ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

12 juli 2012*

„Artikel 56 VWEU — Beperking van vrijheid van dienstverrichting — Kansspelen — Regeling van lidstaat op grond waarvan reclame voor in andere staten gelegen casino's verboden is, wanneer niveau van wettelijke spelersbescherming in deze staten niet overeenstemt met op nationaal vlak gewaarborgd niveau — Rechtvaardiging — Dwingende redenen van algemeen belang — Evenredigheid"

In zaak C-176/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk) bij beslissing van 28 maart 2011, ingekomen bij het Hof op 14 april 2011, in de procedure

HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica,

HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd

tegen

Bundesminister für Finanzen,

wijst HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, A. Prechal, L. Bay Larsen, C. Toader (rapporteur) en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: J. Mazák,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 februari 2012,

gelet op de opmerkingen van:

— HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica en HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd, vertegenwoordigd door R. Vouk, Rechtsanwalt,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer en J. Bauer als gemachtigden,

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

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door E.-M. Mamouna als gemachtigde,

* Procestaal: Duits.

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door S. Centeno Huerta als gemachtigde,

— de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes, A. Barros, A. Silva Coelho en P. I. Valente als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Braun en I. Rogalski als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 april 2012,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 56 VWEU.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica en HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd (hierna samen: „HIT en HIT LARIX"), en anderzijds de Bundesminister für Finanzen (Oostenrijkse bondsminister van Financiën; hierna: „ministerie") over de afwijzing door deze laatste van hun verzoeken om in Oostenrijk reclame te mogen maken voor casino's die zij in Slovenië exploiteren.

Toepasselijke bepalingen

Nationale regeling

3 § 21 („Casino's, concessie") van het Glücksspielgesetz (Oostenrijkse bondswet op de kansspelen) van 28 november 1989 (BGBl I, 620/1989, in de versie van BGBl I, 54/2010; hierna: „GSpG") noemt de voorwaarden voor de verlening van concessies voor de exploitatie van casino's in Oostenrijk. Het bepaalt met name dat de concessiehouder de rechtsvorm van een in Oostenrijk gevestigde kapitaalvennootschap met een raad van toezicht moet hebben, over een maatschappelijk kapitaal van minstens 22 miljoen EUR moet beschikken en dat op grond van de omstandigheden mag worden verwacht dat hij de concessie met inachtneming van de bepalingen van het GSpG inzake spelersbescherming en het voorkomen van geldwitwaspraktijken zo goed mogelijk zal exploiteren.

4 § 25 GSpG („Casinobezoekers") bevat in wezen een aantal maatregelen om spelers te beschermen tegen de gevaren van het kansspel zoals de ontwikkeling van kansspelverslaving of het aanzetten tot geldverkwisting (met name uitsluitende toegang voor meerderjarigen, verplichting voor de casinoleiding om bij een onafhankelijke instelling die inlichtingen over de kredietwaardigheid van personen mag verstrekken, informatie op te vragen over spelers die kansspelverslaafd lijken, in voorkomend geval onderhoud met de speler om uit te maken of zijn deelname aan het spel een bedreiging vormt voor zijn concrete bestaansminimum, tijdelijk of definitief toegangsverbod).

5 Voorts voorziet dit artikel voor casinobezoekers in de mogelijkheid om binnen drie jaar na het door hen geleden verlies een rechtstreekse civiele vordering in te stellen tegen de casinoleiding, wanneer deze de haar ter bescherming van de spelers opgelegde verplichtingen niet is nagekomen. De aansprakelijkheid van de casinoleiding voor de geldigheid van de spelovereenkomst of verlies als gevolg van het spel wordt in dit artikel uitputtend geregeld en is beperkt tot het concrete bestaansminimum.

6 § 56 GSpG („Geoorloofde reclame”) luidt:

„(1) Concessiehouders en vergunninghouders krachtens deze bondswet dienen zich in hun reclame-uitingen verantwoordelijk op te stellen. Op de naleving hiervan wordt uitsluitend door de bondsminister van Financiën toegezien en deze kan geen aanleiding geven tot de klachtprocedure van de §§ 1 en volgende van de Oostenrijkse bondswet op de oneerlijke mededinging. Lid 1, eerste volzin, vormt geen wet ter bescherming van een derde als bedoeld in § 1311 van het burgerlijk wetboek.

