



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

30 april 2014\*

„Artikel 56 VWEU — Vrij verrichten van diensten — Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — Artikelen 15 tot en met 17, 47 en 50 — Vrijheid van beroep en recht te werken, vrijheid van ondernemerschap, recht op eigendom, recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een onpartijdig gerecht, beginsel ne bis in idem — Artikel 51 — Werkingssfeer — Ten uitvoer brengen van Unierecht — Kansspelen — Beperkende regeling van lidstaat — Bestuurlijke en strafrechtelijke sancties — Dwingende vereisten van algemeen belang — Evenredigheid”

In zaak C-390/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Unabhängige Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (thans Landesverwaltungsgericht Oberösterreich, Oostenrijk) bij beslissing van 10 augustus 2012, ingekomen bij het Hof op 20 augustus 2012, in de procedures die zijn ingesteld door

**Robert Pflieger,**

**Autoart a.s.,**

**Mladen Vucicevic,**

**Maroxx Software GmbH,**

**Hans-Jörg Zehetner,**

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader (rapporteur) en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 juni 2013,

gelet op de opmerkingen van:

— M. Vucicevic, vertegenwoordigd door A. Rabl en A. Auer, Rechtsanwältin,

\* Procestaal: Duits.

- Maroxx Software GmbH, vertegenwoordigd door F. Wennig en F. Maschke, Rechtsanwältin,
  - H.-J. Zehetner, vertegenwoordigd door P. Ruth, Rechtsanwalt,
  - de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,
  - de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Jacobs en L. Van den Broeck als gemachtigden, bijgestaan door P. Vlaemminck, advocaat,
  - de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en C. Wissels als gemachtigden,
  - de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna en M. Szpunar als gemachtigden,
  - de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes, A. Silva Coelho en P. de Sousa Inês als gemachtigden,
  - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B.-R. Killmann en I. Rogalski als gemachtigden,
- gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 november 2013,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 56 VWEU en de artikelen 15 tot en met 17, 47 en 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van beroepen die Pfleger, Autoart a.s. (hierna: „Autoart”), Vucicevic, Maroxx Software GmbH (hierna: „Maroxx”) en Zehetner hebben ingesteld naar aanleiding van de bestuurlijke sancties die hun waren opgelegd omdat zij kansspelautomaten hadden geëxploiteerd zonder vergunning.

### Toepasselijke Oostenrijkse bepalingen

#### *Glücksspielgesetz*

- 3 Het Glücksspielgesetz van 28 november 1989 (federale wet op de kansspelen, BGBl. 620/1989; hierna: „GSpG”), in de versie die van toepassing was ten tijde van de hoofdgedingen, bepaalde in § 2, „Loterijen”:
  - „(1) Loterijen zijn kansspelen
    1. die een ondernemer opzet, organiseert, aanbiedt of ter beschikking stelt,
    2. waarbij spelers of andere personen een in geld waardeerbare betaling verrichten die samenhangt met de deelname aan het spel (inzet) en
    3. waarbij de ondernemer, de spelers of andere personen een in geld waardeerbare opbrengst (winst) in het vooruitzicht wordt gesteld.

(2) Als ondernemer wordt beschouwd elke persoon die zelfstandig een duurzame activiteit uitoefent om inkomsten te verwerven uit de organisatie van kansspelen, zelfs wanneer hij daarmee geen winst beoogt. Wanneer meerdere personen in onderling overleg deelprestaties verrichten om ergens kansspelen met in geld waardeerbare betalingen in de zin van lid 1, punten 2 en 3, te organiseren, worden alle personen die rechtstreeks bij de organisatie van het kansspel betrokken zijn beschouwd als ondernemer, zelfs indien sommigen niet de bedoeling hadden inkomsten te verwerven of slechts deelnemen aan het opzetten, organiseren of aanbieden van het kansspel.

(3) Van een loterij door middel van kansspelautomaten is sprake wanneer over het spelresultaat niet centraal wordt beslist, maar door een mechanische of elektronische instelling van de automaat zelf. [...]

(4) Verboden loterijen zijn loterijen waarvoor geen concessie of toestemming krachtens deze federale wet is verleend en die niet krachtens § 4 van het staatsmonopolie op kansspelen zijn uitgezonderd.”

