ARREST VAN HET HOF

6 november 2003 *

In zaak C-243/01,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Tribunale di Ascoli Piceno (Italië), in de aldaar dienende strafzaak tegen

Piergiorgio Gambelli e.a.,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 43 EG en 49 EG,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans en J. N. Cunha Rodrigues, kamerpresidenten, D. A. O. Edward (rapporteur), R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric en S. von Bahr, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber,
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

* Procestaal: Italiaans.

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— P. Gambelli e.a., vertegenwoordigd door D. Agnello, avvocato,

— G. Garrisi, vertegenwoordigd door R. A. Jacchia, A. Terranova en I. Picciano, avvocati,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door F. van de Craen als gemachtigde, bijgestaan door P. Vlaemminck, advocaat,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door M. Apessos en D. Tsagkaraki als gemachtigden,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door L. Fraguas Gadea als gemachtigde,

— de Luxemburgse regering, vertegenwoordigd door N. Mackel als gemachtigde,

— de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Fernandes en A. Barros als gemachtigden,

— de Finse regering, vertegenwoordigd door E. Bygglin als gemachtigde,

— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door B. Hernqvist als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Aresu en M. Patakia als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van P. Gambelli e.a., vertegenwoordigd door D. Agnello; G. Garrisi, vertegenwoordigd door R. A. Jacchia en A. Terranova; de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door A. Cingolo, avvocato dello Stato; de Belgische regering, vertegenwoordigd door P. Vlaemminck; de Griekse regering, vertegenwoordigd door M. Apessos; de Spaanse regering, vertegenwoordigd door L. Fraguas Gadea; de Franse regering, vertegenwoordigd door P. Boussaroque als gemachtigde; de Portugese regering, vertegenwoordigd door A. Barros; de Finse regering, vertegenwoordigd door E. Bygglin, en de Commissie, vertegenwoordigd door A. Aresu en M. Patakia, ter terechtzitting van 22 oktober 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 maart 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 30 maart 2001, ingekomen bij het Hof op 22 juni daaraanvolgend, heeft het Tribunale di Ascoli Piceno krachtens artikel 234 EG een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van de artikelen 43 EG en 49 EG.

2 Deze vraag is gerezen in een strafzaak tegen P. Gambelli en 137 andere personen (hierna: „Gambelli e.a.") die ervan worden verdacht onrechtmatig clandestiene weddenschappen te hebben georganiseerd en eigenaar te zijn van centra voor de inzameling en de verzending van gegevens betreffende weddenschappen, hetgeen gelijkstaat met het misdrijf van fraude ten nadele van de staat.

Het rechtskader

De communautaire regeling

3 Artikel 43 EG luidt als volgt:

„In het kader van de volgende bepalingen zijn beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere

lidstaat verboden. Dit verbod heeft eveneens betrekking op beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de onderdanen van een lidstaat die op het grondgebied van een lidstaat zijn gevestigd.

De vrijheid van vestiging omvat, behoudens de bepalingen van het hoofdstuk betreffende het kapitaal, de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan alsmede de oprichting en het beheer van ondernemingen, en met name van vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 48, overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld."

4 Artikel 48, eerste alinea, EG bepaalt dat „[d]e vennootschappen welke in overeenstemming met de wetgeving van een lidstaat zijn opgericht en welke hun statutaire zetel, hun hoofdbestuur of hun hoofdvestiging binnen de Gemeenschap hebben, worden [...] gelijkgesteld met de natuurlijke personen die onderdaan zijn van de lidstaten".

5 Artikel 46, lid 1, EG bepaalt dat „[d]e voorschriften van dit hoofdstuk en de maatregelen uit hoofde daarvan genomen [...] niet af[doen] aan de toepasselijkheid van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen waarbij een bijzondere regeling is vastgesteld voor vreemdelingen welke bepalingen uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid gerechtvaardigd zijn".

6 Artikel 49, eerste alinea, EG bepaalt dat „[i]n het kader van de volgende bepalingen [...] de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap verboden [zijn] ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een ander land van de Gemeenschap zijn gevestigd dan dat, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht".

De nationale regeling

7 Overeenkomstig artikel 88 van Regio Decreto (koninklijk besluit) nr. 773, met als opschrift „Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza" (gecoördineerde tekst van de wetten inzake openbare veiligheid), van 18 juni 1931 (GURI nr. 146, van 26 juni 1931; hierna: „regio decreto"), kan voor het inzamelen van weddenschappen geen vergunning worden verleend, met uitzondering van het inzamelen van weddenschappen met betrekking tot paardenrennen, regatta's, balspelen en andere soortgelijke competities wanneer dit een noodzakelijke voorwaarde voor het nuttig verloop van de competitie is.

8 Volgens de Legge Finanziaria (financiewet) nr. 388 van 23 december 2000 (gewoon supplement bij GURI van 29 december 2000; hierna: „wet nr. 388/00") wordt een vergunning om weddenschappen te exploiteren uitsluitend verleend aan concessiehouders of aan wie hiervoor toestemming heeft gekregen van een ministerie of een andere instelling waaraan bij wet de mogelijkheid tot het organiseren of exploiteren van weddenschappen is voorbehouden. De weddenschappen kunnen betrekking hebben op de uitslag van sportevenementen die onder toezicht staan van het Comitato olimpico nazionale italiano (Italiaans nationaal olympisch comité; hierna: „CONI") of van daarvan afhangende organisaties, dan wel op de uitslag van paardenrennen die via de Unione nazionale per l'incremento delle razze equine (Nationale vereniging voor de verbetering van paardenrassen; hierna: „UNIRE") zijn georganiseerd.

