

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

22 juni 2017 (\*)

„Prejudiciële verwijzing – Vrijheid van dienstverrichting – Beperkingen – Voorwaarden voor de verlening van een concessie voor de organisatie van online kansspelen – Praktische onmogelijkheid voor in andere lidstaten gevestigde particuliere aanbieders om een dergelijke vergunning te verkrijgen”

In zaak C-49/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Boedapest, Hongarije) bij beslissing van 9 december 2015, ingekomen bij het Hof op 27 januari 2016, in de procedure

**Unibet International Ltd**

tegen

**Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala,**

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, E. Regan, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund en S. Rodin (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 december 2016,

gelet op de opmerkingen van:

- Unibet International Ltd., vertegenwoordigd door A. Jádi-Németh en A. Kovács, ügyvédek,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Koós en E. E. Sebestyén als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck en M. Jacobs als gemachtigden, bijgestaan door P. Vlaemminck, R. Verbeke en J. Van den Bon, advocaten,
- de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes, M. Figueiredo en A. Silva Coelho als gemachtigden,

- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Tserepa-Lacombe en L. Havas als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 april 2017,

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 Unibet International Ltd. (hierna: „Unibet”), een Maltese onderneming, en de Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala (centraal bureau van de nationale belasting- en douanediens, Hongarije; hierna: „Hongaarse belastingdienst”) over besluiten waarbij de Hongaarse belastingdienst heeft gelast om de toegang tot de websites van Unibet onder de domeinnamen hu.unibet.com en hul.unibet.com tijdelijk af te sluiten.

### **Toepasselijke bepalingen**

*Hongaars recht*

*Wettelijke regeling op 25 juni 2014*

- *Wet op de kansspelen*

- 3 § 1 van szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (wet XXXIV van 1991 betreffende het organiseren van kansspelen), zoals van kracht op 25 juni 2014 (hierna: „wet op de kansspelen”), bepaalde in de leden 3 tot en met 5:

„(3) Zijn aan te merken als het organiseren van kansspelen als bedoeld in § 1, lid 1, onder i), van koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (wet XVI van 1991 betreffende concessies; hierna: „concessiewet”):

[...]

- e) het organiseren van kansspelen op afstand,

[...]

(4) Kansspelen waarbij sprake is van deelname vanaf het Hongaarse grondgebied via technieken en systemen voor communicatie, kunnen uitsluitend worden georganiseerd overeenkomstig het bepaalde in de onderhavige wet.

(5) Voor het doen van aanbiedingen om deel te nemen aan via technieken en systemen voor communicatie georganiseerde kansspelen is een door de nationale belastingautoriteiten afgegeven vergunning vereist. Financiële instellingen en aanbieders van communicatiediensten mogen niet meewerken aan het doen of het

accepteren van aanbiedingen om deel te nemen aan kansspelen waarvoor geen vergunning is afgegeven, en evenmin technische ondersteuning bieden.”

4 § 2, leden 2a en 3, van die wet bepaalde:

„(2a) Voor het verrichten van diensten bestaande in het aanbieden van kansspelen op afstand is een door de nationale belastingautoriteiten afgegeven vergunning vereist. Het aanbieden van kansspelen op afstand valt binnen de werkingssfeer van de onderhavige wet wanneer:

- a) de kansspelen op afstand op Hongaars grondgebied worden georganiseerd;
- b) de dienstontvanger op Hongaars grondgebied deelneemt aan de kansspelen op afstand, of
- c) de diensten zijn gericht op ontvangers die zich op Hongaars grondgebied bevinden, met name als de diensten in het Hongaars worden aangeboden of daarvoor reclame wordt gemaakt op het Hongaarse grondgebied.

(3) De nationale belastingautoriteiten verlenen een vergunning aan wie voldoet aan de persoonsgebonden, materiële en financiële eisen die gesteld worden aan het veilig en professioneel organiseren van kansspelen.”

5 § 3 van deze wet luidde:

„(1) Kansspelen die niet zijn geliberaliseerd, kunnen worden georganiseerd:

- a) door een marktpartij die is opgericht om op reguliere wijze kansspelen te organiseren en die voor 100 % in handen is van de Hongaarse Staat (hierna: „publieke kansspelaanbieder”), door een onderneming die volledig in handen is van de publieke kansspelaanbieder of door een marktpartij waarin de Staat een meerderheidsdeelneming heeft,
- b) middels een concessieovereenkomst, waarbij de Staat derden tijdelijk het recht verleent om die activiteit uit te oefenen.

[...]”

6 § 4, leden 1 en 6, van de wet op de kansspelen bepaalde:

„(1) De minister organiseert een openbare aanbesteding in overeenstemming met § 5, lid 1, van de concessiewet, zodat er een concessieovereenkomst kan worden gesloten.

