ARREST VAN HET HOF (tweede kamer)

3 juni 2010 *

In zaak C-258/08,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Hoge Raad der Nederlanden bij arrest van 13 juni 2008, ingekomen bij het Hof op 18 juni 2008, in de procedure

Ladbrokes Betting & Gaming Ltd,

Ladbrokes International Ltd

tegen

Stichting de Nationale Sporttotalisator,

* Procestaal: Nederlands.

wijst HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), kamerpresident, P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,
griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 12 november 2009,

gelet op de opmerkingen van:

— Ladbrokes Betting & Gaming Ltd en Ladbrokes International Ltd, vertegenwoordigd door W. Hoyng en M. Meulenbelt, advocaten, geïnstrueerd door S. Kon en M. Evans, solicitors,

— de Stichting de Nationale Sporttotalisator, vertegenwoordigd door E. Pijnacker Hordijk, J. van Manen en M. van Wissen, advocaten,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels, M. de Grave en Y. de Vries als gemachtigden,

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

— de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Bering Liisberg en V. Pasternak Jørgensen als gemachtigden,

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

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door A. Samoni-Rantou, O. Patsopoulou en M. Tassopoulou als gemachtigden,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door F. Díez Moreno als gemachtigde,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,

— de Finse regering, vertegenwoordigd door A. Guimaraes-Purokoski als gemachtigde,

— de Noorse regering, vertegenwoordigd door P. Wennerås en K. Moe Winther als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Traversa, A. Nijenhuis en S. Noë als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 december 2009,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 49 EG.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Stichting de Nationale Sporttotalisator, een stichting naar Nederlands recht (hierna: „De Lotto"), en de vennootschappen Ladbrokes Betting & Gaming Ltd en Ladbrokes International Ltd, gevestigd in het Verenigd Koninkrijk (hierna: „vennootschappen Ladbrokes"), inzake de eventueel onrechtmatige gedraging van deze laatste op de Nederlandse markt voor kansspelen.

Toepasselijke bepalingen

3 Artikel 1 van de Wet op de kansspelen (hierna: „Wok") bepaalt:

„Behoudens het in Titel Va van deze wet bepaalde is het verboden:

a. gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend;

b. de deelneming hetzij aan een onder a bedoelde gelegenheid, gegeven zonder vergunning ingevolge deze wet, hetzij aan een overeenkomstige gelegenheid, gegeven buiten het Rijk in Europa, te bevorderen of daartoe voor openbaarmaking of verspreiding bestemde stukken in voorraad te hebben; […]"

4 Artikel 16 Wok luidt:

„1. Onze Ministers van Justitie en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur kunnen met het oog op de belangen van instellingen werkzaam ten algemenen nutte, in het bijzonder op het gebied van sport en lichamelijke vorming, van de cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid, aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid voor een door hen te bepalen duur vergunning verlenen tot het organiseren van sportprijsvragen.

2. De opbrengst van een prijsvraag […] komt ten goede aan de belangen, die rechtspersoon beoogt te dienen met het aanleggen en houden van sportprijsvragen.

3. Van de gezamenlijke opbrengst van de ingevolge deze titel en titel IVa georganiseerde kansspelen wordt, gerekend over een kalenderjaar, ten minste 47,5 % bestemd voor uitkering aan prijzen. […]"

5 Artikel 21 Wok luidt:

„1. Onze in artikel 16 genoemde Ministers verbinden voorschriften aan de vergunning tot het organiseren van sportprijsvragen.

2. De voorschriften hebben onder meer betrekking op:

a. het aantal te houden prijsvragen;

b. de wijze van bepaling van de vervangende uitslagen en het prijzenschema;

c. de administratie en de dekking van de aan de organisatie verbonden kosten;

d. de bestemming van de opbrengst van de gehouden prijsvragen;

e. de statuten en reglementen van de rechtspersoon;

f. het van overheidswege te houden toezicht op de naleving;

g. de inrichting van het jaarlijks door de rechtspersoon van zijn werkzaamheden en de financiële resultaten daarvan uit te brengen verslag en de wijze van publicatie van dat verslag."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

6 De Nederlandse regeling inzake kansspelen berust op een gesloten vergunningstelsel, waaronder het verboden is om kansspelen te organiseren of te bevorderen tenzij daartoe een vergunning is afgegeven, en waaronder de nationale autoriteiten slechts één vergunning afgeven per toegestaan kansspel.

7 Voorts blijkt uit het door de verwijzende rechter aan het Hof overgelegde dossier in het hoofdgeding dat het in Nederland niet is toegestaan, interactief kansspelen via internet aan te bieden.

8 De Lotto is een privaatrechtelijke stichting zonder winstoogmerk en houdster van de vergunning voor het organiseren van sportprijsvragen, de lotto en het cijferspel. Zij heeft volgens haar statuten tot doel de verwerving van gelden door het organiseren van kansspelen en de verdeling van de aldus verworven gelden over instellingen die ten algemenen nutte werkzaam zijn, in het bijzonder op het gebied van sport, lichamelijke vorming, maatschappelijk welzijn, volksgezondheid en cultuur.

9 De vennootschappen Ladbrokes organiseren sportprijsvragen en staan bekend om hun activiteiten op het gebied van bookmaking. Op hun website bieden zij een aantal, hoofdzakelijk sportgerelateerde kansspelen aan. Verder bieden zij de mogelijkheid om via een gratis telefoonnummer aan de door hen georganiseerde weddenschappen deel te nemen. De vennootschappen oefenen materieel geen activiteiten uit op Nederlands grondgebied.

10 De Lotto verweet de vennootschappen Ladbrokes, aan Nederlandse ingezetenen via internet kansspelen aan te bieden zonder de daarvoor krachtens de Wok vereiste vergunning te bezitten, en dagvaardde de vennootschappen in kort geding voor de Rechtbank Arnhem om ze te dwingen een einde te maken aan deze activiteit.

11 Bij vonnis van 27 januari 2003 heeft de voorzieningenrechter deze vordering toegewezen en de vennootschappen Ladbrokes gelast maatregelen te nemen om de toegang tot hun website te blokkeren voor Nederlandse ingezetenen en het dezen onmogelijk te maken om per telefoon aan prijsvragen deel te nemen. Deze maatregelen zijn bekrachtigd bij de arresten van het Gerechtshof te Arnhem en de Hoge Raad der Nederlanden van respectievelijk 2 september 2003 en 18 februari 2005.

12 Op 21 februari 2003 heeft De Lotto de vennootschappen Ladbrokes tevens voor de Rechtbank Arnhem gedagvaard in een bodemprocedure. De Lotto vorderde bekrachtiging van de dwingende maatregelen die de voorzieningenrechter aan de vennootschappen had opgelegd. Bij vonnis van 31 augustus 2005 wees deze rechtbank de vordering van De Lotto toe en gelastte zij de vennootschappen Ladbrokes, op straffe van verbeurte van een dwangsom, de maatregelen waarmee de toegang tot kansspelen via internet en per telefoon voor Nederlandse ingezetenen werd geblokkeerd in stand te houden. Dit vonnis is op 17 oktober 2006 bekrachtigd door het Gerechtshof te Arnhem, waarop de vennootschappen Ladbrokes bij de verwijzende rechter beroep in cassatie hebben ingesteld.

13 De Hoge Raad der Nederlanden heeft geoordeeld dat de uitlegging van het recht van de Unie noodzakelijk is om het bij hem aanhangige geding te beslechten, en heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Voldoet een op kanalisatie van de speellust gericht, restrictief nationaal kansspelbeleid dat daadwerkelijk eraan bijdraagt dat de met de betrokken nationale regeling nagestreefde doelstellingen, te weten de beteugeling van gokverslaving en het tegengaan van fraude, worden bereikt doordat dankzij het gereguleerde aanbod van kansspelen het gokken van (veel) beperkter omvang blijft dan zonder het nationale stelsel van regulering het geval zou zijn, aan de in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, in het bijzonder in het arrest van 6 november 2003, Gambelli [e.a.] (C-243/01, Jurispr. blz. I-13031), geformuleerde voorwaarde dat het de activiteiten met betrekking tot weddenschappen op samenhangende en stelselmatige wijzen beperkt, óók als aan de vergunninghouder(s) is toegestaan zijn (hun) kansspelaanbod aantrekkelijk te maken door nieuwe kansspelen te introduceren, zijn (hun) kansspelaanbod door reclame onder de aandacht van een breed publiek te brengen en aldus (potentiele) spelers van het illegale aanbod van kansspelen af te houden (vergelijk arrest Hof van 6 maart 2007, Placanica [e.a.], C-338/04, C-359/04 en C-360/04, Jurispr. blz. I-1891, punt 55, slot)?