9 De artikelen 4, 4 bis en 4 ter van Legge (wet) nr. 401, met als opschrift „Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive" (optreden inzake kansspelen en clandestiene weddenschappen en bescherming van het goede verloop van de sport-

competities), van 13 december 1989 (*GURI* nr. 294, van 18 december 1989), zoals gewijzigd bij wet nr. 388/00 (hierna: „wet nr. 401/89"), waarvan artikel 37, lid 5, de artikelen 4 bis en 4 ter in wet nr. 401/89 invoegde, luiden als volgt:

„Onrechtmatige deelneming aan de organisatie van kansspelen of weddenschappen

Artikel 4

1. Eenieder die onrechtmatig deelneemt aan de organisatie van bij wet aan de staat of aan andere organen met een concessie voorbehouden loterijen, weddenschappen of kansspelen, wordt bestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar. Met dezelfde straf kan worden bestraft eenieder die weddenschappen of kansspelen organiseert die betrekking hebben op sportevenementen die door het CONI en de onder diens toezicht geplaatste organen of door de UNIRE worden beheerd. Eenieder die onrechtmatig deelneemt aan de openbare organisatie van weddenschappen met betrekking tot andere competities van mens of dier of met betrekking tot behendigheidsspelletjes, wordt bestraft met een gevangenisstraf van drie maanden tot een jaar en een boete van ten minste een miljoen lire.

2. Eenieder die reclame maakt voor gokspelletjes, kansspelen of weddenschappen die overeenkomstig het bepaalde in het eerste lid worden georganiseerd, zonder evenwel mededader van een van de aldaar genoemde misdrijven te zijn, wordt bestraft met een gevangenisstraf van maximaal drie maanden en een boete van honderdduizend tot een miljoen lire.

3. Eenieder die deelneemt aan de gokspelletjes, kansspelen of weddenschappen die overeenkomstig het bepaalde in het eerste lid worden georganiseerd, zonder evenwel mededader van een van de aldaar genoemde misdrijven te zijn, wordt bestraft met een gevangenisstraf van maximaal drie maanden of een boete van honderdduizend tot een miljoen lire.

[...]

Artikel 4 *bis*

De straffen waarin het onderhavige artikel voorziet, zijn van toepassing op eenieder die zonder concessie, toestemming of vergunning in de zin van artikel 88 van het [regio decreto] in Italië een activiteit uitoefent met het oog op het aannemen, het inzamelen, of in elk geval het op enigerlei wijze bevorderen van het aannemen of inzamelen, ook per telefoon of via computertelecommunicatie, van enig soort weddenschap die door iemand in Italië of in het buitenland wordt aanvaard.

Artikel 4 *ter*

[...] de straffen waarin het onderhavige artikel voorziet, zijn van toepassing op eenieder die per telefoon of via computertelecommunicatie lottoformulieren, totoformulieren of weddenschappen inzamelt of registreert zonder een vergunning te hebben om deze middelen daartoe te gebruiken."

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

10 Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat het Openbaar Ministerie en de giudice per le indagini preliminari (onderzoeksrechter) bij het Tribunale di Fermo (Italië) het bestaan hebben vastgesteld van een wijdverbreide en vertakte organisatie van Italiaanse agentschappen die via internet verbonden zijn met de te Liverpool (Verenigd Koninkrijk) gevestigde bookmaker Stanley International Betting Ltd (hierna: „Stanley"), waartoe de verdachten in het hoofdgeding, Gambelli e.a., behoren. Hun wordt ten laste gelegd dat zij op het Italiaanse grondgebied met een buitenlandse bookmaker hebben samengewerkt bij het aannemen van wed-

denschappen, hetgeen normaal bij wet aan de staat is voorbehouden, en daardoor wet nr. 401/89 hebben overtreden.

11 Deze praktijken, die in strijd zijn met het aan het CONI verleende monopolie inzake sportweddenschappen en het in artikel 4 van wet nr. 401/89 bedoelde misdrijf opleveren, verlopen als volgt: mededeling door de gokker aan de verantwoordelijke van het Italiaanse agentschap van de wedstrijden waarop hij weddenschappen wenst af te sluiten, en van het ingezette bedrag; verzending door dit agentschap via internet van de aanvraag aan de bookmaker met vermelding van de betrokken nationale voetbalwedstrijden en van de inzet; bevestiging door de bookmaker via internet in real time van de aanvaarding van de weddenschap; mededeling door het Italiaanse agentschap van deze aanvaarding aan de gokker en betaling van het verschuldigde bedrag door de gokker aan het agentschap; dit bedrag wordt vervolgens aan de bookmaker overgemaakt op een in het buitenland speciaal daartoe geopende rekening.

12 Stanley is een in het Verenigd Koninkrijk ingeschreven kapitaalvennootschap naar Brits recht die werkzaam is als bookmaker op basis van een door de stad Liverpool krachtens de Betting, Gaming and Lotteries Act verleende vergunning. Zij heeft een vergunning om haar activiteit zowel in het Verenigd Koninkrijk als in het buitenland uit te oefenen. Zij organiseert en beheert de weddenschappen op basis van een Britse vergunning, waarbij zij de evenementen en de notering bepaalt en het economisch risico draagt. Stanley keert de winst uit en betaalt de verschillende in het Verenigd Koninkrijk verschuldigde belastingen, naast de loonbelasting en andere. Op de regelmatigheid van haar activiteiten wordt streng toegezien door een privaat auditbedrijf alsmede door de Inland Revenue (binnenlandse belastingdienst) en de Customs & Excise (dienst BTW en douane).

13 Stanley biedt het Europese publiek een brede waaier van weddenschappen tegen vaste notering aan met betrekking tot nationale, Europese of mondiale sportevenementen. Particulieren kunnen vanuit hun eigen woning met verschillende hulpmiddelen, zoals internet, telefax of telefoon, aan de door haar georganiseerde en geëxploiteerde weddenschappen deelnemen.

14 De onderneming Stanley is in Italië aanwezig via commerciële overeenkomsten met Italiaanse marktdeelnemers of tussenpersonen betreffende de oprichting van centra voor datatransmissie. Deze centra stellen computertelecommunicatiemiddelen ter beschikking van de gebruikers, verzamelen en registreren de gokintenties en zenden deze toe aan Stanley.

15 Verdachten in het hoofdgeding zijn bij de Camera di Commercio (kamer van koophandel) ingeschreven als eigenaars van ondernemingen die centra voor datatransmissie exploiteren en hebben een toestemming van het Ministero delle Poste e delle Comunicazioni (ministerie van Posterijen en Verkeer) om datatransmissie te verrichten.

16 De onderzoeksrechter bij het Tribunale di Fermo heeft een voorlopigbeslagbeschikking gegeven en in de agentschappen, de woningen en de voertuigen van de verdachten werden huiszoekingen en controles verricht. Verdachte G. Garrisi, die lid is van de raad van bestuur van Stanley, is in voorlopige hechtenis genomen.