[...]

(6) Krachtens § 10/C, lid 2, van de concessiewet kan de minister, zonder dat een openbare aanbesteding wordt georganiseerd, ook een concessieovereenkomst sluiten met een betrouwbare kansspelaanbieder in de zin van de onderhavige wet.”

7 § 5, lid 1, van die wet luidde:

„Wordt er met toepassing van § 5, lid 1, van de concessiewet een openbare aanbesteding georganiseerd, dan kan de minister een concessieovereenkomst sluiten met de winnaar van de aanbesteding.”

8 In § 29/D van die wet was bepaald:

„De in § 3, lid 1, onder a), genoemde onderneming die volledig in handen is van de publieke kansspelaanbieder, of marktpartij waarin de Staat een meerderheidsdeelneming heeft, en de in § 3, lid 1, onder b), bedoelde concessiehouder moeten een minimumkapitaal hebben van 200 miljoen forint [(HUF) (ongeveer 620 000 EUR)].”

9 § 36, lid 1, van de wet op de kansspelen bepaalde:

„De nationale belastingautoriteiten houden bestuurlijk toezicht op de kansspelen. Daartoe controleren zij op permanente wijze of de aangeboden activiteiten in overeenstemming zijn met de rechtsvoorschriften, de vergunningen en het voor de spelen voorgestelde plan.”

10 In § 36/G, leden 1 en 2, van die wet was bepaald:

„(1) De nationale belastingautoriteiten gelasten dat tijdelijk de toegang wordt afgesloten tot gegevens die openbaar worden gemaakt via elektronischecommunicatienetwerken (hierna, voor de toepassing van dit kopje: ‚elektronische gegevens’), wanneer er bij het openbaar maken of beschikbaar stellen daarvan sprake is van illegale organisatie van kansspelen.

(2) Door het tijdelijk afsluiten van de toegang kan tijdelijk geen toegang worden verkregen tot de elektronische gegevens. De nationale belastingautoriteiten gelasten het tijdelijk afsluiten van de toegang tot de elektronische gegevens voor een periode van 90 dagen.

[...]”

11 § 37, punt 30, van deze wet bepaalde:

„Onder betrouwbare kansspelaanbieder wordt verstaan een kansspelaanbieder die een transparante organisatie in de zin van § 3, lid 1, punt 1, van nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (wet CXCVI van 2011 op nationaal bezit) is en:

- a) die heeft voldaan aan zijn aangifte- en betalingsverplichtingen met betrekking tot alle bij de nationale belastingautoriteiten geregistreerde verschuldigde belastingen en heffingen van meer dan 500 000 HUF [(ongeveer 1 550 EUR)], welke verplichtingen nooit met meer dan 90 dagen vertraging zijn nagekomen,
- b) op wiens bankrekening de belastingautoriteiten nooit beslag hebben gelegd voor een bedrag van meer dan 500 000 HUF [(ongeveer 1 550 EUR)] en ten aanzien van wie er met betrekking tot zijn activiteiten nooit is overgegaan tot executie voor een bedrag van meer dan 500 000 HUF [(ongeveer 1 550 EUR)],

- c) die bij zijn activiteiten en met betrekking daartoe nooit een overtreding heeft begaan die in het specifieke geval is bestraft met een boete van meer dan 5 miljoen HUF [(ongeveer 15 500 EUR)],
- d) die gedurende minstens tien jaar kansspelen in Hongarije heeft georganiseerd, en
- e) die zich onverkort heeft gehouden aan de regels ter identificatie van spelers en de daarmee samenhangende gegevensverwerking, voor zover hij daartoe verplicht was.”

– *Concessiewet*

12 § 4, lid 1, van de concessiewet bepaalde:

„De Staat of de lokale overheid moet, behalve wanneer het gaat om de verlenging van een overeenkomst op grond van § 12, lid 3, van wet CXCVI van 2011 op nationaal bezit of om de sluiting van een overeenkomst op grond van § 10/C van de onderhavige wet, een aanbesteding organiseren, zodat er een concessieovereenkomst kan worden gesloten. De aanbesteding is openbaar, tenzij om redenen van landsverdediging of nationale veiligheid een niet-openbare aanbesteding is vereist.

[...]”

13 § 5, lid 1, van die wet luidde:

„De voor de betrokken activiteit bevoegde minister kan, na instemming van de voor het toezicht op nationaal bezit verantwoordelijke minister, namens de Staat een aanbesteding organiseren, de concessie gunnen en de concessieovereenkomst sluiten.

[...]”

