ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

30 juni 2011 *

In zaak C-212/08,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Conseil d'État (Frankrijk) bij beslissing van 9 mei 2008, ingekomen bij het Hof op 21 mei 2008, in de procedure

Zeturf Ltd

tegen

Premier ministre,

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: K. Schiemann (rapporteur), kamerpresident, C. Toader en A. Prechal, rechters,

* Procestaal: Frans.

advocaat-generaal: N. Jääskinen,
griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 december 2010,

gelet op de opmerkingen van:

— Zeturf Ltd, vertegenwoordigd door O. Delgrange en M. Riedel, avocats,

— de Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain, vertegenwoordigd door P. de Montalembert, P. Pagès en C.-L. Saumon, avocats,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues en B. Messmer als gemachtigden,

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

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en B. Klein als gemachtigden,

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

— de Maltese regering, vertegenwoordigd door A. Buhagiar, S. Camilleri en J. Borg als gemachtigden,

— de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes en P. Mateus Calado als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Vrignon en E. Traversa als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 49 EG en 50 EG.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Zeturf Ltd (hierna: „Zeturf"), een vennootschap naar Maltees recht, en de Premier ministre (Franse eerste minister) over een impliciet besluit van laatstgenoemde waarbij hij weigerde nationale maatregelen in te trekken die de Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain (hierna: „PMU") voor het beheer van paardenweddenschappen buiten de renbaan in Frankrijk een monopolie verlenen.

Toepasselijke bepalingen

Wettelijke regeling van de Unie

3 Doel van richtlijn 90/428/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake het handelsverkeer in voor wedstrijden bestemde paardachtigen en houdende vaststelling van de voorwaarden voor deelneming aan deze wedstrijden (PB L 224, blz. 60) is volgens de tweede overweging van haar considerans op communautair niveau voorschriften vast te stellen voor het intracommunautaire handelsverkeer in voor wedstrijden bestemde paardachtigen.

4 De vijfde overweging van de considerans van deze richtlijn luidt:

„Overwegende dat het handelsverkeer in voor wedstrijden bestemde paardachtigen en de deelneming aan deze wedstrijden in gevaar kunnen worden gebracht door disparitеiten in de regels betreffende de toewijzing van een bepaald percentage van de prijzen of winsten aan het behoud, de ontwikkeling en de verbetering van de fokkerij in de lidstaten; [...]"

5 Volgens artikel 1 van deze richtlijn worden daarbij „[...] de voorwaarden vastgesteld voor het handelsverkeer in voor wedstrijden bestemde paardachtigen, alsmede de voorwaarden voor deelneming van deze paardachtigen aan deze wedstrijden".

6 Volgens artikel 2, tweede alinea, van richtlijn 90/428 „wordt [...] onder wedstrijd verstaan: elke hippische wedstrijd [...]".

7 Artikel 3 van deze richtlijn verbiedt elke ongelijke behandeling in de wedstrijdbepalingen tussen paardachtigen die in een lidstaat zijn geregistreerd en paardachtigen van oorsprong uit een andere lidstaat dan die waar de wedstrijd wordt georganiseerd.

8 Artikel 4 van deze richtlijn bepaalt:

„1. De in artikel 3 bedoelde verplichtingen gelden met name voor:

[...]

c) de aan de wedstrijd verbonden prijzen of winsten.

2. Echter,

[...]

— mogen de lidstaten voor elke wedstrijd of elk wedstrijdtype via de daartoe officieel goedgekeurde of erkende organisaties een bepaald percentage van het totaalbedrag van de in lid 1, sub c, bedoelde prijzen of winsten bestemmen voor het behoud, de ontwikkeling en de verbetering van de fokkerij.

[...]"

Nationale regeling

Organisatie van paardenrennen

9 Artikel 1 van de wet van 2 juni 1891 tot regeling van de vergunning en de werking van de paardenrennen (loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, *Bulletin des lois* 1891, nr. 23707), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „wet van 1891"), bepaalt:

„Het is verboden een renbaan te openen zonder voorafgaande vergunning van de minister van Landbouw."

10 Artikel 2 van de wet van 1891 bepaalt:

„Voor vergunning komen na advies van de hoge raad voor de paardenfokkerij alleen paardenrennen in aanmerking die uitsluitend de verbetering van het paardenras tot doel hebben en zijn georganiseerd door verenigingen waarvan de sociale statuten door de minister van Landbouw zijn goedgekeurd."

11 Artikel 1 van het decreet nr. 97-456 van 5 mei 1997 betreffende de verenigingen voor paardenrennen en de totalisatorweddenschappen (décret nº 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel, JORF van 8 mei 1997, blz. 7012), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „decreet van 1997"), luidt:

„De wet van 1 juli 1901 betreffende de verenigingsovereenkomst regelt de verenigingen voor paardenrennen voor zover de bepalingen ervan niet in strijd zijn met die van de wet [van 1891] en de uitvoeringsregelingen ervan.

Doel van de verenigingen voor paardenrennen is de organisatie van paardenrennen en van de rechtstreeks daarmee verbonden activiteiten of waartoe zij bij wet zijn gemachtigd.

De statuten van de verenigingen worden goedgekeurd door de minister van Landbouw en moeten met name voldoen aan de voorwaarden van de onderhavige titel. De statuten van de verenigingen voor paardenrennen [...] moeten in overeenstemming zijn met de door de minister vastgestelde modelstatuten."

12 Ten tijde van de feiten in het hoofdgeding moesten de verenigingen voor paardenrennen aan de minister van Landbouw statuten in overeenstemming met de modelstatuten van de bijlage bij het besluit van 26 december 1997 betreffende de modelstatuten van de verenigingen voor paardenrennen (arrêté du 26 décembre 1997 relatif aux statuts types des sociétés de courses de chevaux, JORF van 14 februari 1998, blz. 2344) voorleggen.

