



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

28 januari 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Artikelen 49 VWEU en 56 VWEU — Vrijheid van vestiging — Vrij verrichten van diensten — Kansspelen — Arrest van het Hof dat nationale regelgeving inzake concessies voor het inzamelen van weddenschappen onverenigbaar heeft verklaard met het Unierecht — Hervorming van het stelsel door middel van een nieuwe aanbesteding — Overdracht om niet van het gebruik van de in eigendom toebehorende materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelingsnetwerk van het spel vormen — Beperking — Dwingende redenen van algemeen belang — Evenredigheid”

In zaak C-375/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Tribunale di Frosinone (Italië) bij beslissing van 9 juli 2014, ingekomen bij het Hof op 6 augustus 2014, in de strafzaak tegen

Rosanna Laezza,

wijst HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, president van de Tweede kamer, waarnemend voor de president van de Derde kamer, A. Arabadžiev, C. Toader (rapporteur), E. Jarašiūnas en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 september 2015,

gelet op de opmerkingen van:

- R. Laezza, vertegenwoordigd door D. Agnello, R. Jacchia, A. Terranova, F. Ferraro en M. Mura, avvocati,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Marrone en S. Fiorentino, avvocati dello Stato,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door J. Van Holm, L. Van den Broeck en M. Jacobs als gemachtigden, bijgestaan door P. Vlaemminck, B. Van Vooren en R. Verbeke, advocaten,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Montaguti en H. Tserepa-Lacombe als gemachtigden,

* Procestaal: Italiaans.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 november 2015,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een strafprocedure tegen R. Laezza wegens schending van de Italiaanse wettelijke regeling inzake de inzameling van weddenschappen.

Toepasselijke bepalingen

- 3 Artikel 10, leden 9 octies en 9 novies, van decreto legge nr. 16 – Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento (wetsdecreet nr. 16 houdende spoedmaatregelen op het gebied van fiscale vereenvoudiging en doeltreffendheid en versterking van de controleprocedures) van 2 maart 2012 (GURI nr. 52 van 2 maart 2012), omgezet, na wijzigingen, bij wet nr. 44 van 26 april 2012 (gewoon supplement bij GURI nr. 99 van 28 april 2012; hierna: „d.l. 16/2012”), bepaalt:

„9 octies In het kader van een hervorming van de regelgeving op het gebied van openbare kansspelen, waaronder de regelgeving inzake weddenschappen op sportwedstrijden, met inbegrip van paardenrennen, en niet-sportieve gebeurtenissen beogen de bepalingen van dit lid een dergelijke hervorming te bewerkstelligen door de einddata van de concessies voor het verzamelen van de betrokken weddenschappen op elkaar af te stemmen, met inachtneming van het vereiste om de nationale voorschriften voor de selectie van de personen die weddenschappen op sportwedstrijden, met inbegrip van paardenrennen, en niet-sportieve gebeurtenissen voor rekening van de Staat verzamelen, aan te passen aan de beginselen die zijn geformuleerd in het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 16 februari 2012 in de zaken [Costa en Cifone (C-72/10 en C-77/10, EU:C:2012:80)]. Daartoe schrijft de Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato [later: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (agentschap douane en monopolies; hierna: ‚ADM’)], gelet op de komende einddatum van een aantal concessies voor de verzameling van deze weddenschappen, onverwijld en in ieder geval uiterlijk op 31 juli 2012 een aanbesteding uit voor de selectie van personen die deze weddenschappen verzamelen, met inachtneming van minstens de volgende criteria:

- a) mogelijkheid tot deelname door personen die reeds weddenschappen verzamelen in een van de staten van de Europese Economische Ruimte, waar zij hun wettelijke of operationele zetel hebben, op basis van een geldige en werkende vergunning die is verleend overeenkomstig de geldende voorschriften in die staat, en die eveneens voldoen aan de door de [ADM] gestelde vereisten van eerbaarheid, betrouwbaarheid en economische en financiële draagkracht, rekening houdend met de op dit gebied geldende regels als bedoeld in legge nr. 220 [– Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011) (wet houdende bepalingen betreffende het opstellen van de jaar- en meerjarenbegroting van de staat)] van 13 december 2010 [(gewoon supplement bij GURI nr. 297 van 21 december 2010), zoals gewijzigd bij wet nr. 111 van 15 juli 2011 (hierna: ‚wet nr. 220/2010’)] en decreto legge nr. 98 van 6 juli 2011, omgezet, na wijzigingen, bij wet nr. 111 van 15 juli 2011;