14 § 10/C, leden 1 tot en met 6, van die wet luidde:

„(1) De concessieovereenkomst kan overeenkomstig het bepaalde in de onderhavige paragraaf ook worden gesloten met een betrouwbare kansspelaanbieder als bedoeld in de sectorspecifieke wet.

(2) De voor de betrokken activiteit bevoegde minister kan ervan afzien om een openbare aanbesteding voor het gunnen van een concessie te organiseren indien de concessieovereenkomst met een betrouwbare kansspelaanbieder kan worden gesloten.

(3) Om kansspelen te kunnen organiseren dient de betrouwbare kansspelaanbieder een offerte in. In zijn offerte geeft hij de locatie aan van de eenheden als bedoeld in de wet op de kansspelen waarvan hij de exploitatie op zich wil nemen, en neemt hij de verplichting op zich om per eenheid een jaarlijkse concessievergoeding te betalen die minstens tweemaal zo hoog is als de concessievergoeding die is vastgesteld in de van kracht zijnde begrotingswet.

(4) De voor de betrokken activiteit bevoegde minister neemt binnen dertig dagen na ontvangst van de schriftelijke offerte van de betrouwbare kansspelaanbieder een besluit

omtrent het accepteren daarvan. Wordt de offerte geaccepteerd, dan wordt er binnen dertig dagen een concessieovereenkomst gesloten met de indiener van de offerte.

(5) De concessiehouder mag krachtens de concessieovereenkomst die op grond van de onderhavige paragraaf is gesloten, maximaal vijf eenheden exploiteren.

(6) Voor het overige zijn op de concessieovereenkomst en de concessiehouder de bepalingen van de onderhavige wet en van de wet op de kansspelen van toepassing.

[...]"

15 In § 11, lid 1, van de concessiewet was bepaald:

„Indien geen concessieovereenkomst wordt gesloten met toepassing van § 10/C, kan de namens de Staat of de lokale overheid handelende persoon of organisatie enkel met de winnaar van de aanbesteding een concessieovereenkomst sluiten. Winnaar van de aanbesteding is degene die de over het geheel genomen meest gunstige offerte voor de Staat of de lokale overheid heeft ingediend die aan de aanbestedingseisen voldoet.

[...]"

16 § 21, lid 1, van deze wet luidde als volgt:

„Is voor het verrichten van concessieplichtige activiteiten op grond van een bijzondere regeling een vergunning vereist, dan kan de concessiehouder die activiteiten uitsluitend verrichten indien hij over die vergunning beschikt.

[...]"

*Wettelijke regeling op 29 augustus 2014*

– *Gewijzigde wet op de kansspelen*

17 § 3, lid 3, van de wet betreffende het organiseren van kansspelen, zoals van kracht op 29 augustus 2014 (hierna: „gewijzigde wet op de kansspelen”), bepaalde:

„De publieke kansspelaanbieder heeft als enige het recht om loterijen en weddenschappen te organiseren. Dit geldt niet voor weddenschappen op paardenrennen, kansspelen op afstand en de activiteiten van bookmakers.”

18 § 29/D, leden 1 en 2, van de gewijzigde wet op de kansspelen bepaalde:

„(1) De in § 3, lid 1, onder a), genoemde onderneming die volledig in handen is van de publieke kansspelaanbieder, of marktpartij waarin de Staat een meerderheidsdeelneming heeft, de in § 3, lid 1, onder b), bedoelde concessiehouder of de betrouwbare kansspelaanbieder moet een minimumkapitaal hebben van 50 miljoen HUF [(ongeveer 155 000 EUR)].

(2) De concessiehouder als bedoeld in lid 1 kan, gelet op het bepaalde in § 20, lid 1, van [de concessiewet, zoals van kracht op 29 augustus 2014 (hierna: „gewijzigde concessiewet”)], zijn activiteiten ook verrichten als in het buitenland gevestigde onderneming.

[...]"

19 § 37, punt 31, van die wet bepaalde:

„Voor het aanbieden van kansspelen op afstand wordt onder betrouwbare kansspelaanbieder verstaan een kansspelaanbieder die een transparante organisatie in de zin van § 3, lid 1, punt 1, van wet CXCVI van 2011 op nationaal bezit is en:

- a) die heeft voldaan aan zijn aangifte- en betalingsverplichtingen met betrekking tot alle verschuldigde belastingen en heffingen van meer dan 500 000 HUF [(ongeveer 1 550 EUR)] die zijn geregistreerd bij de nationale belastingautoriteiten of bij de belastingautoriteiten van de staat waar de kansspelaanbieder is gevestigd of waar de vergunning voor het organiseren van kansspelen is afgegeven, welke verplichtingen nooit met meer dan 90 dagen vertraging zijn nagekomen;
- b) op wiens bankrekening de belastingautoriteiten van de staat waar de vergunning voor het organiseren van kansspelen is afgegeven, nooit beslag hebben gelegd voor een bedrag van meer dan 500 000 HUF [(ongeveer 1 550 EUR)] en ten aanzien van wie er met betrekking tot zijn activiteiten in de staat waar de vergunning voor het organiseren van kansspelen is afgegeven, nooit is overgegaan tot executie voor een bedrag van meer dan 500 000 HUF [(ongeveer 1 550 EUR)];
- c) die bij zijn activiteiten en met betrekking daartoe in de staat waar de vergunning voor het organiseren van kansspelen is afgegeven, nooit een overtreding heeft begaan die in het specifieke geval is bestraft met een boete van meer dan 5 miljoen HUF [(ongeveer 15 500 EUR)];
- d) die gedurende minstens drie jaar kansspelen heeft georganiseerd in de staat waar de vergunning voor het organiseren van kansspelen is afgegeven, en
- e) die zich onverkort heeft gehouden aan de regels ter identificatie van spelers en de daarmee samenhangende gegevensverwerking in de staat waar de vergunning voor het organiseren van kansspelen is afgegeven, voor zover hij daartoe verplicht was.

Indien de kansspelaanbieder in meerdere staten beschikt of heeft beschikt over een vergunning om kansspelen te organiseren, moet de naleving van de onder a) tot en met e) gestelde eisen slechts met betrekking tot een en dezelfde staat worden aangetoond.”

– *Gewijzigde concessiewet*

20 In § 10/C, lid 3a, van de gewijzigde concessiewet was bepaald:

„Het bepaalde in lid 3 is van toepassing op de indiening van een offerte voor het organiseren van kansspelen op afstand, met de volgende uitzonderingen:

- a) alleen een betrouwbare kansspelaanbieder in de zin van § 37, punt 31, van de [gewijzigde wet op de kansspelen] kan een offerte indienen;

- b) in de offerte moet per soort kansspel een jaarlijkse concessievergoeding worden aangegeven die minstens even hoog is als de in de begrotingswet per soort kansspel vastgestelde referentievergoeding, en
- c) wie een offerte indient, maar niet in Hongarije is gevestigd of niet beschikt over een Hongaarse vergunning om kansspelen te organiseren, voegt aan de offerte een document van de autoriteiten van de staat waar hij is gevestigd of waar de vergunning voor het organiseren van kansspelen is afgegeven, toe waaruit blijkt dat hij voldoet aan de in § 37, punt 31, van de [gewijzigde wet op de kansspelen] gestelde eisen, met een beëdigde vertaling daarvan in het Hongaars.”

### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

- 21 Unibet, een in Malta gevestigde onderneming, is met name actief op het vlak van de organisatie van online kansspelen. Zij beschikt daarvoor over vergunningen die zijn verleend door de nationale autoriteiten van verschillende lidstaten. Bij inspecties in de zomer van 2014 met betrekking tot de inhoud van de door Unibet geëxploiteerde websites in het Hongaars, te bereiken via de domeinnamen hu.unibet.com en hul.unibet.com, heeft de Hongaarse belastingdienst vastgesteld dat via die websites inhoud toegankelijk was die aan te merken was als kansspelen in de zin van de Hongaarse wetgeving betreffende het organiseren van kansspelen, terwijl Unibet niet over de in Hongarije vereiste vergunning beschikte.
- 22 Naar aanleiding van die inbreuk heeft de Hongaarse belastingdienst twee besluiten vastgesteld waarbij hij in eerste instantie heeft gelast om de toegang vanuit Hongarije tot de websites van Unibet tijdelijk af te sluiten en in tweede instantie Unibet een boete heeft opgelegd.
- 23 Daarop heeft Unibet bij de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Boedapest, Hongarije) een beroep tot nietigverklaring van deze besluiten ingesteld op grond dat de Hongaarse regeling waarop zij waren gebaseerd, in strijd was met artikel 56 VWEU. Zij stelt dat het voor haar, gelet op de in die regeling neergelegde voorwaarden, in de praktijk onmogelijk is om een concessie te verkrijgen, terwijl dit een voorafgaand vereiste is voor de verlening van een vergunning voor de organisatie van online kansspelen. Unibet betoogt dat zij volgens geen van beide procedures waarin de nationale regeling voorzag, een concessieovereenkomst kon sluiten.
- 24 Unibet stelt in de eerste plaats dat de minister van Economie geen openbare aanbesteding voor het sluiten van een concessieovereenkomst heeft georganiseerd, zodat zij niet aan die eerste procedure kon deelnemen. In de tweede plaats betoogt zij met betrekking tot de tweede procedure op grond waarvan zij een offerte bij de minister had moeten kunnen indienen voor het sluiten van een concessieovereenkomst, die was voorbehouden aan „betrouwbare” aanbieders in de zin van de Hongaarse wetgeving, dat zij niet gerechtigd was een offerte in te dienen op het ogenblik van het eerste besluit, omdat zij niet voldeed aan de wettelijke criteria om te worden gekwalificeerd als een „betrouwbare” kanspelaanbieder in de zin van de nationale wetgeving. Voorts beschikte zij op het ogenblik van de vaststelling van het tweede besluit niet over voldoende tijd om een gedetailleerde offerte op te stellen, gezien de datum van inwerkingtreding van de regeling waarbij de definitie van „betrouwbare” kanspelaanbieder werd gewijzigd.