(2) Casino's in lidstaten van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte mogen overeenkomstig de beginselen van lid 1 hier te lande reclame maken voor een bezoek aan hun buitenlandse, in lidstaten van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte gelegen vestigingen, wanneer de exploitant van het casino daartoe vergunning is verleend door [het ministerie]. Een dergelijke vergunning wordt verleend wanneer de exploitant van het casino ten genoege van [het ministerie] heeft aangetoond dat

1. de voor de exploitatie van het casino verleende concessie overeenstemt met § 21 en wordt geëxploiteerd in de staat waar de concessie is verleend – die een lidstaat van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte moet zijn – en

2. de wettelijke bepalingen van deze lidstaat ter bescherming van de speler ten minste overeenstemmen met de hier te lande geldende bepalingen ter zake.

Wanneer de reclamemaatregelen niet aan de vereisten van lid 1 voldoen, kan het de exploitant van het buitenlandse casino door [het ministerie] worden verboden om reclame te maken.”

Feiten in het hoofdgeding en prejudiciële vraag

7 HIT en HIT LARIX zijn twee in Slovenië gevestigde naamloze vennootschappen. Zij beschikken over concessies om in Slovenië een aantal kansspelen te organiseren en bieden deze diensten in meerdere in die lidstaat gelegen vestigingen ook concreet aan.

8 HIT en HIT LARIX hebben een vergunning krachtens § 56 GSpG aangevraagd om in Oostenrijk reclame te maken voor hun in Slovenië gelegen speelbanken, met name casino's. Bij twee beschikkingen van 14 juli 2009 heeft het ministerie deze aanvragen afgewezen op grond dat HIT en HIT LARIX niet hadden aangetoond dat de Sloveense wettelijke bepalingen inzake kansspelen (hierna: „Sloveense wettelijke regeling”) een niveau van spelersbescherming garandeerden dat vergelijkbaar was met dat in Oostenrijk, hoewel overeenkomstig § 56, lid 2, punt 2, GSpG de aangevraagde vergunningen alleen kunnen worden verleend wanneer aan een dergelijke voorwaarde is voldaan.

9 HIT en HIT LARIX hebben tegen die weigeringsbeschikkingen bezwaar aangetekend waarbij zij in wezen betoogden dat deze beschikkingen in strijd waren met de hun krachtens het Unierecht gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting.

10 Voor de verwijzende rechter voert het ministerie aan dat HIT en HIT LARIX niet hebben aangetoond dat de Sloveense wettelijke regeling voorziet in een verplichting voor de casinoleiding tot waarschuwing en uitsluiting of in een stelsel van toezicht die vergelijkbaar zijn met die in de Oostenrijkse rechtsorde. Evenmin is bewezen dat de Sloveense wettelijke regeling nadere voorschriften ter bescherming van minderjarigen in speelzalen bevat en dat casinobezoekers zich rechtstreeks tot de Sloveense civiele rechters kunnen wenden wanneer de concessiehouder zijn verplichtingen niet nakomt.

11 Het ministerie stelt dat de op de Republiek Oostenrijk rustende verplichting tot bescherming van de consumenten die zich op haar grondgebied bevinden, niet eindigt wanneer deze consumenten – hiertoe door reclame aangezet – casino's bezoeken in andere lidstaten waar veel lagere beschermingsnormen gelden dan in Oostenrijk, aangezien zowel die reclame als de daardoor uitgelokte bezoeken aan deze inrichtingen door Oostenrijkse burgers moreel en financieel schadelijke gevolgen voor individu en samenleving kan hebben en dus een ernstige bedreiging voor in Oostenrijk woonachtige personen en gezinnen alsmede voor de volksgezondheid kan vormen. Verder vloeit de noodzaak om na te gaan of er vergelijkbare beschermingsmaatregelen gelden, voort uit de in het Unierecht verankerde eis van samenhang.

12 De verwijzende rechter verwijst naar de vaste rechtspraak van het Hof en zet uiteen dat § 56, lid 2, GSpG in het licht daarvan in beginsel een beperking van de vrijheid van dienstverrichting in de zin van artikel 56 VWEU vormt. Een dergelijke beperking kan evenwel gerechtvaardigd worden door dwingende redenen van algemeen belang, voor zover zij evenredig is.

13 Volgens de rechtspraak van het Hof behoren tot de dwingende redenen van algemeen belang die een beperking van de vrijheid van dienstverrichting kunnen rechtvaardigen, de doelstellingen van de nationale regelingen op het gebied van spelen en weddenschappen die strekken tot bescherming van zowel de ontvangers van de betrokken diensten als, meer algemeen, de consumenten en tot bescherming van de maatschappelijke orde. Voorts is het, bij gebreke van een op Europees niveau geharmoniseerde wettelijke regeling inzake kansspelen, de zaak van elke lidstaat om te bepalen welk niveau van spelersbescherming hij wenst te waarborgen.

