ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

14 juni 2017*

„Prejudiciële verwijzing — Artikel 49 VWEU — Vrijheid van vestiging — Artikel 56 VWEU — Vrij verrichten van diensten — Kansspelen — Beperkende regeling van een lidstaat — Punitieve bestuurlijke sancties — Dwingende vereisten van algemeen belang — Evenredigheid — Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — Artikel 47 — Recht op effectieve rechterlijke bescherming — Nationale regeling op grond waarvan de rechter in het kader van de vervolging van bestuursrechtelijk bestrafte overtredingen de bij hem aanhangige feiten ambtshalve moet onderzoeken — Verenigbaarheid”

In zaak C-685/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Oberösterreich, Oostenrijk) bij beslissing van 14 december 2015, ingekomen bij het Hof op 18 december 2015, in de procedure

Online Games Handels GmbH,

Frank Breuer,

Nicole Enter,

Astrid Walden

tegen

Landespolizeidirektion Oberösterreich,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (rapporteur) en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 november 2016,

* Procestaal: Duits.

gelet op de opmerkingen van:

— Online Games Handels GmbH, vertegenwoordigd door P. Ruth en D. Pinzger, Rechtsanwälte,

— Frank Breuer, Nicole Enter en Astrid Walden, vertegenwoordigd door F. Maschke, Rechtsanwalt,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer, F. Herbst en G. Trefil als gemachtigden,

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

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Tserepa-Lacombe en G. Braun als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 9 maart 2017,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 49 en 56 VWEU, zoals met name uitgelegd in het arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van gedingen tussen Online Games Handels GmbH (hierna: „Online Games"), Frank Breuer, Nicole Enter en Astrid Walden enerzijds en de Landespolizeidirektion Oberösterreich (regionaal directoraat politie van de deelstaat Oberösterreich, Oostenrijk) anderzijds over de punitieve bestuurlijke sancties die laatstgenoemde hun had opgelegd wegens de exploitatie van speelautomaten zonder vergunning.

Oostenrijks recht

Bundes-Verfassungsgesetz

3 Hoofdstuk 3 van het Bundes-Verfassungsgesetz (federale grondwet, BGBl. 1/1930), zoals gewijzigd (BGBl. I, 102/2014) (hierna: „B-VG"), met het opschrift „Inrichting van de federale Staat", bevat onder meer de artikelen 90 en 94. Artikel 90 B-VG bepaalt:

„(1) Behoudens wettelijk bepaalde uitzonderingen worden civiele zaken en strafzaken die bij de gewone rechter aanhangig zijn, mondeling en openbaar behandeld.

(2) Strafzaken worden behandeld volgens de contradictoire procedure."

4 Artikel 94, lid 1, B-VG luidt:

„Justitie is in alle instanties onafhankelijk van de uitvoerende macht."

5 Hoofdstuk 7 B-VG heeft als opschrift „Grondwettelijke en bestuurlijke waarborgen”. Het bevat artikel 130, waarin is bepaald:

„(1) De bestuursrechter neemt kennis van beroepen:

1. tegen besluiten van bestuurlijke instanties wegens onrechtmatigheid;

[...]

(4) Bij een beroep in de zin van lid 1, punt 1, in bestuursrechtelijke strafzaken moet de bestuursrechter ten gronde uitspraak doen. [...]

[...]”

Bundesgesetz zur Regelung des Glücksspielwesens

6 Het Glücksspielgesetz (kansspelwet, BGBl. 620/1989), in de versie na de in BGBl. I, 76/2011 bekendgemaakte wijziging (hierna: „GSpG 2011”), bepaalde in § 50:

„(1) Voor strafprocedures en de sluiting van ondernemingen krachtens de onderhavige federale wet zijn in eerste aanleg de bestuurlijke instanties van het Bezirk (kanton) [...] bevoegd, en in tweede aanleg de Unabhängige Verwaltungssenate (onafhankelijke rechterlijke instanties in bestuurszaken) zoals bedoeld in § 51, lid 1, van het [Verwaltungsstrafgesetz (wet bestuursstrafrecht)].

(2) Deze autoriteiten kunnen een beroep doen op organen van het overheidstoezicht en op de in § 1, lid 3, bedoelde deskundigen voor verduidelijking van feitelijke kwesties die samenhangen met de bepalingen van de onderhavige federale wet. Tot deze organen van het overheidstoezicht behoren in elk geval de organen van de publieke veiligheidsdienst en van de belastingdienst.