4 Op grond van § 3 GSpG, „Kansspelmonopolie”, bezit de federale Staat het monopolie op de organisatie van kansspelen.

5 Loterijen door middel van kansspelautomaten behoren krachtens § 5 GSpG evenwel tot de bevoegdheid van de Länder. Dat artikel bepaalt voorts dat elk van de negen Länder via concessie een derde het recht kan verlenen om loterijen door middel van kansspelautomaten te organiseren, voor zover de aanvragers en vergunninghouders de in de wet neergelegde minimumvereisten inzake openbare orde naleven en bijzondere begeleidingsmaatregelen inzake spelersbescherming in acht worden genomen. Dergelijke loterijen, „kleine kansspelen” genoemd, kunnen worden georganiseerd in een speelautomatenhal met minimaal tien en maximaal 50 kansspelautomaten, waarbij een maximuminzet geldt van 10 EUR en een maximumwinst van 10 000 EUR per spel, of door de plaatsing van ten hoogste drie automaten met een maximuminzet van 1 EUR en een maximumwinst van 1 000 EUR per spel. Elk Land kan ten hoogste drie vergunningen voor de exploitatie van kansspelautomaten verlenen, voor maximaal vijftien jaar.

6 § 52 GSpG, „Bepalingen inzake bestuurlijke sancties”, bepaalt:

„(1) Begaat een administratieve 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 loterijen 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 loterijen betalingen van meer dan 10 EUR per spel verrichten, worden deze niet beschouwd als kleine bedragen en is de mogelijke aansprakelijkheid op grond van deze federale wet derhalve ondergeschikt aan die op grond van § 168 van het Strafgesetzbuch (strafwetboek).

(3) Wanneer administratieve overtredingen in de zin van lid 1 niet op het nationale grondgebied worden begaan, worden zij geacht te zijn begaan op de plaats van waaruit op het nationale grondgebied wordt deelgenomen.

(4) Deelname aan elektronische loterijen waarvoor de federale minister van Financiën geen concessie heeft verleend, is strafbaar indien de vereiste inzet wordt betaald vanaf het nationale grondgebied. Overtreding van dit verbod wordt bestraft met een boete van ten hoogste 7 500 EUR indien sprake is van opzet en een boete tot 1 500 EUR in alle andere gevallen.

[...]”

- 7 Op grond van de §§ 53, 54 en 56a GSpG gaat die bevoegdheid van de overheid om sancties op te leggen gepaard met ruime bevoegdheden inzake beveiligingsmaatregelen om verdere schending van het kansspelmonopolie in de zin van § 3 GSpG te voorkomen. Overeenkomstig de §§ 53, leden 1 en 2, 54, leden 1 en 3, respectievelijk 56a GSpG behoren tot die bevoegdheden de inbeslagneming van de kansspelautomaten en andere bij de overtreding gebruikte voorwerpen, de verbeurdverklaring en later de vernietiging daarvan, en de sluiting van de inrichting waar die automaten ter beschikking van het publiek zijn gesteld.

#### *Strafgesetzbuch*

- 8 De organisatie van kansspelen zonder concessie met winstoogmerk kan in Oostenrijk niet enkel aanleiding geven tot bestuurlijke sancties op grond van het GSpG, maar ook tot strafrechtelijke vervolging. § 168, lid 1, van het Strafgesetzbuch stelt de persoon strafbaar „die een spel organiseert waarbij winst en verlies uitsluitend of overwegend van het toeval afhangen of dat uitdrukkelijk is verboden, of een bijeenkomst mogelijk maakt die met het oog op de organisatie van een dergelijk spel wordt gehouden, teneinde uit deze organisatie of deze bijeenkomst een financieel voordeel voor zichzelf of een derde te halen”. Deze gedragingen worden bestraft met een gevangenisstraf van maximaal zes maanden of een geldboete van maximaal 360 maal het dagtarief. § 168, lid 2, van dat wetboek bepaalt dat dezelfde straffen gelden voor „wie beroepsmatig aan een dergelijk spel deelneemt”.

