiden dat de regeling in het hoofdgeding niet voldoet aan de in het vorige punt van het onderhavige arrest aangehaalde vereisten.

33 Aangaande de tweede doelstelling, de bestrijding van de aan kansspelen verbonden criminaliteit, staat het eveneens aan de verwijzende rechter om tegen de achtergrond van met name de ontwikkeling van de kansspelmarkt op nationaal niveau na te gaan of het overheidstoezicht waaraan de activiteiten van de monopoliehoudende onderneming zijn onderworpen daadwerkelijk wordt uitgeoefend zodat de doelstellingen die worden beoogd door het ten gunste van een dergelijke onderneming ingevoerde systeem van exclusiviteit samenhangend en stelselmatig worden bereikt (zie in die zin arrest Zeturf, reeds aangehaald, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 In dat opzicht staat het aan de verwijzende rechter om te beoordelen of daadwerkelijk sprake is van een dergelijk overheidstoezicht, met inachtneming van de omstandigheid dat een zo beperkende maatregel als een monopolie onder andere onderworpen moet zijn aan strikt toezicht door de publieke autoriteiten (zie in die zin arrest Zeturf, reeds aangehaald, punt 58).

35 Bepaalde in de verwijzingsbeslissing naar voren gebrachte gegevens, in het bijzonder het feit dat OPAP een beursgenoteerde naamloze vennootschap is en het oordeel dat de Griekse Staat slechts oppervlakkig toezicht houdt op OPAP, lijken er weliswaar op te wijzen dat niet is voldaan aan de in de punten 33 en 34 van het onderhavige arrest genoemde vereisten, maar het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit het geval is, rekening houdend met die gegevens en alle andere gegevens die in dit verband van belang zouden kunnen zijn.

36 Gelet op een en ander moet op de eerste en de tweede prejudiciële vraag worden geantwoord dat de artikelen 43 EG en 49 EG aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling zoals die in het hoofdgeding, die het uitsluitende recht om kansspelen uit te werken, te beheren, te organiseren en te exploiteren aan één enkele instelling verleent, enerzijds, wanneer die regeling niet daadwerkelijk ertoe strekt de gelegenheden tot spelen te verminderen en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken en, anderzijds, wanneer een strikt toezicht door de publieke autoriteiten op de expansie van de kansspelsector, voor zover deze noodzakelijk is voor de bestrijding van aan die spelen verbonden criminaliteit, niet wordt gewaarborgd. Het staat aan de verwijzende rechter na te gaan of dit het geval is.

Eerste en tweede onderdeel van de derde vraag

37 Met het eerste onderdeel van de derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, indien de nationale regeling inzake de organisatie van kansspelen onverenigbaar is met de Verdragsbepalingen inzake vrijheid van dienstverrichting en vrijheid van vestiging, de nationale autoriteiten zich gedurende een overgangsperiode mogen onthouden van de behandeling van vergunningaanvragen in de kansspelsector zoals die welke aan de orde zijn in het hoofdgeding.

38 Het Hof heeft in dat verband reeds geoordeeld dat wegens de voorrang van het rechtstreeks toepasselijke Unierecht een nationale regeling inzake een publiek monopolie op kansspelen die volgens de vaststellingen van een nationale rechterlijke instantie beperkingen bevat die onverenigbaar zijn met de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting omdat deze beperkingen niet

ertoe bijdragen dat weddenschappen op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt, niet gedurende een overgangsperiode verder mag worden toegepast (arrest van 8 september 2010, Winner Wetten, C-409/06, Jurispr. blz. I-8015, punt 69).

39 Bijgevolg moet op het eerste onderdeel van de derde vraag worden geantwoord dat indien de nationale regeling inzake de organisatie van kansspelen onverenigbaar is met de Verdragsbepalingen over de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging, de nationale autoriteiten zich tijdens een overgangsperiode niet mogen onthouden van de behandeling van vergunningaanvragen in de kansspelsector zoals die welke aan de orde zijn in het hoofdgeding.

40 Gelet op het antwoord op het eerste onderdeel van de derde vraag, hoeft het tweede onderdeel niet te worden onderzocht.

Derde onderdeel van de derde vraag

41 Met het derde onderdeel van de derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen vast te stellen, gelet op de antwoorden op de vorige vragen, op basis van welke criteria de bevoegde nationale autoriteiten vergunningaanvragen zoals die in het hoofdgeding moeten behandelen en wat het resultaat van de procedure voor behandeling van dergelijke vergunningaanvragen is wanneer geen overgangsperiode zou worden toegekend.

42 Blijkens punt 38 van het onderhavige arrest verzet het beginsel van de voorrang van het rechtstreeks toepasselijke Unierecht zich ertegen dat in de onderhavige zaak een overgangsperiode wordt toegekend.

43 De vraag blijft evenwel of de nationale autoriteiten op grond van de mogelijke vaststelling van onverenigbaarheid van de betrokken nationale regeling met de artikelen 43 EG en 49 EG en de weigering van een overgangsperiode, de gevraagde vergunningen zoals die in het hoofdgeding aan het einde van de procedure voor behandeling dienen te verlenen.

