ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

8 september 2010 *

In zaak C-46/08,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht (Duitsland) bij beslissing van 30 januari 2008, ingekomen bij het Hof op 8 februari 2008, in de procedure

Carmen Media Group Ltd

tegen

Land Schleswig-Holstein,

Innenminister des Landes Schleswig-Holstein,

* Procestaal: Duits.

wijst HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot en P. Lindh, kamerpresidenten, K. Schiemann (rapporteur), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh en L. Bay Larsen, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 december 2009,

gelet op de opmerkingen van:

— Carmen Media Group Ltd, vertegenwoordigd door W. Hambach, M. Hettich en S. Münstermann, Rechtsanwälte, en C. Koenig, professor,

— het Land Schleswig-Holstein en de Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, vertegenwoordigd door L.-E. Liedke en D. Kock als gemachtigden, bijgestaan door M. Hecker en M. Ruttig, Rechtsanwälte,

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

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

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

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

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

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

— de Noorse regering, vertegenwoordigd door K. Moen als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Traversa, P. Dejmek en H. Krämer als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 maart 2010,

het navolgende

Arrest

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

2 Dit verzoek is ingediend in een geding tussen Carmen Media Group Ltd (hierna: „Carmen Media"), enerzijds, en het Land Schleswig-Holstein en de Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, anderzijds, betreffende de afwijzing door laatstgenoemde partijen van het verzoek van Carmen Media om haar het recht te verlenen om via internet sportweddenschappen in dat Land aan te bieden.

Toepasselijke nationale bepalingen

Federaal recht

3 § 284 van het Strafgesetzbuch (wetboek van strafrecht; hierna: „StGB") bepaalt:

„(1) Hij die zonder vergunning van de bevoegde autoriteit in het openbaar een kansspel organiseert of daartoe de faciliteiten ter beschikking stelt, wordt gestraft met een vrijheidsstraf tot ten hoogste twee jaar of met een geldboete.

[...]

(3) Hij die de in lid 1 bedoelde handelingen verricht

1. in de uitoefening van een beroep of bedrijf [...]

[...]

wordt gestraft met een vrijheidsstraf van drie maanden tot vijf jaar.

[...]"

4 De voorwaarden voor het verlenen van de in § 284, lid 1, StGB bedoelde vergunningen voor kansspelen worden vastgesteld op het niveau van de verschillende Länder, behalve wanneer het gaat om weddenschappen op de uitslag van openbare paardenrennen, die met name vallen onder het Rennwett- und Lotteriegesetz (wet betreffende weddenschappen op de uitslag van paardenrennen en loterijen; hierna: „RWLG"), en om de installatie en de exploitatie van speelautomaten waarmee winst kan worden gemaakt in andere etablissementen dan casino's (goksalons, cafés, restaurants, hotels en dergelijke), die met name vallen onder de Gewerbeordnung (wet inzake artisanale, commerciële en industriële beroepen) en de Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (verordening inzake speelautomaten en andere spelen waarmee winst kan worden gemaakt).

5 § 1, lid 1, RWLG luidt als volgt:

„Een vereniging die een totalisator op de uitslag van openbare paardenrennen of andere openbare prestatieproeven voor paarden wil exploiteren, dient daartoe een vergunning te hebben verkregen van de autoriteiten die daartoe volgens het recht van het Land bevoegd zijn."

6 § 2, lid 1, RWLG bepaalt:

„Hij die beroeps- of bedrijfsmatig weddenschappen op de uitslag van openbare prestatieproeven voor paarden wil afsluiten of daarvoor als tussenpersoon wil optreden (bookmakers), dient daartoe een vergunning te hebben verkregen van de autoriteiten die daartoe volgens het recht van het Land bevoegd zijn."

GlüStV

7 Met de overeenkomst betreffende de loterijen in Duitsland (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland; hierna: „LottStV"), die in werking is getreden op 1 juli 2004, hebben de Länder een uniform kader gecreëerd voor de commerciële organisatie en exploitatie van kansspelen, met uitzondering van casino's, en voor de commerciële bemiddeling op dit gebied.

8 In een arrest van 28 maart 2006 heeft het Bundesverfassungsgericht met betrekking tot de regeling ter uitvoering van het LottStV in het Land Bayern geoordeeld dat het in dat Land bestaande publieke monopolie inzake sportweddenschappen inbreuk maakte op artikel 12, lid 1, van het Grundgesetz, dat de beroepsvrijheid waarborgt. Deze rechterlijke instantie heeft met name geoordeeld dat dit monopolie op onevenredige wijze afbreuk deed aan de aldus gewaarborgde beroepsvrijheid, aangezien het de organisatie van particuliere weddenschappen uitsloot zonder dat daarnaast een regelgevingskader bestond dat structureel en materieel, zowel rechtens als feitelijk, kon verzekeren dat de doelstellingen, de goklust aan banden te leggen en gokverslaving te bestrijden, daadwerkelijk werden nagestreefd.

9 Zoals blijkt uit de door de verwijzende rechter verstrekte uitleg, vormt het tussen de Länder gesloten Glücksspielstaatsvertrag (overeenkomst inzake kansspelen; hierna: „GlüStV"), dat op 1 januari 2008 in werking is getreden, een nieuw uniform kader voor de organisatie en de exploitatie van kansspelen en de bemiddeling op dit gebied, dat beoogt te voldoen aan de door het Bundesverfassungsgericht in bovengenoemd arrest van 28 maart 2006 gestelde eisen.

10 Voorts zet de verwijzende rechter uiteen dat met name uit de memorie van toelichting bij het ontwerp-GlüStV (hierna: „memorie van toelichting") blijkt dat deze overeenkomst er voornamelijk toe strekt, gokverslaving te voorkomen en te bestrijden. Volgens de memorie van toelichting toont een studie met betrekking tot de markt voor kansspelen in de Europese Unie die in april 2006 op verzoek van de Commissie van de Europese Gemeenschappen door het Zwitserse Instituut voor Rechtsvergelijking is verricht, duidelijk aan dat het in dit verband doeltreffend kan zijn de betrokken activiteiten streng te regelen en in strikte banen te leiden.

11 Wat de specifieke sector van de sportweddenschappen betreft, wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat ook al zouden dergelijke weddenschappen voor een grote meerderheid van de spelers mogelijkerwijs slechts een bron van ontspanning en vermaak zijn, dit niet wegneemt dat indien het aanbod van deze weddenschappen aanzienlijk zou worden uitgebreid, het verslavingspotentieel ervan zeker aanzienlijk zou zijn, zoals uit de gegevens in de beschikbare wetenschappelijke studies en deskundigenrapporten kan worden afgeleid. Bijgevolg dienen maatregelen te worden getroffen ter voorkoming van een dergelijke verslaving. Meer bepaald dienen grenzen te worden gesteld aan de organisatie, de verkoop en de exploitatie van dergelijke kansspelen. De door het GlüStV beoogde kanalisering en inperking van de markt voor deze spelen dienen met name te worden verwezenlijkt door het behoud van het bestaande monopolie voor het organiseren van sportweddenschappen en loterijen die een bijzonder risico kunnen vormen.

12 Het GlüStV heeft volgens § 1 ervan tot doel:

„1. kansspelverslaving te voorkomen en de voorwaarden te creëren om deze vorm van verslaving doeltreffend te bestrijden;

2. het kansspelaanbod te beperken en de natuurlijke gokzucht van de bevolking in geordende en gecontroleerde banen te leiden, met name door te voorkomen dat wordt uitgeweken naar illegale kansspelen;

3. bescherming van jongeren en gokkers te waarborgen;

4. te verzekeren dat kansspelen volgens de regels worden georganiseerd, dat gokkers tegen bedrieglijke handelingen worden beschermd en dat criminaliteit in verband met en als gevolg van kansspelen wordt tegengegaan."

13 § 2 GlüStV preciseert dat op casino's enkel de §§ 1, 3 tot en met 8, 20 en 23 van toepassing zijn.

14 § 4 GlüStV bepaalt:

„1. Voor de organisatie van publieke kansspelen of de bemiddeling daarbij is een vergunning van de bevoegde autoriteit van het betrokken Land vereist. Het is verboden om zonder deze vergunning dergelijke spelen te organiseren en daarbij te bemiddelen (illegaal kansspel).