[...]”

7 § 52 GSpG 2011, „Bepalingen inzake bestuurlijke sancties”, bepaalde:

„(1) Begaat een bestuursrechtelijke overtreding en kan door de autoriteiten een bestuurlijke boete tot 22 000 EUR worden opgelegd:

1. eenieder die voor deelname vanaf het nationale grondgebied verboden commercieel geëxploiteerde kansspelen in de zin van § 2, lid 4, opzet, organiseert of als ondernemer ter beschikking stelt of als ondernemer in de zin van § 2, lid 2, daaraan deelneemt;

[...]

(2) Wanneer spelers of andere personen in het kader van de deelname aan commercieel geëxploiteerde kansspelen betalingen van meer dan 10 EUR per spel verrichten, worden deze niet beschouwd als kleine bedragen en is de mogelijke strafbaarstelling op grond van deze federale wet derhalve ondergeschikt aan die op grond van § 168 van het [Strafgesetzbuch (strafwetboek)]. [...]

[...]”

8 Artikel 53 GSpG 2011 luidde als volgt:

„(1) De bestuurlijke instantie kan de inbeslagname van speelautomaten [...] gelasten [...] wanneer

1. het vermoeden bestaat dat
   a) met deze automaten [...], waarmee afbreuk wordt gedaan aan het kansspelmonopolie van de federale Staat, een voortdurende inbreuk wordt gepleegd op een of meerdere bepalingen van § 52, lid 1,

[...]"

9 In BGBl. I, 13/2014 is een nieuwe wijziging van het GSpG bekendgemaakt (hierna, in de gewijzigde versie: „GSpG 2014").

10 § 50, lid 1, GSpG 2014 luidt:

„Voor strafprocedures en de sluiting van ondernemingen krachtens de onderhavige federale wet zijn de bestuurlijke instanties van het Bezirk [...] bevoegd. Tegen hun beslissingen kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter van het Land (deelstaat)."

11 § 52 GSpG 2014 bepaalt:

„(1) Begaat een bestuursrechtelijke overtreding en kan door de autoriteiten een bestuurlijke boete worden opgelegd tot 60 000 EUR in de in punt 1 bedoelde gevallen, en tot 22 000 EUR in de in de punten 2 tot en met 11 bedoelde gevallen:

1. eenieder die voor deelname vanaf het nationale grondgebied verboden commercieel geëxploiteerde kansspelen in de zin van § 2, lid 4, opzet, organiseert of als ondernemer ter beschikking stelt of als ondernemer in de zin van § 2, lid 2, daaraan deelneemt;

[...]

(3) Indien een handeling beantwoordt aan zowel de constitutieve bestanddelen van een bestuursrechtelijke overtreding in de zin van § 52, als aan de constitutieve bestanddelen van § 168 van het [Strafgesetzbuch], worden enkel de in § 52 neergelegde bestuurlijke sancties opgelegd.

[...]"

Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz

12 Het Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (wet tot regeling van de bestuursrechtspraak, BGBl. I, 33/2013), in de versie na de in BGBl. I, 122/2013 bekendgemaakte wijziging (hierna: „VwGVG"), bepaalt in § 18:

„De verwerende autoriteit is ook partij."

13 § 38 VwGVG luidt:

„Behoudens andersluidende bepalingen in deze federale wet zijn op de procedure betreffende beroepen krachtens artikel 130, lid 1, B-VG in bestuursrechtelijke strafzaken de bepalingen van het Verwaltungsstrafgesetz van 1991 [...] van overeenkomstige toepassing en, voor het overige, de procedurele bepalingen die zijn neergelegd in de federale wetten of de wetten van de Länder die de autoriteit heeft toegepast of had moeten toepassen in de procedure die aan de procedure bij de bestuursrechter is voorafgegaan."

14 § 46, lid 1, VwGVG luidt als volgt:

„De bestuursrechter moet het bewijs vergaren dat nodig is voor de beslechting van het geding."

15 § 50 VwGVG bepaalt:

„Voor zover het beroep niet moet worden verworpen of de procedure niet moet worden geschorst, moet de bestuursrechter uitspraak ten gronde doen op de beroepen zoals bedoeld in artikel 130, lid 1, punt 1, B-VG."