#### **Hoofdingen en prejudiciële vragen**

- 9 Blijkens de verwijzingsbeslissing en de stukken waarover het Hof beschikt, vloeit dit verzoek om een prejudiciële beslissing voort uit vier procedures die aanhangig zijn bij de verwijzende rechter, waarin telkens naar aanleiding van controles op verschillende plaatsen in Oberösterreich kansspelautomaten in beslag zijn genomen die werden geëxploiteerd zonder vergunning en dus hadden gediend om krachtens het GSpG verboden kansspelen te organiseren.
- 10 In de eerste zaak hebben uitvoerende instanties van de financiële politie op 29 maart 2012 een controle verricht in het lokaal „Cash-Point” in Perg (Oostenrijk), waarna zij zes kansspelautomaten waarvoor geen bestuurlijke vergunning was verleend, in beslag hebben genomen. Op 12 juni 2012 heeft de Bezirkshauptmannschaft Perg (bestuur van het kanton Perg) die inbeslagneming bevestigd ten aanzien van Pfleger, als organisator van illegale kansspelen, en de in Tsjechië gevestigde onderneming Autoart, als vermoedelijke eigenaar van de in beslag genomen automaten.
- 11 In de tweede zaak hebben uitvoerende instanties van de financiële politie op 8 maart 2012 een controle verricht in het lokaal „SJ-Bet Sportbar” in Wels (Oostenrijk), waarna zij acht kansspelautomaten waarvoor geen bestuurlijke vergunning was verleend, in beslag hebben genomen. Bij besluit van 4 juli 2012 heeft de Bundespolizeidirektion Wels (directoraat van de federale politie) de inbeslagneming bevestigd ten aanzien van Vucicevic, een Servisch onderdaan, van wie twee van de acht in beslag genomen automaten zouden zijn.
- 12 In de derde zaak hebben uitvoerende instanties van de financiële politie een controle verricht in een pompshop in Regau (Oostenrijk), waarna zij twee kansspelautomaten waarvoor geen bestuurlijke vergunning was verleend en die eigendom waren van Maroxx, een vennootschap naar Oostenrijks recht, in beslag hebben genomen. Bij besluit van 16 december 2010 heeft de Bezirkshauptmannschaft Vöcklabruck de inbeslagneming bevestigd ten aanzien van J. Baumeister, de Duitse exploitante van de betreffende pompshop, die werd beschouwd als ondernemer in de zin van het GSpG. De verwijzende

rechter heeft Baumeisters beroep tegen deze beslissing verworpen omdat het te laat was ingesteld. Bij besluit van 31 mei 2012 heeft de Bezirkshauptmannschaft Vöcklabruck de twee in beslag genomen automaten verbeurdverklaard.