2. Deze vergunning wordt geweigerd wanneer de organisatie van het kansspel of de bemiddeling daarbij in strijd is met de doelstellingen van § 1. Geen vergunning wordt verleend voor de bemiddeling bij kansspelen die volgens deze overeenkomst illegaal zijn. De verlening van een vergunning is geen afdwingbaar recht.

[...]

4. De organisatie van publieke kansspelen via internet en de bemiddeling daarbij zijn verboden."

15 § 10 GlüStV bepaalt:

„1. De Länder zijn met het oog op de verwezenlijking van de in § 1 genoemde doelstellingen wettelijk verplicht te zorgen voor een toereikend kansspelaanbod. Zij worden daarbij bijgestaan door een technisch comité dat is samengesteld uit experten in de bestrijding van gokverslaving.

2. De Länder kunnen deze taak krachtens de wet zelf vervullen dan wel laten vervullen door publiekrechtelijke rechtspersonen of door privaatrechtelijke vennootschappen waarin publiekrechtelijke rechtspersonen direct of indirect een beslissende deelneming hebben.

[...]

5. Andere dan de in lid 2 genoemde personen wordt slechts een vergunning voor het organiseren van loterijen en kansspelen verleend overeenkomstig de bepalingen van deel 3."

16 Deel 3 van het GlüStV heeft betrekking op loterijen met een gering risico, waarvoor onder zeer strikte voorwaarden een vergunning kan worden verleend, en dit uitsluitend aan organisatoren die doelstellingen van algemeen belang nastreven of zich aan liefdadigheid wijden.

17 § 25, lid 6, GlüStV luidt als volgt:

„De Länder kunnen in afwijking van § 4, lid 4, voor een maximale duur van één jaar na de inwerkingtreding van de overeenkomst de organisatie van loterijen via internet en de bemiddeling daarbij toestaan, voor zover geen weigeringsgronden in de zin van § 4, lid 2, aanwezig zijn en aan de volgende voorwaarden is voldaan:

— uitsluiting van minderjarigen of spelers aan wie een verbod is opgelegd, gewaarborgd door een systeem van identificatie en authentisatie, met inachtneming van de richtsnoeren van de Commissie voor de bescherming van minderjarigen als gesloten groep van mediagebruikers;

— beperking van de in de vergunning vast te leggen inzetlimiet tot 1 000 EUR per maand en garantie dat het kredietverbod in acht wordt genomen;

— verbod van snelle trekkingen, die specifiek gokverslaving in de hand werken, en van interactieve deelname met directe bekendmaking van de uitslag; voor loterijen, beperking tot twee winnende trekkingen per week;

— lokalisatie volgens de modernste methodes om te garanderen dat enkel personen voor wie de vergunning geldt kunnen deelnemen;

— ontwikkeling en uitvoering van een programma van sociale maatregelen dat is aangepast aan het specifieke karakter van internet en waarvan de doeltreffendheid wetenschappelijk dient te worden geëvalueerd."

18 De verwijzende rechter merkt op dat de overgangsbepaling van § 25, lid 6, GlüStV volgens de memorie van toelichting een billijke compensatie wil bieden aan twee kansspelbedrijven die vrijwel uitsluitend via internet spelen aanbieden en respectievelijk 140 en 151 personen tewerkstellen, door hun voldoende tijd te geven om over te schakelen op door het GlüStV toegestane distributiekanalen.

Regelgeving van het Land Schleswig-Holstein

19 Het GlüStV is in het Land Schleswig-Holstein uitgevoerd bij het Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (wet tot uitvoering van de overeenkomst tussen de Länder inzake kansspelen in Duitsland) van 13 december 2007 (GVOBl. 2007, blz. 524; hierna: „GlüStV AG").

20 § 4 GlüStV AG bepaalt:

„1. Ter bereiking van de doelstellingen van § 1 GlüStV houdt het Land Schleswig-Holstein toezicht op kansspelen, zorgt het voor een toereikend kansspelaanbod en garandeert het dat wetenschappelijk onderzoek wordt verricht ter voorkoming en bestrijding van het risico van gokverslaving.

2. Overeenkomstig § 10, lid 1, GlüStV laat het Land Schleswig-Holstein de uitvoering van deze taak over aan NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG (NordwestLotto Schleswig-Holstein), waarvan de aandelen direct of indirect, volledig of overwegend in handen van het Land zijn. [...]

3. NordwestLotto Schleswig-Holstein kan getallenloterijen, kraslotenloterijen en sportweddenschappen, alsook bijkomende loterijen en kansspelen ter zake organiseren.

[...]"

21 § 5, lid 1, GlüStV AG bepaalt:

„Voor de verlening van een vergunning overeenkomstig § 4, lid 1, GlüStV voor kansspelen die geen loterijen met een gering risico zijn (§ 6), is vereist dat

(1) geen weigeringsgronden in de zin van § 4, lid 2, eerste en tweede volzin, GlüStV aanwezig zijn,

(2) de inachtneming

(a) van de vereisten inzake de bescherming van minderjarigen overeenkomstig § 4, lid 3, GlüStV,

(b) van het internetverbod van § 4, lid 4, GlüStV,

(c) van de in § 5 GlüStV bedoelde reclamebeperkingen,

(d) van de door § 6 GlüStV aan het programma van sociale maatregelen gestelde vereisten, en

(e) van het vereiste om het verslavingsrisico toe te lichten overeenkomstig § 7 GlüStV, gewaarborgd is,

(3) de organisator of de tussenpersoon betrouwbaar is en met name garandeert dat de organisatie en de bemiddeling volgens de regels verlopen en voor de deelnemers aan de kansspelen en de bevoegde autoriteiten inzichtelijk zijn,

(4) het technisch comité overeenkomstig § 9, lid 5, GlüStV betrokken wordt bij de invoering van nieuwe kansspelen of nieuwe distributiekanalen of bij een aanzienlijke uitbreiding van de bestaande distributiekanalen, en dat een rapport over de sociale gevolgen van het nieuwe of uitgebreide aanbod is opgesteld,

(5) gegarandeerd is dat organisatoren in de zin van § 10, lid 2, GlüStV aan het uitsluitingssysteem van § 8 en § 23 GlüStV deelnemen,

(6) gegarandeerd is dat spelers aan wie een verbod is opgelegd in de zin van § 21, lid 3, eerste volzin, en § 22, lid 2, eerste volzin, GlüStV, worden uitgesloten, en

(7) gegarandeerd is dat personen die beroeps- of bedrijfsmatig bemiddelen bij kansspelen, voldoen aan de vereisten van § 19 GlüStV.

Indien aan de voorwaarden van de eerste volzin is voldaan, dient de vergunning te worden verleend."

22 § 9 GlüStV AG bepaalt:

„In afwijking van § 4, lid 4, GlüStV kan de organisatie van loterijen via internet en de bemiddeling daarbij tot 31 december 2008 worden toegestaan wanneer gewaarborgd is dat aan de voorwaarden van § 25, lid 6, GlüStV is voldaan. [...]"

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

23 Carmen Media is gevestigd in Gibraltar, waar zij een licentie heeft verkregen om sportweddenschappen te verkopen. Om fiscale redenen is deze licentie evenwel beperkt tot de verkoop van dergelijke weddenschappen in het buitenland („offshore bookmaking").

24 Aangezien Carmen Media via internet dergelijke weddenschappen in Duitsland wilde aanbieden, verzocht zij het Land Schleswig-Holstein in februari 2006 om te verklaren dat zij deze activiteit op grond van de haar in Gibraltar verleende vergunning mocht verrichten, dan wel, subsidiair, haar daartoe een vergunning te verlenen of, bij gebreke daarvan, deze activiteit te gedogen totdat een met het gemeenschapsrecht verenigbare vergunningsprocedure voor particuliere dienstverrichters zou zijn ingevoerd.

