

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

6 maart 2007^{*}

In de gevoegde zaken C-338/04, C-359/04 en C-360/04,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Tribunale di Larino (Italië) (C-338/04) en het Tribunale di Teramo (Italië) (C-359/04 en C-360/04) bij beslissingen van 8 en 31 juli 2004, ingekomen bij het Hof op respectievelijk 6 en 18 augustus 2004, in de strafzaken tegen

Massimiliano Placanica (C-338/04),

Christian Palazzese (C-359/04),

Angelo Sorricchio (C-360/04),

^{*} Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas en K. Lenaerts, kamerpresidenten, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann (rapporteur), G. Arestis, A. Borg Barthet en M. Ilešič, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 maart 2006,

gelet op de opmerkingen van:

- M. Placanica en C. Palazzese, vertegenwoordigd door D. Agnello, avvocatessa,
- A. Sorricchio, vertegenwoordigd door R. A. Jacchia, A. Terranova, I. Picciano en F. Ferraro, avvocati,

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door A. Cingolo en F. Sciafani, avvocati dello Stato (C-338/04, C-359/04 en C-360/04),

- de Belgische regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door D. Haven, vervolgens door M. Wimmer als gemachtigden, bijgestaan door P. Vlaemminck en S. Verhulst, advocaten (C-338/04),

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door C.-D. Quassowski en C. Schulze-Bahr als gemachtigden (C-338/04),

- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door F. Díez Moreno als gemachtigde (C-338/04, C-359/04 en C-360/04),

- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en C. Bergeot-Nunes als gemachtigden (C-338/04),

- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door H. Dossi als gemachtigde (C-338/04, C-359/04 en C-360/04),

- de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. I. Fernandes en A. P. Barros als gemachtigden (C-338/04, C-359/04 en C-360/04), bijgestaan door J. L. da Cruz Vilaça, advogado (C-338/04),

- de Finse regering, vertegenwoordigd door T. Pynnä als gemachtigde (C-338/04),

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Traversa als gemachtigde (C-338/04, C-359/04 en C-360/04),

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 mei 2006,

het navolgende

Arrest

¹ De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 43 EG en 49 EG.

- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van strafprocedures tegen M. Placanica, C. Palazzese en A. Sorricchio wegens schending van de Italiaanse wettelijke regeling inzake de inzameling van weddenschappen. Zij hebben een juridisch en feitelijk kader dat soortgelijk is aan dat van de zaken waarin de arresten van 21 oktober 1999, Zenatti (C-67/98, Jurispr. blz. I-7289), en 6 november 2003, Gambelli e.a. (C-243/01, Jurispr. blz. I-13031), zijn geweest.

Toepasselijke bepalingen

- 3 De Italiaanse wettelijke regeling bepaalt in wezen dat voor deelname aan de organisatie van kansspelen, waaronder de inzameling van weddenschappen, de verkrijging van een concessie en een vergunning vereist is. Elke inbreuk op deze regeling kan worden bestraft met strafrechtelijke sancties met als zwaarste sanctie een gevangenisstraf van drie jaar.

Concessies

- 4 De verlening van concessies voor de organisatie van weddenschappen op sportevenementen werd tot in 2002 beheerd door het Italiaans nationaal olympisch comité (Comitato olimpico nazionale italiano; hierna: „CONI”) en door de nationale vereniging voor de verbetering van paardenrassen (Unione nazionale per l’incremento delle razze equine; hierna: „UNIRE”), die bevoegd waren om weddenschappen te organiseren in verband met sportevenementen die door hen werden georganiseerd of onder hun toezicht stonden. Dit volgde uit wetsdecreet nr. 496 van 14 april 1948 (GURI nr. 118 van 14 april 1948) juncto artikel 3, lid 229, van wet nr. 549 van 28 december 1995 (gewoon supplement bij GURI nr. 302 van 29 december 1995) en artikel 3, lid 78, van wet nr. 662 van 23 december 1996 (gewoon supplement bij GURI nr. 303 van 28 december 1996).

- 5 Specifieke bepalingen voor de verlening van de concessies zijn, voor het CONI, vastgesteld bij decreet nr. 174 van het ministerie van Economie en Financiën van 2 juni 1998 (GURI nr. 129 van 5 juni 1998; hierna: „decreet nr. 174/98”), en voor de UNIRE bij decreet nr. 169 van de president van de Republiek van 8 april 1998 (GURI nr. 125 van 1 juni 1998).
- 6 Wat de door het CONI verleende concessies betreft, bepaalde decreet nr. 174/98 dat de verlening middels aanbesteding gebeurde. Bij deze verlening moest het CONI met name zorgen voor transparantie van de aandeelhoudersstructuur van de concessiehouders en voor een rationele verspreiding van de punten voor inzameling en aanvaarding van weddenschappen over het nationale grondgebied.
- 7 Ter verzekering van de transparantie van de aandeelhoudersstructuur bepaalde artikel 2, lid 6, van decreet nr. 174/98 dat indien de concessiehouder uit kapitaalvennootschappen bestond, de aandelen met stemrecht op naam van natuurlijke personen, vennootschappen onder firma of commanditaire vennootschappen moesten worden uitgegeven, en niet door gewoon endossement mochten worden overgedragen.
- 8 De voorschriften betreffende de verlening van concessies door de UNIRE waren soortgelijk.
- 9 In 2002 zijn de bevoegdheden van het CONI en de UNIRE op het gebied van weddenschappen op sportevenementen na een reeks wettelijke maatregelen

overgedragen aan het autonoom bestuur voor staatsmonopolies, dat handelt onder toezicht van het ministerie van Economie en Financiën.

- ¹⁰ Krachtens een bij deze gelegenheid bij artikel 22, lid 11, van wet nr. 289 van 27 december 2002 (gewoon supplement bij GURI nr. 305 van 31 december 2002; hierna: „begrotingswet voor 2003”) ingevoerde wijziging kunnen voortaan alle kapitaalvennootschappen, zonder dat er beperkingen worden gesteld ten aanzien van hun vorm, deelnemen aan aanbestedingsprocedures voor de verlening van de concessies.

Vergunningen

- ¹¹ Een vergunning kan uitsluitend worden verleend aan degenen die houder zijn van een concessie of toestemming hebben gekregen van een ministerie of een ander lichaam waaraan de wet de bevoegdheid voorbehoudt om weddenschappen te organiseren en te exploiteren. Deze voorwaarden vloeien voort uit artikel 88 van koninklijk besluit nr. 773 van 18 juni 1931 houdende goedkeuring van de gecoördineerde tekst van de wetten inzake openbare veiligheid (Regio Decreto nr. 773, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) (GURI nr. 146 van 26 juni 1931), zoals gewijzigd bij artikel 37, lid 4, van wet nr. 388 van 23 december 2000 (gewoon supplement bij GURI nr. 302 van 29 december 2000; hierna: „koninklijk besluit”).
- ¹² Bovendien kan krachtens artikel 11 van het koninklijk besluit juncto artikel 14 daarvan geen vergunning worden afgegeven aan degene die is veroordeeld tot

bepaalde straffen of voor bepaalde strafbare feiten, met name zedendelicten of overtredingen van de regeling inzake kansspelen.

- 13 Na afgifte van de vergunning moet de vergunninghouder krachtens artikel 16 van het koninklijk besluit de politie steeds toegang verlenen tot de lokalen waar de toegelaten activiteit wordt uitgeoefend.

Strafrechtelijke sancties

- 14 Artikel 4 van wet nr. 401 van 13 december 1989 betreffende het optreden inzake kansspelen en clandestiene weddenschappen en bescherming van het goede verloop van de sportcompetities (GURI nr. 294 van 18 december 1989), zoals gewijzigd bij artikel 37, lid 5, van wet nr. 388 (hierna: „wet nr. 401/89”), stelt de volgende strafrechtelijke sancties op de onrechtmatige deelneming aan de organisatie van kansspelen:

„1. Eenieder die onrechtmatig deelneemt aan de organisatie van bij wet aan de staat of aan andere organen met een concessie voorbehouden loterijen, weddenschappen of kansspelen, wordt bestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar. Met dezelfde straf kan worden bestraft eenieder die weddenschappen of kansspelen organiseert die betrekking hebben op sportevenementen die door het [CONI] en de onder diens toezicht geplaatste organen of door de [UNIRE] worden beheerd. Eenieder die onrechtmatig deelneemt aan de openbare organisatie van weddenschappen met betrekking tot andere competities van mens of dier of met betrekking tot behendigheidsspelletjes, wordt bestraft met een gevangenisstraf van drie maanden tot een jaar en een boete van ten minste een miljoen lire. [...]