17 Tegen de beschikkingen waarbij hun centra voor datatransmissie onder sekwester werden gesteld, hebben verdachten in het hoofdgeding een beroep ingesteld bij het Tribunale di Ascoli Piceno.

18 Het Tribunale di Ascoli Piceno verwijst naar de rechtspraak van het Hof en met name naar het arrest van 21 oktober 1999, Zenatti (C-67/98, Jurispr. blz. I-7289). Het Tribunale is evenwel van mening dat de vragen die in de onderhavige zaak rijzen, niet volledig overeenstemmen met de door het Hof in dat arrest Zenatti onderzochte feiten. Volgens het Tribunale vergen de recente wijzigingen van wet nr. 401/89 een nieuw onderzoek van de kwestie door het Hof.

19 In dit verband verwijst het Tribunale di Ascoli Piceno naar de parlementaire stukken met betrekking tot wet nr. 388/00, waaruit blijkt dat de door deze wet in wet nr. 401/89 ingevoegde beperkingen vooral waren ingegeven door de noodzaak de „Totoricevitori sportivi" (totobureaus), een categorie van privébedrijven, te beschermen. Deze rechterlijke instantie ontwaart achter deze beperkingen geen overweging van openbare orde die een beperking van de door communautaire of grondwettelijke regels gegarandeerde rechten kan rechtvaardigen.

20 Zij wijst erop dat uit de aanvankelijke formulering van artikel 4 van wet nr. 401/89 kon worden afgeleid dat het inzamelen en verzenden van weddenschappen met betrekking tot buitenlandse sportevenementen geoorloofd was, en dat dit had geleid tot het ontstaan en de ontwikkeling van een groep marktdeelnemers die kapitaal hebben geïnvesteerd en een infrastructuur hebben opgericht in de sector van de gok- en kansspelen. Deze marktdeelnemers worden er plotseling mee geconfronteerd dat de rechtmatigheid van hun situatie op losse schroeven komt te staan ten gevolge van de bij wet 388/00 aan de regeling aangebrachte wijzigingen waarbij het — onder bedreiging met strafsancties — eenieder verboden wordt om zich zonder door de staat verleende concessie of vergunning waar dan ook bezig te houden met het inzamelen, het aannemen, het registreren en het verzenden van voorgestelde weddenschappen, met name met betrekking tot sportevenementen.

21 De verwijzende rechter vraagt zich af of het evenredigheidsbeginsel is nageleefd, gelet op, enerzijds, de strengheid van het onder strafbedreiging gestelde verbod, dat het legaal opgerichte ondernemingen of marktdeelnemers uit de Gemeenschap in de praktijk onmogelijk kan maken om in Italië economische activiteiten te verrichten in de sector van de gok- en kansspelen, en anderzijds, het gewicht van het beschermde nationale openbare belang waaraan de communautaire vrijheden worden opgeofferd.

22 Het Tribunale di Ascoli Piceno vraagt zich overigens af of het ter zake relevant is dat er een wijde kloof bestaat tussen een nationale regeling die de uitoefening van de activiteit van sportweddenschappen door buitenlandse ondernemingen uit de Gemeenschap sterk aan banden legt, en de door de Italiaanse staat op nationaal

vlak nagestreefde sterke uitbreiding van gok- en kansspelen met het doel, inkomsten te verwerven.

23 De verwijzende rechter merkt op dat het bij hem aanhangige geding enerzijds nationaalrechtelijke vragen doet rijzen over de verenigbaarheid van de wetswijzigingen van artikel 4 van wet nr. 401/89 met de Italiaanse grondwet, die het particulier economisch initiatief beschermt voor activiteiten die niet aan een fiscale heffing van de staat zijn onderworpen, en anderzijds vragen betreffende de verenigbaarheid van dat artikel met de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van grensoverschrijdende diensten. De vragen van nationaal recht heeft het Tribunale di Ascoli Piceno naar de Corte Costituzionale (Italië) verwezen.

24 Onder deze omstandigheden heeft het Tribunale di Ascoli Piceno de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Zijn nationale voorschriften zoals in de artikelen 4, leden 1 en volgende, 4 bis en 4 ter van de Italiaanse wet nr. 401 (zoals laatstelijk gewijzigd bij artikel 37, lid 5, van wet nr. 388 van 23 december 2000), op grond waarvan het eenieder die niet in het bezit is van de door het nationale recht vereiste concessies of vergunningen, — onder strafbedreiging — verboden is om waar dan ook activiteiten te verrichten op het gebied van het inzamelen, het aannemen, het registreren en doorgeven van voorgestelde weddenschappen op, met name, de uitslag van sportevenementen, onverenigbaar met de artikelen 43 en volgende en 49 en volgende EG-Verdrag, betreffende de vrije vestiging en het vrij verrichten van grensoverschrijdende diensten, en wat zijn de gevolgen daarvan voor de nationale rechtsorde?"

De prejudiciële vraag

Bij het Hof ingediende opmerkingen

25 Gambelli e.a. menen dat door Italiaanse burgers te verbieden zich met buitenlandse vennootschappen te verbinden teneinde weddenschappen te plaatsen en aldus de door die vennootschappen via internet aangeboden diensten af te nemen, door de Italiaanse tussenpersonen te verbieden de door Stanley beheerde weddenschappen aan te bieden, door Stanley te verhinderen zich via samenwerking met deze tussenpersonen in Italië te vestigen en op deze wijze zijn diensten in deze staat aan te bieden vanuit een andere lidstaat, kortom, door inzake gokspelen en weddenschappen een monopolie te creëren en te handhaven, de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke regeling zowel de vrijheid van vestiging als de vrijheid van dienstverrichting beperkt. Deze beperking kan niet worden gerechtvaardigd door de rechtspraak van het Hof in de arresten van 24 maart 1994, Schindler (C-275/92, Jurispr. blz. I-1039), 21 september 1999, Läärä e.a. (C-124/97, Jurispr. blz. I-6067), en Zenatti, reeds aangehaald, aangezien het Hof niet de gelegenheid heeft gehad, de bij wet nr. 388/00 ingevoegde wijzigingen van deze wettelijke regeling te onderzoeken, en de problematiek niet uit het oogpunt van de vrijheid van vestiging heeft onderzocht.