44 In dat verband zij eraan herinnerd dat op het specifieke gebied van de organisatie van kansspelen, de nationale autoriteiten over een voldoende ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken om te bepalen wat noodzakelijk is ter bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde, en dat het, voor zover voor het overige aan de in de rechtspraak van het Hof vastgestelde voorwaarden is voldaan, aan elke lidstaat staat om te beoordelen of het voor de wettige doelstellingen die hij nastreeft noodzakelijk is activiteiten op het gebied van spelen en weddenschappen geheel of gedeeltelijk te verbieden, dan wel ze slechts te beperken en met het oog daarop meer of minder strenge toezichtmaatregelen te treffen (zie arrest Garkalns, reeds aangehaald, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 Vaststaat ook dat, anders dan bij het toelaten van vrije en onvervalste mededinging op een traditionele markt, het invoeren van een dergelijke mededinging op de zeer specifieke kansspelmarkt, dat wil zeggen tussen meerdere exploitanten met een vergunning voor de exploitatie van dezelfde kansspelen, een schadelijk effect kan hebben. Deze exploitanten zouden immers geneigd zijn met elkaar te gaan wedijveren in inventiviteit om hun aanbod aantrekkelijker te maken dan dat van hun concurrenten, waardoor de uitgaven van de consument voor spelen en de gevaren van verslaving zouden toenemen (zie in die zin arrest van 3 juni 2010, Sporting Exchange, C-203/08, Jurispr. blz. I-4695, punt 58).

46 De weigering van een overgangsperiode in het geval van onverenigbaarheid van de nationale regeling met de artikelen 43 EG en 49 EG brengt dus niet noodzakelijkerwijs mee dat de betrokken lidstaat de kansspelmarkt moet liberaliseren, als hij van oordeel is dat liberalisering niet verenigbaar is met het niveau van bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde dat hij wil waarborgen.

In de huidige stand van het Unierecht staat het de lidstaten immers nog vrij een bestaand monopolie te hervormen teneinde het in overeenstemming te brengen met de Verdragsbepalingen, in het bijzonder door het te onderwerpen aan een effectief en strikt toezicht door de publieke autoriteiten.

47 Hoe dan ook zal de betrokken lidstaat, indien hij van oordeel is dat hervorming van het bestaande monopolie teneinde het in overeenstemming te brengen met de Verdragsbepalingen niet mogelijk is en dat liberalisering van de kansspelmarkt beter beantwoordt aan het niveau van bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde dat hij wil waarborgen, de fundamentele regels van de Verdragen in acht moeten nemen, in het bijzonder de artikelen 43 EG en 49 EG en de beginselen van gelijke behandeling en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, alsmede de daaruit voortvloeiende transparantieverplichting (zie in die zin arrest Costa en Cifone, reeds aangehaald, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In dat geval moet de invoering in die lidstaat van een stelsel van voorafgaande administratieve vergunning voor het aanbieden van bepaalde soorten kansspelen gebaseerd zijn op objectieve criteria die niet-discriminerend en vooraf bekend zijn, zodat een grens wordt gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten en deze niet op willekeurige wijze kan worden gebruikt (zie in die zin arrest van 8 september 2010, Carmen Media Group, C-46/08, Jurispr. blz. I-8149, punt 90, en arrest Costa en Cifone, reeds aangehaald, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 Gelet op een en ander moet op het derde onderdeel van de derde vraag worden geantwoord dat in omstandigheden zoals die in het hoofdgeding de bevoegde nationale autoriteiten de vergunningaanvragen voor de organisatie van kansspelen die bij hen worden ingediend, mogen beoordelen op grond van het niveau van bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde dat zij willen waarborgen, maar dat moeten doen aan de hand van objectieve en niet-discriminerende criteria.

Kosten

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

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) **De artikelen 43 EG en 49 EG moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling zoals die in het hoofdgeding, die het uitsluitende recht om kansspelen uit te werken, te beheren, te organiseren en te exploiteren aan één enkele instelling verleent, enerzijds, wanneer die regeling niet daadwerkelijk ertoe strekt de gelegenheden tot spelen te verminderen en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken en, anderzijds, wanneer een strikt toezicht door de publieke autoriteiten op de expansie van de kansspelsector, voor zover deze noodzakelijk is voor de bestrijding van aan die spelen verbonden criminaliteit, niet wordt gewaarborgd. Het staat aan de verwijzende rechter na te gaan of dit het geval is.**

2) **Indien de nationale regeling inzake de organisatie van kansspelen onverenigbaar is met de Verdragsbepalingen over de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging, mogen de nationale autoriteiten zich tijdens een overgangsperiode niet onthouden van de behandeling van vergunningaanvragen in de kansspelsector zoals die welke aan de orde zijn in het hoofdgeding.**

3) In omstandigheden zoals die in het hoofdgeding mogen de bevoegde nationale autoriteiten de vergunningaanvragen voor de organisatie van kansspelen die bij hen worden ingediend, beoordelen op grond van het niveau van bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde dat zij willen waarborgen, maar moeten zij dat doen aan de hand van objectieve en niet-discriminerende criteria.

ondertekeningen