- 13 In de vierde zaak hebben uitvoerende instanties van de financiële politie op 13 november 2010 een controle verricht in een pompshop in Enns (Oostenrijk), waarna zij drie kansspelautomaten waarvoor geen bestuurlijke vergunning was verleend, in beslag hebben genomen. De Bezirkshauptmannschaft Vöcklabruck heeft de inbeslagneming bevestigd ten aanzien van Maroxx, de eigenaar van de automaten.
- 14 Bij besluit van 3 juli 2012 heeft die autoriteit de Oostenrijkse exploitant van de pompshop, Zehetner, een boete van 1 000 EUR opgelegd die bij niet-betaling in een gevangenisstraf van 15 uur kon worden omgezet, en Maroxx, de eigenaar en verhuurder van de automaten, een boete van 10 000 EUR die in een gevangenisstraf van 152 uur kon worden omgezet.
- 15 Tegen al deze beslissingen is beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.
- 16 Volgens die rechter hebben de Oostenrijkse autoriteiten niet aangetoond dat criminaliteit en/of gokverslaving in de betrokken periode daadwerkelijk een substantieel probleem vormden in de zin van het arrest Dickinger en Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582). Zij hebben evenmin aangetoond dat het monopoliestelsel voor kansspelen er daadwerkelijk toe strekte criminaliteit te bestrijden en de speler te beschermen, en niet louter de inkomsten van de Staat beoogde te maximaliseren. Voorts merkt de verwijzende rechter op dat „enorme reclamekosten” worden gemaakt in het kader van een „agressieve” campagne, zodat het commerciële beleid van de houders van dat monopolie verder gaat dan een gecontroleerde expansie die vergezeld wordt door gematigde reclame.
- 17 De verwijzende rechter is dus van oordeel dat het wettelijke stelsel dat in casu aan de orde is, in zijn geheel beschouwd, niet de samenhang verzekert die het Hof in zijn rechtspraak vereist (zie met name arrest Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punten 69 en 71) en derhalve onverenigbaar is met de in artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting.
- 18 Indien het Hof echter van oordeel is dat artikel 56 VWEU en de artikelen 15 tot en met 17 van het Handvest zich ondanks de hierboven uiteengezette redenen niet verzetten tegen een dergelijke nationale regeling, wenst de verwijzende rechter in elk geval te vernemen of artikel 56 VWEU en de artikelen 15 tot en met 17, 47 en 50 van het Handvest zich niet verzetten tegen een nationale regeling waarin het begrip ondernemer, als persoon die strafbaar is in het geval van exploitatie van kansspelautomaten zonder vergunning, zeer ruim wordt omschreven en die bij ontbreken van duidelijke wettelijke bepalingen wordt gekenmerkt door een onvoorspelbare toepassing van bestuurlijke en strafrechtelijke sancties.
- 19 In die omstandigheden heeft de Unabhängige Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
  - „1) Verzet het in artikel 56 VWEU en in de artikelen 15 tot en met 17 van het [Handvest] tot uitdrukking gebrachte evenredigheidsbeginsel zich tegen een nationale regeling zoals de in het hoofdgeding relevante bepalingen van de §§ 3 tot en met 5 alsmede de §§ 14 en 21 GSpG, die de exploitatie van kansspelen door middel van automaten afhankelijk stelt van de voorwaarde dat tevoren een vergunning is verleend (waarvan het aantal aan een maximum gebonden is), bij ontbreken waarvan zowel strafrechtelijke sancties kunnen worden opgelegd als rechtstreeks door dwangmiddelen op zaken kan worden opgetreden, hoewel tot nog toe – voor zover bekend – door de Staat in geen enkele gerechtelijke of bestuurlijke procedure is bewezen dat daarmee verbonden criminaliteit en/of gokverslaving daadwerkelijk een substantieel probleem vormt, dat niet door gecontroleerde expansie van geoorloofde kansspelactiviteiten naar een groot aantal

afzonderlijke aanbieders, maar enkel door een gecontroleerde, door louter gematigde reclame gekanaliseerde expansie van een monopolist (dan wel zeer weinig oligopolisten) kan worden tegengegaan?

- 2) Voor het geval de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord: verzet het in artikel 56 VWEU en in de artikelen 15 tot en met 17 van het [Handvest] tot uitdrukking gebrachte evenredigheidsbeginsel zich tegen een nationale regeling zoals in de §§ 52 tot en met 54 GSpG, § 56a GSpG en § 168 StGB, die als gevolg van open wettelijke begrippen leidt tot een bijna volledig sluitende strafbaarstelling van talrijke handelingen door (eventueel in andere lidstaten van de Europese Unie gevestigde) personen die slechts in ver verwijderd verband staan tot de exploitatie van kansspelautomaten (zoals distributeurs, verpachters of verhuurders)?
- 3) Voor het geval ook de tweede vraag ontkennend moet worden beantwoord: verzetten de vereisten van democratie en rechtsstaat, die kennelijk aan artikel 16 van het [Handvest] ten grondslag liggen, en/of het in artikel 47 van het [Handvest] neergelegde recht op een eerlijk proces en een doeltreffende voorziening in rechte en/of het in artikel 56 VWEU neergelegde transparantievereiste en/of het in artikel 50 van het [Handvest] neergelegde verbod van dubbele vervolging en bestraffing zich tegen een nationale regeling zoals in de §§ 52 tot en met 54 GSpG, § 56a GSpG en § 168 StGB, waarvan de onderlinge afbakening bij gebreke van een eenduidige wettelijke regeling voor een burger nauwelijks voorzienbaar en voorspelbaar is maar in een concreet geval pas na een omslachtige formele procedure duidelijk wordt, in weerwil van de verstrekkende verschillen op het vlak van de bevoegdheden (bestuursorgaan of rechter), de interventiebevoegdheden, de daarmee verbonden stigmatisering en de procespositie (bijvoorbeeld omkering van de bewijslast) die deze afbakening meebrengt?
- 4) Voor het geval een van deze drie vragen bevestigend moet worden beantwoord: verzetten artikel 56 VWEU en/of de artikelen 15 tot en met 17 van het [Handvest] en/of artikel 50 van het [Handvest] zich tegen de bestraffing van personen die in een van de in § 2, lid 1, punt 1, en § 2, lid 2, GSpG genoemde nauwe betrekkingen tot een kansspelautomaat staan, en/of tegen inbeslagneming dan wel verbeurdverklaring van deze automaten en/of tegen sluiting van de gehele onderneming van deze personen?"