26 Verdachten in het hoofdgeding beklemtonen dienaangaande dat de Italiaanse staat geen samenhangend beleid om kansspelen te beperken of zelfs te doen verdwijnen voert in de zin van de reeds aangehaalde arresten Läärä e.a., punt 37, en Zenatti, punt 36. De door de nationale autoriteiten aangevoerde overwegingen van bescherming van de gokkers tegen fraudegevaar, bescherming van de openbare orde of vermindering van de gelegenheid tot gokken teneinde — zowel individueel als sociaal — schadelijke gevolgen van weddenschappen en de ermee gepaard gaande aansporing tot verspilling te vermijden, houden geen steek, aangezien deze staat het aanbod van gokspelen en weddenschappen doet toenemen en door het inzamelen van weddenschappen te vergemakkelijken de mensen zelfs aanzet om hieraan deel te nemen teneinde de fiscale inkomsten te vergroten. Het feit dat de organisatie van weddenschappen bij financiewetten wordt geregeld, reveleert de echte economische motieven van de nationale autoriteiten.

27 De Italiaanse wettelijke regeling beoogt tevens de concessiehouders van het nationale monopolie te beschermen. Zij maakt de toegang tot dit monopolie onmogelijk voor marktdeelnemers uit de andere lidstaten door in de aanbestedingen criteria inzake eigendomstructuur op te nemen waaraan niet kan worden voldaan door beursgenoteerde kapitaalvennootschappen, doch uitsluitend door natuurlijke personen, en door als voorwaarde te stellen dat de betrokkene bedrijfsruimten bezit en sinds lang concessiehouder is.

28 Verdachten in het hoofdgeding betogen dat moeilijk kan worden aanvaard dat een vennootschap als Stanley, die in het Verenigd Koninkrijk volledig legaal werkt en naar behoren wordt gecontroleerd, door de Italiaanse wettelijke regeling op dezelfde wijze wordt behandeld als een marktdeelnemer die zich met de organisatie van clandestiene gokspelen bezighoudt, terwijl het algemeen belang door de Britse wettelijke regeling wordt beschermd en de Italiaanse tussenpersonen die als bijkantoor of filiaal bij overeenkomst met deze vennootschap zijn verbonden, zijn ingeschreven bij de beroepsorganisatie van dienstverrichters en bij het ministerie van Posterijen en Verkeer, waarmee zij werken en dat hen aan periodieke controles en verificaties onderwerpt.

29 Deze situatie, die volgens verdachten in het hoofdgeding onder de vrijheid van vestiging valt, is in strijd met het beginsel van wederzijdse erkenning met betrekking tot sectoren waar nog geen sprake is van harmonisering. Deze situatie is tevens in strijd met het evenredigheidsbeginsel, temeer omdat een strafsanctie het uiterste middel is dat een lidstaat kan aanwenden wanneer andere maatregelen of middelen geen adequate bescherming van de te beschermen goederen kunnen verzekeren. De Italiaanse wettelijke regeling ontneemt de zich in Italië bevindende gokker evenwel niet alleen de mogelijkheid een beroep te doen op in andere lidstaten gevestigde bookmakers, zelfs via in Italië gevestigde tussenpersonen, doch stelt dit ook onder strafbedreiging.

30 De Italiaanse, de Belgische, de Griekse, de Spaanse, de Franse, de Luxemburgse, de Portugese, de Finse, en de Zweedse regering, alsmede de Commissie beroepen zich op de rechtspraak van het Hof, met name op de reeds aangehaalde arresten Schindler, Läärä e.a. en Zenatti.

31 De Italiaanse regering verwijst naar het reeds aangehaalde arrest Zenatti ter rechtvaardiging van de verenigbaarheid van wet nr. 401/89 met de communautaire regeling inzake het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van vestiging. Het door het Hof in het genoemde arrest onderzochte gegeven, te weten de administratieve vergunning om op het Italiaanse grondgebied weddenschappen aan te nemen en te beheren, en de in het hoofdgeding aan de orde zijnde kwestie, namelijk het bestaan van een strafrechtelijk gesanctioneerd verbod op het verrichten van deze activiteit door marktdeelnemers die niet behoren tot het staatsmonopoliestelsel inzake weddenschappen, streven hetzelfde doel na, namelijk het verbieden van deze activiteit en het beperken van de praktische gelegenheden tot gokken, behoudens in de bij de wet uitdrukkelijk bepaalde gevallen.

32 Volgens de Belgische regering zal een gemeenschappelijke markt voor gokspelen de consumenten tot meer verspilling aanzetten en belangrijke schadelijke gevolgen voor de samenleving hebben. Het beschermingsniveau van wet nr. 401/89 en het restrictieve stelsel van vergunningen kunnen de doelstellingen van algemeen belang verzekeren, te weten het beperken en strikt controleren van het gokaanbod, en zijn evenredig met deze doelstellingen, zonder een discriminatie op grond van nationaliteit in te houden.

33 De Griekse regering is van mening dat de organisatie van kansspelen en weddenschappen met betrekking tot sportevenementen onder toezicht van de staat moet blijven en in de vorm van een monopolie dient te gebeuren. De uitoefening van deze activiteit door private organisaties heeft onder meer rechtstreeks tot gevolg dat de maatschappelijke orde wordt ondermijnd, dat tot misdrijven wordt aangespoord en dat de gokkers en de consumenten in het algemeen worden uitgebuit.

34 De Spaanse regering betoogt dat zowel het verlenen van speciale of exclusieve rechten door middel van een strikt stelsel van vergunningen of concessies als het verbod op het openen van filialen van buitenlandse agentschappen teneinde de weddenschappen in andere lidstaten te verwerken verenigbaar zijn met het beleid van aanbodbeperking, voorzover deze maatregelen zijn genomen om de gelegenheden tot gokken en de bevordering van de vraag te verminderen.