14 In het onderhavige geval sluit de verwijzende rechter niet uit dat de aan de betrokken nationale regeling ten grondslag liggende redenen de beperking van de vrijheid van dienstverrichting kunnen rechtvaardigen, gelet op de beoordelingsbevoegdheid waarover de lidstaten op grond van de rechtspraak van het Hof dienaangaande beschikken.

15 Daarop heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Is een regeling van een lidstaat, die reclame in deze lidstaat voor in het buitenland gelegen casino's slechts toestaat wanneer de voor deze casino's geldende wettelijke bepalingen ter bescherming van de speler overeenkomen met de nationale bepalingen ter zake, verenigbaar met de vrijheid van dienstverrichting?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Bestaan van beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting

16 Artikel 56 VWEU vereist de opheffing van iedere beperking van de vrijheid van dienstverrichting die inhoudt dat de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig soortgelijke diensten verricht, worden verboden, belemmerd of minder aantrekkelijk worden gemaakt, ook indien deze beperking zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten. De vrijheid van dienstverrichting komt overigens zowel aan de dienstverrichter als aan de dienstontvanger ten goede (zie met name arrest van 4 oktober 2011, Football Association Premier League e.a., C-403/08 en C-429/08, Jurispr. blz. I-9083, punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

17 Meer bepaald heeft het Hof op het gebied van reclame voor kansspelen reeds geoordeeld dat een nationale regeling die in een lidstaat reclame voor in andere lidstaten rechtmatig georganiseerde kansspelen verbiedt, een beperking van de vrijheid van dienstverrichting vormt (zie in die zin arrest van 8 juli 2010, Sjöberg en Gerdin, C-447/08 en C-448/08, Jurispr. blz. I-6921, punten 33 en 34).

18 Ook een nationale regeling als die in het hoofdgeding beperkt de vrijheid van dienstverrichting, aangezien zij de toegang van in Oostenrijk woonachtige consumenten tot diensten die in casino's in een andere lidstaat worden aangeboden, belemmert door in Oostenrijk het promoten van deze activiteiten te onderwerpen aan een vergunningsregeling, waarbij van de exploitant van het betrokken casino met name het bewijs wordt verlangd dat de wettelijke bepalingen inzake spelersbescherming van de lidstaat waar dat casino wordt geëxploiteerd, ten minste overeenkomen met de Oostenrijkse wettelijke bepalingen ter zake (hierna: „bestreden voorwaarde").

19 Bijgevolg vormt een regeling als die in het hoofdgeding een beperking van de in artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting.

Rechtvaardiging van de beperking van de vrijheid van dienstverrichting

20 Nagegaan moet worden in hoeverre de in het hoofdgeding aan de orde zijnde beperking kan worden aanvaard in het licht van de in de artikelen 51 VWEU en 52 VWEU uitdrukkelijk voorziene uitzonderingsbepalingen, die krachtens artikel 62 VWEU ter zake van toepassing zijn, dan wel overeenkomstig de rechtspraak van het Hof door dwingende redenen van algemeen belang kan worden gerechtvaardigd.

21 Dienaangaande blijkt uit de rechtspraak van het Hof 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 (zie in die zin arrest van 8 september 2010, Carmen Media Group, C-46/08, Jurispr. blz. I-8149, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 De door de lidstaten opgelegde beperkingen moeten evenwel voldoen aan de voorwaarden die met betrekking tot de evenredigheid ervan in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd, dat wil zeggen geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is. Verder is een nationale wettelijke regeling slechts geschikt om de verwezenlijking van het betrokken doel te waarborgen, wanneer de verwezenlijking ervan op coherente en systematische wijze wordt nagestreefd. Dergelijke beperkingen dienen in elk geval zonder discriminatie te worden toegepast (zie in die zin arrest van 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, C-42/07, Jurispr. blz. I-7633, punten 59-61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 In casu staat vast dat met de betrokken nationale regeling en in het bijzonder met de bestreden voorwaarde de bescherming van de consument tegen de gevaren van kansspelen wordt nagestreefd, wat, zoals uit punt 21 van het onderhavige arrest blijkt, een dwingende reden van algemeen belang kan vormen die beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting rechtvaardigt.