2) a) Dient de nationale rechter, aangenomen dat een nationale regeling van het kansspelbeleid met artikel 49 EG verenigbaar is, bij de toepassing daarvan in een concreet geval telkens te onderzoeken of de te treffen maatregel, zoals een gebod tot het door middel van daarvoor beschikbare software ontoegankelijk maken van een website voor deelname aan de daarop aangeboden kansspelen door ingezetenen van de betrokken lidstaat, in de concrete omstandigheden van het geval als zodanig en op zichzelf voldoet aan de voorwaarde dat hij daadwerkelijk aan de ter rechtvaardiging van de nationale regeling aangevoerde doelstellingen beantwoordt en of de uit die regeling en toepassing daarvan voortvloeiende beperking van het vrij verkeer van diensten, gelet op deze doelstellingen, niet onevenredig is?

b) Maakt het bij de beantwoording van vraag 2a verschil of de te treffen maatregel niet wordt gevorderd en opgelegd in het kader van de handhaving van de nationale regeling door de overheid, maar in het kader van een civiele procedure waarin een met de vereiste vergunning handelende organisator van kansspelen het treffen van de maatregel vordert op de grondslag van een naar burgerlijk recht jegens haar gepleegde onrechtmatige daad, hierin bestaande dat de wederpartij de betrokken nationale regeling overtreedt en zich aldus een oneerlijke voorsprong op de met de vereiste vergunning handelende partij verwerft?

3) Dient artikel 49 EG aldus te worden uitgelegd dat de toepassing van dit artikel tot gevolg heeft dat de bevoegde autoriteit van een lidstaat niet, op grond van het in die lidstaat geldende gesloten vergunningenstelsel voor het aanbieden van diensten inzake kansspelen, kan verbieden dat een dienstaanbieder aan wie reeds een vergunning is verleend in een andere lidstaat voor het verrichten van die diensten via internet, deze diensten via internet ook aanbiedt in eerstgenoemde lidstaat?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De eerste vraag

14 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een nationale regeling zoals die aan de orde in het hoofdgeding, die gericht is op de beteugeling van gokverslaving en het tegengaan van fraude en daadwerkelijk bijdraagt tot het behalen van deze doelstellingen, de activiteiten met betrekking tot weddenschappen op samenhangende en stelselmatige wijze beperkt, ook al is het de houder of houders van een exclusieve vergunning toegestaan zijn of hun marktaanbod aantrekkelijk te maken door nieuwe kansspelen te introduceren en reclame te maken.

15 Artikel 49 EG vereist de opheffing van iedere beperking van de vrijheid van dienstverrichting die inhoudt dat de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig soortgelijke diensten verricht, worden verboden, belemmerd of minder aantrekkelijk worden gemaakt, ook indien deze beperking zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten. Het vrij verrichten van diensten komt zowel aan de dienstverrichter als aan de dienstontvanger ten goede (arrest van 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, C-42/07, Jurispr. blz. I-7633, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

16 Het staat vast dat een regeling van een lidstaat die een exclusief recht op de organisatie van en de reclame voor kansspelen toekent aan één marktdeelnemer en elke andere marktdeelnemer, een in een andere lidstaat gevestigde marktdeelnemer daaronder begrepen, verbiedt om op het grondgebied van eerstgenoemde lidstaat via internet diensten aan te bieden die onder dit stelsel vallen, een beperking van het door artikel 49 EG gewaarborgde vrij verrichten van diensten vormt (arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, reeds aangehaald, punt 52, en arrest van heden, Sporting Exchange, C-203/08, Jurispr. blz. I-4695, punt 24).

17 Evenwel moet worden onderzocht of een dergelijke beperking kan worden toegestaan op grond van de uitdrukkelijke afwijkende bepalingen van de artikelen 45 EG en 46 EG, die in casu uit hoofde van artikel 55 EG van toepassing zijn, of overeenkomstig de rechtspraak van het Hof kan worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang (zie in die zin arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, reeds aangehaald, punt 55).

18 Op grond van artikel 46, lid 1, EG zijn beperkingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid toelaatbaar. In de rechtspraak van het Hof is een aantal dwingende redenen van algemeen belang vastgelegd die eveneens deze beperkingen kunnen rechtvaardigen, zoals het doel de consument te beschermen, fraude te bestrijden, te voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord, en maatschappelijke problemen in het algemeen te vermijden (arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, reeds aangehaald, punt 56).

19 In deze context kunnen de bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard en de aan kansspelen en weddenschappen verbonden moreel en financieel schadelijke gevolgen voor het individu en de samenleving 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 (reeds aangehaalde arresten Gambelli e.a., punt 63, en Placanica e.a., punt 47).

20 De lidstaten zijn vrij, aan de hand van hun eigen schaal van waarden hun beleidsdoelstellingen op het gebied van kansspelen te bepalen en in voorkomend geval het gewenste beschermingsniveau nauwkeurig te omlijnen. De beperkingen die zij opleggen moeten evenwel voldoen aan de voorwaarden die met name met betrekking tot de evenredigheid ervan in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Placanica e.a., punt 48, en Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, punt 59).

21 Meer bepaald moeten de beperkingen die zijn gebaseerd op de in punt 18 van het onderhavige arrest vermelde redenen geschikt zijn om de genoemde doelstellingen te verwezenlijken, in die zin dat zij ertoe bijdragen dat de activiteiten met betrekking tot weddenschappen op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt (zie in die zin arrest Gambelli e.a., reeds aangehaald, punt 67).

22 Volgens de rechtspraak van het Hof staat het aan de nationale rechter om na te gaan of de regelingen van de lidstaten daadwerkelijk beantwoorden aan de doelstellingen die daarvoor een rechtvaardiging zouden kunnen vormen en of, gelet op deze doelstellingen, de uit die regelingen voortvloeiende beperkingen niet onevenredig zijn (reeds aangehaalde arresten Gambelli e.a., punt 75, alsook Placanica e.a., punt 58).

23 In casu blijkt uit de formulering van de eerste prejudiciële vraag van de verwijzende rechter dat deze de doelstellingen die door de Wok worden nagestreefd duidelijk aanwijst, namelijk de bescherming van de consument door de beteugeling van gokverslaving en het tegengaan van fraude, en dat hij van oordeel is dat de aan de orde zijnde nationale regeling daadwerkelijk aan deze doelstellingen beantwoordt en niet verder gaat dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is.

24 Deze rechter betwijfelt echter of de nationale regeling een samenhangend en stelselmatig beleid waarborgt, aangezien deze de in het voorgaande punt vermelde doelstellingen nastreeft, maar tegelijkertijd marktdeelnemers die in Nederland een exclusieve vergunning hebben, waaronder De Lotto, toestaat nieuwe kansspelen te introduceren en gebruik te maken van reclame om hun aanbod op de markt aantrekkelijk te maken.

25 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld kan een gecontroleerd expansiebeleid in de kansspelsector zeer wel in logisch verband staan met de doelstelling om spelers van clandestiene spelen en weddenschappen, die als zodanig verboden zijn, aan te trekken tot toegestane en gereglementeerde activiteiten. Teneinde deze doelstelling te bereiken dienen de marktdeelnemers met een vergunning een betrouwbaar, maar tegelijkertijd aantrekkelijk alternatief te bieden voor een verboden activiteit, hetgeen op zich een aanbod van een breed scala aan spelen, reclame van een zekere omvang en gebruikmaking van nieuwe distributietechnieken kan impliceren (arrest Placanica e.a., reeds aangehaald, punt 55).

26 Hoewel de motivering van het reeds aangehaalde arrest Placanica e.a. slechts verwijst naar de doelstelling om criminaliteit op het gebied van kansspelen te voorkomen, terwijl, in het hoofdgeding, de Nederlandse regeling tevens strekt tot de beteugeling van gokverslaving, moeten deze twee doelstellingen evenwel in hun onderlinge samenhang worden beschouwd, aangezien zij verband houden met de bescherming van zowel de consument als de maatschappelijke orde (zie in die zin arresten van 24 maart 1994, Schindler, C-275/92, Jurispr. blz. I-1039, punt 58; 21 september 1999, Läärä e.a., C-124/97, Jurispr. blz. I-6067, punt 33, en 21 oktober 1999, Zenatti, C-67/98, Jurispr. blz. I-7289, punt 31).

27 Het staat aan de verwijzende rechter om, gelet op de omstandigheden van het geding dat bij hem aanhangig is, te beoordelen of de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, voor zover de houders van een exclusieve vergunning op grond daarvan nieuwe spelen mogen introduceren en reclame mogen maken, 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.

28 Indien mocht blijken dat het Koninkrijk der Nederlanden een beleid van sterke expansie van de kansspelen voert door de consument op buitensporige wijze te stimuleren en aan te moedigen om hieraan deel te nemen met als hoofddoel gelden in te zamelen, en dat om die reden de financiering van sociale activiteiten uit een deel van de opbrengsten van de toegestane kansspelen niet een bijkomend gunstig voordeel vormt, maar de daadwerkelijke rechtvaardiging voor het door deze lidstaat gehanteerde restrictieve beleid, moet worden geconcludeerd dat een dergelijk beleid de activiteiten

met betrekking tot weddenschappen niet op samenhangende en stelselmatige wijze beperkt en dus niet geschikt is ter bereiking van de doelstelling, gokverslaving bij de consument te beteugelen.

29 In het kader van deze beoordeling staat het met name aan de verwijzende rechter om na te gaan of de illegale activiteiten met betrekking tot weddenschappen in Nederland een probleem kunnen vormen en of een dergelijk probleem kan worden ondervangen door uitbreiding van de toegestane en gereglementeerde activiteiten.

30 Aangezien de doelstelling, de consument te beschermen tegen gokverslaving, in beginsel moeilijk verenigbaar is met een expansief kansspelbeleid, dat met name wordt gekenmerkt door de introductie van nieuwe spelen en de reclame hiervoor, zou een dergelijk beleid namelijk slechts kunnen worden beschouwd als samenhangend indien de illegale activiteiten op aanzienlijke schaal plaatsvonden en de getroffen maatregelen tot doel hadden, de goklust van de consument in legale circuits te leiden.

31 Het feit dat de vraag naar kanspelen in Nederland reeds aanzienlijk is toegenomen, met name op het niveau van het illegale aanbod, moet — gesteld dat het is aangetoond, zoals De Lotto ter terechtzitting heeft verklaard — in aanmerking worden genomen.

32 De nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, is niet slechts gericht op de bestrijding van fraude en criminaliteit op het gebied van kansspelen, maar ook op de bescherming van de consument. Zo moet het juiste evenwicht worden gevonden tussen het vereiste, de vergunde kansspelen op gecontroleerde wijze uit te breiden met het doel het aanbod hiervan aantrekkelijk te maken voor het publiek, en de noodzaak om de verslaving van de consument aan dergelijke spelen zo veel mogelijk te beperken.

33 Bepaalde gegevens in het aan het Hof overgelegde dossier kunnen bij deze beoordeling dienstig zijn.

34 Volgens de bewoordingen van de beschikking van 2004 waarbij aan De Lotto de exclusieve vergunning is verleend om sportweddenschappen te organiseren, moet „[d]e stichting […] er [zorg voor dragen] dat aan wervings- en reclame-activiteiten op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm wordt gegeven, waarbij in het bijzonder wordt gewaakt tegen het aanzetten tot onmatige deelneming aan de krachtens deze beschikking georganiseerde kansspelen".

35 Daarenboven heeft de Nederlandse minister van Justitie de vergunninghouders bij brief van 23 juni 2004 verzocht „de hoeveelheid reclame-uitingen fors te beperken en dit restrictieve reclamebeleid vorm en inhoud te geven door middel van een gedrags- en reclamecode van en voor alle kansspelaanbieders". Op 15 februari 2006 is deze code in Nederland in werking getreden.

36 Aan de hand van deze gegevens zou kunnen worden vastgesteld dat bij de nationale autoriteiten de wil bestaat om strikte grenzen te stellen aan de expansie van kansspelen in Nederland.

37 Het staat echter aan de verwijzende rechter om na te gaan of op grond van de ontwikkeling van de markt voor kansspelen in Nederland kan worden vastgesteld dat de autoriteiten van deze lidstaat de expansie van kansspelen daadwerkelijk controleren, zowel wat de hoeveelheid reclame-uitingen door de houders van een exclusieve vergunning betreft als de introductie door die houders van nieuwe spelen, en, bijgevolg, dat de door de nationale regeling nagestreefde doelstellingen gelijktijdig op gepaste wijze worden bereikt.

38 Gelet op het bovenstaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat een nationale regeling zoals die aan de orde in het hoofdgeding, die is gericht op de beteugeling van gokverslaving en het tegengaan van fraude en die daadwerkelijk bijdraagt tot het bereiken van deze doelstellingen, kan worden geacht de activiteiten met betrekking tot weddenschappen op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken, ook al is het de houder of houders van een exclusieve vergunning toegestaan zijn of hun marktaanbod aantrekkelijk te maken door nieuwe kansspelen te introduceren en reclame te maken. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of de illegale activiteiten met betrekking tot weddenschappen in de betrokken lidstaat een probleem kunnen vormen, dat door een uitbreiding van de toegestane en gereglementeerde activiteiten zou kunnen worden ondervangen, en of deze uitbreiding door haar omvang niet onverenigbaar is met de doelstelling, gokverslaving te beteugelen.

De tweede vraag

39 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de nationale rechter, met het oog op de toepassing van een regeling van een lidstaat inzake kansspelen die met artikel 49 EG verenigbaar is, in elk concreet geval moet onderzoeken of de uitvoeringsmaatregel die de naleving van deze regeling moet verzekeren de bereiking van het doel van deze laatste kan waarborgen en in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. Deze rechter wenst tevens te vernemen of het antwoord op deze vraag anders luidt indien de te nemen maatregel niet wordt gevorderd door de overheid, maar door een particulier in het kader van een civiele procedure.

40 Zoals in punt 22 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, staat het aan de nationale rechter om na te gaan of de regelingen van lidstaten die een in het verdrag verankerde fundamentele vrijheid beperken, kunnen waarborgen dat de ter rechtvaardiging ervan aangevoerde doelstellingen worden bereikt en of, gelet op deze doelstellingen, de hieruit voortvloeiende beperkingen niet onevenredig lijken.

41 De formulering van de tweede vraag gaat uit van de premisse dat de Nederlandse regeling inzake kansspelen verenigbaar is met artikel 49 EG.

42 In het hoofdgeding vloeit de beperking van het door artikel 49 EG gewaarborgde vrij verrichten van diensten rechtstreeks voort uit de Wok, aangezien deze een gesloten stelsel voor de organisatie en de bevordering van kansspelen hanteert ten gunste van één marktdeelnemer en het elke andere marktdeelnemer, een in een andere lidstaat gevestigde marktdeelnemer daaronder begrepen, verboden is om op het grondgebied van de betrokken lidstaat via internet diensten aan te bieden die onder dit stelsel vallen.

43 Een maatregel ter uitvoering van de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, zoals het door de voorzieningenrechter aan Ladbrokes opgelegde bevel, de toegang tot haar website te blokkeren voor Nederlandse ingezetenen en het deze laatsten onmogelijk te maken om per telefoon aan prijsvragen deel te nemen, is een onmisbaar element voor de bescherming die deze lidstaat op zijn grondgebied met betrekking tot kansspelen wil waarborgen en kan dus niet worden beschouwd als een bijkomende beperking ten opzichte van de beperking die rechtstreeks voortvloeit uit de Wok.

44 Deze uitvoeringsmaatregel verzekert enkel de nuttige werking van de Nederlandse regeling inzake kansspelen. Zonder een dergelijke maatregel zou het bij de Wok bepaalde verbod in het geheel niet doeltreffend zijn, aangezien marktdeelnemers zonder vergunning van de nationale autoriteiten kansspelen op de Nederlandse markt zouden kunnen aanbieden.

45 Aangezien de door de nationale rechter bevolen uitvoeringsmaatregel op zichzelf niet leidt tot bijkomende beperkingen op de markt, is de beoordeling of zij in overeenstemming is met het recht van de Unie nauw verbonden met de door de nationale rechter uitgevoerde beoordeling inzake de verenigbaarheid van de Wok met artikel 49 EG.

46 Onder deze omstandigheden hoeft, anders dan door de vennootschappen Ladbrokes is gesteld, niet meer te worden onderzocht of de uitvoeringsmaatregel daadwerkelijk wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang en of de doelstellingen van beteugeling van gokverslaving en het tegengaan van fraude ermee kunnen worden bereikt, noch of zij niet verder gaat dan ter bereiking van deze doelstellingen noodzakelijk is.

47 Overigens is het voor de oplossing van het geschil dat bij de verwijzende rechter aanhangig is irrelevant of deze uitvoeringsmaatregel is vastgesteld in het kader van de handhaving van de nationale regeling door de overheid dan wel naar aanleiding van een vordering van een particulier in het kader van een civiele procedure ter bescherming van de rechten die deze aan de regeling ontleent.

48 Het voorwerp van dit geschil betreft namelijk de toepassing van artikel 49 EG, waaraan particulieren rechten ontlenen die zij in rechte geldend kunnen maken en die de nationale rechter dient te handhaven (zie arresten van 3 december 1974, Van Binsbergen, 33/74, Jurispr. blz. 1299, punt 27, en 11 januari 2007, ITC, C-208/05, Jurispr. blz. I-181, punt 67).

49 Het staat aan de nationale rechters om, onafhankelijk van de vraag in welke procedureweg zij zijn aangezocht, alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om in een lidstaat in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, de uitoefening van het recht op het vrij verrichten van diensten door marktdeelnemers te verzekeren.

50 Uit het voorgaande volgt dat op de tweede vraag moet worden geantwoord dat de nationale rechter, met het oog op de toepassing van een regeling van een lidstaat inzake kansspelen die met artikel 49 EG verenigbaar is, niet in elk concreet geval hoeft te onderzoeken of de uitvoeringsmaatregel die de naleving van deze regeling moet

verzekeren de bereiking van het doel van deze laatste kan waarborgen en in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, voor zover deze maatregel een noodzakelijk element is om de nuttige werking van deze regeling te verzekeren dat geen enkele bijkomende beperking bevat ten opzichte van de beperking die voortvloeit uit die regeling. Voor de oplossing van het geschil dat bij de verwijzende rechter aanhangig is, is irrelevant of de uitvoeringsmaatregel is vastgesteld in het kader van de handhaving van de nationale regeling door de overheid dan wel naar aanleiding van een vordering van een particulier in het kader van een civiele procedure ter bescherming van de rechten die deze aan de regeling ontleent.

De derde vraag

51 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 49 EG aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat zoals die aan de orde in het hoofdgeding, die de organisatie en de bevordering van kansspelen aan een gesloten stelsel onderwerpt ten gunste van één marktdeelnemer en elke andere marktdeelnemer, een in een andere lidstaat gevestigde marktdeelnemer daaronder begrepen, verbiedt om op het grondgebied van eerstgenoemde lidstaat via internet onder dit stelsel vallende diensten aan te bieden.

52 Deze vraag heeft hetzelfde rechtskader als de eerste vraag die is gesteld in de zaak die heeft geleid tot het arrest van heden, Sporting Exchange, reeds aangehaald, en is hieraan identiek.

53 De vennootschappen Ladbrokes voeren aan dat zij houdster zijn van een door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland afgegeven vergunning op grond waarvan zij sportweddenschappen en andere kansspelen via internet en per telefoon kunnen aanbieden en dat zij zich in deze lidstaat moeten houden aan zeer strikte wettelijke bepalingen om fraude en gokverslaving te voorkomen. Zij geven verder te kennen dat, wanneer een lidstaat beperkingen oplegt met betrekking tot de organisatie van kansspelen, hij rekening moet houden met het feit dat het openbaar belang dat de betrokken beperking rechtvaardigt al wordt beschermd door de regels van de lidstaat waar de dienstverlener een vergunning heeft voor de exploitatie van kansspelen. De controles en waarborgen zouden geen tweede maal moeten worden opgelegd.

54 Dienaangaande zij opgemerkt dat de sector van via internet aangeboden kansspelen binnen de Europese Unie niet is geharmoniseerd. Een lidstaat mag zich dus op het standpunt stellen dat het enkele feit dat een marktdeelnemer als de vennootschappen Ladbrokes via internet diensten van deze sector rechtmatig aanbiedt in een andere lidstaat, waar hij is gevestigd en in beginsel reeds door de bevoegde autoriteiten van deze staat aan wettelijke voorwaarden en aan controles wordt onderworpen, niet voldoende waarborgt dat de nationale consument wordt beschermd tegen het risico van fraude en criminaliteit, omdat het voor de autoriteiten van de lidstaat van vestiging in een dergelijke context moeilijk kan zijn om de professionele kwaliteiten en integriteit van de marktdeelnemers te beoordelen (zie in die zin arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, reeds aangehaald, punt 69).

55 Via internet toegankelijke kansspelen brengen bovendien andere en ernstiger risico's op fraude door marktdeelnemers jegens consumenten mee dan traditionele kansspelen, omdat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer (arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, reeds aangehaald, punt 70).

56 Aan de overwegingen in de twee voorgaande punten wordt niet afgedaan door het feit dat een marktdeelnemer die kansspelen aanbiedt via internet, in de betrokken lidstaat geen actief verkoopbeleid voert, met name doordat hij in deze staat geen reclame maakt. Die overwegingen zijn enkel gebaseerd op de gevolgen van de toegankelijkheid van kansspelen via internet als zodanig en niet op de eventueel uiteenlopende gevolgen van het actieve dan wel passieve dienstenaanbod van deze marktdeelnemer.

57 Bijgevolg kan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde beperking, gelet op de bijzonderheden die met het aanbod van kansspelen via internet verbonden zijn, gerechtvaardigd worden geacht door de doelstelling om fraude en criminaliteit te bestrijden (zie in die zin arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, reeds aangehaald, punt 72).

58 Mitsdien moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 49 EG aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat zoals die aan de orde in het hoofdgeding, die de organisatie en de bevordering van kansspelen aan een gesloten stelsel onderwerpt ten gunste van één marktdeelnemer en elke andere marktdeelnemer, een in een andere lidstaat gevestigde marktdeelnemer daaronder begrepen, verbiedt om op het grondgebied van eerstgenoemde lidstaat via internet onder dit stelsel vallende diensten aan te bieden.

Kosten

59 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 van Justitie (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) **Een nationale regeling zoals die aan de orde in het hoofdgeding, die is gericht op de beteugeling van gokverslaving en het tegengaan van fraude en die daadwerkelijk bijdraagt tot het bereiken van deze doelstellingen, kan worden geacht de activiteiten met betrekking tot weddenschappen op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken, ook al is het de houder of houders van een exclusieve vergunning toegestaan zijn of hun marktaanbod aantrekkelijk te maken door nieuwe kansspelen te introduceren en reclame te maken. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of de illegale activiteiten met betrekking tot weddenschappen in de betrokken lidstaat een probleem kunnen vormen, dat door een uitbreiding van de toegestane en gereglementeerde activiteiten zou kunnen worden ondervangen, en of deze uitbreiding door haar omvang niet onverenigbaar is met de doelstelling, gokverslaving te beteugelen.**

2) **De nationale rechter hoeft, met het oog op de toepassing van een regeling van een lidstaat inzake kansspelen die met artikel 49 EG verenigbaar is, niet in elk concreet geval te onderzoeken of de uitvoeringsmaatregel die de naleving van deze regeling moet verzekeren de bereiking van het doel van deze laatste kan waarborgen en in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, voor zover deze maatregel een noodzakelijk element is om de nuttige werking van deze regeling te verzekeren dat geen enkele bijkomende beperking bevat ten opzichte van de beperking die voortvloeit uit die regeling. Voor de oplossing van het geschil dat bij de verwijzende rechter aanhangig is, is irrelevant of de uitvoeringsmaatregel is vastgesteld in het kader van de handhaving van de nationale regeling door de overheid dan wel naar aanleiding van een vordering van een particulier in het kader van een civiele procedure ter bescherming van de rechten die deze aan de regeling ontleent.**

3) Artikel 49 EG moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat zoals die aan de orde in het hoofdgeding, die de organisatie en de bevordering van kansspelen aan een gesloten stelsel onderwerpt ten gunste van één marktdeelnemer en elke andere marktdeelnemer, een in een andere lidstaat gevestigde marktdeelnemer daaronder begrepen, verbiedt om op het grondgebied van eerstgenoemde lidstaat via internet onder dit stelsel vallende diensten aan te bieden.

ondertekeningen