- b) gunning van maximaal 2 000 concessies met een looptijd tot en met 30 juni 2016 om, uitsluitend in een fysiek netwerk, weddenschappen op sportwedstrijden, paardenrennen en niet-sportieve gebeurtenissen in te zamelen in agentschappen waar enkel openbare kansspelen worden aangeboden, zonder verplichte minimumafstand tussen die agentschappen of ten opzichte van andere, reeds bestaande inzamelpunten van soortgelijke weddenschappen;
- c) een aanbestedingswaarde van minstens 11 000 EUR per agentschap als onderdeel van de prijs;
- d) sluiting van een concessieovereenkomst waarvan de inhoud in overeenstemming is met elk ander beginsel dat in genoemd arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 16 februari 2012 is geformuleerd en met de daarmee verenigbare geldende nationale bepalingen inzake openbare kansspelen;
- e) mogelijkheid om agentschappen te beheren in om het even welke gemeente of provincie, zonder beperking in aantal op territoriale basis en zonder voorwaarden die gunstiger zijn dan die van concessiehouders die reeds soortgelijke weddenschappen mogen inzamelen, of in elk geval voorwaarden die voor laatstgenoemden gunstig kunnen blijken;
- f) stellen van zekerheden die verband houden met het bepaalde in artikel 24 van decreto legge nr. 98 van 6 juli 2011, omgezet, na wijzigingen, bij wet nr. 111 van 15 juli 2011.

9 novies Houders van een concessie voor de inzameling van de in lid 9 octies bedoelde weddenschappen die afloopt op 30 juni 2012, zetten hun activiteiten voort tot de datum van sluiting van de overeenkomsten voor de concessies die overeenkomstig het vorige lid zijn verleend.”

- 4 Op basis van de aangehaalde bepalingen van d.l. 16/2012 zijn concessies afgegeven met een looptijd van 40 maanden, terwijl de eerder afgegeven concessies een looptijd van negen tot twaalf jaar hadden.
- 5 Artikel 1, lid 77, van wet nr. 220/2010 bepaalt:

„Teneinde in het kader van de organisatie en het beheer van openbare kansspelen een juiste balans te garanderen tussen overheidsbelangen en particuliere belangen – gelet op het staatsmonopolie voor kansspelen [...] en de op deze sector toepasselijke beginselen, ook van de Europese Unie, inzake concurrentieselectie – en eveneens bij te dragen tot de versteviging van de grondslagen van een efficiëntere en effectievere aanpak van de verspreiding van onregelmatige of illegale kansspelen in Italië, de bescherming van consumenten, met name van minderjarige consumenten, de bescherming van de openbare orde, de bestrijding van deelname van minderjarigen aan kansspelen en van infiltratie van de georganiseerde misdaad in de kanspelsector [...] gaat de [ADM] onverwijld over tot aanpassing van de modelconcessieovereenkomst voor de uitoefening en inzameling van openbare kansspelen anders dan op afstand of, in elk geval, met gebruikmaking van een fysiek netwerk.”

- 6 Volgens artikel 1, lid 78, onder b), punt 26, van wet nr. 220/2010 moet de concessieovereenkomst een beding bevatten dat voorziet in „overdracht om niet aan of overgang van het infrastructurele netwerk van beheer en inzameling van het spel op de [ADM] bij het verstrijken van de looptijd van de concessie, uitsluitend op voorafgaand verzoek van die dienst, medegedeeld ten minste zes maanden voor het aflopen van de concessie of bij de beslissing tot intrekking of vervallenverklaring van de concessie”.
- 7 De modelconcessieovereenkomst, gehecht aan de oproep tot indiening van offertes die in de loop van 2012 was bekendgemaakt (hierna: „modelovereenkomst”) bevat de gronden voor intrekking en verval van de concessies.

8 Volgens artikel 23, lid 2, onder a), e) en k), van de modelovereenkomst kan de concessie onder meer worden ingetrokken of vervallen in gevallen waarin de rechter heeft te beslissen over overtredingen waaruit volgens de ADM blijkt dat de concessiehouder de noodzakelijke betrouwbaarheid, vakbekwaamheid en morele eigenschappen ontbeert; in gevallen waarin de organisatie, uitoefening en inzameling van openbare kansspelen op andere wijze en met andere technieken plaatsvindt dan is toegestaan in de geldende wettelijke, bestuursrechtelijke en contractuele bepalingen, en in geval van door de bevoegde organen geconstateerde overtredingen van regelgeving ter beteugeling van weddenschappen en kansspelen.