13 Artikel 3 van het decreet van 1997 bepaalt:

„De minister van Landbouw verleent na advies van de prefect de vergunning tot organisatie van paardenrennen voor een jaar; zij kan bij schending door de verenigingen van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen of niet-nakoming van hun statutaire verplichtingen vóór haar normale vervaldag worden ingetrokken.

De statuten moeten voorzien in ontbinding van rechtswege van een vereniging voor paardenrennen waaraan de vergunning tot organisatie van paardenrennen drie jaar na elkaar niet is verleend."

Organisatie van paardenweddenschappen

14 Een algemeen verbod op paardenweddenschappen vloeit voort uit artikel 4 van de wet van 1891, dat het aanbod of het aangaan van paardenweddenschappen ongeacht plaats en vorm rechtstreeks of via een tussenpersoon strafbaar stelt met gevangenisstraf en geldboete.

15 De Staat machtigt evenwel bepaalde verenigingen voor paardenrennen paardenweddenschappen te organiseren. Zo bepaalt artikel 5, eerste alinea, van de wet van 1891:

„[...] de verenigingen die voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, kunnen krachtens een bijzondere en steeds herroepbare machtiging van de minister van Landbouw en met inhouding van een vast bedrag voor lokale liefdadigheidswerken en de lokale fokkerij, totalisatorweddenschappen organiseren, maar zonder dat deze machtiging de andere bepalingen van artikel 4 kan ontkrachten."

16 Inzake deze mogelijkheid voor de verenigingen voor paardenrennen om paardenweddenschappen te organiseren, voert artikel 27 van het decreet van 1997 ten gunste van de PMU een monopolie in voor het sluiten van weddenschappen buiten de renbaan:

„De verenigingen voor paardenrennen met vergunning om totalisatorweddenschappen buiten de renbaan te organiseren in de voorwaarden van artikel 5 van voormelde wet [van 1891] dragen het beheer ervan voor hun rekening op aan een economisch samenwerkingsverband dat zij in de voorwaarden van voormelde ordonnantie van 23 september 1967 samen oprichten. De minister van Landbouw en de minister van Begroting keuren de statuten van deze organisatie, de zogenoemde Pari mutuel urbain (PMU), goed.

De in artikel 2 omschreven moedervereenigingen kunnen het beheer voor hun rekening van de totalisatorweddenschappen op hun paardenrenbanen ook aan dat economisch samenwerkingsverband opdragen.

Wanneer dit economisch samenwerkingsverband particulieren machtigt kantoren voor de registratie van weddenschappen te exploiteren, mag deze machtiging eerst na onderzoek en gunstig advies van de minister van Binnenlandse Zaken worden verleend."

17 Het besluit van 13 september 1985 houdende reglement voor totalisatorweddenschappen (arrêté du 13 septembre 1985 portant règlement du pari mutuel, JORF van 18 september 1985, blz. 10714), zoals gewijzigd bij besluit van 29 augustus 2001 (JORF van 28 september 2001, blz. 15333; hierna: „besluit van 1985"), maakt ook weddenschappen via internet mogelijk. De PMU-website is een van de vijf grootste commerciële websites in Frankrijk.

Organisatie van de PMU en omkadering van zijn activiteiten

18 Artikel 3 van de statuten van de PMU bepaalt:

„Doel van de [PMU] is de organisatie voor elk van de bij de [PMU] aangesloten verenigingen voor paardenrennen van een geheel van technische, administratieve, juridische, financiële en personeelsmiddelen die noodzakelijk zijn voor de permanente en continue dienst van totalisatorweddenschappen buiten de renbaan en op de renbanen van de moedervereenigingen voor al of een deel van de door hen georganiseerde bijeenkomsten.

[De PMU] kan het beheer waarnemen en behartigen van alle participaties in Franse of buitenlandse verenigingen, verbanden, rechtsentiteiten die in Frankrijk of in het buitenland direct of indirect deelnemen aan de organisatie van totalisatorweddenschappen en aan elke met deze activiteit verbonden dienst.

[De PMU] organiseert alle bijkomende activiteiten en tot verwezenlijking van zijn hoofddoel direct nuttige activiteiten.

De [PMU] heeft zoals elk van de erbij aangesloten verenigingen geen winstoogmerk; het doel ervan is louter burgerlijk."

19 Artikel 29 van het decreet van 1997 bepaalt het volgende over de samenstelling van de raad van bestuur van de PMU:

„De [PMU] wordt beheerd door een raad van bestuur van tien door de vergadering benoemde leden:

de bestuursvoorzitter van de [PMU] die op voordracht van de aangesloten verenigingen buiten de leden van de vergadering kan worden gekozen en door de minister van Landbouw en de minister van Begroting moet worden goedgekeurd;

de algemeen directeur die wordt voorgedragen door de voorzitter en die door de minister van Landbouw en de minister van Begroting moet worden goedgekeurd;

vier vertegenwoordigers van de bij de [PMU] aangesloten verenigingen;

vier vertegenwoordigers van de Staat, twee op voordracht van de minister van Landbouw en twee op voordracht van de minister van Begroting.

De bestuursvoorzitter van de [PMU] heeft een mandaat van vier jaar dat verlengbaar is. Het mandaat van de algemeen directeur loopt af met dat van de bestuursvoorzitter die hem heeft voorgedragen.

Bij de beraadslagingen van de raad beschikt elk lid over een stem; bij staking van stemmen beschikt de bestuursvoorzitter evenwel over een beslissende stem. De controleur van de Staat en de commissaris van de regering wonen de vergaderingen bij zonder stemrecht."

20 Artikel 40 van het decreet van 1997 voorziet in controle op paardenrennen en paardenweddenschappen als volgt:

„Ambtenaren van de directie Platteland en bos van het ministerie van Landbouw, ambtenaren van de met de paardenrennen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken belaste politiedienst en hoge ambtenaren van het ministerie van Financiën of hun vertegenwoordigers oefenen samen controle en toezicht uit op de paardenrennen en de totalisatorweddenschappen.