## **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

### *Bevoegdheid van het Hof*

- 20 Volgens de Oostenrijkse regering is het Hof niet bevoegd omdat de vragen betrekking hebben op een zuiver interne situatie en geen enkel verband vertonen met het Unierecht, aangezien in casu geen grensoverschrijdend element aanwezig is.
- 21 Wat de uitlegging van artikel 56 VWEU betreft, moet in dat verband inderdaad worden nagegaan of het Hof bevoegd is om uitspraak te doen over die bepaling, indien alle elementen van een geding binnen één lidstaat zijn gesitueerd (zie in die zin arrest *Duomo Gpa e.a.*, C-357/10–C-359/10, EU:C:2012:283, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 22 Zoals echter uit de verwijzingsbeslissing blijkt, heeft de Bezirkshauptmannschaft Perg op 12 juni 2012 de inbeslagneming onder meer bevestigd ten aanzien van Autoart, als vermeende eigenaar van de in beslag genomen automaten.
- 23 De aanwezigheid van de in Tsjechië gevestigde onderneming Autoart in het kader van de hoofdingen, toont in elk geval aan dat deze gedingen geen zuiver interne situatie betreffen.

24 Het Hof is derhalve bevoegd om de prejudiciële vragen te beantwoorden.

#### *Ontvankelijkheid*

- 25 De Oostenrijkse regering stelt voorts dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is, omdat de verwijzingsbeslissing de feiten onvoldoende uiteenzet om het Hof in staat te stellen een nuttig antwoord te verschaffen.
- 26 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat 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 slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest Melki en Abdeli, C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 27 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 Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 28 In casu geeft de verwijzingsbeslissing het juridische en feitelijke kader van de hoofdgedingen voldoende weer en maken de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens het mogelijk de strekking van de prejudiciële vragen te bepalen.
- 29 Het verzoek om een prejudiciële beslissing is derhalve ontvankelijk.

#### *Toepasselijkheid van het Handvest*

- 30 De Oostenrijkse, de Belgische, de Nederlandse en de Poolse regering stellen dat het Handvest niet van toepassing is in het kader van de hoofdgedingen, aangezien in het niet-geharmoniseerde gebied van de kansspelen de nationale regelingen ter zake het Unierecht niet ten uitvoer brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.
- 31 In dit verband zij eraan herinnerd dat het toepassingsgebied van het Handvest, wat het optreden van de lidstaten betreft, is omschreven in artikel 51, lid 1, daarvan, op grond waarvan de bepalingen van het Handvest gericht zijn tot de lidstaten uitsluitend wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen (arrest Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 17).
- 32 Dat artikel van het Handvest bevestigt dus de rechtspraak van het Hof over de mate waarin het optreden van de lidstaten in overeenstemming moet zijn met de eisen die voortvloeien uit de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten (arrest Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punt 18).
- 33 Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt immers in wezen 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. In zoverre heeft het Hof reeds eraan herinnerd dat het een nationale regeling die niet binnen het kader van het Unierecht valt, niet aan het Handvest kan toetsen.

Wanneer een nationale regeling daarentegen binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, moet het Hof in het geval van een prejudiciële beslissing de uitlegging verschaffen die de nationale rechter nodig heeft om te kunnen beoordelen of deze regeling verenigbaar is met de grondrechten waarvan het de eerbiediging verzekert (arrest Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punt 19).