25 Nadat deze verzoeken op 29 mei 2006 waren afgewezen, stelde Carmen Media op 30 juni 2006 beroep in bij het Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht. Ter ondersteuning van dit beroep stelde zij dat het in het Land Schleswig-Holstein geldende overheidsmonopolie inzake sportweddenschappen in strijd is met artikel 49 EG. Anders dan het Hof met name in het arrest van 6 november 2003, Gambelli

e.a. (C-243/01, Jurispr. blz. I-13031), heeft vereist, biedt de juridische en praktische organisatie van het overheidsmonopolie inzake sportweddenschappen en loterijen zoals dit uit het LottStV voortvloeit, immers niet de mogelijkheid om gokverslaving op samenhangende en stelselmatige wijze te bestrijden. Volgens Carmen Media vallen andere soorten kansspelen en weddenschappen, zoals gokautomaten, weddenschappen op de uitslag van paardenrennen of casinospelen, niet onder een dergelijk overheidsmonopolie en kennen zij bovendien een steeds grotere groei, terwijl het risico dat dergelijke spelen en weddenschappen tot verslaving leiden groter is dan voor sportweddenschappen en loterijen. In de loop van het geding heeft Carmen Media gesteld dat deze incoherenties na de inwerkingtreding van het GlüStV en het GlüStV AG blijven bestaan.

26 Het Land Schleswig-Holstein stelt dat de omstandigheid dat de licentie van Carmen Media beperkt is tot „offshore bookmaking" haar verhindert zich te beroepen op de communautaire bepalingen inzake het vrij verrichten van diensten, aangezien zij niet rechtmatig dergelijke diensten verricht in de lidstaat waar zij is gevestigd. Het stelt voorts dat het gemeenschapsrecht geen algemene coherentie tussen alle regelingen inzake kansspelen vereist. De verschillende kansspelsectoren zijn immers niet vergelijkbaar en eventuele tekortkomingen in een van deze sectoren kunnen geen invloed hebben op de rechtmatigheid van de voor de andere sectoren geldende regeling. De verenigbaarheid van een overheidsmonopolie met het gemeenschapsrecht dient dus enkel vanuit het oogpunt van de betrokken kansspelsector te worden beoordeeld. In casu staat vast dat het monopolie verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, in het bijzonder sinds de inwerkingtreding van het GlüStV en het GlüStV AG.

27 De verwijzende rechter merkt op dat de uitkomst van het verzoek van Carmen Media om als particuliere dienstverrichter online sportweddenschappen in het Land Schleswig-Holstein te mogen aanbieden met name afhangt van het antwoord op deze twee argumenten van het Land Schleswig-Holstein.

28 Wat het eerste van deze argumenten betreft, is deze rechter van oordeel dat het voor de toepassing van de regels inzake vrije dienstverrichting op een dienstverrichter die via internet diensten wil aanbieden, volstaat dat de betrokken activiteit niet illegaal is in diens lidstaat van vestiging. De vraag of deze prestatie daar al dan niet daadwerkelijk door deze dienstverrichter wordt verricht, is daarentegen niet relevant. Het is niet verboden om in Gibraltar weddenschappen aan te bieden, en het is in casu enkel om fiscale redenen dat de aan Carmen Media verleende vergunning slechts geldt voor weddenschappen in het buitenland.

29 Wat het tweede argument betreft, vraagt de verwijzende rechter, die preciseert dat thans de in het GlüStV en het GlüStV AG neergelegde nationale rechtsregeling in aanmerking dient te worden genomen, zich af of het overheidsmonopolie voor sportweddenschappen en loterijen die geen gering risico vertonen, dat voortvloeit uit § 10, leden 1, 2 en 5, GlüStV en § 4, lid 2, GlüStV AG, in hun onderlinge samenhang beschouwd, en de daarmee samenhangende uitsluiting van particuliere ondernemingen inbreuk maken op artikel 49 EG.

30 De verwijzende rechter merkt op dat het GlüStV, zoals met name uit de memorie van toelichting blijkt, als voornaamste doel heeft, gokverslaving te voorkomen en te bestrijden. Hij stelt dienaangaande met name onder verwijzing naar het arrest van 21 september 1999, Läärä e.a. (C-124/97, Jurispr. blz. I-6067, punt 39), vast dat de lidstaten weliswaar volgens de rechtspraak van het Hof op basis van hun bevoegdheid om hun beleidsdoelstellingen op het gebied van kansspelen te bepalen, en met name een beleid te voeren dat erop gericht is te voorkomen dat de burgers op dit gebied tot geldverkwisting worden aangespoord, en daarbij het gewenste beschermingsniveau nauwkeurig te omlijnen, in beginsel gerechtigd zijn om een monopolie in het leven te roepen, maar dat hieraan de voorwaarde is verbonden dat de ter zake vastgestelde regelingen aan het evenredigheidsbeginsel voldoen. De verwijzende rechter betwijfelt evenwel of het in het hoofdgeding aan de orde zijnde overheidsmonopolie inzake sportweddenschappen voldoet aan het uit punt 67 van het reeds aangehaalde arrest Gambelli e.a. voortvloeiende vereiste dat gokverslaving op samenhangende en stelselmatige wijze wordt bestreden.

31 Dienaangaande merkt de verwijzende rechter ten eerste op dat de federale minister van Economische Zaken onlangs middels een wijziging van de Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (BGBl. 2006 I, blz. 280) de voorwaarden voor de commerciële exploitatie van gokautomaten heeft versoepeld, hoewel op basis van de huidige wetenschappelijke kennis vaststaat dat deze, van alle kansspelen, het grootste risico op verslaving meebrengen, zoals met name uit de memorie van toelichting blijkt. Tot de wijzigingen die aldus op 1 januari 2006 in werking zijn getreden behoren de verhoging van het aantal gokautomaten dat in cafés is toegestaan van 2 naar 3, de vermindering van de minimale oppervlakte per automaat in goksalons van 15 m2 naar 12 m2, en de verhoging van het maximale aantal automaten in deze salons van 10 naar 12. Zo ook is de minimale spelduur per automaat verminderd van 12 naar 5 seconden en is het maximale verlies vastgesteld op 80 EUR in plaats van 60 EUR.

32 Ten tweede is er een tegenstrijdigheid tussen de doelstellingen die het overheidsmonopolie inzake sportweddenschappen rechtvaardigen en het expansiebeleid dat de Duitse autoriteiten op het gebied van casinospelen voeren, hoewel het verslavingsrisico daarvan eveneens groter is dan dat van sportweddenschappen. Het aantal toegestane casino's is immers in de periode van 2000 tot 2006 gestegen van 66 naar 81.

33 Ten derde zijn openbare weddenschappen op de uitslag van paardenrennen of andere paardenwedstrijden van de werkingssfeer van het GlüStV uitgesloten. Deze weddenschappen worden met name geregeld door het RWLG, volgens hetwelk weddenschappen commercieel mogen worden geëxploiteerd door particuliere ondernemingen.

34 Volgens de verwijzende rechter dient de coherentie van de regeling inzake kansspelen te worden beoordeeld in het kader van een algemene beschouwing van het toegestane kansspelaanbod. Enkel een dergelijke algemene beschouwing biedt de wetgever de mogelijkheid het gevaar voor gokverslaving efficiënt te bestrijden.

35 De omstandigheid dat deze verschillende soorten spelen en weddenschappen nu eens tot de bevoegdheid van de Länder, dan weer tot die van de bondsstaat behoren, speelt volgens de verwijzende rechter geen rol voor de beoordeling van de verenigbaarheid van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde monopolie met het gemeenschapsrecht.

36 Indien uit het antwoord van het Hof op de eerste twee vragen van de verwijzende rechter zou blijken dat artikel 49 EG van toepassing is op een situatie zoals die waarin verzoekster in het hoofdgeding zich bevindt, en dat dit monopolie inbreuk maakt op dit artikel, zou de vraag rijzen op welke wijze het nationale recht moet voldoen aan de verplichting tot bescherming van de rechten die de ondernemingen aan dit artikel ontlenen, en meer bepaald of § 4, lid 2, GlüStV, dat de mogelijkheid om een vergunning te verkrijgen afhankelijk stelt van de daarin vastgestelde voorwaarden, verenigbaar is met deze bepaling.

37 Tevens zou de vraag rijzen of het verbod van § 4, lid 4, GlüStV om via internet openbare kansspelen te organiseren en daarbij te bemiddelen verenigbaar is met artikel 49 EG. De verwijzende rechter betwijfelt dienaangaande of een dergelijke maatregel geschikt kan worden geacht om de in casu nagestreefde doeleinden, minderjarigen te beschermen en gokverslaving te bestrijden, te verwezenlijken.