De met de controle en het toezicht op de paardenrennen en de totalisatorweddenschappen belaste ambtenaren mogen overlegging van alle documenten en stukken inzake hun activiteiten verlangen. Zij hebben toegang vóór, tijdens en na de paardenrennen tot alle lokalen en installaties waar weddenschappen op en buiten de renbaan worden aangegaan en gecentraliseerd. [...]"

21 Inzake de modaliteiten en de soorten weddenschappen die de PMU kan aanbieden, bepaalt artikel 39 van het decreet van 1997:

„Het reglement voor de totalisatorweddenschappen wordt vastgesteld door de minister van Landbouw en de minister van Begroting op voorstel van de [PMU] en na advies van de minister van Binnenlandse Zaken. Het wordt gepubliceerd in de *Journal officiel de la République française* (publicatieblad van de Franse Republiek)."

22 Artikel 1 van het besluit van 1985 luidt:

„Een weddenschap in de zin van dit besluit is een voorspelling over het slot van een of meer paardenrennen die worden georganiseerd door de daartoe door de minister van Landbouw gemachtigde verenigingen op met een vergunning geopende renbanen, waarbij de wedstrijden volgens de verschillende regelingen voor paardenrennen verlopen.

Een besluit van de minister van Landbouw preciseert voor elke vereniging de soorten toegestane weddenschappen."

23 Artikel 2, eerste alinea, van het besluit van 1985 bepaalt:

„Bij totalisatorweddenschappen wordt de inzet van de wedders op een bepaald soort weddenschap in beginsel herverdeeld tussen de winnende wedders op ditzelfde soort weddenschap na aftrek van de door de geldende regeling vastgestelde afhouding."

24 Artikel 8, eerste alinea, van het besluit van 1985 herhaalt het algemene verbod van paardenweddenschappen als volgt:

„Het is verboden om buiten de diensten van de pari mutuel français weddenschappen op in Frankrijk georganiseerde paardenrennen aan te gaan of te aanvaarden."

25 De inzetten op de bij de PMU afgesloten weddenschappen worden herverdeeld onder de wedders ten belope van ongeveer 74 %. Ongeveer 12 % wordt afgehouden door de Staat, ongeveer 8 % gaat naar de fokkerij en ongeveer 5 % dekt de kosten voor inzameling en verwerking van de weddenschappen door de PMU.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

26 Zeturf is een vennootschap die paardenweddenschappen via het internet organiseert. Zij kreeg van de Maltese instantie voor kansspelen een vergunning en biedt via haar internetsite met name weddenschappen op Franse paardenrennen aan.

27 Zeturf verzocht de minister van Landbouw op 18 juli 2005 om intrekking van artikel 27 van het decreet van 1997, in het bijzonder de eerste alinea van dit artikel, waarbij de PMU een monopolie voor het beheer van paardenweddenschappen buiten de renbaan kreeg.

28 Dit verzoek bleef onbeantwoord zodat sprake was van een stilzwijgend weigeringsbesluit waartegen Zeturf opkwam bij de verwijzende rechter. Deze vennootschap verzocht de verwijzende rechter ook de eerste minister en de minister van Landbouw onder dwangsom van 150 EUR per dag vertraging te gelasten vanaf de kennisgeving van de te nemen beslissing de eerste alinea van dit artikel 27 in te trekken.

29 Het beroep van Zeturf bij de Conseil d'État berust met name op schending van de vrijheid van dienstverrichting in de zin van artikel 49 EG.

30 De verwijzende rechter stelde dienaangaande vast dat artikel 27, eerste alinea, van het decreet van 1997 het vrij verrichten van diensten beperkt doordat het voor dienstverrichters uit een andere lidstaat dan de Franse Republiek de exploitatie van paardenweddenschappen buiten de renbaan in Frankrijk beperkt.

31 Hij erkent evenwel dat een dergelijke beperking toegestaan kan zijn uit hoofde van de afwijkende maatregelen van het EG-Verdrag of gerechtvaardigd kan zijn om dwingende redenen van algemeen belang indien zij beantwoordt aan de door het Unierecht opgelegde evenredigheidsvereisten.

32 Zeturf stelt voor de verwijzende rechter met name dat de bevoegde nationale instanties geen dwingende reden van algemeen belang hebben aangetoond die deze beperking rechtvaardigt, dat, zelfs al kon deze reden worden aangetoond, deze beperking onevenredig is aan de nagestreefde doelstellingen en dat de PMU een expansionistisch handelsbeleid voert dat tot spel en geld uitgeven aanzet en niet strookt met de doelstellingen van de toepasselijke nationale regeling.

33 Deze instanties stellen daarentegen voor de verwijzende rechter dat het aan de PMU verleende monopolie strekt tot bescherming van de maatschappelijke orde, gelet op de gevolgen van het spel voor de particulieren en de maatschappij, en van de openbare orde met het oog op bestrijding van het gebruik van kansspelen voor criminele of frauduleuze doelstellingen, en dat een dergelijk monopolie bovendien bijdraagt tot de plattelandsontwikkeling via de financiering van de paardenfokkerij. Het groeibeleid van de PMU is bovendien gerechtvaardigd door het doel de verleiding tot spelen doeltreffend te bestrijden door een aantrekkelijk legaal aanbod te handhaven zodat de spelers naar legale en gereglementeerde activiteiten worden geleid.

34 Daarop heeft de Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moeten de artikelen [49 EG] en [50 EG] aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die voor paardenweddenschappen buiten de renbaan voorziet in een exclusiviteitsregeling ten gunste van een enkele marktdeelnemer zonder winstoogmerk en die, ofschoon zij geschikt lijkt om het doel van misdaadbestrijding en dus van bescherming van de openbare orde op efficiëntere wijze te waarborgen dan minder beperkende maatregelen zouden doen,

gepaard gaat — teneinde het risico van het ontstaan van illegale speelcircuits te neutraliseren en de spelers naar het legale aanbod te sturen — met een dynamisch handelsbeleid van de marktdeelnemer, die bijgevolg het doel de speelgelegenheden te beperken, niet volledig bereikt?