9 Artikel 25 van de modelovereenkomst bedingt:

„1. Op uitdrukkelijk verzoek van de ADM en voor de daarin gestelde periode verbindt de concessiehouder zich ertoe om bij de beëindiging van de activiteit wegens het verstrijken van de looptijd van de concessie of als gevolg van een besluit tot vervallenverklaring of intrekking ervan, het gebruik van de hem in eigendom toebehorende materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelingsnetwerk van het spel vormen, vrij van de rechten of aanspraken van derden, volgens de in de volgende leden bepaalde voorwaarden om niet over te dragen aan de ADM of aan een andere door de ADM na afloop van de aanbestedingsprocedure aan te duiden concessiehouder.

2. De over te dragen goederen worden volgens artikel 5, lid 1, onder e), opgesomd in de inventaris en de latere wijzigingen ervan.

3. De overdracht – die plaatsvindt volgens een procedure op tegenspraak tussen de ADM en de concessiehouder, vast te leggen in processen-verbaal – vangt aan in de loop van het halfjaar dat voorafgaat aan het aflopen van de overeenkomst, met inachtneming van het vereiste dat de werking van het systeem, ook tijdens die periode, niet in gevaar mag worden gebracht, aangezien de overgang van de goederen op de ADM moet plaatsvinden in omstandigheden die de continuïteit van het functioneren van het elektronische netwerk kunnen garanderen. De eventuele kosten van de fysieke overdracht van de apparatuur, de installaties en ieder ander bestanddeel van het elektronische netwerk komen ten laste van de concessiehouder.

[...]”

Hoofdeding en prejudiciële vraag

10 De in het Verenigd Koninkrijk geregistreerde vennootschap Stanley International Betting en haar Maltese dochtervennootschap, Stanleybet Malta, zamelen in Italië weddenschappen in via zogenoemde „datatransmissiecentra” (hierna: „DTC”). Sinds ongeveer vijftien jaar oefenen de DTC hun activiteit in Italië uit op basis van een vertegenwoordigingsrelatie, zonder concessie of politievergunning.

11 Op 5 juni 2014 is bij een door de Guardia di Finanza (fiscale opsporingsdienst) van Frosinone (Italië) verrichte controle van het door Laezza beheerde, aan Stanleybet Malta Ltd gelieerde DTC aan het licht gekomen dat in dat DTC weddenschappen werden ingezameld zonder vergunning. Naar aanleiding daarvan is beslag gelegd op een deel van de IT-apparatuur voor het ontvangen en het verzenden van deze weddenschappen.

12 Bij beslissing van 10 juni 2014 heeft de onderzoeksrechter van het Tribunale di Cassino dit beslag bevestigd en conservatoir beslag van deze apparatuur gelast.