38 In deze omstandigheden heeft het Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 49 EG aldus worden uitgelegd dat voor het beroep op de vrijheid van dienstverrichting is vereist dat de dienstverrichter volgens de bepalingen van de lidstaat waar hij is gevestigd, de dienst ook daar mag verrichten (in casu, beperking van de in Gibraltar verleende kansspelvergunning tot ‚offshore bookmaking')?

2) Moet artikel 49 EG aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een overheidsmonopolie op de organisatie van sportweddenschappen en loterijen (met een meer dan gering verslavingspotentieel), dat hoofdzakelijk is ingegeven door de wens kansspelverslaving tegen te gaan, wanneer in dezelfde staat andere kansspelen met een aanzienlijk verslavingspotentieel door particuliere dienstverrichters mogen worden aangeboden en het verschil in regelgeving voor sportweddenschappen en loterijen enerzijds en andere kansspelen anderzijds is terug te voeren op de verschillende wetgevende bevoegdheden van de Länder en de bondsstaat?

Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord:

3) Moet artikel 49 EG aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling die de vergunningverlenende instantie een discretionaire bevoegdheid toekent ten aanzien van het verlenen van vergunningen voor de organisatie van kansspelen en de bemiddeling daarbij, ook wanneer aan de wettelijke voorwaarden ter zake is voldaan?

4) Moet artikel 49 EG aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling die de organisatie van kansspelen via internet en de bemiddeling daarbij verbiedt, in het bijzonder wanneer tegelijkertijd dergelijke activiteiten — zij het slechts voor een overgangsperiode van één jaar — met inachtneming van de bepalingen ter bescherming van minderjarigen en gokkers worden toegestaan om twee kansspelbedrijven die tot dusver uitsluitend via internet hebben geopereerd, bij wijze van passende tegemoetkoming in staat te stellen om te schakelen op de door het [GlüStV] toegelaten distributiekanalen?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

39 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een marktdeelnemer die sportweddenschappen wenst aan te bieden in een andere lidstaat dan die waar hij is gevestigd, zich kan beroepen op artikel 49 EG indien hij niet beschikt over een vergunning om dergelijke weddenschappen aan te bieden aan personen die zich bevinden op het grondgebied van de lidstaat waar hij is gevestigd, maar enkel over een vergunning om deze diensten aan te bieden aan personen buiten dat grondgebied.

40 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat activiteiten die erin bestaan belangstellenden tegen een vergoeding te laten deelnemen aan een kansspel, diensten vormen in de zin van artikel 49 EG (zie in die zin met name arresten van 24 maart 1994, Schindler, C-275/92, Jurispr. blz. I-1039, punt 25, en 21 oktober 1999, Zenatti, C-67/98, Jurispr. blz. I-7289, punt 24).

41 Dergelijke prestaties vallen dus volgens vaste rechtspraak binnen de werkingssfeer van artikel 49 EG wanneer de dienstverrichter is gevestigd in een andere lidstaat dan die waar de dienst wordt aangeboden (zie in die zin arrest Zenatti, reeds aangehaald, punten 24 en 25). Dit geldt met name voor diensten die een dienstverrichter via internet aan in andere lidstaten gevestigde potentiële ontvangers aanbiedt, en die hij verricht zonder de lidstaat waar hij is gevestigd, te verlaten (zie in die zin arrest Gambelli e.a., reeds aangehaald, punten 53 en 54).

42 De omstandigheid dat de vergunning die aan een in een lidstaat gevestigde onderneming is verleend slechts geldt voor weddenschappen die via internet worden aangeboden aan personen die zich buiten het grondgebied van deze lidstaat bevinden, kan op zich niet tot gevolg hebben dat een dergelijk aanbod aan de werkingssfeer van het beginsel van vrije dienstverrichting van artikel 49 EG wordt onttrokken.

43 Het in deze bepaling vastgestelde recht van een in een lidstaat gevestigde marktdeelnemer om in een andere lidstaat diensten te verrichten, is immers niet onderworpen aan de voorwaarde dat deze marktdeelnemer dergelijke diensten ook verricht in de lidstaat waar hij is gevestigd (zie arrest van 5 juni 1997, VT4, C-56/96, Jurispr. blz. I-3143, punt 22). Artikel 49 EG eist enkel dat de dienstverrichter in een andere lidstaat is gevestigd dan degene voor wie de dienst wordt verricht.

44 Deze vaststelling neemt overigens niet weg dat elke lidstaat op het grondgebied waarvan een dergelijke onderneming via internet weddenschappen aanbiedt, de mogelijkheid behoudt om deze te verplichten, de beperkingen die door de regelgeving van deze lidstaat op dit gebied zijn opgelegd in acht te nemen, voor zover deze beperkingen voldoen aan de in het recht van de Unie neergelegde vereisten en met name niet-discriminerend en evenredig zijn (zie arrest van 6 maart 2007, Placanica e.a., C-338/04, C-359/04 en C-360/04, Jurispr. blz. I-1891, punten 48 en 49).

45 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof met betrekking tot de gronden die kunnen worden aangevoerd ter rechtvaardiging van nationale maatregelen die het vrij verrichten van diensten beperken, herhaaldelijk heeft opgemerkt dat de doelstellingen die worden nagestreefd door de nationale wettelijke regelingen die op het gebied van kansspelen en weddenschappen zijn vastgesteld, in hun geheel beschouwd, meestal verband houden met de bescherming van degenen voor wie de betrokken diensten worden verricht, meer in het algemeen van de consument, en met de bescherming van de maatschappelijke orde. Het heeft tevens opgemerkt dat dergelijke doelstellingen behoren tot de dwingende redenen van algemeen belang die inbreuken op het vrij verrichten van diensten kunnen rechtvaardigen (zie in die zin met name reeds aangehaalde arresten Schindler, punt 58; Läärä e.a., punt 33, en Zenatti, punt 31, alsook

arrest van 11 september 2003, Anomar e.a., C-6/01, Jurispr. blz. I-8621, punt 73, en arrest Placanica e.a., reeds aangehaald, punt 46).

46 Aldus blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat het aan elke lidstaat staat om te beoordelen of het voor de wettige doelstellingen die hij nastreeft noodzakelijk is, activiteiten van die aard geheel of gedeeltelijk te verbieden, dan wel ze slechts te beperken en met het oog daarop meer of minder strenge controlemaatregelen te treffen, en dat de noodzaak en de evenredigheid van de aldus genomen maatregelen enkel dienen te worden getoetst aan de nagestreefde doelstellingen en aan het niveau van bescherming dat de betrokken nationale autoriteiten willen waarborgen (zie met name reeds aangehaalde arresten Läärä e.a., punten 35 en 36, en Zenatti, punten 33 en 34, alsook arrest van 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, C-42/07, Jurispr. blz. I-7633, punt 58).

47 Onder verwijzing naar met name de arresten van 3 februari 1993, Veronica Omroep Organisatie (C-148/91, Jurispr. blz. I-487), en 12 september 2006, Cadbury Schweppes en Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Jurispr. blz. I-7995), hebben de Belgische en de Oostenrijkse regering twijfels geuit over de vraag of Carmen Media zich gelet op de omstandigheden van het hoofdgeding kan beroepen op de regels inzake vrije dienstverrichting, aangezien deze onderneming zich slechts, aangemoedigd door een fiscale stimulans, in Gibraltar heeft gevestigd om zich te onttrekken aan de strengere regels die op haar van toepassing zouden zijn geweest indien zij zich had gevestigd op het grondgebied van de lidstaat waarop haar economische activiteit gericht is.

48 Dergelijke overwegingen vallen evenwel buiten het kader van de onderhavige prejudiciële vraag.

49 Deze strekt er immers uitsluitend toe te vernemen of een onderneming als Carmen Media aan de werkingssfeer van de bepalingen van het EG-Verdrag inzake het vrij verrichten van diensten wordt onttrokken door het feit dat zij niet in het bezit is van een door de autoriteiten van Gibraltar verleende vergunning die haar het recht verleent, ook op het grondgebied van Gibraltar weddenschappen aan te bieden. Daarentegen heeft de verwijzende rechter geen precieze gegevens verstrekt of specifieke twijfels geuit over de redenen waarom Carmen Media zich in Gibraltar heeft gevestigd en het Hof evenmin vragen gesteld over de mogelijke gevolgen daarvan.