2) Moet, voor de beoordeling of een nationale regeling als de Franse, die voor het beheer van de totalisatorweddenschappen buiten de renbaan voorziet in een exclusiviteitsregeling ten gunste van een enkele marktdeelnemer zonder winstoogmerk, in strijd is met de artikelen [49 EG] en [50 EG], de belemmering van het vrij verrichten van diensten worden beoordeeld uit het enkele oogpunt van de beperkingen op het aanbod van paardenweddenschappen via het internet, of moet rekening worden gehouden met de gehele sector paardenweddenschappen, ongeacht de vorm waarin zij aan de spelers worden aangeboden en toegankelijk zijn?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

35 Zoals opgemerkt in punt 30 van het onderhavige arrest, stelde de verwijzende rechter vast dat de Franse regeling inzake paardenweddenschappen in het hoofdgeding het vrij verrichten van diensten belemmert. De vragen betreffen dus alleen het punt of deze belemmering al dan niet gerechtvaardigd is.

Eerste vraag

36 Om de eerste vraag te beantwoorden dienen in de eerste plaats de voorwaarden te worden onderzocht waarin artikel 49 EG de invoering van een exclusiviteitsregeling voor de organisatie van paardenweddenschappen buiten de renbaan ten gunste van een enkele marktdeelnemer als die in het hoofdgeding toestaat en in de tweede

plaats in hoeverre het door deze marktdeelnemer met een dergelijk exclusief recht nagestreefde dynamische handelsbeleid kan stroken met de doelstellingen van deze exclusiviteitsregeling.

Voorwaarden voor invoering van een exclusiviteitsregeling voor de organisatie van paardenweddenschappen

37 Om te beginnen dient eraan te worden herinnerd dat de door de verwijzende rechter vastgestelde beperking van het vrij verrichten van diensten kan zijn toegestaan op grond van de uitdrukkelijke afwijkende bepalingen van de artikelen 45 EG en 46 EG, die ter zake overeenkomstig artikel 55 EG van toepassing zijn, of overeenkomstig de rechtspraak van het Hof kan zijn gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang (arrest van 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, C-42/07, Jurispr. blz. I-7633, punt 55).

38 Het Hof heeft meer bepaald met betrekking tot de toelaatbare rechtvaardigingsgronden 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 (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 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 Voorts heeft het Hof 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 (arrest Stoß e.a., reeds aangehaald, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 De lidstaten zijn in beginsel dus vrij om hun beleidsdoelstellingen op het gebied van kansspelen te bepalen en om in voorkomend geval het gewenste beschermingsniveau nauwkeurig te omlijnen (zie in die zin arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, reeds aangehaald, punt 59).

41 Een lidstaat die een bijzonder hoog beschermingsniveau wil garanderen, kan dus, zoals het Hof in zijn rechtspraak aanvaardde, op goede gronden van mening zijn dat alleen de verlening van een uitsluitend recht aan een enkele organisatie die onder nauw overheidstoezicht staat, een doeltreffend middel is om de gevaren van kansspelen te beheersen en het doel na te streven aansporing tot geldverkwisting door gokken te voorkomen en gokverslaving afdoende te bestrijden (zie in die zin arrest Stoß e.a., reeds aangehaald, punten 81 en 83).

42 Het staat de nationale 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 (arrest Stoß e.a., reeds aangehaald, punt 82).

43 De opgelegde beperkingen moeten evenwel steeds voldoen aan de voorwaarden die met betrekking tot de evenredigheid ervan in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd, hetgeen de nationale rechter moet nagaan (reeds aangehaalde arresten Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, punten 59 en 60, en Stoß e.a., punten 77 en 78).

44 In het hoofdgeding en tegen de achtergrond van de bij het Hof ingediende opmerkingen dienen dienaangaande nadere preciseringen te worden verstrekt inzake enerzijds het onderzoek van de doelstellingen van de nationale regeling en anderzijds het daadwerkelijke overheidstoezicht op de PMU.

— Door de nationale regeling nagestreefde doelstellingen

45 Blijkens het door de verwijzende rechter aan het Hof meegedeelde dossier en de door de Franse regering bij het Hof ingediende opmerkingen streeft de nationale regeling drie doelstellingen na; de twee belangrijkste zijn enerzijds de bestrijding van fraude en witwassen van geld in de sector van de paardenweddenschappen en anderzijds de bescherming van de maatschappelijke orde gelet op de gevolgen van kansspelen voor particulieren en de maatschappij. De derde doelstelling die de PMU en de Franse regering slechts subsidiair aanvoeren, is bijdragen aan de plattelandsontwikkeling door de financiering van de paardenfokkerij.

46 De eerste twee van deze doelstellingen behoren, zoals opgemerkt in punt 38 van het onderhavige arrest, tot die welke zijn erkend als mogelijke rechtvaardiging van belemmeringen van het vrij verrichten van diensten inzake kansspelen. Zoals in herinnering gebracht in punt 41 van dit arrest, kan de invoering van een zo restrictieve maatregel als een monopolie evenwel slechts worden gerechtvaardigd door de wil een bijzonder hoog beschermingsniveau te verzekeren wat deze doelstellingen betreft.

47 Het staat dus aan de verwijzende rechter na te gaan of de nationale autoriteiten ten tijde van de feiten in het hoofdgeding werkelijk een bijzonder hoog beschermingsniveau wilden verzekeren en of gelet op het nagestreefde beschermingsniveau de invoering van een monopolie daadwerkelijk als noodzakelijk kon worden beschouwd.