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 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 (reeds aangehaald arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 De enkele omstandigheid dat de ene lidstaat voor een ander stelsel van bescherming heeft gekozen dan de andere lidstaat, kan dus geen invloed hebben op de beoordeling van 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 (reeds aangehaald arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 De Oostenrijkse regering is van mening dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde beperking van de vrijheid van dienstverrichting niet onevenredig is aan de nagestreefde doelen. Zo is het aantal casino's in Oostenrijk tot maximaal 15 beperkt en dienen de casino-exploitanten strenge regels inzake spelersbescherming na te leven, zoals de plicht om de identiteitsgegevens van de spelers gedurende ten minste vijf jaar te bewaren, of die van de casinoleiding om het gedrag van de speler te observeren teneinde uit te maken of de frequentie en de intensiteit van zijn deelname aan het spel een bedreiging voor zijn bestaansminimum vormen.

27 Volgens deze regering heeft de toepassing van deze preventieregeling in de praktijk tot een aanzienlijke beperking van het aantal spelers geleid, aangezien in 2011 aan meer dan 80 000 personen een beperking of een verbod van toegang tot de Oostenrijkse casino's is opgelegd. Zonder de bestreden voorwaarde zouden de spelers er bijgevolg meer toe worden aangezet de grens over te steken en zich aan grotere risico's bloot te stellen in casino's in andere lidstaten waar in voorkomend geval geen vergelijkbare wettelijke bescherming wordt gewaarborgd.

28 In dit verband volgt uit de bestreden voorwaarde dat de verlening van een vergunning voor het maken van reclame in Oostenrijk voor in het buitenland gevestigde casino's afhangt van een voorafgaande vergelijking van de niveaus van spelersbescherming in de verschillende betrokken rechtsorden.

29 Een dergelijke vergunningsregeling kan in beginsel aan de evenredigheidsvoorwaarde voldoen wanneer zij zich ertoe beperkt, de vergunning om reclame te maken voor in een andere lidstaat gevestigde kansspelinrichtingen, afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de regeling van deze laatste lidstaat waarborgen biedt die in wezen gelijkwaardig zijn aan die van de nationale regeling ten aanzien van het rechtmatige doel om de eigen burgers te beschermen tegen de gevaren van het kansspel.

30 Gelet op het door het Hof als dwingende reden van algemeen belang erkende doel om de bevolking te beschermen tegen de gevaren van kansspelen, lijkt een dergelijke voorwaarde de marktdeelnemers geen overdreven last op te leggen.

31 Aangezien de lidstaten vrij zijn om hun beleidsdoelstellingen op het gebied van kansspelen te bepalen en om het gewenste beschermingsniveau nauwkeurig te omlijnen (zie reeds aangehaald arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak), moet worden vastgesteld dat een regeling als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde niet verder gaat dan nodig is wanneer voor de verkrijging van de vergunning om reclame te maken enkel het bewijs wordt geëist dat de toepasselijke regeling van de andere lidstaat bescherming van een in wezen gelijkwaardig niveau tegen de gevaren van het spel biedt als zijzelf.

32 Dit zou evenwel anders zijn – zodat die regeling als onevenredig zou moeten worden beschouwd – indien zij voorschreef dat in de andere lidstaat identieke regels gelden, of indien zij regels bevatte zonder rechtstreeks verband met de bescherming tegen de gevaren van het spel.

33 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, behoort elke waardering van de feiten tot de bevoegdheid van de nationale rechter (zie 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 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 Het staat bijgevolg aan de verwijzende rechter om zich ervan te vergewissen dat de bestreden voorwaarde de vergunning om reclame te maken voor in een andere lidstaat gevestigde kansspelinrichtingen enkel afhankelijk stelt van de eis dat de regeling van deze laatste in wezen gelijkwaardige waarborgen biedt als de nationale regeling ten aanzien van het rechtmatige doel om particulieren te beschermen tegen de gevaren van het kansspel.

35 De verwijzende rechter kan met name onderzoeken of § 56, lid 2, punt 1, GSpG, door de algemene verwijzing daarin naar § 21, geen voorwaarden oplegt die verder gaan dan de bescherming van de consument.

36 Gelet op een en ander, moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 56 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen de regeling van een lidstaat die reclame in deze lidstaat voor in een andere lidstaat gelegen casino's slechts toestaat wanneer de wettelijke bepalingen inzake spelersbescherming van die andere lidstaat waarborgen bieden die in wezen gelijkwaardig zijn aan die van de overeenkomstige wettelijke bepalingen van de eerste lidstaat.

Kosten

37 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:

Artikel 56 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen de regeling van een lidstaat die reclame in deze lidstaat voor in een andere lidstaat gelegen casino's slechts toestaat wanneer de wettelijke bepalingen inzake spelersbescherming van die andere lidstaat waarborgen bieden die in wezen gelijkwaardig zijn aan die van de overeenkomstige wettelijke bepalingen van de eerste lidstaat.

ondertekeningen