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz

16 § 8 van het Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (algemene wet inzake bestuursrechtelijke rechtspleging, BGBl. I, 51/1991), in de versie na de in BGBl. I, 161/2013 bekendgemaakte wijziging (hierna: „AVG"), bepaalt:

„De personen die om een handeling van een autoriteit verzoeken of tot wie een handeling van die autoriteit is gericht, zijn belanghebbenden in de procedure en, voor zover zij op grond van een recht of rechtsbelang bij de zaak betrokken zijn, partijen."

17 § 37 AVG luidt:

„De onderzoeksprocedure strekt ertoe de voor de beslechting van een bestuursrechtelijk geding relevante feiten vast te stellen en partijen de mogelijkheid te bieden hun rechten en belangen geldend te maken.

[...]"

18 § 39 AVG bepaalt:

„(1) Voor de onderzoeksprocedure gelden de bestuursrechtelijke voorschriften.

(2) Voor zover de bestuursrechtelijke voorschriften ter zake niets bepalen, moet de autoriteit ambtshalve optreden en het verloop van de onderzoeksprocedure bepalen met inachtneming van de bepalingen van dit hoofdstuk. Zij kan partijen met name ambtshalve of op verzoek van een van hen oproepen voor een terechtzitting en meerdere bestuursrechtelijke zaken voegen voor gezamenlijke behandeling en uitspraak of deze zaken weer scheiden. De autoriteit moet zich bij deze maatregelen tot organisatie van de procedure laten leiden door overwegingen van mogelijke efficiëntie, snelheid, eenvoud en kostenbesparing.

[...]"

Verwaltungsstrafgesetz

19 § 24 van het Verwaltungsstrafgesetz (wet bestuursstrafrecht, BGBl. 52/1991), in de versie na de in BGBl. I, 33/2013 bekendgemaakte wijziging (hierna: „VStG"), bepaalt:

„Behoudens andersluidende bepalingen in deze federale wet is het AVG ook van toepassing in bestuursrechtelijke strafprocedures. [...]"

20 § 25 VStG bepaalt:

„(1) Bestuursrechtelijke overtredingen moeten [...] ambtshalve worden vervolgd.

(2) Ontlastende omstandigheden moeten evenzeer in aanmerking worden genomen als belastende omstandigheden.

[...]”

Hoofdgedingen en prejudiciële vraag

21 Bij het Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Oberösterreich, Oostenrijk) zijn twee zaken aanhangig. De eerste zaak heeft betrekking op de rechtmatigheid van de inbeslagname van automaten waarvan het gebruik een inbreuk op het kansspelmonopolie van de federale Staat kan vormen, en de tweede op de rechtmatigheid van boeten die waren opgelegd voor de organisatie van kansspelen door middel van dergelijke automaten of het mogelijk maken van die organisatie.

22 De eerste zaak vloeit voort uit een controle die op 8 maart 2012 door de belastingdienst op verzoek van de Landespolizeidirektion Oberösterreich is verricht in het lokaal „SJ-Bet Sportbar” te Wels (Oostenrijk).

23 De belastingdienst trof acht automaten aan waarmee vermoedelijk inbreuken op het kansspelmonopolie van de Oostenrijkse federale Staat werden gepleegd, en nam deze in beslag. Tijdens die controle werd meegedeeld dat een van die automaten toebehoorde aan Online Games.

24 Bij besluit van 17 april 2012 heeft de Landespolizeidirektion Oberösterreich op grond van § 53, lid 1, punt 1, onder a), GSpG 2011 de inbeslagname voor onbepaalde tijd gelast van de automaat die zou toebehoren aan Online Games.

25 Online Games is tegen dit besluit opgekomen bij de Unabhängige Verwaltungssenat Oberösterreich (onafhankelijke rechterlijke instantie in bestuurszaken van de deelstaat Oberösterreich, Oostenrijk), thans het Landesverwaltungsgericht Oberösterreich. Bij beslissing van 21 mei 2012 werd dit beroep ongegrond verklaard.

26 Bij beslissing van 1 oktober 2015 heeft het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) het hoger beroep van Online Games tegen de beslissing van 21 mei 2012 toegewezen en die beslissing vernietigd op grond dat het maximumbedrag dat spelers konden inzetten op de in beslag genomen automaten niet voldoende precies was vastgesteld om te bepalen of de gewone strafrechter dan wel de bestuursrechter bevoegd was om kennis te nemen van de betrokken zaak. Daarop werd de zaak terugverwezen naar het Landesverwaltungsgericht Oberösterreich.