- 13 Laezza heeft bij de verwijzende rechter een vordering tot nietigverklaring van dit besluit ingesteld. In deze vordering verwijst zij tevens naar het beroep ingesteld door de vennootschappen van de Stanley-groep, waaraan het door haar beheerde DTC is gelieerd, tegen de aanbesteding van kansspelconcessies in Italië die is gehouden krachtens artikel 10, leden 9 octies en 9 novies, van d.l. 16/2012, omdat die discriminerend zou zijn.
- 14 De verwijzende rechter merkt op dat de Consiglio di Stato in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Stanley International Betting en Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25) reeds twee prejudiciële vragen aan het Hof heeft gesteld over met name de verkorte looptijd van de nieuwe concessies vergeleken met de oude, maar is van mening dat het recht van de Unie zich niet verzet tegen de nationale bepaling waarin deze looptijd is neergelegd.
- 15 Deze rechter herinnert er evenwel aan dat artikel 25 van de modelovereenkomst concessiehouders de verplichting oplegt om het gebruik van de in eigendom toebehorende materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelingsnetwerk van het spel vormen bij de beëindiging van de activiteit wegens het verstrijken van de looptijd van de concessie of als gevolg van een besluit tot vervallenverklaring of intrekking om niet over te dragen.
- 16 Dit beding, dat geen precedent heeft in de Italiaanse wet, kan volgens deze rechter eventueel worden gerechtvaardigd als sanctie ingeval de activiteit wordt beëindigd als gevolg van een besluit tot vervallenverklaring of intrekking van de concessie, maar het lijkt met name nadelig in gevallen waarin de overdracht het gevolg is van het loutere verstrijken van de looptijd van de concessie. Daarbij komt dat de concessiehouder alle kosten van die overdracht om niet moet dragen.
- 17 De verwijzende rechter betwijfelt of een dergelijk verschil in behandeling tussen oude en nieuwe concessiehouders kan worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang.
- 18 Daarop heeft het Tribunale di Frosinone de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moeten de artikelen 49 e.v. [VWEU] en 56 e.v. [VWEU], zoals met name aangevuld in het licht van de in het arrest [Costa en Cifone (C-72/10 en C-77/10, EU:C:2012:80)] vervatte beginselen, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale bepaling die voorziet in de verplichte overdracht om niet van het gebruik van de in eigendom toebehorende materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelingsnetwerk van het spel vormen, bij de beëindiging van de activiteit als gevolg van het verstrijken van de looptijd van de concessie of als gevolg van het verval of de intrekking van de concessie?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 19 Met zijn prejudiciële vraag wenst de rechter in wezen te vernemen of de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale bepaling, zoals in hoofdgeding aan de orde, die concessiehouders de verplichting oplegt om het gebruik van de in eigendom toebehorende materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelingsnetwerk van het spel vormen, bij de beëindiging van de activiteit wegens het verstrijken van de looptijd van de concessie of als gevolg van een besluit tot vervallenverklaring of intrekking om niet over te dragen.
- 20 Vooraf moet worden benadrukt dat het onderhavige geding, zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in de punten 27 en 28 van zijn conclusie, enkel ziet op de verenigbaarheid van artikel 25 van de modelovereenkomst met het recht van de Unie en niet mag worden opgevat als een beroep waarbij het gehele, in de loop van 2012 in Italië in de kansspelsector ingevoerde nieuwe concessiestelsel ter discussie wordt gesteld.

Bestaan van een beperking van de door de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU gewaarborgde vrijheden

- 21 Ten eerste moet eraan worden herinnerd dat alle maatregelen die de uitoefening van de door de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU gewaarborgde vrijheden verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, moeten worden beschouwd als beperkingen van de vrijheid van vestiging en/of de vrijheid van dienstverrichting (arrest *Stanley International Betting en Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 22 Het Hof heeft al geoordeeld dat een regeling van een lidstaat die de uitoefening van een economische activiteit onderwerpt aan de verkrijging van een concessie en die in verschillende gevallen van verval van de concessie voorziet, een belemmering vormt van de aldus door de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU gewaarborgde vrijheden (arrest *Stanley International Betting en Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 23 Zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in de punten 62 en 63 van zijn conclusie, kan in casu een nationale bepaling als in het hoofdgeding aan de orde, die een concessiehouder verplicht het gebruik van de apparatuur voor het verzamelen van weddenschappen bij de beëindiging van zijn activiteit, waaronder begrepen beëindiging wegens het loutere verstrijken van de looptijd van de concessie, om niet over te dragen, de uitoefening van deze economische activiteit minder aantrekkelijk maken. Het risico dat een onderneming loopt om zonder financiële compensatie het gebruik van de goederen in haar bezit te moeten overdragen, belet haar immers haar investering rendabel te maken.
- 24 De nationale bepaling die in het hoofdgeding aan de orde is, vormt dus een beperking van de door de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU gewaarborgde vrijheden.

Vermeende discriminerende aard van de beperking van de door de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU gewaarborgde vrijheden

- 25 Ten tweede moet worden gepreciseerd dat in de rechtspraak van het Hof weliswaar een aantal dwingende redenen van algemeen belang zijn vastgesteld die kunnen worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een belemmering van de door de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU gewaarborgde vrijheden, maar deze doelstellingen niet kunnen worden aangevoerd ter rechtvaardiging van beperkingen die op discriminerende wijze worden toegepast (zie in die zin arrest *Blanco en Fabretti*, C-344/13 en C-367/13, EU:C:2014:2311, punt 37).
- 26 Als de restrictieve bepaling die in het hoofdgeding aan de orde is, discriminerend was, zou zij enkel gerechtvaardigd kunnen worden uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, gronden die zijn neergelegd in de artikelen 51 VWEU en 52 VWEU. Deze gronden behelzen noch bestrijding van de aan kansspelen verbonden criminaliteit noch de continuïteit van de legale activiteit van inzameling van weddenschappen, rechtvaardigingsgronden die in casu zijn aangevoerd (zie naar analogie arrest *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, EU:C:2006:208, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 27 In dat verband stelt Laezza dat de bepaling die in het hoofdgeding aan de orde is, discriminerend is omdat zij een verschil in behandeling behelst tussen enerzijds exploitanten die een concessie hebben verkregen bij de aanbesteding die is gehouden krachtens artikel 10, leden 9 octies en 9 novies, van d.l. 16/2012 en anderzijds de exploitanten die een concessie hebben verkregen bij eerdere aanbestedingen. Deze laatste groep exploitanten heeft, voordat hun de verplichting werd opgelegd bij afloop van de concessie eventueel de voor het verzamelen van weddenschappen gebruikte goederen om niet over te dragen, kunnen profiteren van een langere afschrijvingsperiode voor deze goederen.