35 De Franse regering betoogt dat de omstandigheid dat in het hoofdgeding de weddenschappen via computertelecommunicatie worden ingezameld, en de sportevenementen waarop de weddenschappen betrekking hebben, uitsluitend in Italië plaatsvinden — hetgeen niet het geval was in de zaak die tot het reeds aangehaalde arrest Zenatti heeft geleid — niet afdoen aan de rechtspraak van het Hof dat nationale wettelijke regelingen die de uitoefening van activiteiten in verband met kansspelen, loterijen en gokautomaten beperken, met het beginsel van het vrij verrichten van diensten verenigbaar zijn voorzover zij een doelstelling van algemeen belang nastreven, zoals het voorkomen van fraude of de bescherming van gokkers tegen zichzelf. De lidstaten hebben dus goede gronden om de activiteiten van aanbieders van weddenschappen op niet-discriminerende wijze te reglementeren, waarbij de intensiteit en de omvang van de beperkingen onder de beoordelingsvrijheid van de nationale autoriteiten vallen. Het staat derhalve aan de rechterlijke instanties van de lidstaten om te beoordelen of de nationale autoriteiten bij de keuze van de middelen, gelet op het beginsel van het vrij verrichten van diensten, het evenredigheidsbeginsel in acht hebben genomen.

36 Wat de vrijheid van vestiging betreft, meent de Franse regering dat de beperkingen van de activiteiten van de onafhankelijke Italiaanse vennootschappen die contractueel met Stanley verbonden zijn, geen afbreuk doen aan het recht van deze bookmaker om zich vrij in Italië te vestigen.

37 Volgens de Luxemburgse regering belemmert de Italiaanse wettelijke regeling het organiseren van weddenschappen in Italië, aangezien zij Stanley verbiedt, haar activiteiten op Italiaans grondgebied uit te oefenen, zij het rechtstreeks door het vrij verrichten van grensoverschrijdende diensten, zij het indirect door tussenkomst van Italiaanse agentschappen die via internet met haar zijn verbonden. Zij vormt tevens een belemmering van de vrijheid van vestiging. Deze belemmeringen zijn echter gerechtvaardigd aangezien zij doelstellingen van algemeen belang, zoals het beheersen en in goede banen leiden van de speelzucht, nastreven, voor deze doelstellingen geschikt en evenredig zijn, en geen discriminatie op grond van nationaliteit inhouden, nu Italiaanse en in het buitenland gevestigde instellingen dezelfde door het ministerie van Financiën verleende vergunning moeten hebben om activiteiten inzake de organisatie, het aannemen en het inzamelen van weddenschappen op Italiaans grondgebied te mogen uitoefenen.

38 De Portugese regering wijst erop dat de inzet van het hoofdgeding van belang is om zowel in Italië als in de andere lidstaten de exploitatie van loterijen op basis van een openbaar monopolie voort te zetten en om een voor de staten belangrijke bron van inkomsten te behouden, die de gedwongen inning van belastingen vervangt en dient ter financiering van het sociaal beleid en het beleid op het gebied van cultuur en sport. Met betrekking tot het gokken leidt de marktéconomie en de vrije mededinging volgens de Portugese regering tot een voor de maatschappelijke orde ongewenste herverdeling van de in het kader van deze activiteit ingezamelde bedragen, aangezien deze bedragen doorgaans wegvloeien van landen waar de totale inzet laag is, naar landen waar de inzet groter is en de winsten aantrekkelijker. De gokkers uit de kleine lidstaten zouden op deze wijze het sociaal beleid en het beleid op het gebied van cultuur en sport van de grote lidstaten financieren en in de kleinere lidstaten zou de vermindering van de ontvangsten uit kansspelen de regeringen dwingen het openbaar sociaal beleid en de andere sociale, sportieve en culturele activiteiten van de staat op een andere wijze te financieren, hetgeen in deze lidstaten een verhoging van de belastingen en in de grote staten een verlaging daarvan tot gevolg zou hebben. Bovendien zal de verdeling van de markt van staatsloterijen en -lotto's tussen drie of vier grote marktdeelnemers in de Europese Unie leiden tot structurele veranderingen in de netwerken voor de distributie van legaal door de staten geëxploiteerde kansspelen, hetgeen een enorme teloorgang van werkgelegenheid en verschillen in het werkloosheidsniveau tussen de verschillende lidstaten zal meebrengen.

39 De Finse regering voert met name het reeds aangehaalde arrest Läärä e.a. aan, waarin het Hof volgens deze regering heeft erkend dat de noodzakelijkheid en de evenredigheid van de door een lidstaat vastgestelde bepalingen slechts dienen te worden beoordeeld tegen de achtergrond van de door de nationale autoriteiten van deze lidstaat nagestreefde doelstellingen en van het beschermingsniveau dat deze autoriteiten willen verzekeren, zodat het aan de verwijzende rechter staat, na te gaan of, rekening houdend met de concrete toepassing ervan, de nationale wettelijke regeling het mogelijk maakt de doelstellingen te verwezenlijken die het bestaan van de regeling rechtvaardigen, en of de beperkingen evenredig zijn met deze doelstellingen, met dien verstande dat deze wettelijke regeling zonder onderscheid op alle marktdeelnemers moet worden toegepast, ongeacht of dezen uit Italië dan wel uit een andere lidstaat afkomstig zijn.

40 Volgens de Zweedse regering kan uit het feit dat de invoering van beperkingen van het vrij verrichten van diensten een fiscaal belang beoogt, niet worden geconcludeerd dat deze beperkingen in strijd zijn met het gemeenschapsrecht,

voorzover zij evenredig zijn en geen discriminatie tussen de marktdeelnemers in het leven roepen, hetgeen door de verwijzende rechter moet worden nagegaan. De bij wet nr. 388/00 aangebrachte wijzigingen aan de Italiaanse wettelijke regeling maken het mogelijk, te verhinderen dat een instelling waaraan een vergunning voor het inzamelen van weddenschappen in Italië is geweigerd, de regeling omzeilt door haar activiteit vanuit een andere lidstaat uit te oefenen, en verbieden buitenlandse instellingen die in hun eigen land weddenschappen organiseren, hun activiteit in Italië uit te oefenen. Zoals het Hof respectievelijk in de punten 36 en 34 van de reeds aangehaalde arresten Läärä e.a. en Zenatti heeft geoordeeld, mag de loutere omstandigheid dat een lidstaat heeft gekozen voor een beschermingsregeling die verschilt van die van een andere lidstaat, de beoordeling van de noodzakelijkheid en de evenredigheid van de dienaangaande vastgestelde bepalingen niet beïnvloeden.