27 In die eerste zaak bleek later dat de organisator van de kansspelen waaraan de spelers konden deelnemen door middel van de in beslag genomen automaat een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid was die te Brno, Tsjechië, was gevestigd.

28 In het kader van de tweede zaak heeft de belastingdienst op 14 augustus 2014 een controle verricht in het lokaal „Café Vegas” te Linz (Oostenrijk).

29 De belastingdienst trof acht automaten aan en was van oordeel dat daarmee inbreuken op het kansspelmonopolie van de Oostenrijkse federale Staat werden gepleegd, waarop zij deze in beslag nam.

30 Bij besluit van 24 september 2015 heeft de Landespolizeidirektion Oberösterreich op grond van § 52, lid 1, punt 1, GSpG 2014 Breuer, Enter en Walden elk een boete van 24 000 EUR opgelegd, wegens de organisatie van of deelneming aan de organisatie van kansspelen in lokaal „Café Vegas”.

31 Breuer, Enter en Walden hebben tegen deze besluiten beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. In die procedure hebben zij gepreciseerd dat de betrokken automaten werden geprogrammeerd vanaf een spelserver in Slowakije.

32 Zoals in de verwijzingsbeslissing wordt vermeld, betreft het voorwerp van de hoofdgedingen enkel de vraag of de definitieve inbeslagname van de automaat van Online Games en de boeten die zijn opgelegd aan Breuer, Enter en Walden, in overeenstemming zijn met het recht, met inbegrip van het Unierecht.

33 De verwijzende rechter heeft twee terechtzittingen georganiseerd, een op 11 november 2015 in het kader van de eerste zaak, en een op 11 december 2015 in het kader van de tweede zaak.

34 Op de terechtzitting van 11 november 2015 waren een vertegenwoordiger van Online Games en van de belastingdienst van de stad Linz aanwezig. De Landespolizeidirektion Oberösterreich was niet vertegenwoordigd. De terechtzitting van 11 december 2015 verliep in aanwezigheid van de Landespolizeidirektion Oberösterreich en de belastingdienst. De raadsman van Breuer, Enter en Walden was niet ter terechtzitting aanwezig, maar heeft de verwijzende rechter het bewijs overgelegd waarop hun verdediging was gebaseerd. Zowel in de eerste zaak als in de tweede hebben de belastingdienst en de Landespolizeidirektion Oberösterreich verschillende middelen aangevoerd om aan te tonen dat de betrokken nationale regelingen, te weten het GSpG 2011 en het GSpG 2014, in overeenstemming waren met het Unierecht.

35 Blijkens de verwijzingsbeslissing nemen de verwijzende rechter en het Verwaltungsgerichtshof een verschillend standpunt in over de draagwijdte van het beginsel in bestuursrechtelijke strafprocedures op grond waarvan de rechter ten gronde een actieve rol in de waarheidsvinding heeft en het aan deze rechter staat om onvolledigheden en nalatigheden van de vervolgende instanties te verhelpen.

36 De verwijzende rechter preciseert in dit verband dat naar aanleiding van het arrest van het Hof van 30 april 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), de nationale rechter bij wie de zaak aanhangig was die tot dat arrest heeft geleid, bij beslissing van 9 mei 2014 heeft vastgesteld dat het kansspelmonopolie van de Oostenrijkse Staat onverenigbaar was met artikel 56 VWEU. Op 15 december 2014 heeft het Verwaltungsgerichtshof naar aanleiding van een door de federale minister van Financiën ingesteld beroep in *Revision* die beslissing vernietigd en de zaak verwezen naar de verwijzende rechter. Op 29 mei 2015 heeft deze rechter opnieuw geoordeeld dat het kansspelmonopolie van de Oostenrijkse Staat onverenigbaar was met het Unierecht. Tegen die beslissing is opnieuw opgekomen bij het Verwaltungsgerichtshof.

37 De verwijzende rechter twijfelt eraan of het in § 38 VwGVG junctis de §§ 24 en 25 VStG en § 39, lid 1, AVG neergelegde beginsel dat het aan de aangezochte rechter staat om ambtshalve de feiten te onderzoeken die een bestuursrechtelijk bestrafte overtreding kunnen vormen, verenigbaar is met artikel 47 van het Handvest en artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM").