- 25 De Hongaarse belastingdienst stelt dat de Hongaarse regeling niet in strijd is met artikel 56 VWEU. De omstandigheid dat er geen openbare aanbesteding voor het gunnen van concessies is georganiseerd, betekent niet dat de Hongaarse regeling indruist tegen het Unierecht, aangezien Unibet een offerte had kunnen indienen indien een dergelijke openbare aanbesteding zou zijn georganiseerd. Bovendien stond het Unibet op het ogenblik van de vaststelling van het tweede besluit vrij om aan te tonen dat zij een „betrouwbare” kansspelaanbieder in de zin van de nationale wetgeving was, wat haar de mogelijkheid had geboden een offerte bij de minister in te dienen met het oog op het sluiten van een concessieovereenkomst. Deze dienst heeft gepreciseerd dat een ministerieel decreet zou worden vastgesteld om de bepalingen van de wet op de kansspelen aan te vullen op het vlak van online kansspelen.
- 26 De belastingdienst heeft ook opgemerkt dat het vast te stellen decreet binnen de werkingssfeer van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB 1998, L 204, blz. 37) valt, zodat daarvan verplicht kennis moet worden gegeven aan de Europese Commissie alvorens het in werking kan treden. Die dienst betoogt tevens dat zelfs indien de Hongaarse regeling zich niet verdraagt met het Unierecht, het niet zo is dat op het Hongaarse grondgebied online kansspelen kunnen worden georganiseerd zonder enige vergunning of beperking.
- 27 De verwijzende rechter vraagt zich af of, gelet op de rechtspraak van het Hof inzake de uitlegging van artikel 56 VWEU op het gebied van kansspelen, een nationale wettelijke regeling zoals de Hongaarse, waarbij geen monopolie in de kanspelsector wordt ingesteld en de betrokkenen in die sector in theorie toegang kunnen krijgen tot de Hongaarse markt voor online kansspelen, maar waarvan de daadwerkelijke tenuitvoerlegging het de marktdeelnemers in de praktijk onmogelijk blijft maken om hun diensten aan te bieden, in overeenstemming met dat artikel kan zijn.
- 28 Volgens die rechter waren er op het ogenblik van de feiten van het hoofdgeding voor kansspelaanbieders twee mogelijkheden om een concessieovereenkomst voor de organisatie van online kansspelen te sluiten. Hij merkt op dat van de eerste mogelijkheid, het organiseren van een openbare aanbesteding door de minister van Economie, gedurende de gehele litigieuze periode geen gebruik is gemaakt. Wat de tweede mogelijkheid betreft, het indienen van een offerte met het oog op het sluiten van een concessieovereenkomst, preciseert deze rechter dat enkel aanbieders die konden worden gekwalificeerd als „betrouwbare kansspelaanbieders” in de zin van de wettelijke regeling van kracht op 25 juni 2014, een dergelijke offerte mochten indienen. Op het ogenblik van de vaststelling van het eerste besluit tot blokkering van de websites van Unibet konden op grond van die wettelijke regeling aanbieders die niet konden aantonen dat zij gedurende tien jaar diensten hadden verricht in Hongarije, niet worden gekwalificeerd als „betrouwbare kansspelaanbieder”. Volgens die rechter had Unibet dus geen toegang tot de markt van online kansspelen. Voorts is de verwijzende rechter van oordeel dat Unibet door de korte termijn tussen 15 juli 2014, de datum waarop de definitie van „betrouwbare aanbieder” aldus bij de wet werd gewijzigd dat Unibet eventueel als een dergelijke aanbieder kon worden aangemerkt, en 29 augustus 2014, de datum waarop het tweede besluit tot blokkering van de websites van Unibet werd vastgesteld, in de onmogelijkheid verkeerde om een gedetailleerde offerte in te dienen.