41 De Commissie van de Europese Gemeenschappen meent dat met de bij wet nr. 388/00 aangebrachte wijzigingen slechts uitdrukkelijk wordt geformuleerd wat reeds in wet nr. 401/89 besloten lag, zonder dat echt een nieuwe categorie van misdrijven wordt ingevoerd. De overwegingen betreffende de maatschappelijke orde die ertoe aanzetten de schadelijke gevolgen van weddenschappen met betrekking tot voetbalwedstrijden te beperken, en die rechtvaardigen dat de nationale wettelijke regeling het recht om weddenschappen in te zamelen aan bepaalde instellingen voorbehoudt, blijven dezelfde, ongeacht in welke lidstaat deze evenementen plaatsvinden. Het is niet van belang dat het in het reeds aangehaalde arrest Zenatti ging over weddenschappen met betrekking tot sportevenementen die in het buitenland plaatsvonden, terwijl het in het hoofdgeding gaat over voetbalwedstrijden die in Italië plaatsvinden. De Commissie voegt hieraan toe dat richtlijn nr. 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt („richtlijn inzake elektronische handel") (PB L 178, blz. 1) niet van toepassing is op weddenschappen, zodat de oplossing van het onderhavige geding niet dient te verschillen van die in het arrest Zenatti.

42 De Commissie is van mening dat de zaak niet vanuit het oogpunt van de vrijheid van vestiging moet worden onderzocht, aangezien de door verdachten in het hoofdgeding beheerde agentschappen onafhankelijk zijn en optreden als centra voor het inzamelen van weddenschappen en als tussenpersoon tussen hun Italiaanse klanten en Stanley, zonder dat er sprake is van een band van ondergeschiktheid ten opzichte van Stanley. Doch zelfs in de veronderstelling dat

het recht van vestiging van toepassing is, zijn de door de Italiaanse wettelijke regeling ingevoerde beperkingen gerechtvaardigd om dezelfde redenen van sociaal beleid als het Hof in de reeds aangehaalde arresten Schindler, Läärä e.a., en Zenatti heeft aanvaard met betrekking tot de beperking van het vrij verrichten van diensten.

43 Ter terechtzitting heeft de Commissie het Hof meegedeeld dat zij een niet-nakomingsprocedure tegen de Italiaanse Republiek heeft ingeleid met betrekking tot de liberalisering van de sector van de door de UNIRE beheerde paarden-weddenschappen. Wat de reeds geliberaliseerde lotto-sector betreft, heeft de Commissie gewezen op het arrest van 26 april 1994, Commissie/Italië (C-272/91, Jurispr. blz. I-1409), waarin het Hof voor recht heeft verklaard dat door het meedingen naar de opdracht voor de concessie van het systeem ter automatisering van de lotto voor te behouden aan lichamen, vennootschappen, consortiums of groepen waarin de overheid een meerderheidsbelang heeft, de Italiaanse Republiek de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Antwoord van het Hof

44 Ten eerste moet worden onderzocht of een wettelijke regeling als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wet nr. 401/89 een beperking van de vrijheid van vestiging inhoudt.

45 Er zij aan herinnerd dat artikel 43 EG beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat, met inbegrip van beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen, verbiedt.

46 Voorzover een in een lidstaat gevestigde vennootschap als Stanley weddenschappen inzamelt via een samenstel van in een andere lidstaat gevestigde agentschappen, zoals deze van verdachten in het hoofdgeding, vormen de beperkingen van de activiteiten van deze agentschappen een belemmering van de vrijheid van vestiging.

47 Bovendien heeft de Italiaanse regering in antwoord op door het Hof ter terechtzitting gestelde vragen erkend dat de Italiaanse regeling inzake aanbestedingen voor activiteiten met betrekking tot weddenschappen in Italië beperkingen inhoudt. Volgens deze regering wordt het feit dat, behalve de monopoliehouder op dit gebied, geen enkel lichaam een vergunning voor dergelijke activiteiten heeft gekregen, verklaard door de omstandigheid dat de Italiaanse wettelijke regeling aldus is opgevat dat de concessie slechts aan bepaalde personen kan worden verleend.

48 Voorzover de afwezigheid van buitenlandse marktdeelnemers onder de concessiehouders in de sector van weddenschappen met betrekking tot sportevenementen in Italië te wijten is aan het feit dat de Italiaanse regeling inzake aanbestedingen het in de praktijk voor op de gereglementeerde markten van andere lidstaten genoteerde kapitaalvennootschappen onmogelijk maakt concessies te verkrijgen, vormt een dergelijke regeling op het eerste gezicht een beperking van de vrijheid van vestiging, zelfs indien deze beperking zonder onderscheid van toepassing is op alle kapitaalvennootschappen die voor dergelijke concessies belangstelling hebben, ongeacht of zij in Italië of in een andere lidstaat zijn gevestigd.

49 Derhalve kan niet worden uitgesloten dat de door de Italiaanse regeling vastgestelde voorwaarden om in het kader van aanbestedingen mee te dingen naar de toewijzing van genoemde concessies, eveneens een belemmering van de vrijheid van vestiging vormen.

50 Ten tweede moet worden onderzocht of de genoemde regeling een beperking van het vrij verrichten van diensten vormt.

51 Artikel 49 EG verbiedt beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht. Volgens artikel 50 EG worden als „diensten" beschouwd

de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voorzover de bepalingen betreffende het vrij verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn.

52 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de invoer van reclamemateriaal en loterijbriefjes in een lidstaat teneinde de bewoners van die lidstaat te laten deelnemen aan een in een andere lidstaat georganiseerde loterij, verband houdt met een „dienstverrichting" (arrest Schindler, reeds aangehaald, punt 37). Mutatis mutandis houdt het laten deelnemen van onderdanen van een lidstaat aan in een andere lidstaat georganiseerde weddenschappen, zelfs wanneer deze betrekking hebben op in de eerste lidstaat georganiseerde sportevenementen, verband met een „dienstverrichting" in de zin van artikel 50 EG.

53 Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat artikel 49 EG aldus moet worden uitgelegd dat het betrekking heeft op de diensten die een dienstverrichter telefonisch aan in een andere lidstaat gevestigde potentiële ontvangers aanbiedt, en die hij verricht zonder de lidstaat waar hij is gevestigd, te verlaten (arrest van 10 mei 1995, Alpine Investments, C-384/93, Jurispr. blz. I-1141, punt 22).