38 Volgens de verwijzende rechter kan een dergelijke verplichting afbreuk doen aan de onpartijdigheid van de rechter, van wie de rol zich zou vermengen met die van de vervolgende instantie. Die verplichting is dus onverenigbaar met artikel 47 van het Handvest, gelezen in het licht van artikel 6 EVRM.

39 Deze rechter is van oordeel dat uit het arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), volgt dat het aan de bevoegde autoriteiten staat om aan te tonen dat de nationale maatregelen waarbij de staat een monopolie inzake kansspelen wordt toegekend hun rechtvaardiging vinden in de doelstelling om de gelegenheden tot spelen te verminderen of de criminaliteit te bestrijden, en in dit verband aan de rechter ten gronde het bewijs over te leggen waaruit blijkt dat criminaliteit of

speelzucht in het relevante tijdvak daadwerkelijk een aanzienlijk probleem vormde, zodat elke verplichting voor de bestuursrechter om ter zake specifieke onderzoekshandelingen te verrichten, onverenigbaar is met die rechtspraak.

40 In die omstandigheden heeft het Landesverwaltungsgericht Oberösterreich de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 56 VWEU of moeten de artikelen 49 en volgende VWEU in het licht van artikel 6 EVRM juncto artikel 47 van [het Handvest] aldus worden uitgelegd dat deze bepalingen zich met het oog op de in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (in het bijzonder arrest EHRM van 18 mei 2010, [Ozerov tegen Rusland, CE:ECHR:2010:0518JUD006496201,] § 54) vereiste objectiviteit en onpartijdigheid van een gerecht verzetten tegen een nationale regeling waarbij het bewijs dat in het kader van een bestuursrechtelijke strafprocedure overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (in het bijzonder het arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281) moet worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een strafrechtelijk beschermd quasimonopolie op de nationale kansspelmarkt, eerst volledig zelfstandig moet worden aangeduid en afgebakend, en daarna ook door middel van een autonoom onderzoek moet worden onderzocht en beoordeeld door het gerecht dat is aangezocht voor een beslissing over de rechtmatigheid van de in het beroep aangevochten strafrechtelijke maatregel (in een en dezelfde persoon/functie) – uit eigen beweging en onafhankelijk van de houding van de partijen bij het geding – en niet door de vervolgende instantie (of een ander vervolgingsorgaan van de overheid) in haar (of zijn) hoedanigheid van vertegenwoordiger van de aanklager?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Ontvankelijkheid

41 De Oostenrijkse regering betoogt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is, in de eerste plaats omdat de vraag hypothetisch is aangezien zij voortvloeit uit een verkeerde uitlegging van het nationale recht, en in de tweede plaats omdat in de verwijzingsbeslissing het feitelijke kader van de hoofdgedingen onvoldoende wordt toegelicht om het Hof in staat te stellen een nuttig antwoord te geven.

42 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat er volgens vaste rechtspraak een vermoeden van relevantie rust op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan enkel weigeren uitspraak te doen op een door een nationale rechter gestelde prejudiciële vraag in de zin van artikel 267 VWEU wanneer met name de vereisten met betrekking tot de inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing als vermeld in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof niet zijn nageleefd of wanneer de door de nationale rechter gevraagde uitlegging of beoordeling van de geldigheid van een Unierechtelijk voorschrift klaarblijkelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is (arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Het is tevens vaste rechtspraak dat de nationale rechter wegens het vereiste om tot een voor hem nuttige uitlegging van het Unierecht te komen, een omschrijving dient te geven van het feitelijke en wettelijke kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of ten minste de feiten moet uiteenzetten waarop die vragen zijn gebaseerd. Voorts moet de verwijzingsbeslissing de precieze redenen vermelden waarom de nationale rechter twijfelt over de uitlegging van het Unierecht en het noodzakelijk acht om een prejudiciële vraag aan het Hof voor te leggen (arrest van 18 april 2013, Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 In casu wordt in de verwijzingsbeslissing het juridische en feitelijke kader van de hoofdgedingen voldoende weergegeven en maken de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens het mogelijk de strekking van de prejudiciële vraag te bepalen.