- 29 De verwijzende rechter wenst dus te vernemen of het in het licht van artikel 56 VWEU mogelijk is dat kansspelaanbieders bij ontbreken van nadere regels over de technische eisen voor de verlening van vergunningen voor de organisatie van online kansspelen in de praktijk van de vergunningprocedure worden uitgesloten, wanneer volgens de nationale regeling in theorie vergunningen kunnen worden verleend. Voorts vraagt hij zich af of de bevoegde autoriteiten bij dit ontbreken van nadere technische regels kansspelaanbieders die in de praktijk de voor de organisatie van online kansspelen vereiste vergunning niet konden verkrijgen, niettemin een bestuurlijke sanctie kunnen opleggen.
- 30 In die omstandigheden heeft de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moet artikel 56 [VWEU] aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een maatregel van een lidstaat wanneer de nationale regeling, door het eventueel organiseren van een openbare aanbesteding voor de gunning van een concessie of door het accepteren van een offerte die is ingediend ter verkrijging van een concessie, in theorie voorziet in de mogelijkheid voor aanbieders die voldoen aan de wettelijke criteria, dus ook in andere lidstaten gevestigde aanbieders, om voor het verrichten van niet-geliberaliseerde diensten bestaande in het aanbieden van kansspelen op afstand een concessie te verkrijgen, ofwel door deel te nemen aan een openbare aanbesteding, ofwel door een offerte in te dienen, maar de betrokken lidstaat in de praktijk geen aanbesteding voor de gunning van een concessie organiseert en de dienstverrichter in werkelijkheid evenmin de mogelijkheid heeft om een offerte in te dienen, en de nationale autoriteiten niettemin oordelen dat de dienstverrichter een overtreding heeft begaan door diensten te verrichten zonder in het bezit te zijn van een vergunning, waarvoor eerst een concessie moet worden verkregen, en hem de in de regeling voorziene bestuurlijke sanctie opleggen (tijdelijke blokkering van toegang en boete in geval van recidive)?
- 2) Verzet artikel 56 VWEU zich ertegen dat een lidstaat regels invoert die volgens het nationale recht hoger in rang zijn en die het voor aanbieders van kansspelen op afstand in theorie mogelijk maken hun diensten grensoverschrijdend te verrichten, maar waarbij dergelijke aanbieders, doordat in de lidstaat de lager in rang zijnde uitvoeringsregels ontbreken, niet daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om van de autoriteiten de voor het verrichten van de diensten benodigde vergunning te verkrijgen?
- 3) In het geval dat de rechter die het hoofdgeding behandelt, gelet op de antwoorden die op de voorgaande vragen zullen worden gegeven, tot het oordeel komt dat de maatregel van de lidstaat zich niet verdraagt met artikel 56 VWEU, handelt hij dan in overeenstemming met het Unierecht indien hij oordeelt dat de in de besluiten van de nationale autoriteiten gedane constatering dat er sprake is van een overtreding vanwege het zonder vergunning verrichten van diensten, en de voor de overtreding opgelegde bestuurlijke sanctie (tijdelijke blokkering van toegang en boete) in strijd zijn met artikel 56 VWEU?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