50 Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat de vraag naar de toepasselijkheid van artikel 49 EG losstaat van de vraag of een lidstaat maatregelen mag nemen om ontduiking van zijn interne wetgeving door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter te verhinderen (zie in die zin arrest van 5 oktober 1994, TV10, C-23/93, Jurispr. blz. I-4795, punt 15, alsook, naar analogie, met betrekking tot de vrijheid van vestiging, arrest van 9 maart 1999, Centros, C-212/97, Jurispr. blz. I-1459, punt 18).

51 In deze omstandigheden hoeft het Hof zich in het kader van de onderhavige procedure niet uit te spreken over de door de Belgische en de Oostenrijkse regering geuite twijfels.

52 Gelet op al het voorgaande dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 49 EG aldus moet worden uitgelegd dat een marktdeelnemer die via internet sportweddenschappen wenst aan te bieden in een andere lidstaat dan die waar hij is gevestigd, niet aan de werkingssfeer van deze bepaling wordt onttrokken door het loutere feit dat hij niet beschikt over een vergunning om dergelijke weddenschappen aan te bieden aan personen die zich bevinden op het grondgebied van de lidstaat waar hij is gevestigd, maar enkel over een vergunning om deze diensten aan te bieden aan personen buiten dat grondgebied.

Tweede vraag

53 Gelet op de in de verwijzingsbeslissing vervatte informatie, zoals deze in de punten 29 tot en met 35 van het onderhavige arrest is beschreven, dient te worden geoordeeld dat de verwijzende rechter met zijn tweede vraag in wezen wenst te vernemen of artikel 49 EG aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een regionaal lichaam een publiek monopolie op de organisatie van sportweddenschappen en loterijen invoert dat hoofdzakelijk is ingegeven door de wens te vermijden dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden, voor zover het in casu twijfelachtig is of dit doel op samenhangende en stelselmatige wijze wordt nagestreefd, gelet op:

— ten eerste, het feit dat andere kansspelen, zoals weddenschappen op de uitslagen van paardenrennen of gokautomaten, door particuliere marktdeelnemers mogen worden geëxploiteerd, en

— ten tweede, het feit dat het beleid met betrekking tot andere kansspelen, zoals casinospelen of gokautomaten die zijn geïnstalleerd in goksalons, cafés, restaurants en hotels en dergelijke, gericht is op een uitbreiding van het aanbod.

54 De verwijzende rechter vraagt zich bovendien af of het antwoord op deze vraag kan worden beïnvloed door het feit dat de regeling van deze andere kansspelen ten minste gedeeltelijk onder de bevoegdheid van de bondsstaat valt.

55 Vooraf zij eraan herinnerd dat het Hof in punt 67 van het reeds aangehaalde arrest Gambelli e.a. heeft opgemerkt dat beperkingen van kansspelactiviteiten kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, zoals de bescherming van de consument, fraudebestrijding en het doel te voorkomen dat

burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord, maar vervolgens heeft geoordeeld dat dit slechts het geval is voor zover deze beperkingen, die zijn gebaseerd op dergelijke gronden en op de noodzaak maatschappelijke problemen te voorkomen, geschikt zijn om de verwezenlijking van deze doelstellingen te verzekeren, dit wil zeggen dat deze beperkingen ertoe moeten bijdragen dat weddenschappen op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.

56 Zoals met name uit punt 53 van het onderhavige arrest blijkt, vraagt de verwijzende rechter zich af wat de draagwijdte is van dit laatste vereiste.

57 Volgens deze rechter is het met name twijfelachtig of een publiek monopolie zoals het in het hoofdgeding aan de orde zijnde monopolie inzake sportweddenschappen, dat is ingevoerd om te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en om gokverslaving te bestrijden, ertoe bijdraagt dat weddenschappen op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt, gelet op de wijze waarop andere soorten kansspelen worden verkocht.

58 Zoals blijkt uit de in punt 46 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, staat het aan elke lidstaat om te beoordelen of het voor de wettige doelstellingen die hij nastreeft noodzakelijk is, activiteiten van die aard geheel of gedeeltelijk te verbieden, dan wel ze slechts te beperken en met het oog daarop meer of minder strenge controlemaatregelen te treffen, en dienen de noodzaak en de evenredigheid van de genomen maatregelen enkel te worden getoetst aan de nagestreefde doelstellingen en aan het niveau van bescherming dat de betrokken nationale autoriteiten willen waarborgen.

59 Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat in het kader van een wettelijke regeling die verenigbaar is met het Verdrag, de keuze van de wijze van organisatie en controle van de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen, zoals de sluiting van een bestuursrechtelijke concessieovereenkomst met de staat of de beperking van de exploitatie en de beoefening van bepaalde spelen tot de plaatsen die daartoe volgens de regels zijn aangewezen, tot de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten behoort (arrest Anomar e.a., reeds aangehaald, punt 88).

60 Voorts heeft het Hof gepreciseerd dat op het gebied van kansspelen voor elk van de bij een nationale wettelijke regeling opgelegde beperkingen met name afzonderlijk moet worden onderzocht of zij geschikt is om de verwezenlijking van de door de lidstaat aangevoerde doelstelling(en) te waarborgen en of zij niet verder gaat dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is (arrest Placanica e.a., reeds aangehaald, punt 49).

61 In de punten 50 tot en met 52 van het reeds aangehaalde arrest Schindler, dat betrekking heeft op de regelgeving van een lidstaat waarbij loterijen worden verboden, heeft het Hof met name opgemerkt dat andere kansspelen, zoals de voetbalpool en het zogenaamde bingospel, die in de betrokken lidstaat toegestaan bleven, ook al kunnen daarbij bedragen worden ingezet die vergelijkbaar zijn met die van loterijen en vormt het toeval daarbij een belangrijke factor, een ander doel hebben, andere regels volgen en op een andere wijze worden georganiseerd dan de grootschalige loterijen in andere lidstaten, en dat zij zich dus niet in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van de krachtens de wettelijke regeling van de betrokken lidstaat verboden loterijen, en daarmee niet kunnen worden gelijkgesteld.

62 Zoals alle regeringen die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, hebben beklemtoond, staat namelijk vast dat de verschillende soorten kansspelen aanzienlijk kunnen verschillen, met name wat de concrete wijze betreft waarop zij worden georganiseerd, de omvang van de inzetten en van de winsten waardoor zij worden gekenmerkt, het aantal potentiële spelers, de presentatie van de spelen, de frequentie waarmee zij gespeeld worden, de korte duur of het repetitieve karakter van de spelen en de reacties die zij bij de spelers uitlokken, of in die zin dat sommige spelen de fysieke aanwezigheid van de speler vereisen, zoals het geval is bij spelen die worden aangeboden in

casino's en bij gokautomaten die daar of in andere etablissementen opgesteld staan, en andere niet.

63 In die omstandigheden kan het feit dat voor sommige soorten kansspelen een publiek monopolie geldt en dat andere zijn onderworpen aan een stelsel van vergunningen die aan particuliere ondernemers worden verleend, op zich niet tot gevolg hebben dat maatregelen die, zoals het publiek monopolie, op het eerste gezicht het meest beperkend en het meest doeltreffend lijken, niet zijn gerechtvaardigd door de wettige doelstellingen die zij nastreven. Een dergelijk verschil tussen rechtsregelingen doet immers op zich niet af aan de geschiktheid van een dergelijk publiek monopolie om het doel waarvoor het is ingevoerd, namelijk te voorkomen dat de burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te voorkomen, te verwezenlijken.

64 Zoals in punt 55 van het onderhavige arrest is opgemerkt, blijkt evenwel eveneens uit de rechtspraak van het Hof dat de invoering door een lidstaat van een door een dergelijk doel ingegeven beperking van de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging slechts gerechtvaardigd kan zijn indien deze beperkende maatregel geschikt is om de verwezenlijking van dit doel te garanderen doordat hij ertoe bijdraagt dat weddenschappen op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.

65 Het Hof heeft eveneens gepreciseerd dat de nationale rechterlijke instanties zich ervan dienen te verzekeren of de betrokken beperkende regeling, met name gelet op de concrete wijze waarop zij wordt toegepast, daadwerkelijk beantwoordt aan het verlangen de gelegenheden tot spelen te verminderen en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken (zie in die zin met name reeds aangehaalde arresten Zenatti, punten 36 en 37, en Placanica e.a., punten 52 en 53).