45 Wat het argument betreft dat de vraag hypothetisch is, wordt er daarbij van uitgegaan dat de verwijzende rechter blijk heeft gegeven van een onjuiste uitlegging van de nationale regeling. Het staat echter niet aan het Hof om zich uit te spreken over de uitlegging van nationale bepalingen, aangezien dit immers de exclusieve bevoegdheid van de nationale rechter is. Wanneer het Hof uitspraak moet doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter, dient het zich dus te houden aan de uitlegging die deze rechter van het nationale recht heeft gegeven (zie met name arrest van 27 oktober 2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bovendien valt niet te betwisten dat de verenigbaarheid met het Unierecht van de beslissingen die de verwijzende rechter moet geven, afhangt van het antwoord op de prejudiciële vraag.

46 Het verzoek om een prejudiciële beslissing is derhalve ontvankelijk.

Ten gronde

47 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 49 en 56 VWEU, zoals met name uitgelegd in het arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale procedurele regeling op grond waarvan de rechter die in het kader van een bestuursrechtelijke strafprocedure een uitspraak moet doen over de verenigbaarheid met het Unierecht van een regeling waarbij de uitoefening van een fundamentele vrijheid van de Europese Unie wordt beperkt, zoals de vrijheid van vestiging of de vrijheid van dienstverrichting binnen de Unie, de feiten van de bij hem aanhangige zaak ambtshalve moet onderzoeken in het kader van de vaststelling van het bestaan van bestuursrechtelijke overtredingen.

48 Om te beginnen zij opgemerkt dat het Hof in het arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), de prejudiciële vragen enkel in het licht van de vrijheid van dienstverrichting van artikel 56 VWEU heeft onderzocht en niet tegen de achtergrond van de vrijheid van vestiging van artikel 49 VWEU. Zoals de advocaat-generaal in punt 34 van haar conclusie heeft opgemerkt, kunnen de overwegingen van dat arrest inzake de vrijheid van dienstverrichting, gelet op artikel 62 VWEU, echter evenzeer gelden voor de vrijheid van vestiging.

49 Voorts zij in herinnering gebracht dat artikel 56 VWEU zich volgens het arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan het verboden is kansspelautomaten te exploiteren zonder voorafgaande vergunning van de bestuurlijke instanties wanneer die regeling niet werkelijk de aangevoerde doelstelling om de speler te beschermen of criminaliteit te bestrijden nastreeft en niet daadwerkelijk beantwoordt aan het streven om op samenhangende en stelselmatige wijze de gelegenheden tot spelen te verminderen of de aan deze spelen verbonden criminaliteit te bestrijden (zie in die zin arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, punt 56).

50 In dat verband staat het volgens het Hof aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat die zich wil beroepen op een doel dat de belemmering van de vrijheid van dienstverrichting kan rechtvaardigen, om de nationale rechter die zich hierover dient uit te spreken, alle gegevens te verstrekken aan de hand waarvan hij zich ervan kan vergewissen dat deze maatregel voldoet aan de vereisten die het Hof heeft geformuleerd opdat deze als gerechtvaardigd kan worden beschouwd (zie in die zin arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 Het staat vervolgens aan die nationale rechter om na te gaan welke doelstellingen daadwerkelijk door de betrokken nationale wettelijke regeling worden nagestreefd en of de bij deze regeling opgelegde beperkingen voldoen aan de voorwaarden die met betrekking tot de evenredigheid ervan in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd. In het bijzonder dient hij zich ervan te vergewissen dat de betrokken beperkende regeling, gelet op de concrete wijze waarop zij wordt toegepast, daadwerkelijk ertoe strekt op samenhangende en stelselmatige wijze de gelegenheden tot spelen te verminderen, de activiteiten op dit gebied te beperken en de aan deze spelen verbonden criminaliteit te bestrijden (arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, punten 47-49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 Het Hof heeft gepreciseerd dat een nationale rechter de omstandigheden die betrekking hebben op de vaststelling en uitvoering van een beperkende regeling, in hun geheel moet beoordelen (arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, punt 52).

53 Daarnaast moet de nationale rechter bij die evenredigheidstoets kiezen voor een dynamische aanpak en niet voor een statische, in die zin dat hij rekening moet houden met de evolutie van de omstandigheden na de vaststelling van de betrokken regeling (arrest van 30 juni 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, punt 36).