*Eerste en tweede vraag*

- 31 Met zijn eerste en tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 56 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, waarbij een stelsel van concessies en vergunningen voor de organisatie van online kansspelen wordt ingesteld, op grond waarvan aanbieders een concessieovereenkomst kunnen sluiten op basis waarvan zij een vergunning voor de organisatie van online kansspelen kunnen verkrijgen, door deel te nemen aan een door de minister van Economie georganiseerde aanbesteding met het oog op het sluiten van een concessieovereenkomst, of door bij de minister een offerte in te dienen met het oog op het sluiten van een concessieovereenkomst, waarbij laatstgenoemde mogelijkheid is voorbehouden aan „betrouwbare” kansspelaanbieders in de zin van de nationale wettelijke regeling.
- 32 Artikel 56 VWEU vereist de opheffing van iedere beperking van de vrijheid van dienstverrichting die inhoudt dat de werkzaamheden van de 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 (zie in die zin 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).
- 33 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat een nationale wettelijke regeling op grond waarvan het verboden is kansspelen te organiseren zonder voorafgaande vergunning van de bestuurlijke autoriteiten, een beperking van de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting vormt (zie in die zin arrest van 30 april 2014, Pflieger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 34 Een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, waarbij een stelsel van concessies en vergunningen voor de organisatie van kansspelen wordt ingesteld, vormt dus een beperking van de vrijheid van dienstverrichting in de zin van artikel 56 VWEU.
- 35 Onderzocht moet worden of deze beperking niettemin kan worden gerechtvaardigd.
- 36 Met betrekking tot de gronden die kunnen worden aangevoerd ter rechtvaardiging van nationale maatregelen die de vrijheid van dienstverrichting beperken, heeft het Hof herhaaldelijk 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 Hof heeft tevens benadrukt dat dergelijke doelstellingen behoren tot de dwingende vereisten van algemeen belang die belemmeringen van de vrijheid van dienstverrichting kunnen rechtvaardigen.
- 37 Bovendien staat het aan elke lidstaat om te beoordelen of het voor de wettige doelstellingen die hij nastreeft noodzakelijk is, activiteiten inzake de organisatie van kansspelen 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 aldus genomen maatregelen enkel te worden getoetst aan de nagestreefde doelstellingen en aan het niveau van bescherming dat de betrokken nationale autoriteiten willen waarborgen (zie in die zin arrest van 8 september 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 38 In casu blijkt uit de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen dat Hongarije ter rechtvaardiging van de maatregelen in het hoofdgeding in het algemeen de doelstelling van bescherming van de consument en de risico's voor de openbare orde en de volksgezondheid aanvoert.
- 39 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat deze doelstellingen beperkingen van de fundamentele vrijheden in de kansspelsector kunnen rechtvaardigen. In de rechtspraak is immers een aantal dwingende vereisten van algemeen belang aanvaard, zoals consumentenbescherming, fraudebestrijding en het voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord, alsmede het voorkomen van maatschappelijke problemen in het algemeen (zie in die zin arrest van 6 maart 2007, *Placanica e.a.*, C-338/04, C-359/04 en C-360/04, EU:C:2007:133, punt 46).
- 40 Volgens vaste rechtspraak moeten door de lidstaten opgelegde beperkingen evenwel voldoen aan het evenredigheidsbeginsel en is een nationale wettelijke regeling slechts geschikt om de verwezenlijking van de aangevoerde doelstelling te verzekeren wanneer de middelen om het doel te bereiken samenhangend en stelselmatig zijn (arresten van 6 maart 2007, *Placanica e.a.*, C-338/04, C-359/04 en C-360/04, EU:C:2007:133, punten 48 en 53, en 16 februari 2012, *Costa en Cifone*, C-72/10 en C-77/10, EU:C:2012:80, punt 63).
- 41 Wil een dergelijke wettelijke regeling gerechtvaardigd zijn, niettegenstaande het feit dat zij aan een fundamentele vrijheid derogeert, dan moet volgens de rechtspraak van het Hof een stelsel van concessies en vergunningen voor de organisatie van kansspelen voorts 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 kan worden gebruikt (zie in die zin arrest van 4 februari 2016, *Ince*, C-336/14, EU:C:2016:72, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 42 De publieke autoriteiten die de concessies verlenen, moeten bovendien de transparantieplichting in acht nemen. Zonder noodzakelijkerwijs te vereisen dat een aanbesteding wordt uitgeschreven, houdt deze transparantieplichting, die van toepassing is wanneer een onderneming die is gevestigd in een andere lidstaat dan die waar de betrokken dienstenconcessie wordt gegund, in deze concessie geïnteresseerd kan zijn, in dat de concessieverlenende instantie aan elke potentiële inschrijver een passende mate van openbaarheid moet garanderen, zodat de dienstenconcessie voor mededinging openstaat en de gunningsprocedures op onpartijdigheid kunnen worden getoetst (zie in die zin arrest van 9 september 2010, *Engelmann*, C-64/08, EU:C:2010:506, punten 49 en 50).
- 43 Bovendien vereist het rechtszekerheidsbeginsel, waarvan het vertrouwensbeginsel het rechtstreekse uitvloeisel is, met name dat rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en