- 28 Zoals de advocaat-generaal in de punten 66 en 67 van zijn conclusie heeft opgemerkt, lijkt uit de gegevens die aan het Hof zijn voorgelegd voort te vloeien dat de bepaling die in het hoofdgeding aan de orde is, zonder onderscheid van toepassing is op alle exploitanten die hebben deelgenomen aan de aanbesteding die in 2012 was uitgeschreven krachtens artikel 10, leden 9 octies en 9 novies, van d.l. 16/2012, ongeacht hun plaats van vestiging.
- 29 De omstandigheid dat de Italiaanse autoriteiten op een gegeven moment hebben beslist de voorwaarden te wijzigen waaronder alle exploitanten met een vergunning hun activiteit van inzameling van weddenschappen op het Italiaanse grondgebied uitoefenen, is niet relevant voor de beoordeling of de bepaling die in het hoofdgeding aan de orde is, eventueel discriminerend is.
- 30 Het staat niettemin aan de verwijzende rechter om op grond van een volledige analyse van alle omstandigheden van de nieuwe aanbestedingsprocedure te beoordelen of deze bepaling discriminerend is.

Rechtvaardiging van de beperking van de door de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU gewaarborgde vrijheden

- 31 Ten derde moet worden nagegaan of de beperking van de door de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU gewaarborgde vrijheden door de bepaling die in het hoofdgeding aan de orde is, 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, ingeval de verwijzende rechter vaststelt dat deze bepaling op niet-discriminerende wijze wordt toegepast, haar rechtvaardiging kan vinden in dwingende redenen van algemeen belang (zie in die zin arrest Digibet en Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak) zoals de bescherming van de consument, fraudebestrijding en het doel te voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord (arrest HIT en HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 32 In dat verband heeft het Hof wat betreft de Italiaanse regeling inzake kansspelen vastgesteld dat de doelstelling die betrekking heeft op de bestrijding van de aan kansspelen verbonden criminaliteit een rechtvaardigingsgrond kan vormen voor de uit die regeling voortvloeiende beperkingen van de fundamentele vrijheden (zie in die zin arrest Biasci e.a., C-660/11 en C-8/12, EU:C:2013:550, punt 23).
- 33 In casu stelt de Italiaanse regering dat de bepaling die in het hoofdgeding aan de orde is, gerechtvaardigd wordt door de doelstelling om, in het kader van de bestrijding van de aan kansspelen verbonden criminaliteit, de continuïteit van de legale activiteit van inzameling van weddenschappen te verzekeren en zodoende de ontwikkeling van een parallelle illegale activiteit in te dammen.
- 34 Een dergelijke doelstelling kan een dwingende reden van algemeen belang vormen die een beperking van de fundamentele vrijheden zoals de beperking die in het hoofdgeding aan de orde is, kan rechtvaardigen.
- 35 Het is hoe dan ook aan de verwijzende rechter vast te stellen welke doelstellingen de betrokken bepaling daadwerkelijk nastreeft (zie in die zin arrest Pflieger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, punt 47).

Evenredigheid van de beperking van de door de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU gewaarborgde vrijheden