54 Voorts dient in herinnering te worden gebracht dat het volgens vaste rechtspraak de rechterlijke instanties van de lidstaten zijn die uit hoofde van het in artikel 4, lid 3, VEU vervatte beginsel van loyale samenwerking de rechterlijke bescherming dienen te verzekeren van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen. Bovendien moeten de lidstaten volgens artikel 19, lid 1, VEU voorzien in de nodige rechtsmiddelen om effectieve rechterlijke bescherming in de zin van met name artikel 47 van het Handvest te verzekeren op de onder het Unierecht vallende gebieden (zie in die zin arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55 Wat de handelingen van de lidstaten betreft, wordt de werkingssfeer van dit artikel van het Handvest omschreven in artikel 51, lid 1, van het Handvest, dat bepaalt dat de bepalingen van het Handvest tot de lidstaten zijn gericht wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Die bepaling bevestigt de vaste rechtspraak van het Hof dat de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten toepassing kunnen vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst, maar niet daarbuiten (arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punt 51).

56 Zoals de advocaat-generaal in punt 30 van haar conclusie heeft opgemerkt, valt een door een lidstaat vastgestelde maatregel die afwijkt van een in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheid, zoals de vrijheid van vestiging of de vrijheid van dienstverrichting binnen de Unie, binnen de werkingssfeer van het Unierecht.

57 Volgens artikel 47, eerste alinea, van het Handvest heeft eenieder wiens door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

58 Het staat eveneens vast dat verzoekers in het kader van de hoofdgedingen aanvoeren dat hun rechten om vrij diensten te verrichten en zich vrij te vestigen, die zij respectievelijk aan artikel 56 en artikel 49 VWEU ontlenen, zijn geschonden door de inbeslagname en de sancties waarvan zij, om die reden, nietigverklaring vorderen bij de verwijzende rechter. Artikel 47 van het Handvest is dus in casu van toepassing.

59 De verplichtingen die op de nationale rechter rusten wat betreft het onderzoek van de rechtvaardiging van een regeling waarbij een fundamentele vrijheid van de Unie wordt beperkt, zijn weliswaar aldus vastgesteld door de rechtspraak van het Hof, maar het is een aangelegenheid van de interne

rechtsorde van elke lidstaat om de procedureregels vast te stellen voor de beroepen die dienen ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen. Bij ontbreken van Unievoorschriften ter zake zijn de lidstaten immers gehouden in elk geval een doeltreffende bescherming van die rechten te verzekeren en, in het bijzonder, te waarborgen dat het in artikel 47 van het Handvest vastgelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op toegang tot een onpartijdig gerecht wordt geëerbiedigd (zie in die zin arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punt 65).

60 Wat betreft het in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest neergelegde recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter, heeft het begrip „onafhankelijkheid", dat onlosmakelijk verbonden is met de taak van de rechter, twee aspecten. Het eerste, externe aspect houdt in dat de instantie wordt beschermd tegen tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zouden kunnen brengen (arrest van 9 oktober 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 Het tweede, interne aspect sluit aan bij het begrip „onpartijdigheid" en heeft betrekking op het houden van gelijke afstand ten opzichte van de partijen bij het geding en hun respectieve belangen met betrekking tot het voorwerp van het geding. Dit aspect, waarvan de verwijzende rechter vreest dat het in casu niet in acht is genomen, vereist objectiviteit en het ontbreken van enig belang bij de uitkomst van het geschil, buiten de strikte toepassing van de regels van het recht (arrest van 9 oktober 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

62 Voor deze waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn regels nodig, met name betreffende het statuut en de procedure, waarmee elke legitieme twijfel bij de justitiabelen over de onvatbaarheid van deze instantie voor externe factoren en over haar neutraliteit ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen, kan worden weggenomen (zie in die zin arrest van 9 oktober 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 In casu blijkt uit de in de punten 3 tot en met 5 en 12 tot en met 20 van het onderhavige arrest aangehaalde bepalingen van nationaal recht dat tegen de besluiten van bestuurlijke instanties een beroep tot nietigverklaring op grond van onrechtmatigheid kan worden ingesteld bij de bestuursrechter, die ten gronde uitspraak doet op die beroepen. In de uitoefening van zijn ambt moet de rechter de feiten van de bij hem aanhangige zaak binnen de grenzen van het aan hem voorgelegde geschil onderzoeken, en daarbij in gelijke mate rekening houden met ontlastende en belastende omstandigheden. De bestuurlijke instantie die de punitieve bestuurlijke sanctie heeft opgelegd, heeft de hoedanigheid van partij bij die procedures.