48 In deze context dient eraan te worden herinnerd dat het enkele feit dat de machtiging van en de controle over een bepaald aantal particuliere marktdeelnemers voor de nationale autoriteiten tot meer kosten kan leiden dan een voogdij over een enkele marktdeelnemer, irrelevant is. Blijkens de rechtspraak van het Hof volstaan administratieve ongemakken namelijk niet ter rechtvaardiging van een belemmering van een door het Unierecht gegarandeerde fundamentele vrijheid (zie in die zin arresten van 14 september 2006, Centro di Musicologia Walter Stauffer, C-386/04, Jurispr. blz. I-8203, punt 48, en 27 januari 2009, Persche, C-318/07, Jurispr. blz. I-359, punt 55).

49 Wat het door de nationale autoriteiten ten aanzien van de aangevoerde doelstellingen nagestreefde beschermingsniveau betreft, stelt Zeturf met name dat grote geldsommen geregeld worden witgewassen door middel van een handel in winnende PMU-biljetten, hetgeen alleen mogelijk is doordat bij de PMU anoniem wordt gewed en de wedder dus niet kan worden geïdentificeerd. Zeturf voegt daar voorts aan toe dat deze techniek van witwassen van geld bekend is en wordt bevestigd door de activiteitenrapporten van „Tracfin", de Franse cel voor witwasbestrijding, die afhangt van de ministers van Economie, Financiën en Werkgelegenheid alsook van Begroting, Overheidsfinanciën en Openbaar Ambt.

50 Het staat aan de verwijzende rechter na te gaan in hoeverre deze beweringen zijn bewezen en of een eventuele tolerantie tegenover deze gedragingen verenigbaar is met het nastreven van een hoog beschermingsniveau.

51 Wat de derde door de Franse regering subsidiair aangevoerde doelstelling van de regeling in het hoofdgeding betreft, dient te worden vastgesteld dat de plattelandsontwikkeling als omschreven door deze regering in het hoofdgeding kan worden gelijkgesteld met de financiering van onbaatzuchtige activiteiten of van algemeen belang in de context die leidde tot het arrest van 24 maart 1994, Schindler (C-275/92, Jurispr. blz. I-1039).

52 Dienaangaande preciseerde het Hof meermaals dat hoewel het niet onbelangrijk is dat de afhouding op de opbrengsten uit legale kansspelen significant kan bijdragen tot de financiering van dergelijke activiteiten, een dergelijk motief slechts een bijkomend gunstig gevolg en niet de werkelijke rechtvaardiging van het ingevoerde restrictieve beleid kan vormen (zie in die zin arrest Schindler, reeds aangehaald, punt 60, en arrest van 21 oktober 1999, Zenatti, C-67/98, Jurispr. blz. I-7289, punt 36). Volgens vaste rechtspraak behoren economische motieven namelijk niet tot de in de artikelen 45 EG en 46 EG opgesomde gronden en vormen zij geen dwingende reden van algemeen belang die kan worden ingeroepen ter rechtvaardiging van een beperking van de vrijheid van vestiging of van het vrij verrichten van diensten (zie in die zin arresten van 6 november 2003, Gambelli e.a., C-243/01, Jurispr. blz. I-13031, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 6 oktober 2009, Commissie/Spanje, C-153/08, Jurispr. blz. I-9735, punt 43).

53 A fortiori volgt daaruit dat een dergelijk doel de invoering van een zo restrictieve maatregel als een monopolie niet kan rechtvaardigen. De subsidiaire doelstelling volgens welke de invoering van een monopolie op het gebied van de paardenweddenschappen buiten de renbaan ertoe strekt bij te dragen aan de plattelandsontwikkeling, kan dus geen rechtvaardiging van de door de nationale regeling in het hoofdgeding ingevoerde belemmering van het vrij verrichten van diensten vormen.

54 Voorts dient te worden vastgesteld dat artikel 4, lid 2, van richtlijn 90/428, anders dan de Franse regering stelt, noch stilzwijgend noch uitdrukkelijk toestaat de opbrengsten van de paardenweddenschappen te gebruiken voor het behoud, de ontwikkeling en de verbetering van de paardenfokkerij. Deze richtlijn heeft niet tot doel de kansspelen bij paardenrennen te regelen. Zij strekt alleen tot opheffing van elke

ongelijke behandeling tussen paarden die zijn geregistreerd in een lidstaat en paarden van oorsprong uit een andere lidstaat dan die waarin zij aan wedstrijden deelnemen. Deze wedstrijden worden gedefinieerd in artikel 2, tweede alinea, van deze richtlijn, waarnaar de artikelen 3 en 4 ervan verwijzen. De in dit artikel 4 aan lidstaten gegeven mogelijkheid om een percentage van de prijzen of winsten uit deze wedstrijden voor te behouden verwijst uitdrukkelijk naar de in dit artikel 3 bedoelde verplichtingen. De met deze paarden verkregen prijzen en winsten zijn dus aan de orde in artikel 4, lid 2, van deze richtlijn en niet de opbrengsten van de naar aanleiding van deze wedstrijden georganiseerde paardenweddenschappen.

— Controle op de activiteiten van de PMU

55 Zoals de PMU alsook de Franse en de Portugese regering opmerkten, lijken de door de verwijzende rechter verstrekte en in de punten 19 tot en met 22 van het onderhavige arrest samengevatte gegevens, met name inzake de samenstelling van de raad van bestuur van de PMU, de controle en het toezicht op de paardenrennen en de totalisatorweddenschappen door de twee ministeries enerzijds alsook de modaliteiten van en de soorten door de PMU aangeboden weddenschappen anderzijds er onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter op te wijzen dat het stelsel van controle op de weddenschappen in het hoofdgeding overeenkomt met die welke hebben geleid tot het arrest van 21 september 1999, Läärä e.a. (C-124/97, Jurispr. blz. I-6067), en het arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, reeds aangehaald.