- 34 De door het Handvest gewaarborgde grondrechten moeten dus in acht worden genomen wanneer een nationale regeling binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, zodat er geen gevallen kunnen zijn waarin het Unierecht geldt zonder dat die grondrechten toepassing vinden. Wanneer het Unierecht toepasselijk is, impliceert dit dat de door het Handvest gewaarborgde grondrechten toepassing vinden (arrest Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punt 21).
- 35 In dat verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat wanneer een lidstaat zich beroept op dwingende vereisten van algemeen belang ter rechtvaardiging van een regeling die de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting kan belemmeren, deze door het Unierecht geboden rechtvaardigingsgrond moet worden uitgelegd in het licht van de algemene rechtsbeginselen van het Unierecht en met name de inmiddels in het Handvest neergelegde grondrechten. De betrokken nationale regeling kan dus slechts rechtvaardiging vinden in de bedoelde uitzonderingen, wanneer zij in overeenstemming is met de grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert (zie in die zin arrest ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punt 43).
- 36 Uit die rechtspraak volgt dat een nationale regeling, die de uitoefening van een of meerdere door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden blijkt te belemmeren, slechts in aanmerking kan komen voor de in het Unierecht neergelegde uitzonderingen om die belemmering te rechtvaardigen voor zover dat in overeenstemming is met de grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert. Die verplichting om de grondrechten in acht te nemen valt duidelijk binnen de werkingssfeer van het Unierecht en dus van het Handvest. Het gebruik door een lidstaat van de in het Unierecht neergelegde uitzonderingen om een belemmering van een door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheid te rechtvaardigen, moet derhalve, zoals de advocaat-generaal opmerkt in punt 46 van haar conclusie, worden geacht „het recht van de Unie ten uitvoer [te] brengen” in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.
- 37 De onderhavige prejudiciële vragen moeten in het licht van deze beginselen worden beantwoord.

### *Ten gronde*

#### Eerste vraag

- 38 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 56 VWEU en de artikelen 15 tot en met 17 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die in de hoofdingen.

#### – Toetsing aan artikel 56 VWEU

- 39 Een regeling van een lidstaat zoals die in de hoofdingen, op grond waarvan het verboden is kansspelautomaten te exploiteren zonder voorafgaande vergunning van de bestuurlijke autoriteiten, vormt een beperking van de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting (zie in die zin met name arrest Placanica e.a., C-338/04, C-359/04 en C-360/04, EU:C:2007:133, punt 42).
- 40 Evenwel moet worden nagegaan of een dergelijke beperking kan worden toegestaan op grond van de uitdrukkelijke afwijkende bepalingen – om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid – van de artikelen 51 VWEU en 52 VWEU, die overeenkomstig artikel 62 VWEU



ook van toepassing zijn inzake de vrijheid van dienstverrichting, of overeenkomstig de rechtspraak van het Hof haar rechtvaardiging kan vinden in dwingende vereisten van algemeen belang (arrest Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 41 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kunnen beperkingen van kansspelactiviteiten hun rechtvaardiging vinden in dwingende vereisten van algemeen belang, zoals de bescherming van de consument, fraudebestrijding en het doel te voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord (zie in die zin arrest Carmen Media Group, EU:C:2010:505, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 42 In casu worden de aangevoerde doelstellingen van de Oostenrijkse regeling die in de hoofdgedingen aan de orde is, te weten bescherming van de speler door een beperking van het kansspelaanbod en bestrijding van de aan die spelen verbonden criminaliteit door kanalisering ervan in het kader van een gecontroleerde expansie, in de rechtspraak van het Hof aanvaard als rechtvaardigingsgronden voor beperkingen van de fundamentele vrijheden in de kansspelsector (zie in die zin arrest Costa en Cifone, C-72/10 en C-77/10, EU:C:2012:80, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 Daarnaast moeten de door de lidstaten opgelegde beperkingen voldoen aan de voorwaarden die met betrekking tot de evenredigheid en niet-discriminatie ervan in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd. Zo is nationale wetgeving slechts geschikt om de verwezenlijking van het aangevoerde doel te waarborgen, wanneer zij daadwerkelijk ertoe strekt dit op samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken (zie in die zin arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punten 59-61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 De enkele omstandigheid dat de ene lidstaat voor een ander stelsel van bescherming heeft gekozen dan een andere lidstaat, kan niet van invloed zijn op het oordeel over de evenredigheid van de ter zake getroffen regelingen. Deze dienen enkel te worden getoetst aan de door de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat nagestreefde doelstellingen en aan het niveau van bescherming dat zij willen waarborgen (arrest HIT en HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 45 Op het specifieke gebied van de organisatie van kansspelen beschikken de nationale autoriteiten immers over voldoende beoordelingsbevoegdheid om te bepalen wat noodzakelijk is ter bescherming van de consument en de maatschappelijke orde, en staat het, voor zover voor het overige aan de in de rechtspraak van het Hof vastgestelde voorwaarden is voldaan, aan elke lidstaat om te beoordelen of het voor de wettige doelstellingen die hij nastreeft noodzakelijk is activiteiten op het gebied van spelen en weddenschappen geheel of gedeeltelijk te verbieden, dan wel deze slechts te beperken en met het oog daarop strengere of minder strenge toezichtmaatregelen te treffen (zie in die zin arresten Stoß e.a., C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 en C-410/07, EU:C:2010:504, punt 76, en Carmen Media Group, EU:C:2010:505, punt 46).
- 46 Voorts staat vast dat, anders dan bij het toelaten van vrije en onvervalste mededinging op een traditionele markt, het invoeren van een dergelijke mededinging op de zeer specifieke kansspelmarkt, dat wil zeggen tussen meerdere exploitanten met een vergunning voor de exploitatie van dezelfde kansspelen, een schadelijk effect kan hebben. Deze exploitanten zouden immers geneigd zijn met elkaar te gaan wedijveren in inventiviteit om hun aanbod aantrekkelijker te maken dan dat van hun concurrenten, waardoor de uitgaven van de consument voor spelen en de gevaren van verslaving zouden toenemen (arrest Stanleybet International e.a., C-186/11 en C-209/11, EU:C:2013:33, punt 45).
- 47 In het kader van een geding dat bij het Hof krachtens artikel 267 VWEU aanhangig is gemaakt, staat het echter aan de verwijzende rechter om vast te stellen welke doelstellingen door de nationale wettelijke regeling daadwerkelijk worden nagestreefd (zie in die zin arrest Dickinger en Ömer, EU:C:2011:582, punt 51).

- 48 Daarnaast staat het ook aan de verwijzende rechter om, rekening houdend met de aanwijzingen van het Hof, na te gaan of de door de lidstaat opgelegde beperkingen voldoen aan de voorwaarden die met betrekking tot de evenredigheid ervan in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd (zie arrest Dickinger en Ömer, EU:C:2011:582, punt 50).
- 49 In het bijzonder dient hij zich ervan te vergewissen dat de betrokken beperkende regeling, met name 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 (zie arrest Dickinger en Ömer, EU:C:2011:582, punten 50 en 56).
- 50 In dat verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat het aan de lidstaat staat die zich wil beroepen op een doel dat de belemmering van de vrijheid van dienstverrichting kan rechtvaardigen, de rechterlijke instantie die zich hierover dient uit te spreken alle gegevens te verstrekken aan de hand waarvan deze zich ervan kan vergewissen dat deze maatregel voldoet aan de vereisten van het evenredigheidsbeginsel (zie arrest Dickinger en Ömer, EU:C:2011:582, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 51 Uit deze rechtspraak kan echter niet worden afgeleid dat een lidstaat de mogelijkheid wordt ontnomen om aan te tonen dat een beperkende nationale maatregel aan deze eisen voldoet op de enkele grond dat hij geen studies kan overleggen die als basis voor de vaststelling van de betrokken regeling hebben gediend (zie in die zin arrest Stoß e.a., EU:C:2010:504, punt 72).
- 52 De nationale rechter moet dus de omstandigheden die betrekking hebben op de vaststelling en uitvoering van een beperkende regeling zoals die in de hoofdgedingen in hun geheel beoordelen.
- 53 In casu is de verwijzende rechter van oordeel dat de nationale autoriteiten niet hebben aangetoond dat criminaliteit en/of gokverslaving in de betrokken periode daadwerkelijk een substantieel probleem vormden.
- 54 Deze rechter lijkt voorts van mening dat het betrokken beperkende stelsel er niet daadwerkelijk toe strekt criminaliteit te bestrijden en de speler te beschermen, maar louter de inkomsten van de Staat beoogt te maximaliseren, terwijl het Hof reeds heeft geoordeeld dat de loutere doelstelling de inkomsten voor de schatkist te maximaliseren een dergelijke beperking van de vrijheid van dienstverrichting niet kan rechtvaardigen (zie arrest Dickinger en Ömer, EU:C:2011:582, punt 55). Dit stelsel lijkt in elk geval onevenredig, aangezien het niet geschikt is om de door de rechtspraak van het Hof vereiste coherentie te verzekeren en verder gaat dan noodzakelijk is om de beweerdelijk nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken.
- 55 Indien de verwijzende rechter bij deze beoordeling blijft, moet hij vaststellen dat het stelsel dat in de hoofdgedingen aan de orde is, niet verenigbaar is met het Unierecht.
- 56 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 56 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling zoals die in de hoofdgedingen, voor zover die regeling niet werkelijk beoogt de speler te beschermen of criminaliteit te bestrijden en niet daadwerkelijk beantwoordt aan het streven op samenhangende en stelselmatige wijze de gelegenheden tot spelen te verminderen of de aan deze spelen verbonden criminaliteit te bestrijden.
- Toetsing aan de artikelen 15 tot en met 17 van het Handvest
- 57 Een beperkende nationale regeling in de zin van artikel 56 VWEU, zoals die in de hoofdgedingen, kan eveneens een beperking inhouden van de vrijheid van beroep, de vrijheid van ondernemerschap en het recht op eigendom zoals neergelegd in de artikelen 15 tot en met 17 van het Handvest.