54 Uit de toepassing van deze uitlegging op de problematiek van het hoofdgeding volgt dat artikel 49 EG betrekking heeft op diensten die een dienstverrichter als Stanley, die in een lidstaat — in casu het Verenigd Koninkrijk — is gevestigd, via internet, en dus zonder zijn lidstaat te verlaten, aanbiedt aan in een andere lidstaat — in casu de Italiaanse Republiek — gevestigde ontvangers, zodat elke beperking van deze activiteiten een beperking van het vrij verrichten van diensten door een dergelijke dienstverrichter vormt.

55 Bovendien houdt het vrij verrichten van diensten niet uitsluitend de vrijheid van de dienstverrichter in om diensten aan te bieden aan en te verrichten ten behoeve van ontvangers die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan degene waar hij zich bevindt, doch tevens de vrijheid om als ontvanger zonder beperkingen diensten te ontvangen die worden aangeboden door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter (zie in deze zin, arresten van 31 januari 1984, Luisi en Carbone,

286/82 en 26/83. Jurispr. blz. 377, punt 16, en 26 oktober 1999, Eurowings Luftverkehr, C-294/97, Jurispr. blz. I-7447, punten 33 en 34).

56 In antwoord op de door het Hof ter terechtzitting gestelde vragen heeft de Italiaanse regering evenwel bevestigd dat een particulier die zich in Italië vanuit zijn woning via internet met een in een andere lidstaat gevestigde bookmaker in verbinding stelt en daarbij zijn kredietkaart als betaalmiddel gebruikt, een misdrijf pleegt dat strafbaar is krachtens artikel 4 van wet nr. 401/89.

57 Een dergelijk van strafsancties voorzien verbod om deel te nemen aan kansspelen die worden georganiseerd in andere lidstaten dan die waar de gokker is gevestigd, vormt een beperking van het vrij verrichten van diensten.

58 Hetzelfde geldt voor het eveneens van strafsancties voorziene verbod voor tussenpersonen zoals verdachten in het hoofdgeding om het een dienstverrichter als Stanley die in een andere lidstaat dan deze tussenpersonen is gevestigd, gemakkelijker te maken diensten in verband met weddenschappen op sportevenementen te verrichten. Een dergelijk verbod vormt een beperking van het vrij verrichten van diensten door de bookmaker, zelfs wanneer de tussenpersonen in dezelfde lidstaat als de ontvangers van deze diensten zijn gevestigd.

59 Derhalve moet worden vastgesteld dat een nationale regeling als de Italiaanse wettelijke regeling inzake weddenschappen, met name artikel 4 van wet nr. 401/89, een beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten vormt.

60 Onder deze omstandigheden moet worden onderzocht of dergelijke beperkingen kunnen worden aanvaard op basis van de in de artikelen 45 EG en 46 EG uitdrukkelijk genoemde uitzonderingen of overeenkomstig de rechtspraak van het Hof kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang.

61 Wat de met name door de Griekse en de Portugese regering aangevoerde argumenten ter rechtvaardiging van de beperkingen op kansspelen en weddenschappen betreft, volstaat het eraan te herinneren dat volgens vaste rechtspraak de afname of de vermindering van de belastinginkomsten niet behoort tot de in artikel 46 EG opgesomde gronden en geen dwingende reden van algemeen belang vormt die kan worden ingeroepen ter rechtvaardiging van een beperking van de vrijheid van vestiging of van het vrij verrichten van diensten (zie in deze zin arresten van 16 juli 1998, ICI, C-264/96, Jurispr. blz. I-4695, punt 28, en 3 oktober 2002, Danner, C-136/00, Jurispr. blz. I-8147, punt 56).

62 Zoals uit punt 36 van het reeds aangehaalde arrest Zenatti blijkt dienen de beperkingen in elk geval te beantwoorden aan het streven, de gelegenheden om te spelen echt te verminderen, en mag de financiering van sociale activiteiten uit de inkomsten uit toegelaten spelen slechts een gunstig neveneffect en niet de werkelijke rechtvaardigingsgrond van het gevoerde restrictieve beleid zijn.

63 Zoals zowel de regeringen die opmerkingen hebben ingediend, als de Commissie hebben aangevoerd, heeft het Hof in zijn reeds aangehaalde arresten Schindler, Läärä e.a., en Zenatti er evenwel op gewezen dat de bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard, alsmede de moreel en financieel schadelijke gevolgen voor het individu en de samenleving van kansspelen en weddenschappen kunnen rechtvaardigen dat de nationale autoriteiten over voldoende beoordelingsvrijheid beschikken om te bepalen, wat noodzakelijk is voor de bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde.

64 In elk geval zijn de beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten slechts gerechtvaardigd wanneer zij voldoen aan de voorwaarden die in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd (zie met name arresten van 31 maart 1993, Kraus, C-19/92, Jurispr. blz. I-1663, punt 32, en 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, punt 37).

65 Volgens deze rechtspraak moeten die beperkingen hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang; zij moeten geschikt zijn om de

verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en zij mogen niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is. Zij dienen in elk geval zonder discriminatie te worden toegepast.

66 Het staat aan de verwijzende rechter om uit te maken of in het hoofdgeding de bij wet nr. 401/89 ingestelde beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten aan deze voorwaarden voldoen. Daarbij dient hij rekening te houden met wat in de volgende punten wordt gepreciseerd.

67 Ofschoon het Hof in de reeds aangehaalde arresten Schindler, Läärä e.a. en Zenatti heeft aanvaard dat de beperkingen van activiteiten met betrekking tot weddenschappen kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, zoals de bescherming van de consumenten, fraudebestrijding en het voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord, is om te beginnen vereist dat de beperkingen die op dergelijke gronden en op het noodzakelijke voorkómen van maatschappelijke problemen zijn gebaseerd, geschikt zijn om deze doelstellingen te verwezenlijken, dit wil zeggen dat deze beperkingen ertoe moeten bijdragen dat de activiteiten met betrekking tot weddenschappen op samenhangende en stelselmatige wijzen worden beperkt.

68 Dienaangaande heeft de verwijzende rechter onder verwijzing naar de voorbereidende werken van wet nr. 388/00 opgemerkt dat de Italiaanse staat, om geldmiddelen te verwerven, op nationaal vlak een beleid van sterke uitbreiding van de kansspelen en weddenschappen voert, waarbij hij de concessiehouders van het CONI beschermt.