voorzienbaar zijn, in het bijzonder wanneer die regels nadelige gevolgen kunnen hebben voor particulieren en ondernemingen (arrest van 11 juni 2015, *Berlington Hungary e.a.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 44 Wat in de eerste plaats een nationale regeling zoals die welke van kracht was op 25 juni 2014 betreft, zij vastgesteld dat een regel van een lidstaat zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan betrouwbare kansspelaanbieders gedurende ten minste tien jaar kansspelen op het grondgebied van die lidstaat moeten hebben georganiseerd, een verschil in behandeling instelt, aangezien daarbij in andere lidstaten gevestigde kansspelaanbieders worden benadeeld ten aanzien van de betrokken nationale aanbieders, die gemakkelijker aan deze voorwaarde kunnen voldoen.
- 45 Een dergelijk verschil in behandeling kan niet louter op grond van een doelstelling van algemeen belang worden gerechtvaardigd. Bij ontbreken van een reden waarom het voor het bereiken van de aangevoerde doelstellingen noodzakelijk is om kansspelen op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst te hebben georganiseerd in plaats van op dat van een andere lidstaat, en dat gedurende ten minste tien jaar, moet deze regel worden beschouwd als discriminerend en in strijd met artikel 56 VWEU.
- 46 Wat in de tweede plaats een nationale regeling zoals die welke van kracht was op 29 augustus 2014 betreft, doet het vereiste om ten minste drie jaar in een lidstaat kansspelen te hebben georganiseerd, geen voordeel ontstaan voor de in de lidstaat van ontvangst gevestigde aanbieders en kan dit vereiste zijn rechtvaardiging vinden in een doelstelling van algemeen belang. Evenwel moeten de betrokken regels op transparante wijze worden toegepast ten aanzien van alle inschrijvers. Derhalve moet in herinnering worden gebracht dat de transparantieplichting, die een logisch uitvloeisel is van het gelijkheidsbeginsel, in wezen tot doel heeft te verzekeren dat elke geïnteresseerde aanbieder kan beslissen in te schrijven op aanbestedingen op basis van het geheel van relevante informatie, en dat elk risico van favoritisme en willekeur door de aanbestedende dienst wordt uitgesloten. Het impliceert dat alle voorwaarden en modaliteiten van de aanbesteding duidelijk, precies en ondubbelzinnig worden geformuleerd opdat, enerzijds, alle behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijvers de juiste draagwijdte ervan kunnen begrijpen en deze op dezelfde manier kunnen interpreteren, en anderzijds, de discretionaire bevoegdheid van de concessieverlenende autoriteit wordt afgebakend en zij in staat is om daadwerkelijk na te gaan of de offertes van de inschrijvers beantwoorden aan de criteria die op de betrokken procedure van toepassing zijn (arrest van 4 februari 2016, *Ince*, C-336/14, EU:C:2016:72, punt 87).
- 47 Aan dat vereiste wordt niet voldaan door een nationale regeling zoals die in het hoofdgeding, waarvan de voorwaarden die daarbij worden vastgesteld voor de uitoefening van de bevoegdheden van de minister van Economie tijdens een dergelijke procedure en de technische vereisten die door de kansspelaanbieders moeten worden vervuld bij het indienen van hun offerte, niet voldoende precies waren bepaald.
- 48 Bijgevolg moet op de vragen worden geantwoord dat artikel 56 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, waarbij een stelsel van concessies en vergunningen voor de organisatie van online kansspelen wordt ingesteld, wanneer zij regels bevat die discrimineren ten aanzien van in andere lidstaten gevestigde aanbieders, of wanneer zij niet-

discriminerende regels bevat die op niet-transparante wijze worden toegepast of aldus ten uitvoer worden gelegd dat bepaalde in andere lidstaten gevestigde inschrijvers zich niet of moeilijker kandidaat kunnen stellen.

#### *Derde vraag*

- 49 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 56 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen sancties zoals die in het hoofdgeding, die worden opgelegd wegens schending van de nationale wettelijke regeling waarbij een stelsel van concessies en vergunningen voor de organisatie van kansspelen wordt ingesteld, ingeval een dergelijke nationale wettelijke regeling in strijd met dat artikel blijkt te zijn.
- 50 In dat verband kan ermee worden volstaan in herinnering te brengen dat wanneer een beperkende regeling inzake kansspelen is ingevoerd die onverenigbaar is met artikel 56 VWEU, een marktdeelnemer die deze regeling schendt, niet mag worden bestraft (arrest van 30 april 2014, Pflieger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 51 Op de derde vraag moet worden geantwoord dat artikel 56 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen sancties zoals die in het hoofdgeding, die worden opgelegd wegens schending van de nationale wettelijke regeling waarbij een stelsel van concessies en vergunningen voor de organisatie van kansspelen wordt ingesteld, ingeval een dergelijke nationale wettelijke regeling in strijd met dat artikel blijkt te zijn.

#### **Kosten**

- 52 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 (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 56 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, waarbij een stelsel van concessies en vergunningen voor de organisatie van online kansspelen wordt ingesteld, wanneer zij regels bevat die discrimineren ten aanzien van in andere lidstaten gevestigde aanbieders, of wanneer zij niet-discriminerende regels bevat die op niet-transparante wijze worden toegepast of aldus ten uitvoer worden gelegd dat bepaalde in andere lidstaten gevestigde inschrijvers zich niet of moeilijker kandidaat kunnen stellen.**
- 2) **Artikel 56 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen sancties zoals die in het hoofdgeding, die worden opgelegd wegens schending van de nationale wettelijke regeling waarbij een stelsel van concessies en vergunningen voor de organisatie van kansspelen wordt ingesteld, ingeval een dergelijke nationale wettelijke regeling in strijd met dat artikel blijkt te zijn.**

ondertekeningen

---

\* Procestaal: Hongaars.