- 58 Volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest is een dergelijke beperking slechts toelaatbaar indien zij bij wet is gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigt. Bovendien kan zij met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel slechts worden gesteld, indien zij noodzakelijk is en daadwerkelijk beantwoordt aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
- 59 Zoals de advocaat-generaal in de punten 63 tot en met 70 van haar conclusie heeft opgemerkt, is in omstandigheden zoals die van de hoofdgedingen een niet-gerechvaardigde of onevenredige beperking van de vrijheid van dienstverlening uit hoofde van artikel 56 VWEU krachtens artikel 52, lid 1, van het Handvest evenmin toelaatbaar met betrekking tot de artikelen 15 tot en met 17 daarvan.
- 60 Bijgevolg geldt de toetsing aan artikel 56 VWEU van de beperking die de nationale regeling in de hoofdgedingen inhoudt in casu ook voor de mogelijke beperkingen van de uitoefening van de rechten en vrijheden die zijn neergelegd in de artikelen 15 tot en met 17 van het Handvest, zodat een afzonderlijke toetsing uit dien hoofde niet nodig is.

#### Tweede en derde vraag

- 61 De tweede en de derde vraag zijn enkel aan het Hof gericht voor het geval de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord.
- 62 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, hoeven de tweede en de derde vraag niet te worden beantwoord.

#### Vierde vraag

- 63 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 56 VWEU en de artikelen 15 tot en met 17 en 50 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen sancties zoals die in de nationale regeling in de hoofdgedingen, waaronder de verbeurdverklaring en de vernietiging van de kansspelautomaten en de sluiting van de inrichting waar die automaten ter beschikking van het publiek werden gesteld.
- 64 In de context van de hoofdgedingen zij benadrukt dat wanneer een beperkende regeling inzake kansspelen is ingevoerd die onverenigbaar is met artikel 56 VWEU, voor de schending ervan door een marktdeelnemer geen sancties kunnen worden opgelegd (zie in die zin arresten *Placanica e.a.*, EU:C:2007:133, punten 63 en 69, en *Dickinger en Ömer*, EU:C:2011:582, punt 43).

#### Kosten

- 65 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 56 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling zoals die in de hoofdgedingen, voor zover die regeling niet werkelijk beoogt de speler te beschermen of criminaliteit te bestrijden en niet daadwerkelijk beantwoordt aan het streven op samenhangende en stelselmatige wijze de gelegenheden tot spelen te verminderen of de aan deze spelen verbonden criminaliteit te bestrijden.**

ondertekeningen