69 Welnu, wanneer de autoriteiten van een lidstaat de consumenten aansporen en aanmoedigen om deel te nemen aan loterijen, kansspelen of weddenschappen opdat de schatkist er financieel beter van zou worden, kunnen de autoriteiten van deze staat zich niet op de met de beperking van de gelegenheden tot spelen gediende maatschappelijke orde beroepen ter rechtvaardiging van maatregelen als die in het hoofdgeding.

70 Verder dienen de uit de Italiaanse regeling inzake aanbestedingen voortvloeiende beperkingen zonder onderscheid te worden toegepast, in die zin dat zij op dezelfde wijze en aan de hand van dezelfde criteria moeten worden toegepast op in Italië gevestigde marktdeelnemers en op marktdeelnemers uit andere lidstaten.

71 Het staat aan de verwijzende rechter om te onderzoeken of de voorwaarden om mee te dingen naar de aanbesteding voor de concessies voor de exploitatie van weddenschappen op sportevenementen aldus zijn vastgesteld dat in de praktijk Italiaanse marktdeelnemers er makkelijker aan kunnen voldoen dan buitenlandse marktdeelnemers. Indien dit het geval is, voldoen deze voorwaarden niet aan het non-discriminatiecriterium.

72 Ten slotte mogen de uit de Italiaanse wettelijke regeling voortvloeiende beperkingen niet verder gaan dan noodzakelijk is ter bereiking van het nagestreefde doel. Dienaangaande zal de verwijzende rechter moeten onderzoeken of de strafsanctie die wordt opgelegd aan eenieder die vanuit zijn woning in Italië via internet weddenschappen aangaat met een in een andere lidstaat gevestigde bookmaker, gelet op de rechtspraak van het Hof, geen onevenredige sanctie vormt (zie arresten van 29 februari 1996, Skanavi en Chryssanthakopoulos, C-193/94, Jurispr. blz. I-929, punten 34-39, en 25 juli 2002, MRAX, C-459/99, Jurispr. blz. I-6591, punten 89-91), vooral daar de deelneming aan weddenschappen in het kader van door nationale organen met een vergunning georganiseerde kansspelen wordt aangemoedigd.

73 De verwijzende rechter zal bovendien moeten nagaan of het opleggen van beperkingen — onder bedreiging met strafsancties die kunnen gaan tot een gevangenisstraf van een jaar — aan tussenpersonen die het een in een lidstaat gevestigde bookmaker gemakkelijker maken in een andere lidstaat diensten aan te bieden door in hun bedrijfsruimten een internetverbinding met deze bookmaker ter beschikking van de gokkers te stellen, verder gaat dan ter bestrijding van fraude noodzakelijk is, vooral nu de dienstverrichter in de lidstaat waar hij is gevestigd, onder een bestuurlijk stelsel van toezicht en sancties valt, de tussenpersonen legaal zijn opgericht, en deze tussenpersonen vóór de bij wet nr. 388/00 aangebrachte wijzigingen meenden dat zij in weddenschappen op buitenlandse sportevenementen als tussenpersoon mochten optreden.

74 Wat de evenredigheid van de Italiaanse wettelijke regeling ten opzichte van de vrijheid van vestiging betreft, zelfs al bestaat het door de autoriteiten van een lidstaat nagestreefde doel erin, te vermijden dat de concessiehouders van kansspelen in criminele of frauduleuze activiteiten betrokken raken, lijkt het uitsluiten van de mogelijkheid voor op de gereglementeerde markten van andere lidstaten genoteerde kapitaalvennootschappen om concessies voor het beheer van sportweddenschappen te verkrijgen, een maatregel te zijn die verder gaat dan ter beteugeling van fraude noodzakelijk is, vooral daar er andere middelen zijn om de rekeningen en de activiteiten van dergelijke vennootschappen te controleren.

75 Het staat aan de verwijzende rechter na te gaan of de nationale regeling, gelet op de wijze waarop zij in concreto wordt toegepast, daadwerkelijk beantwoordt aan de ter rechtvaardiging ervan aangevoerde doelstellingen en of de uit die regeling voortvloeiende beperkingen, gelet op deze doelstellingen, niet onevenredig zijn.

76 Gelet op een en ander dient op de vraag te worden geantwoord dat een nationale regeling op grond waarvan het onder bedreiging met strafsancties verboden is om zonder een door de betrokken lidstaat verleende concessie of vergunning activiteiten te verrichten op het gebied van het inzamelen, het aannemen, het registreren en het verzenden van voorgestelde weddenschappen op met name sportevenementen, een beperking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten van respectievelijk de artikelen 43 EG en 49 EG vormt. Het staat aan de verwijzende rechter, na te gaan of een dergelijke regeling, gelet op de wijze waarop zij in concreto wordt toegepast, daadwerkelijk beantwoordt aan de ter rechtvaardiging ervan aangevoerde doelstellingen en of de uit die regeling voortvloeiende beperkingen, gelet op deze doelstellingen, niet onevenredig zijn.

Kosten

77 De kosten door de Italiaanse, de Belgische, de Griekse, de Spaanse, de Franse, de Luxemburgse, de Portugese, de Finse en de Zweedse regering alsmede door de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. 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.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Tribunale di Ascoli Piceno bij beschikking van 30 maart 2001 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Een nationale regeling op grond waarvan het onder bedreiging met strafsancties verboden is om zonder een door de betrokken lidstaat verleende concessie of vergunning activiteiten te verrichten op het gebied van het inzamelen, het aannemen, het registreren en het verzenden van voorgestelde weddenschappen op met name sportevenementen, vormt een beperking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten van respectievelijk de artikelen 43 EG en 49 EG. Het staat aan de verwijzende rechter, na te gaan of een dergelijke regeling, gelet op de wijze waarop zij in concreto wordt toegepast, daadwerkelijk beantwoordt aan de ter rechtvaardiging ervan aangevoerde doelstellingen en of de uit die regeling voortvloeiende beperkingen, gelet op deze doelstellingen, niet onevenredig zijn.

Skouris	Jann	Timmermans
Cunha Rodrigues	Edward	Schintgen
Macken	Colneric	von Bahr

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 6 november 2003.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris