



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

3 december 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verrichten van diensten – Beperkingen – Nationale wettelijke regeling die de exploitatie van geldspelen op bepaalde plaatsen verbiedt – Toepasselijkheid van artikel 56 VWEU – Bestaan van een grensoverschrijdend element”

In zaak C-311/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter, Tsjechië) bij beslissing van 21 maart 2019, ingekomen bij het Hof op 16 april 2019, in de procedure

BONVER WIN, a.s.

tegen

Ministerstvo financí ČR,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras, kamerpresident, N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin (rapporteur) en K. Jürimäe, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: M. Longar, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 12 maart 2020,

gelet op de opmerkingen van:

- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, O. Serdula, J. Vlácil en T. Machoviçová als gemachtigden,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Koós en Zs. Wagner als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J.M. Hoogveld en M.K. Bulterman als gemachtigden,

* Procestaal: Tsjechisch.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Armati, P. Němečková en K. Walkerová als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 september 2020,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 56 VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen BONVER WIN a.s. en het Ministerstvo financí ČR (ministerie van Financiën, Tsjechië) over de wettigheid van een besluit tot intrekking van de vergunning waarover deze vennootschap beschikte voor de exploitatie van weddenschappen op het grondgebied van de stad Děčín (Tsjechië).

Toepasselijke bepalingen

- 3 § 50, lid 4, van de zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (Tsjechische wet nr. 202/1990 inzake loterijen en andere soortgelijke spelen) van 17 mei 1990 (202/1990 Sb.) bepaalt het volgende:

„Een gemeente kan bij besluit van algemene strekking bepalen dat de exploitatie van weddenschappen [...], loterijen en soortgelijke spelen [...] slechts mag plaatsvinden in de perioden en op de plaatsen die in dit besluit zijn vastgesteld, bepalen waar en wanneer de exploitatie van loterijen en andere soortgelijke spelen verboden is, of de exploitatie daarvan volledig verbieden op het gehele grondgebied van de gemeente”.

- 4 § 1, lid 1, van het obecně závazná vyhláška města Děčín č. 3/2013, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (besluit van algemene strekking nr. 3/2013 van de stad Děčín tot regeling van de exploitatie van weddenschappen, loterijen en andere soortgelijke spelen; hierna: „besluit van algemene strekking nr. 3/2013”), dat door de gemeenteraad van de stad Děčín is vastgesteld op basis van § 50, lid 4, van wet nr. 202/1990 inzake loterijen en andere soortgelijke spelen, luidt als volgt:

„Uitgezonderd voor casino's die zijn gevestigd op de in bijlage 1 bij het onderhavige besluit opgenomen plaatsen, geldt op het gehele grondgebied van de stad Děčín een verbod op de exploitatie van:

- a) weddenschappen als bedoeld in § 2, onder i), l), m) en n), van de loterijwet,
- b) loterijen en andere soortgelijke spelen als bedoeld in § 2, onder j), van de loterijwet,
- c) loterijen en andere soortgelijke spelen als bedoeld in § 50, lid 3, van de loterijwet.”

Hoofdeding en prejudiciële vragen

- 5 BONVER WIN is een in Tsjechië gevestigde handelsvennootschap die weddenschappen exploiteert.

- 6 Bij beslissing van 22 oktober 2013 heeft het ministerie van Financiën overeenkomstig besluit van algemene strekking nr. 3/2013 de vergunning ingetrokken waarover BONVER WIN tot dan toe beschikte voor de exploitatie van weddenschappen in een bedrijfsruimte op het grondgebied van de stad Děčín, op grond dat de exploitatieplaats niet behoorde tot de in bijlage 1 bij dit besluit genoemde exploitatieplaatsen.
- 7 BONVER WIN heeft tegen deze beslissing bezwaar aangetekend, dat op 22 juli 2014 door de minister van Financiën is afgewezen.
- 8 Vervolgens heeft BONVER WIN beroep ingesteld bij de Městský soud v Praze (rechter voor de stad Praag, Tsjechië), die het beroep heeft verworpen. Deze rechterlijke instantie heeft met betrekking tot het argument inzake de onverenigbaarheid van de nationale wettelijke regeling met het Unierecht opgemerkt dat het Unierecht niet van toepassing is op de situatie van BONVER WIN, aangezien deze vennootschap niet heeft gebruikgemaakt van haar recht op het vrij verrichten van diensten.
- 9 BONVER WIN heeft cassatieberoep ingesteld bij de verwijzende rechter, waarbij zij stelde dat de Městský soud v Praze blijk had gegeven van een onjuiste opvatting door te oordelen dat het Unierecht niet van toepassing is op het hoofdgeding. Zij betoogt dat het door een getuigenverklaring gestaafde feit dat een deel van de klantenkring van haar bedrijfsruimte in Děčín – een stad die op ongeveer 25 kilometer van de Duitse grens ligt – bestond uit onderdanen van andere lidstaten, tot gevolg heeft dat artikel 56 VWEU van toepassing is.
- 10 De verwijzende rechter – die erop wijst dat zijn rechtspraak over de toepasselijkheid van de VWEU-bepalingen betreffende het vrij verrichten van diensten op situaties die vergelijkbaar zijn met de situatie die in het hoofdgeding aan de orde is, niet eensluidend is – benadrukt dat een wettelijke regeling als die aan de orde in het hoofdgeding een beperking van de vrijheid van de afnemers van diensten kan opleveren. De verwijzende rechter merkt daarbij ten eerste op dat uit de rechtspraak van het Hof volgt dat de diensten die een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter zonder zich te verplaatsen verricht voor in een andere lidstaat gevestigde afnemers een grensoverschrijdende dienstverrichting vormen en dat die afnemers tevens toeristen of in het kader van studie reizende personen kunnen omvatten.
- 11 Ten tweede meent de verwijzende rechter dat een dergelijke wettelijke regeling, die zonder onderscheid van toepassing is op Tsjechische onderdanen en op onderdanen van andere lidstaten, in het algemeen slechts onder de bepalingen betreffende de in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden kan vallen voor zover zij van toepassing is op situaties die een verband vertonen met het handelsverkeer tussen de lidstaten.
- 12 De verwijzende rechter overweegt evenwel dat het Hof weliswaar duidelijkheid heeft verschaft over de toepasselijkheid van artikel 56 VWEU op situaties waarin een dienstverrichter zijn diensten telefonisch of per internet aanbiedt en op situaties aangaande groepen toeristen die diensten afnemen, maar nog niet duidelijk heeft aangegeven of dit artikel van toepassing is op grond van het enkele feit dat een dienst die in een bepaalde staat in de eerste plaats ten behoeve van onderdanen van die staat wordt verricht, wordt gebruikt of kan worden gebruikt door een groep onderdanen van een andere lidstaat van de Europese Unie. In dit opzicht betwijfelt de verwijzende rechter of een toevallig bezoek van één enkele onderdaan van een andere lidstaat van de Unie aan een bedrijfsruimte waar bepaalde diensten worden aangeboden, er automatisch toe leidt dat artikel 56 VWEU van toepassing wordt op alle nationale wetgeving die deze nationale dienstensector in het algemeen regelt.
- 13 Voorts vraagt de verwijzende rechter zich af of het niet wenselijk zou zijn om in verband met de vrijheid van dienstverrichting, naar het voorbeeld van wat is gedaan op het gebied van het vrije verkeer van goederen, een de-minimisregel vast te stellen die is gebaseerd op het bestaan van een voldoende band tussen de in het geding zijnde wettelijke regeling en de vrijheid van dienstverrichting. Indien een dergelijke regel wordt geformuleerd, zou een wettelijke regeling die zonder onderscheid van

toepassing is op alle dienstverrichters die hun activiteit uitoefenen op het grondgebied van de betrokken lidstaat en die een geringe invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten heeft, niet binnen de werkingssfeer van artikel 56 VWEU vallen. De verwijzende rechter vraagt zich ook af of de lering uit het arrest van 24 november 1993, Keck en Mithouard (C-267/91 en C-268/91, EU:C:1993:905), moet worden toegepast in het kader van de vrijheid van dienstverrichting en of zonder onderscheid toepasselijke maatregelen die alle dienstverrichters die hun activiteit op het nationale grondgebied uitoefenen zowel juridisch als feitelijk gelijkelijk raken, moeten worden uitgesloten van de werkingssfeer van artikel 56 VWEU.

14 In die omstandigheden heeft de Nejvyšší správní soud de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Zijn de artikelen 56 [e.v. VWEU] van toepassing op een nationale wettelijke regeling (een gemeentelijk besluit van algemene strekking) die een bepaalde dienst in een deel van een gemeente verbiedt, op grond van het enkele feit dat sommige klanten van een dienstverrichter waarop deze regeling van toepassing is, mogelijk of daadwerkelijk uit een andere lidstaat van de Europese Unie afkomstig zijn?

Zo ja, volstaat dan de enkele bewering dat er mogelijk klanten uit een andere lidstaat aanwezig zijn opdat artikel 56 VWEU van toepassing wordt, of is de dienstverrichter verplicht te bewijzen dat er daadwerkelijk diensten zijn verricht ten behoeve van klanten die uit andere lidstaten afkomstig zijn?

2) Is het voor het antwoord op de eerste vraag van enig belang dat:

- a) de mogelijke restrictie van de vrijheid van dienstverrichting zowel geografisch als inhoudelijk erg beperkt is (mogelijke toepasselijkheid van een de-minimisuitzondering);
- b) de positie van entiteiten die hoofdzakelijk diensten verrichten ten behoeve van burgers van andere lidstaten van de Europese Unie enerzijds en die van entiteiten die zich richten op binnenlandse klanten anderzijds door de nationale wettelijke regeling de jure of de facto niet op verschillende wijze lijken te worden geregeld?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

15 Met zijn prejudiciële vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, en in voorkomend geval onder welke voorwaarden, artikel 56 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het van toepassing is op de situatie van een in een lidstaat gevestigde vennootschap die haar vergunning voor de exploitatie van kansspelen heeft verloren ten gevolge van de inwerkingtreding, in deze lidstaat, van een wettelijke regeling die de plaatsen vaststelt waar dergelijke spelen mogen worden georganiseerd en die zonder onderscheid van toepassing is op alle dienstverrichters die hun activiteit op het grondgebied van die lidstaat uitoefenen, ongeacht of zij hun diensten verrichten voor nationale onderdanen of voor onderdanen van andere lidstaten, wanneer die vennootschap aanvoert dat een deel van haar klantenkring uit een andere lidstaat komt dan die waarin zij is gevestigd.

16 Voor de beantwoording van deze vragen dient in herinnering te worden gebracht dat nationale wettelijke regelingen als aan de orde in het hoofdgeding, die zonder onderscheid van toepassing zijn op de onderdanen van verschillende lidstaten, over het algemeen slechts onder de bepalingen inzake de in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden vallen voor zover zij van toepassing zijn op situaties die een verband vertonen met het handelsverkeer tussen de lidstaten (arrest van 11 juni 2015, Berlington Hungary e.a., C-98/14, EU:C:2015:386, punt 24, en beschikking van 4 juni 2019, Pólus Vegas, C-665/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:477, punt 17).

- 17 De VWEU-bepalingen inzake het vrij verrichten van diensten zijn namelijk niet van toepassing op een situatie waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat afspelen (zie in die zin arrest van 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 18 Niettemin zij eraan herinnerd dat artikel 56 VWEU de opheffing vereist van iedere beperking van de vrijheid van dienstverrichting die inhoudt dat de werkzaamheden van een dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig soortgelijke diensten verricht, worden verboden, belemmerd of minder aantrekkelijk worden gemaakt, ook indien deze beperking zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten. De vrijheid van dienstverrichting komt overigens zowel aan de dienstverrichter als aan de dienstontvanger ten goede (arrest van 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Die vrijheid van dienstverrichting impliceert dat degenen voor wie diensten worden verricht, zich met het oog daarop vrijelijk naar een andere lidstaat kunnen begeven zonder daarbij door beperkingen te worden gehinderd, en dat toeristen moeten worden beschouwd als ontvangers van diensten (zie in die zin arresten van 31 januari 1984, Luisi en Carbone, 286/82 en 26/83, EU:C:1984:35, punt 16; 2 februari 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, punt 15, en 2 april 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punt 52).
- 19 Dienaangaande heeft het Hof reeds geoordeeld dat de diensten die een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter zonder zich te verplaatsen aanbiedt aan een in een andere lidstaat gevestigde ontvanger, een grensoverschrijdende dienstverrichting in de zin van artikel 56 VWEU vormen (arrest van 11 juni 2015, Berlington Hungary e.a., C-98/14, EU:C:2015:386, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 20 Verder is het irrelevant dat de beperking voor een dienstverrichter wordt opgelegd door zijn lidstaat van herkomst. Blijkens de rechtspraak van het Hof heeft de vrijheid van dienstverrichting namelijk niet enkel betrekking op beperkingen door de staat waar de dienst wordt ontvangen, maar ook op beperkingen door de staat van herkomst (zie in die zin arrest van 10 mei 1995, Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, punt 30).
- 21 Opgemerkt zij, zoals de advocaat-generaal in punt 50 van zijn conclusie heeft benadrukt, dat beperkingen voor dienstverrichters en beperkingen voor dienstontvangers in het Verdrag op gelijke wijze worden behandeld. Wanneer de situatie binnen de werkingssfeer van artikel 56 VWEU valt, kan dus zowel de dienstontvanger als de dienstverrichter zich op dat artikel beroepen.
- 22 Zo heeft het Hof reeds geoordeeld dat de vrijheid van dienstverrichting door een onderneming kan worden ingeroepen tegenover de staat waar zij is gevestigd, wanneer de diensten worden verricht ten behoeve van in een andere lidstaat gevestigde dienstontvangers (zie in die zin arrest van 10 mei 1995, Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 23 Opgemerkt zij evenwel dat wanneer het Hof door een nationale rechter is aangezocht omtrent een situatie waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat afspelen, en deze rechter alleen aangeeft dat de ter discussie staande regeling zonder onderscheid geldt voor onderdanen van de betrokken lidstaat en voor onderdanen van andere lidstaten, het Hof niet kan oordelen dat het verzoek om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de VWEU-bepalingen betreffende de fundamentele vrijheden voor die rechter noodzakelijk is voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding. De specifieke aspecten waaruit blijkt dat er een verband bestaat tussen het voorwerp of de omstandigheden van een geding, waarvan alle aspecten zich binnen de betrokken lidstaat afspelen, en artikel 56 VWEU, moeten immers naar voren komen uit de verwijzingsbeslissing (arrest van 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punt 54, en beschikking van 4 juni 2019, Pólus Vegas, C-665/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:477, punt 21).

- 24 Uit de rechtspraak van het Hof volgt ook dat het bestaan van een grensoverschrijdende situatie niet kan worden aangenomen op de enkele grond dat Unieburgers uit andere lidstaten zouden kunnen gebruikmaken van de aldus geboden mogelijkheden om diensten te verkrijgen (zie in die zin beschikking van 4 juni 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:477, punt 24).
- 25 In casu volgt hieruit dat de enkele bewering van een dienstverrichter dat een deel van zijn klantenkring uit een andere lidstaat komt dan die waar hij is gevestigd, niet volstaat om aan te tonen dat er sprake is van een grensoverschrijdende situatie die binnen de werkingssfeer van artikel 56 VWEU kan vallen. Om het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffende de situatie van deze dienstverrichter, moet een nationale rechter in zijn verwijzingsbeslissing aantonen dat die bewering gegrond is.
- 26 Wat de vraag betreft of het aantal klanten dat uit een andere lidstaat komt relevant is, moet het idee worden verworpen, zoals de advocaat-generaal in punt 82 van zijn conclusie heeft voorgesteld, dat het wenselijk zou zijn om in verband met de vrijheid van dienstverrichting een de-minimisregel in te voeren.
- 27 Omstandigheden zoals het aantal buitenlandse klanten dat heeft gebruikgemaakt van de diensten, het aantal geleverde diensten of de beperkte geografische reikwijdte van de mogelijke beperking van de vrijheid van dienstverrichting, zijn geografisch of inhoudelijk dus niet van invloed op de toepasselijkheid van artikel 56 VWEU.
- 28 In het bijzonder volgt uit vaste rechtspraak dat de in dit artikel bedoelde vrijheid zowel kan worden ingeroepen in situaties die erdoor worden gekenmerkt dat er slechts sprake is van één dienstontvanger (zie in die zin arrest van 2 februari 1989, *Cowan*, 186/87, EU:C:1989:47, punten 15 en 20) als in situaties waarin een onbepaald aantal dienstontvangers gebruikmaken van een onbepaald aantal diensten die worden verricht door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter (zie in die zin arresten van 10 mei 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, punt 22, en 6 november 2003, *Gambelli e.a.*, C-243/01, EU:C:2003:597, punten 54 en 55).
- 29 Zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in punt 80 van zijn conclusie, zou de uniforme toepassing van artikel 56 VWEU binnen de Unie in gevaar worden gebracht door de toepasselijkheid van dit artikel afhankelijk te maken van een kwantitatief criterium, zodat een dergelijk criterium niet kan worden aanvaard.
- 30 Voorts kan evenmin het standpunt van de verwijzende rechter worden aanvaard dat een maatregel van algemene strekking die, behoudens voor de daarin bepaalde uitzonderingen, de exploitatie van kansspelen op het grondgebied van een gemeente van een lidstaat verbiedt en die alle op het grondgebied van die lidstaat gevestigde dienstverrichters juridisch of feitelijk op gelijke wijze treft, ongeacht of zij diensten verrichten voor nationale onderdanen of voor onderdanen van andere lidstaten, buiten de materiële werkingssfeer van artikel 56 VWEU valt.
- 31 Het Hof heeft namelijk reeds geoordeeld dat een nationale wettelijke regeling die het recht om kans- of gokspelen te exploiteren beperkt tot bepaalde plaatsen, een belemmering van het vrij verrichten van diensten kan vormen die onder artikel 56 VWEU valt (zie in die zin arrest van 11 september 2003, *Anomar e.a.*, C-6/01, EU:C:2003:446, punten 65 en 66).
- 32 In casu blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat de stad *Děčín*, die gelegen is op ongeveer 25 kilometer van de Duitse grens, druk bezocht wordt door Duitse staatsburgers en dat *BONVER WIN* in het kader van de nationale procedure bewijzen heeft verschaft om aan te tonen dat een deel van haar klantenkring bestond uit personen uit andere lidstaten, zodat niet kan worden gesteld dat het bestaan van een buitenlands cliënteel louter hypothetisch is.

- 33 Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter van de door BONVER WIN verstrekte bewijzen, blijkt uit de voorgaande overwegingen dus dat artikel 56 VWEU van toepassing is op een situatie als aan de orde in het hoofdgeding.
- 34 Deze vaststelling doet echter niet af aan de mogelijke verenigbaarheid van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling met dit artikel. Het Hof werd niet gevraagd of dat artikel in de weg staat aan een dergelijke nationale regeling en het Hof beschikt niet over relevante gegevens aan de hand waarvan aan de verwijzende rechter nuttige aanwijzingen daaromtrent kunnen worden verschaft.
- 35 Gelet op een en ander moet op de prejudiciële vragen worden geantwoord dat artikel 56 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het van toepassing is op de situatie van een in een lidstaat gevestigde vennootschap die haar vergunning voor de exploitatie van kansspelen heeft verloren ten gevolge van de inwerkingtreding, in die lidstaat, van een wettelijke regeling die de plaatsen vaststelt waar dergelijke spelen mogen worden georganiseerd en die zonder onderscheid van toepassing is op alle dienstverrichters die hun activiteit op het grondgebied van deze lidstaat uitoefenen, ongeacht of zij hun diensten verrichten voor nationale onderdanen of voor onderdanen van andere lidstaten, wanneer een deel van haar klantenkring uit een andere lidstaat komt dan die waar zij is gevestigd.

Kosten

- 36 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 (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 56 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het van toepassing is op de situatie van een in een lidstaat gevestigde vennootschap die haar vergunning voor de exploitatie van kansspelen heeft verloren ten gevolge van de inwerkingtreding, in die lidstaat, van een wettelijke regeling die de plaatsen vaststelt waar dergelijke spelen mogen worden georganiseerd en die zonder onderscheid van toepassing is op alle dienstverrichters die hun activiteit op het grondgebied van deze lidstaat uitoefenen, ongeacht of zij hun diensten verrichten voor nationale onderdanen of voor onderdanen van andere lidstaten, wanneer een deel van haar klantenkring uit een andere lidstaat komt dan die waar zij is gevestigd.

ondertekeningen