56 Indien zulks het geval is, lijkt de staat de organisatie van paardenweddenschappen van bijzonder nabij te controleren. De staat controleert namelijk rechtstreeks de werking van de enige marktdeelnemer, de organisatie van de evenementen waarop wordt gewed, de soorten legale weddenschappen en de verkoopkanalen ervan, waaronder de verhouding van de prijzen tegenover de inzetten alsook het verloop van en het toezicht op de gereglementeerde activiteiten. Dat kan de verwijzende rechter er dus in beginsel toe brengen de regeling in het hoofdgeding geschikt te verklaren om het doel

van bestrijding van aan kansspelen verbonden criminele en frauduleuze activiteiten en van bescherming van de maatschappelijke orde gelet op de gevolgen van kansspelen voor particulieren en de maatschappij te garanderen.

57 Evenwel dient er in deze context aan te worden herinnerd dat een nationale wetgeving slechts geschikt is om de verwezenlijking van het betrokken doel te waarborgen, wanneer de verwezenlijking ervan coherent en systematisch wordt nagestreefd (arrest van 10 maart 2009, Hartlauer, C-169/07, Jurispr. blz. I-1721, punt 55).

58 Dienaangaande heeft het Hof reeds geoordeeld dat een zo beperkende maatregel als de invoering van een monopolie 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 (arrest Stoß e.a., reeds aangehaald, punt 83).

59 Er kan namelijk van worden uitgegaan dat er een bepaald belangenconflict in hoofde van elke marktdeelnemer is, ook wanneer hij een overheidsorgaan of liefdadigheidsinstelling is, tussen de noodzaak zijn inkomsten te verhogen en het doel de speelgelegenheden te verminderen. Een openbare marktdeelnemer of een marktdeelnemer zonder winstoogmerk kan zoals elke particuliere marktdeelnemer geneigd zijn om zijn opbrengsten te vermeerderen en de kansspelmarkt te ontwikkelen in strijd met het doel om de speelgelegenheden te verminderen.

60 Dat is in het bijzonder het geval wanneer de verkregen opbrengsten zijn bestemd voor als van algemeen belang erkende doelstellingen, waarbij de marktdeelnemer ertoe wordt aangezet de opbrengsten uit kansspelen te verhogen om dergelijke doelstellingen beter te verwezenlijken. De bestemming van de opbrengsten daarvoor kan overigens leiden tot een situatie waarin het moeilijk is af te zien van de opbrengsten uit kansspelen waarbij de natuurlijke neiging is het aanbod van kansspelen te verhogen en nieuwe spelers aan te trekken.

61 Deze overwegingen gelden des te meer in omstandigheden waarin de enige marktdeelnemer zoals in het hoofdgeding exclusieve rechten heeft tegelijk voor de organisatie van de paardenrennen en van de weddenschappen op deze wedrennen. Deze marktdeelnemer bevindt zich dan in een bevoorrechte situatie om in voorkomend geval de weddenschapsactiviteiten te verhogen door vermenigvuldiging van het aantal evenementen waarop kan worden gewed.

62 Het staat bijgevolg aan de verwijzende rechter om op grond met name van de ontwikkeling van de markt van kansspelen in Frankrijk na te gaan of het overheidstoezicht waaraan de activiteiten van de PMU in beginsel zijn onderworpen, daadwerkelijk wordt uitgeoefend om de door het ingevoerde systeem van exclusiviteit ten gunste van de PMU nagestreefde doelstellingen coherent en systematisch te bereiken (zie in die zin arrest van 3 juni 2010, Ladbrokes Betting & Gaming en Ladbrokes International, C-258/08, Jurispr. blz. I-4757, punt 37).

63 Dienaangaande dient te worden opgemerkt dat het door het tweede deel van de eerste vraag van de verwijzende rechter meer specifiek benadrukte aspect inzake het handelsbeleid van de PMU in deze context een bepaalde relevantie heeft voor de beoordeling van de wijze waarop deze doelstellingen worden nagestreefd.

Nastreven van dynamisch handelsbeleid

64 Het tweede deel van de eerste vraag betreft de mate waarin het nastreven van een dynamisch handelsbeleid door een marktdeelnemer die een exclusief recht voor de organisatie van kansspelen geniet, als verenigbaar met de vereisten van artikel 49 EG kan worden beschouwd.

65 Blijkens het prejudiciële verzoek en de bij het Hof ingediende opmerkingen zijn verschillende elementen kenmerkend voor het dynamisch handelsbeleid waarnaar de verwijzende rechter verwijst. Met name staat vast dat de PMU aanhoudend en steeds meer reclame voor zijn producten ook via internet maakt alsook het aantal verkooppunten voor weddenschappen en de aan de spelers aangeboden producten verhoogt. Voorts strekt de handelsstrategie van de PMU tot het aantrekken van een nieuw publiek tot de aangeboden spelen.

66 In deze context dient van meet af aan eraan te worden herinnerd dat de autoriteiten van een lidstaat, voor zover zij de consumenten aansporen en aanmoedigen om deel te nemen aan kansspelen opdat de schatkist er financieel beter van zou worden, zich ter rechtvaardiging van de belemmeringen van het vrij verrichten van diensten niet kunnen beroepen op de maatschappelijke orde die met de beperking van de speelgelegenheden gediend is (arrest Gambelli e.a., reeds aangehaald, punt 69)

67 Het Hof heeft evenwel geoordeeld dat een beleid dat gericht is op een gecontroleerde expansie van de kansspelactiviteiten 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 gereglementeerde activiteiten. Een dergelijk beleid kan namelijk tegelijk stroken zowel met het doel om de exploitatie van kansspelactiviteiten voor criminele of frauduleuze doeleinden te voorkomen als met het doel aansporingen tot geldverspilling voor kansspelen te voorkomen en gokverslaving te bestrijden door de consumenten te richten op het aanbod van de houder van het openbare monopolie, dat vrij van criminele factoren wordt geacht en ontworpen is om de consumenten tegen geldverkwisting en gokverslaving te beschermen (arrest Stoß e.a., reeds aangehaald, punten 101 en 102).