- 36 Ten vierde moet worden onderzocht of de beperking die in het hoofdgeding aan de orde is, geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is, nu een dergelijke restrictieve nationale regeling slechts aan die voorwaarde voldoet wanneer dit doel op coherente en systematische wijze wordt nagestreefd (zie in die zin arrest HIT en HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 37 In dat verband staat het aan de verwijzende rechter om, rekening houdend met de aanwijzingen van het Hof, bij een volledige beoordeling van de omstandigheden van de verlening van nieuwe concessies na te gaan of de beperking die in het hoofdgeding aan de orde is, voldoet aan de voorwaarden die met betrekking tot de evenredigheid ervan in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd (zie in die zin arrest Digibet en Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 38 Met betrekking tot de vraag of de beperking die in het hoofdgeding aan de orde is, geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, moet de verwijzende rechter met name onderzoeken – zoals de advocaat-generaal in de punten 91 tot en met 93 van zijn conclusie heeft opgemerkt – of de omstandigheid dat de overdracht om niet aan de ADM of aan een andere concessiehouder van het gebruik van de materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelingsnetwerk voor het spel vormen, niet stelselmatig wordt toegepast maar enkel plaatsvindt „op uitdrukkelijk verzoek van de ADM”, van invloed kan zijn op de geschiktheid van de bepaling die in het hoofdgeding aan de orde is om de nagestreefde doelstelling te verwezenlijken.
- 39 Met betrekking tot de vraag of deze bepaling niet verder gaat dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel, kan niet worden uitgesloten dat de overdracht om niet van het gebruik van de materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelingsnetwerk voor het spel vormen aan de ADM of aan een andere concessiehouder evenredig is in geval van verval of intrekking van de betrokken concessieovereenkomst bij wijze van sanctie.
- 40 Zoals de advocaat-generaal in punt 88 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is dat daarentegen niet noodzakelijkerwijs het geval wanneer de activiteit wordt beëindigd wegens het loutere verstrijken van de looptijd van de concessie.
- 41 Indien de concessieovereenkomst gesloten voor een looptijd die aanzienlijk korter is dan die van de overeenkomsten gesloten vóór de vaststelling van d.l. 16/2012, zijn natuurlijke einddatum bereikt, lijkt de gedwongen overdracht om niet in te gaan tegen het vereiste van evenredigheid, met name wanneer de doelstelling van continuïteit van de legale activiteit van inzameling van weddenschappen kan worden verwezenlijkt met minder vergaande maatregelen, zoals gedwongen overdracht van de betrokken goederen onder bezwarende titel tegen de marktprijs.
- 42 Zoals de advocaat-generaal in de punten 96 en 97 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het aan de verwijzende rechter om in het kader van het onderzoek van de evenredigheid van de bepaling die in het hoofdgeding aan de orde is, tevens rekening te houden met de marktwaarde van de goederen waarop de gedwongen overdracht betrekking heeft.
- 43 Bovendien moet worden onderstreept dat het rechtszekerheidsbeginsel kan worden aangetast door het gebrek aan transparantie van de bepaling die in het hoofdgeding aan de orde is. Deze bepaling schrijft namelijk voor dat het gebruik van de goederen die het beheer- en inzamelingsnetwerk van het spel vormen, enkel om niet wordt overgedragen „[o]p uitdrukkelijk verzoek van de ADM” en niet stelselmatig, maar preciseert niet de voorwaarden waaronder en de wijze waarop een dergelijk uitdrukkelijk verzoek moet worden geformuleerd. De voorwaarden en modaliteiten van een

aanbesteding, zoals in het hoofdgeding aan de orde, moeten echter duidelijk, nauwkeurig en ondubbelzinnig geformuleerd zijn (zie in die zin arrest Costa en Cifone, C-72/10 en C-77/10, EU:C:2012:80, punt 92 en dictum).

- 44 Gelet op een en ander moet op de vraag worden geantwoord dat de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een restrictieve nationale bepaling, zoals aan de orde in het hoofdgeding, die een concessiehouder verplicht het gebruik van de hem in eigendom toebehorende materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelingsnetwerk van het spel vormen, bij de beëindiging van zijn activiteit wegens het verstrijken van de looptijd van de concessie om niet over te dragen, voor zover deze beperking verder gaat dan nodig is om de daadwerkelijk door deze bepaling nagestreefde doelstelling te verwezenlijken, hetgeen de verwijzende rechter heeft te beslissen.

Kosten

- 45 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding 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 van Justitie (Derde kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 49 VWEU en 56 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een restrictieve nationale bepaling, zoals aan de orde in het hoofdgeding, die een concessiehouder verplicht het gebruik van de hem in eigendom toebehorende materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelingsnetwerk van het spel vormen, bij de beëindiging van zijn activiteit wegens het verstrijken van de looptijd van de concessie om niet over te dragen, voor zover deze beperking verder gaat dan nodig is om de daadwerkelijk door deze bepaling nagestreefde doelstelling te verwezenlijken, hetgeen de verwijzende rechter heeft te beslissen.

ondertekeningen