64 Louter op basis van die gegevens kan niet worden aangenomen dat een dergelijke procedurele regeling twijfel kan doen rijzen over de onpartijdigheid van de nationale rechter, voor zover hij ermee is belast de bij hem aanhangige zaak te onderzoeken teneinde de waarheid te achterhalen en niet om de beschuldiging te staven. Daarnaast berust die regeling in wezen op het idee dat de rechter niet uitsluitend de scheidsrechter in een geschil tussen partijen is, maar het algemeen belang van de maatschappij vertegenwoordigt. In het kader van het nastreven van dat belang zal de nationale rechter ook de rechtvaardiging moeten onderzoeken van een regeling waarbij een fundamentele vrijheid van de Unie wordt beperkt, zoals bedoeld in de rechtspraak van het Hof.

65 Wat betreft de verhouding tussen de in het nationale recht neergelegde verplichting voor de nationale rechter om ambtshalve de feiten van de bij hem aanhangige zaken te onderzoeken en het arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), is in de punten 50 tot en met 52 van het onderhavige arrest in herinnering gebracht dat deze rechter krachtens het Unierecht de omstandigheden die betrekking hebben op de vaststelling en uitvoering van een beperkende regeling, in hun geheel moet beoordelen op basis van het bewijs dat door de bevoegde autoriteiten van de

lidstaat is aangevoerd om aan te tonen dat er doelstellingen bestaan die een belemmering van een door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheid kunnen rechtvaardigen en dat deze belemmering evenredig is.

66 Die rechter kan op grond van nationale procedureregels weliswaar gehouden zijn om de nodige maatregelen te nemen om de overlegging van bewijs in die zin te bevorderen, maar hij kan niet worden verplicht, zoals de advocaat-generaal in de punten 51 tot en met 56 en 68 van haar conclusie heeft opgemerkt, om zich in de plaats te stellen van die autoriteiten wat betreft het verstrekken van de rechtvaardiging, die volgens het arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), door die autoriteiten moet worden verstrekt. Indien deze rechtvaardiging niet wordt verstrekt omdat die autoriteiten afwezig zijn of passief blijven, moet de nationale rechter alle gevolgen kunnen trekken die uit een dergelijke tekortkoming voortvloeien.

67 Gelet op een en ander moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat de artikelen 49 en 56 VWEU, zoals met name uitgelegd in het arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale procedurele regeling op grond waarvan de rechter die in het kader van een bestuursrechtelijke strafprocedure een uitspraak moet doen over de verenigbaarheid met het Unierecht van een regeling waarbij de uitoefening van een fundamentele vrijheid van de Europese Unie wordt beperkt, zoals de vrijheid van vestiging of de vrijheid van dienstverrichting binnen de Europese Unie, de feiten van de bij hem aanhangige zaak ambtshalve moet onderzoeken in het kader van de vaststelling van het bestaan van bestuursrechtelijke overtredingen, mits een dergelijke regeling er niet toe leidt dat die rechter zich in de plaats moet stellen van de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat, die het nodige bewijs moeten overleggen teneinde die rechter in staat te stellen na te gaan of die beperking gerechtvaardigd is.

Kosten

68 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende 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 (Tweede kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 49 en 56 VWEU, zoals met name uitgelegd in het arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale procedurele regeling op grond waarvan de rechter die in het kader van een bestuursrechtelijke strafprocedure een uitspraak moet doen over de verenigbaarheid met het Unierecht van een regeling waarbij de uitoefening van een fundamentele vrijheid van de Europese Unie wordt beperkt, zoals de vrijheid van vestiging of de vrijheid van dienstverrichting binnen de Europese Unie, de feiten van de bij hem aanhangige zaak ambtshalve moet onderzoeken in het kader van de vaststelling van het bestaan van bestuursrechtelijke overtredingen, mits een dergelijke regeling er niet toe leidt dat die rechter zich in de plaats moet stellen van de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat, die het nodige bewijs moeten overleggen teneinde die rechter in staat te stellen na te gaan of die beperking gerechtvaardigd is.

ondertekeningen