68 Om het doel te bereiken de kansspelen in controleerbare circuits te kanaliseren moeten de marktdeelnemers met een vergunning een betrouwbaar, maar tegelijkertijd aantrekkelijk, alternatief bieden voor de niet-gereglementeerde activiteiten, hetgeen op zich een aanbod van een breed scala aan spelen, reclame van bepaalde omvang

en gebruikmaking van nieuwe distributietechnieken kan impliceren (zie arrest van 6 maart 2007, Placanica e.a, C-338/04, C-359/04 en C-360/04, Jurispr. blz. I-1891, punt 55, en arrest Stoß e.a., reeds aangehaald, punt 101).

69 Het staat concreet aan de verwijzende rechter om, gelet op de omstandigheden van het geding dat bij hem aanhangig is, te beoordelen of het handelsbeleid van de PMU, zowel wat de omvang van de reclame als het lanceren van nieuwe spelen betreft, past binnen het kader van een gecontroleerd expansiebeleid in de kansspelsector, dat er daadwerkelijk op is gericht de speellust in het legale circuit te leiden (arrest Ladbrokes Betting & Gaming en Ladbrokes International, reeds aangehaald, punt 37).

70 Bij deze beoordeling staat het aan de verwijzende rechter na te gaan met name of enerzijds de aan kansspelen verbonden criminele en frauduleuze activiteiten en anderzijds de gokverslaving ten tijde van de feiten in het hoofdgeding in Frankrijk een probleem konden vormen en of een expansie van de legale en gereglementeerde activiteiten dit probleem kon verhelpen (arrest Ladbrokes Betting & Gaming en Ladbrokes International, reeds aangehaald, punt 29). Het Hof stelde met name vast 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 (arrest Stoß e.a., reeds aangehaald, punt 71). Dienaangaande stelde de Commissie dat de nationale autoriteiten anders dan het geval was in de zaken die hebben geleid tot de reeds aangehaalde arresten Placanica e.a. en Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin, niet hadden aangetoond dat werkelijk sprake was van een zwarte markt van paardenweddenschappen.

71 De eventueel door de houder van een openbaar monopolie gevoerde reclame moet hoe dan ook gematigd blijven en strikt beperkt zijn tot wat nodig is om de consument aldus te leiden in de richting van de gecontroleerde 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 (arrest Stoß e.a., punt 103).

72 Gelet op al deze overwegingen dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 49 EG aldus moet worden uitgelegd:

a) een lidstaat die een bijzonder hoog beschermingsniveau voor de consumenten in de sector kansspelen wil garanderen, kan op goede gronden van mening zijn dat alleen de verlening van uitsluitende rechten aan één enkele organisatie die onder nauw overheidstoezicht staat, een doeltreffend middel is om de gevaren van deze sector te beheersen en het doel na te streven aansporing tot geldverkwisting door gokken te voorkomen en gokverslaving afdoende te bestrijden;

b) het staat dus aan de verwijzende rechter om na te gaan of:

— de nationale autoriteiten ten tijde van de feiten in het hoofdgeding werkelijk een dergelijk bijzonder hoog beschermingsniveau beoogden te verzekeren en of gelet op het nagestreefde beschermingsniveau de invoering van een monopolie daadwerkelijk als noodzakelijk kon worden beschouwd, en

— het overheidstoezicht waaraan de activiteiten van de organisatie die exclusieve rechten geniet, in beginsel zijn onderworpen, daadwerkelijk wordt uitgeoefend om de aan deze organisatie gegeven doelstellingen coherent en systematisch te bereiken;

c) wil een nationale regeling die een monopolie inzake kansspelen invoert, stroken met de doelstellingen van misdaadbestrijding en vermindering van de speelgelegenheden, dient zij:

— uit te gaan van de vaststelling dat aan kansspelen verbonden criminele en frauduleuze activiteiten en gokverslaving een probleem vormen op het grondgebied van de betrokken lidstaat dat door een expansie van de legale en gereglementeerde activiteiten kan worden verholpen,

— slechts gematigde reclame toe te staan die strikt beperkt is tot hetgeen nodig is om de consument te leiden in de richting van de gecontroleerde circuits van kansspelen.

Tweede vraag

73 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen hoe de omvang van de aantasting van het vrij verrichten van diensten dient te worden beoordeeld door een stelsel waarbij de exclusiviteitsregeling voor de organisatie van paardenweddenschappen een enkele marktdeelnemer ten goede komt, en met name of de markt van de paardenweddenschappen online kan worden beschouwd als verschillend van de sector van deze weddenschappen in zijn geheel.

74 Om te beginnen dient te worden vastgesteld dat elke beperking inzake het aanbod van kansspelen via internet meer de marktdeelnemers hindert die zijn gevestigd buiten de betrokken lidstaat waar de dienst wordt ontvangen; deze marktdeelnemers hebben dan immers vergeleken met de in deze lidstaat gevestigde marktdeelnemers geen toegang tot een bijzonder doeltreffend middel voor het in de handel brengen,

dat directe toegang tot deze markt geeft (zie in die zin arresten van 11 december 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Jurispr. blz. I-14887, punt 74, en 2 december 2010, Ker-Optika, C-108/09, Jurispr. blz. I-12213, punt 54).

75 Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof dat internet een eenvoudig kanaal van aanbod van kansspelen vormt (arrest van 8 september 2010, Carmen Media Group, C-46/08, Jurispr. blz. I-8149, punt 100).

76 Aangezien de doelstellingen van de nationale regeling in het hoofdgeding vooral strekken tot bescherming van de consumenten van kansspelen en meer specifiek tot bescherming tegen fraude door de marktdeelnemers alsook tegen aansporing tot geldverkwisting voor kansspelen en tegen gokverslaving, is het in zekere mate relevant te overwegen in hoeverre de consument de verschillende verkoopkanalen als onderling substitueerbaar beschouwt. Voor zover bijvoorbeeld zou vaststaan dat de consument het afsluiten van een bepaalde weddenschap op paardenrennen via internet beschouwt als een substituut voor het afsluiten van dezelfde weddenschap via de traditionele kanalen, pleit dit voor een algehele en niet een afzonderlijke beoordeling voor elk verkoopkanaal van de sector.

77 De markt van de paardenweddenschappen moet dus in beginsel in zijn geheel worden beschouwd ongeacht de vraag of de betrokken weddenschappen via traditionele kanalen op fysieke locaties of via internet worden aangeboden en een beperking van de activiteit van inzameling van weddenschappen ongeacht de drager waarop zij wordt verricht, dient te worden onderzocht.

78 Het Hof heeft evenwel reeds gewezen op bepaalde bijzondere kenmerken van het aanbieden van kansspelen via internet (zie reeds aangehaalde arresten Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, punt 72, alsook Carmen Media Group, punt 101).

79 Het Hof heeft met name opgemerkt dat via internet toegankelijke kansspelen andere en ernstigere risico's op eventuele fraude door de marktdeelnemers jegens de consumenten meebrengen dan op de traditionele markten aangeboden kansspelen, omdat er geen direct contact is tussen de consumenten en de marktdeelnemer (reeds aangehaalde arresten Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, punt 70, en Carmen Media Group, punt 102).

80 Het Hof heeft voorts opgemerkt dat de specifieke kenmerken van het aanbieden van kansspelen via internet zo ook andere en ernstigere risico's voor de bescherming van de consument — in het bijzonder van minderjarigen en personen met een bijzondere goklust of personen die een dergelijke lust kunnen ontwikkelen — kunnen meebrengen dan op de traditionele markten aangeboden kansspelen. Naast het reeds genoemde feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan, zoals deze door vaste rechtspraak in het licht zijn gesteld, in de hand werken (arrest Carmen Media Group, reeds aangehaald, punt 103).

81 Er zal dus rekening dienen te worden gehouden met alle substitueerbare verkoopkanalen, tenzij het gebruik van internet tot gevolg heeft de aan kansspelen verbonden gevaren meer te verergeren dan de bestaande gevaren wat de via de traditionele kanalen in de handel gebrachte spelen betreft.

82 In het geval van een nationale regeling als die welke tot het prejudiciële verzoek leidde, die gelijkelijk van toepassing is op het aanbod van weddenschappen online en op dat via traditionele kanalen en waarover de nationale wetgever niet heeft beschouwd

dat het noodzakelijk was een onderscheid te maken tussen de verschillende verkoopkanalen, zal de aantasting van het vrij verrichten van diensten uit het oogpunt van de beperkingen voor de betrokken sector in zijn geheel dienen te worden beoordeeld.

83 De tweede vraag dient dus aldus te worden beantwoord dat voor de beoordeling van de aantasting van het vrij verrichten van diensten door een stelsel dat een exclusiviteitsregeling voor de organisatie van paardenweddenschappen invoert, het aan de nationale rechter staat rekening te houden met alle substitueerbare kanalen voor het in de handel brengen van deze weddenschappen, tenzij het gebruik van internet tot gevolg heeft de betrokken aan kansspelen verbonden gevaren meer te verergeren dan de bestaande gevaren wat de via traditionele kanalen in de handel gebrachte spelen betreft. In het geval van een nationale regeling die gelijkelijk van toepassing is op het aanbod van weddenschappen online en op dat via traditionele kanalen, dient de aantasting van het vrij verrichten van diensten uit het oogpunt van de beperkingen voor de betrokken sector in zijn geheel te worden beoordeeld.

Kosten

84 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 (Achtste kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 49 EG moet aldus worden uitgelegd:

a) een lidstaat die een bijzonder hoog beschermingsniveau voor de consumenten in de sector kansspelen wil garanderen, kan op goede gronden van mening zijn dat alleen de verlening van uitsluitende rechten aan één enkele organisatie die onder nauw overheidstoezicht staat, een doeltreffend middel is om de gevaren van deze sector te beheersen en het doel na te streven aansporing tot geldverkwisting door gokken te voorkomen en gokverslaving afdoende te bestrijden;

b) het staat dus aan de verwijzende rechter om na te gaan of:

— de nationale autoriteiten ten tijde van de feiten in het hoofdgeding werkelijk een dergelijk bijzonder hoog beschermingsniveau beoogden te verzekeren en of gelet op het nagestreefde beschermingsniveau de invoering van een monopolie daadwerkelijk als noodzakelijk kon worden beschouwd, en

— het overheidstoezicht waaraan de activiteiten van de organisatie die exclusieve rechten geniet, in beginsel zijn onderworpen, daadwerkelijk wordt uitgeoefend om de aan deze organisatie gegeven doelstellingen coherent en systematisch te bereiken;

c) wil een nationale regeling die een monopolie inzake kansspelen invoert, stroken met de doelstellingen van misdaadbestrijding en vermindering van de speelgelegenheden, dient zij:

— uit te gaan van de vaststelling dat aan kansspelen verbonden criminele en frauduleuze activiteiten en gokverslaving een probleem vormen op het grondgebied van de betrokken lidstaat dat door een expansie van de legale en gereglementeerde activiteiten kon worden verholpen;

— slechts gematigde reclame toe te staan die strikt beperkt is tot hetgeen nodig is om de consument te leiden in de richting van de gecontroleerde circuits van kansspelen.

2) Voor de beoordeling van de aantasting van het vrij verrichten van diensten door een stelsel dat een exclusiviteitsregeling voor de organisatie van paardenweddenschappen invoert, staat het aan de nationale rechter rekening te houden met alle substitueerbare kanalen voor het in de handel brengen van deze weddenschappen, tenzij het gebruik van internet tot gevolg heeft de betrokken aan kansspelen verbonden gevaren meer te verergeren dan de bestaande gevaren wat de via traditionele kanalen in de handel gebrachte spelen betreft. In het geval van een nationale regeling die gelijkelijk van toepassing is op het aanbod van weddenschappen online en op dat via traditionele kanalen, dient de aantasting van het vrij verrichten van diensten uit het oogpunt van de beperkingen voor de betrokken sector in zijn geheel te worden beoordeeld.

ondertekeningen