66 Zoals het Hof reeds vanuit deze verschillende oogpunten heeft geoordeeld in het reeds aangehaalde arrest Gambelli e.a. (punten 7, 8 en 69), kunnen de autoriteiten van een lidstaat, voor zover zij de consumenten aansporen en aanmoedigen om deel te nemen aan loterijen, kansspelen of weddenschappen opdat de schatkist er financieel beter van zou worden, zich ter rechtvaardiging van beperkende maatregelen niet beroepen op de maatschappelijke orde die met de beperking van de gelegenheden tot spelen gediend is, ook al hebben deze maatregelen dan, zoals in die zaak het geval was, uitsluitend betrekking op weddenschappen.

67 In casu heeft de verwijzende rechter, na te hebben opgemerkt dat weddenschappen op de uitslagen van paardenrennen en gokautomaten mogen worden geëxploiteerd door particuliere marktdeelnemers die over een vergunning beschikken, eveneens vastgesteld dat de bevoegde publieke autoriteiten op het gebied van casinospelen en gokautomaten een beleid voeren dat gericht is op een uitbreiding van het aanbod, hoewel deze een groter verslavingsrisico inhouden dan sportweddenschappen. Het aantal casino's is immers tussen 2000 en 2006 van 66 naar 81 gestegen, terwijl de voorwaarden waaronder gokautomaten kunnen worden geëxploiteerd in andere etablissementen dan casino's, zoals goksalons, restaurants, cafés en hotels en dergelijke, onlangs aanzienlijk zijn versoepeld.

68 Dienaangaande moet worden aanvaard dat de verwijzende rechter op basis van dergelijke vaststellingen op wettige gronden tot de conclusie kan komen dat de omstandigheid dat de bevoegde autoriteiten aldus op het gebied van dergelijke andere kansspelen dan die waarvoor het in het hoofdgeding aan de orde zijnde publieke monopolie geldt, een beleid voeren dat eerder beoogt de deelname aan deze andere spelen aan te moedigen dan de gelegenheden tot spelen te verminderen en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken, tot gevolg heeft dat het doel, te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te voorkomen, dat aan de basis lag van de invoering van dit monopolie, niet meer doeltreffend kan worden verwezenlijkt door middel van dit monopolie, zodat dit niet meer kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 49 EG.

69 Wat de omstandigheid betreft dat de verschillende betrokken kansspelen nu eens tot de bevoegdheid van de Länder, dan weer tot de bevoegdheid van de bondsstaat behoren, zij herinnerd aan de vaste rechtspraak dat een lidstaat zich niet op nationale bepalingen, praktijken of situaties kan beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van de verplichtingen die voor hem uit het recht van de Unie voortvloeien. Zo kan onder meer de interne bevoegdheidsverdeling die een lidstaat doorvoert, met name tussen de centrale, regionale of lokale autoriteiten, deze lidstaat niet van deze verplichtingen ontslaan (zie in die zin met name arrest van 13 september 2001, Commissie/Spanje, C-417/99, Jurispr. blz. I-6015, punt 37).

70 Uit het voorgaande volgt dat het recht van de Unie weliswaar niet in de weg staat aan een interne bevoegdheidsverdeling waarbij bepaalde kansspelen tot de bevoegdheid van de Länder en andere tot die van de federale overheid behoren, maar dat dit niet wegneemt dat de autoriteiten van het betrokken Land en de federale autoriteiten in een dergelijk geval samen de op de Bondsrepubliek Duitsland rustende verplichting om artikel 49 EG niet te schenden moeten nakomen. Bijgevolg moeten deze verschillende autoriteiten, voor zover het voor de naleving van deze bepaling vereist is, de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden te dien einde coördineren.

71 Gelet op al het voorgaande dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 49 EG aldus moet worden uitgelegd dat wanneer een regionaal publiek monopolie inzake sportweddenschappen en loterijen is ingevoerd om te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en om gokverslaving te bestrijden, en een nationale rechterlijke instantie tegelijkertijd vaststelt:

— dat andere soorten kansspelen mogen worden geëxploiteerd door particuliere marktdeelnemers die over een vergunning beschikken, en

— dat de bevoegde autoriteiten op het gebied van andere soorten kansspelen, waarvoor dit monopolie niet geldt en die bovendien een groter verslavingsrisico inhouden dan de spelen waarvoor dit monopolie geldt, een beleid voeren dat gericht is op een uitbreiding van het aanbod, waardoor de spelactiviteiten zich verder ontwikkelen en worden gestimuleerd, met name om de inkomsten daaruit te maximaliseren,

deze nationale rechterlijke instantie op wettige gronden tot de conclusie kan komen dat een dergelijk monopolie niet geschikt is om het doel waarvoor het is ingevoerd te verwezenlijken door ertoe bij te dragen dat de gelegenheden tot spelen worden verminderd en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt. De omstandigheid dat de kansspelen waarvoor dit monopolie geldt en deze andere soorten kansspelen respectievelijk onder de bevoegdheid van de regionale autoriteiten en onder de bevoegdheid van de federale autoriteiten vallen, doet hier niet aan af.

Derde vraag

72 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 49 EG aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling die de bevoegde instantie een discretionaire bevoegdheid toekent voor het verlenen van vergunningen voor de organisatie van kansspelen en de bemiddeling daarbij, zelfs wanneer aan de wettelijke voorwaarden ter zake is voldaan.

73 Deze vraag is slechts subsidiair gesteld, voor het geval dat uit het antwoord op de tweede vraag zou blijken dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde monopolie inbreuk maakt op artikel 49 EG. Aangezien het evenwel aan de verwijzende rechter staat om op basis van het antwoord van het Hof op deze tweede vraag te bepalen of dit monopolie al dan niet gerechtvaardigd kan zijn door de wettige doelstellingen van algemeen belang die aan de basis liggen van de invoering ervan, dient het Hof de derde vraag te beantwoorden.

74 Het Land Schleswig-Holstein heeft evenwel twijfels geuit over de ontvankelijkheid van deze laatste vraag omdat deze in de verwijzingsbeslissing ontoereikend zou zijn gemotiveerd.

75 In dit verband zij eraan herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het recht van de Unie, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (zie met name arresten van 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 38, en 10 maart 2009, Hartlauer, C-169/07, Jurispr. blz. I-1721, punt 24).

76 Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het recht van de Unie geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (zie reeds aangehaalde arresten PreussenElektra, punt 39, en Hartlauer, punt 25).

77 Zoals blijkt uit punt 24 van het onderhavige arrest, strekt de vordering van Carmen Media er in casu toe — met name voor het geval dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde monopolie strijdig met het recht van de Unie zou worden bevonden — verweerders in het hoofdgeding te laten gelasten om haar een vergunning voor het verkopen van sportweddenschappen in het Land Schleswig-Holstein te verlenen of, subsidiair, deze activiteit te gedogen tot de invoering van een met het gemeenschapsrecht verenigbare vergunningsprocedure.

78 Voorts blijkt uit de nationale bepalingen die van toepassing zijn op het hoofdgeding, dat § 4, leden 1 en 2, GlüStV en § 5, lid 1, GlüStV AG weliswaar de verlening van vergunningen voor de organisatie van kansspelen en de bemiddeling daarbij aan verschillende voorwaarden onderwerpen, maar dat § 4, lid 2, GlüStV met name preciseert dat er geen afdwingbaar recht op de verlening van een vergunning bestaat.

79 Uit deze gegevens blijkt waarom de verwijzende rechter zijn derde vraag heeft gesteld en waarom het antwoord hierop relevant kan zijn voor de beslechting van het hoofdgeding. Deze gegevens volstaan tevens om het Hof in staat te stellen een nuttig antwoord op deze vraag te geven.

80 Hieruit volgt dat de derde prejudiciële vraag ontvankelijk is.

81 Ten gronde dient te worden opgemerkt dat uit de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens weliswaar blijkt dat het Land Schleswig-Holstein een publiek monopolie voor loterijen en sportweddenschappen heeft ingevoerd waarvan Nordwest-Lotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG de houder is, maar dat de mogelijkheid om op dit gebied vergunningen te verlenen althans in theorie lijkt te zijn vastgelegd in § 4, leden 1 en 2, GlüStV en § 5, lid 1, GlüStV AG.

82 De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen of een vergunningsregeling zoals die welke bij deze bepalingen is ingevoerd kan voldoen aan de vereisten van artikel 49 EG, hoewel zij de bevoegde instantie een discretionaire bevoegdheid toekent voor het verlenen van vergunningen voor de organisatie van kansspelen of de bemiddeling daarbij, ook al is voldaan aan de voorwaarden die deze bepalingen ter zake stellen.

83 Zoals blijkt uit punt 46 van het onderhavige arrest, staat het aan elke lidstaat om te beoordelen of het voor de wettige doelstellingen die hij nastreeft noodzakelijk is, kansspelactiviteiten geheel of gedeeltelijk te verbieden, dan wel ze slechts te beperken en met het oog daarop meer of minder strenge controlemaatregelen te treffen.

84 Volgens de rechtspraak van het Hof staat het een lidstaat die ernaar streeft de gelegenheden tot spelen te beperken, met name in beginsel vrij een vergunningsstelsel in te voeren en in dat kader het aantal ondernemingen die een vergunning kunnen krijgen, te beperken (zie arrest Placanica e.a., reeds aangehaald, punt 53).

85 De beoordelingsmarge waarover de lidstaten aldus beschikken om het kansspelaanbod te beperken ontslaat hen evenwel niet van de verplichting zich ervan te vergewissen dat de beperkingen die zij stellen voldoen aan de voorwaarden die in het bijzonder met betrekking tot de evenredigheid ervan in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd (zie met name arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, reeds aangehaald, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

86 Er zij met name herinnerd aan de vaste rechtspraak dat wanneer in een lidstaat een vergunningsstelsel wordt ingevoerd dat wettige doelstellingen nastreeft die door de rechtspraak worden erkend, een dergelijk stelsel geen rechtvaardiging kan vormen voor een discretionair optreden van de nationale autoriteiten waardoor de bepalingen van het recht van de Unie, met name die betreffende een fundamentele vrijheid als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, hun nuttige werking verliezen (zie met name arrest van 3 juni 2010, Sporting Exchange, C-203/08, Jurispr. blz. I-4695, punt 49).

87 Wil een stelsel van voorafgaande administratieve vergunningen gerechtvaardigd zijn, niettegenstaande het feit dat het aan een dergelijke fundamentele vrijheid derogeert, dan moet het tevens zijn gebaseerd op objectieve criteria, die niet-discriminerend en vooraf bekend zijn, zodat een grens wordt gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten, opdat deze niet op willekeurige wijze zou worden gebruikt. Bovendien moet elke persoon die wordt geraakt door een restrictieve maatregel die op een dergelijke derogatie is gebaseerd, een effectief beroep in rechte kunnen instellen (zie arrest Sporting Exchange, reeds aangehaald, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

88 In zijn schriftelijke opmerkingen heeft het Land Schleswig-Holstein met betrekking tot de in § 4 GlüStV bedoelde vergunning met name gesteld dat de beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde autoriteit niet absoluut is, maar wordt beperkt door het door de wetgever nagestreefde doel, het evenredigheidsbeginsel en de fundamentele rechten. Dat sluit met name elke willekeurige behandeling uit en maakt een rechterlijke controle die voldoet aan de vereisten van de rechtsstaat mogelijk. Volgens het Land Schleswig-Holstein worden de grenzen van de beoordelingsbevoegdheid van deze autoriteit voorts nader bepaald in § 5, lid 1, GlüStV AG, dat verschillende voorwaarden stelt en bepaalt dat de vergunning moet worden verleend indien daaraan is voldaan. De Duitse regering stelt dat de Duitse rechtsorde voorziet in passende rechtsmiddelen tegen discretionaire administratieve besluiten die arbitrair blijken te zijn.

89 Het staat in voorkomend geval aan de nationale rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om het nationale recht uit te leggen, om na te gaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, met name § 4, leden 1 en 2, GlüStV en § 5, lid 1, GlüStV AG, al dan niet voldoet aan de vereisten van het recht van de Unie zoals deze in de punten 85 tot en met 87 van het onderhavige arrest zijn beschreven.

90 Gelet op het bovenstaande dient op de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 49 EG aldus moet worden uitgelegd dat wanneer in een lidstaat een stelsel van voorafgaande administratieve vergunningen voor het aanbieden van bepaalde

soorten kansspelen wordt ingevoerd, een dergelijk stelsel, dat aan de door deze bepaling gegarandeerde vrijheid van dienstverrichting derogeert, slechts kan voldoen aan de in deze bepaling gestelde vereisten indien het gebaseerd is op objectieve criteria die niet-discriminerend en vooraf bekend zijn, zodat een grens wordt gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten, opdat deze niet op willekeurige wijze zou kunnen worden gebruikt. Bovendien moet elke persoon die wordt geraakt door een restrictieve maatregel die op een dergelijke derogatie is gebaseerd, een effectief beroep in rechte kunnen instellen.

Vierde vraag

91 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 49 EG aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling die de organisatie van kansspelen via internet en de bemiddeling daarbij verbiedt, in het bijzonder wanneer blijkt dat deze activiteiten gedurende een overgangsperiode van één jaar toegestaan blijven om ondernemingen die tot dusver uitsluitend via internet hebben geopereerd, de mogelijkheid te bieden op de andere toegestane distributiekanalen over te schakelen, op voorwaarde dat verschillende regels ter bescherming van minderjarigen en gokkers tijdens deze overgangsperiode in acht worden genomen.

92 Het Land Schleswig-Holstein stelt dat uit de formulering van deze vraag niet duidelijk blijkt of deze enkel betrekking heeft op de verenigbaarheid van een overgangsperiode zoals die waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling voorziet met het recht van de Unie dan wel ook slaat op het principiële verbod om via internet kansspelen aan te bieden.

93 Deze twijfels zijn evenwel ongegrond.

94 Om te beginnen blijkt immers uit de formulering van de onderhavige prejudiciële vraag dat de verwijzende rechter zich voornamelijk in het algemeen afvraagt of een verbod om via internet kansspelen te organiseren en daarbij te bemiddelen verenigbaar is met het recht van de Unie, terwijl bovengenoemde overgangsbepalingen, zoals blijkt uit het gebruik van de uitdrukking „in het bijzonder", slechts worden aangehaald als een specifiek aspect dat in het hoofdgeding eveneens in aanmerking dient te worden genomen.

95 Voorts hebben de in de verwijzingsbeslissing geuite twijfels, zoals blijkt uit punt 37 van het onderhavige arrest, zeer algemeen betrekking op de vraag of een verbod zoals dat van § 4, lid 4, GlüStV geschikt is om de doeleinden, gokverslaving te bestrijden en minderjarigen te beschermen, die worden geacht aan de vaststelling van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling ten grondslag te liggen, te verwezenlijken.

96 Ten slotte kan de vraag of de vaststelling van een overgangsperiode zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is al dan niet afbreuk kan doen aan de geschiktheid om de beoogde wettige doelstellingen te bereiken, vanzelfsprekend slechts rijzen indien het principiële verbod om via internet kansspelen aan te bieden hiervoor geschikt kan worden geacht.

97 Wat in de eerste plaats het verbod betreft om via internet kansspelen te organiseren en daarbij te bemiddelen, zij opgemerkt dat de verwijzende rechter de verenigbaarheid van dit verbod met het recht van de Unie slechts in twijfel heeft getrokken in de zeer algemene termen die zojuist in punt 95 van het onderhavige arrest in herinnering zijn gebracht.

98 Aangezien de verwijzende rechter de aard van de twijfels die hij op dit vlak koestert niet nader heeft toegelicht, maar dienaangaande enkel heeft verwezen naar het standpunt dat de Commissie zou hebben ingenomen in een omstandig advies dat zij aan de Bondsrepubliek Duitsland heeft gericht nadat deze het ontwerp-GlüStV ter kennis had gebracht, zonder dit standpunt evenwel te expliciteren, zal het Hof zijn onderzoek beperken tot de vraag of een verbod zoals dat van § 4, lid 4, GlüStV om via internet kansspelen aan te bieden in beginsel geschikt kan worden geacht om de doeleinden, te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord, gokverslaving te bestrijden en minderjarigen te beschermen, te verwezenlijken.

99 Dienaangaande zij om te beginnen opgemerkt dat het Hof reeds heeft aanvaard dat een zuiver verbod om op het grondgebied van een lidstaat enige vorm van kansspelen te beoefenen — in de betrokken zaak ging het om loterijen — kan worden gerechtvaardigd door dergelijke dwingende redenen van algemeen belang (zie arrest Schindler, reeds aangehaald).

100 In het hoofdgeding heeft het litigieuze verbod geen betrekking op de verkoop van een bepaald soort kansspelen, maar op een kanaal via hetwelk kansspelen worden aangeboden, namelijk internet.

101 Het Hof heeft reeds gewezen op de bijzondere kenmerken van het aanbieden van kansspelen via internet (zie arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, reeds aangehaald, punt 72).

102 Het heeft met name opgemerkt dat via internet toegankelijke kansspelen andere en ernstigere risico's op fraude door marktdeelnemers jegens consumenten meebrengen dan op de traditionele markten aangeboden 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).

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

104 Voorts vereist het evenredigheidsbeginsel, gelet op de beoordelingsbevoegdheid waarover de lidstaten bij de vaststelling van het niveau van bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde in de kansspelsector beschikken, niet dat een door de autoriteiten van een lidstaat getroffen beperkende maatregel overeenstemt met een door alle lidstaten gedeelde opvatting over de wijze waarop het betrokken rechtmatige belang moet worden beschermd (zie naar analogie arrest van 28 april 2009, Commissie/Italië, C-518/06, Jurispr. blz. I-3491, punten 83 en 84).

105 Gelet op het voorgaande dient te worden erkend dat een verbod om via internet kansspelen aan te bieden in beginsel geschikt kan worden geacht om de wettige doeleinden, te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord,

gokverslaving te bestrijden en minderjarigen te beschermen, te verwezenlijken, ook al blijft het toegestaan om dergelijke spelen via traditionelere kanalen aan te bieden.

106 Wat in de tweede plaats de vaststelling van een overgangsperiode betreft zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, dient in het bijzonder te worden nagegaan of deze geen afbreuk doet aan de coherentie van de betrokken wettelijke regeling doordat zij leidt tot een resultaat dat in strijd is met het nagestreefde doel.

107 Dienaangaande zij om te beginnen vastgesteld dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overgangsmaatregel enkel geldt voor loterijen, en niet voor andere soorten kansspelen.

108 Voorts blijkt uit de door de verwijzende rechter verstrekte uitleg dat deze overgangsmaatregel er enkel toe strekt, bepaalde marktdeelnemers die tot dusver op rechtmatige wijze via internet loterijen in het betrokken Land hebben aangeboden, de mogelijkheid te bieden om na de inwerkingtreding van het verbod dat betrekking heeft op hun oorspronkelijke activiteit, een omschakeling door te voeren, en dat deze overgangsmaatregel beperkt is tot een duur van één jaar, wat vanuit dit oogpunt niet onredelijk kan worden geacht.

109 Ten slotte zij eveneens opgemerkt, ten eerste, dat uit § 25, lid 6, GlüStV en § 9 GlüStV AG blijkt dat de betrokken marktdeelnemers gedurende deze overgangsperiode moeten voldoen aan een reeks voorwaarden inzake de uitsluiting van minderjarigen en spelers aan wie een verbod is opgelegd, de beperking van de inzetten, de wijze waarop en de frequentie waarmee de kansspelen worden aangeboden alsook de uitvoering van sociale maatregelen en, ten tweede, dat het Land Schleswig-Holstein voor het Hof heeft gesteld dat deze overgangsmaatregel zonder onderscheid op alle mogelijk betrokken loterijbedrijven van toepassing moet kunnen zijn.

110 Een dergelijke overgangsperiode, die zo te zien gerechtvaardigd is door overwegingen van rechtszekerheid (zie naar analogie arrest van 17 juli 2008, ASM Brescia, C-347/06, Jurispr. blz. I-5641, punten 68-71), doet dus kennelijk geen afbreuk aan de coherentie

van het verbod om via internet kansspelen aan te bieden en aan de geschiktheid van dit verbod om de beoogde wettige doelstellingen te verwezenlijken (zie naar analogie, met betrekking tot een tijdelijke uitzondering op een verbod tot exploitatie van apotheken door niet-apothekers, arrest van 19 mei 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e.a., C-171/07 en C-172/07, Jurispr. blz. I-4171, punten 45-50).

111 Gelet op het voorgaande dient op de vierde vraag te worden geantwoord dat artikel 49 EG aldus moet worden uitgelegd dat een nationale regeling die de organisatie van kansspelen via internet en de bemiddeling daarbij verbiedt om te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord, gokverslaving te bestrijden en minderjarigen te beschermen, in beginsel geschikt kan worden geacht om dergelijke wettige doeleinden te verwezenlijken, ook al blijft het toegestaan om dergelijke spelen via traditionelere kanalen aan te bieden. De omstandigheid dat een dergelijk verbod gepaard gaat met een overgangsmaatregel zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, doet geen afbreuk aan de geschiktheid van dit verbod op dit punt.

Kosten

112 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 (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 49 EG moet aldus worden uitgelegd dat een marktdeelnemer die via internet sportweddenschappen wenst aan te bieden in een andere lidstaat

dan die waar hij is gevestigd, niet aan de werkingssfeer van deze bepaling wordt onttrokken door het loutere feit dat hij niet beschikt over een vergunning om dergelijke weddenschappen aan te bieden aan personen die zich bevinden op het grondgebied van de lidstaat waar hij is gevestigd, maar enkel over een vergunning om deze diensten aan te bieden aan personen buiten dat grondgebied.

2) Artikel 49 EG moet aldus worden uitgelegd dat wanneer een regionaal publiek monopolie inzake sportweddenschappen en loterijen is ingevoerd om te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en om gokverslaving te bestrijden, en een nationale rechterlijke instantie tegelijkertijd vaststelt:

— dat andere soorten kansspelen mogen worden geëxploiteerd door particuliere marktdeelnemers die over een vergunning beschikken, en

— dat de bevoegde autoriteiten op het gebied van andere soorten kansspelen, waarvoor dit monopolie niet geldt en die bovendien een groter verslavingsrisico inhouden dan de spelen waarvoor dit monopolie geldt, een beleid voeren dat gericht is op een uitbreiding van het aanbod, waardoor de spelactiviteiten zich verder ontwikkelen en worden gestimuleerd, met name om de inkomsten daaruit te maximaliseren,

deze nationale rechterlijke instantie op wettige gronden tot de conclusie kan komen dat een dergelijk monopolie niet geschikt is om het doel waarvoor het is ingevoerd te verwezenlijken door ertoe bij te dragen dat de gelegenheden tot spelen worden verminderd en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt.

De omstandigheid dat de kansspelen waarvoor dit monopolie geldt en deze andere soorten kansspelen respectievelijk onder de bevoegdheid van de regionale autoriteiten en onder de bevoegdheid van de federale autoriteiten vallen, doet hier niet aan af.

3) Artikel 49 EG moet aldus worden uitgelegd dat wanneer in een lidstaat een stelsel van voorafgaande administratieve vergunningen voor het aanbieden van bepaalde soorten kansspelen wordt ingevoerd, een dergelijk stelsel, dat aan de door deze bepaling gegarandeerde vrijheid van dienstverrichting derogeert, slechts kan voldoen aan de in deze bepaling gestelde vereisten indien het gebaseerd is op objectieve criteria die niet-discriminerend en vooraf bekend zijn, zodat een grens wordt gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten, opdat deze niet op willekeurige wijze zou kunnen worden gebruikt. Bovendien moet elke persoon die wordt geraakt door een restrictieve maatregel die op een dergelijke derogatie is gebaseerd, een effectief beroep in rechte kunnen instellen.

4) Artikel 49 EG moet aldus worden uitgelegd dat een nationale regeling die de organisatie van kansspelen via internet en de bemiddeling daarbij verbiedt om te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord, gokverslaving te bestrijden en minderjarigen te beschermen, in beginsel geschikt kan worden geacht om dergelijke wettige doeleinden te verwezenlijken, ook al blijft het toegestaan om dergelijke spelen via traditionelere kanalen aan te bieden. De omstandigheid dat een dergelijk verbod gepaard gaat met een overgangsmaatregel zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, doet geen afbreuk aan de geschiktheid van dit verbod op dit punt.

ondertekeningen