2. Eenieder die reclame maakt voor gokspelletjes, kansspelen of weddenschappen die overeenkomstig het bepaalde in het eerste lid worden georganiseerd, zonder evenwel mededader van een van de aldaar genoemde strafbare handelingen te zijn, wordt bestraft met een gevangenisstraf van maximaal drie maanden en een boete van honderdduizend tot een miljoen lire.

3. Eenieder die deelneemt aan gokspelletjes, kansspelen of weddenschappen die overeenkomstig het bepaalde in het eerste lid worden georganiseerd, zonder evenwel mededader van een van de aldaar genoemde strafbare handelingen te zijn, wordt bestraft met een gevangenisstraf van maximaal drie maanden of een boete van honderdduizend tot een miljoen lire.

[...]

4 bis. De straffen waarin het onderhavige artikel voorziet, zijn van toepassing op eenieder die zonder concessie, toestemming of vergunning in de zin van artikel 88 van het [koninklijk besluit] in Italië een activiteit uitoefent met het oog op het aannemen, het inzamelen, of in elk geval het bevorderen van de aanvaarding of inzameling op enigerlei wijze, ook per telefoon of via computertelecommunicatie, van enig soort weddenschap die door iemand in Italië of in het buitenland wordt aanvaard.

[...]”

Rechtspraak van de Corte suprema di cassazione

- 15 In zijn arrest nr. 111/04 van 26 april 2004 (hierna: „arrest Gesualdi”), heeft de Italiaanse Corte suprema di cassazione de Italiaanse regeling op het gebied van de kansspelen getoetst aan de artikelen 43 EG en 49 EG. De slotsom van deze rechter op basis van zijn onderzoek luidde dat die regeling niet in strijd is met de artikelen 43 EG en 49 EG.
- 16 In het arrest Gesualdi stelt de Corte suprema di cassazione vast dat de Italiaanse wetgever sinds vele jaren een expansiebeleid in de kansspelsector voert met het vanzelfsprekende doel de belastingopbrengsten te verhogen, en dat er in de Italiaanse regeling geen rechtvaardiging kan worden gevonden in het doel van bescherming van de consument of van beperking van de goklust van de consument of van beperking van het spelaanbod. Daarentegen noemt hij als werkelijk doel van de Italiaanse regeling de wens om de kansspelactiviteiten te kanaliseren in controleerbare circuits teneinde de exploitatie van deze activiteiten voor criminele doeleinden te voorkomen. Om deze reden onderwerpt de Italiaanse regeling degenen die weddenschappen en gokspelen exploiteren alsmede de plaatsen waarin deze exploitatie plaatsvindt, aan controle en toezicht. De Corte suprema di cassazione is van oordeel dat deze doelstellingen als zodanig een rechtvaardiging kunnen vormen voor de beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten.
- 17 Met betrekking tot de voorwaarden die de transparantie van de aandeelhoudersstructuur van de concessiehouders moeten verzekeren, welke voorwaarden met name tot gevolg hadden dat vennootschappen waarvan de individuele aandeel-

houder niet te allen tijde identificeerbaar waren, waren uitgesloten van de aanbestedingen voor de concessies, stelt de Corte suprema di cassazione in het arrest Gesualdi vast dat de Italiaanse regeling niet — zelfs niet indirect — discrimineert ten nadele van buitenlandse vennootschappen, omdat zij tot gevolg heeft dat niet alleen buitenlandse kapitaalvennootschappen met aandeelhouders die niet precies kunnen worden geïdentificeerd, worden uitgesloten, maar ook alle Italiaanse kapitaalvennootschappen met aandeelhouders die niet precies kunnen worden geïdentificeerd.

Strafzaken en prejudiciële vragen

Verlening van concessies

- ¹⁸ Blijkens de dossiers heeft het CONI op 11 december 1998 overeenkomstig de Italiaanse regeling een aanbestedingsprocedure uitgeschreven voor de verlening van 1 000 concessies voor het beheer van weddenschappen op sportwedstrijden. Dit aantal concessies was op basis van een specifieke raming toereikend geacht voor het gehele nationale grondgebied. Parallel daaraan werd door het ministerie van Economie en Financiën in overleg met het ministerie van Land- en Bosbouw een aanbestedingsprocedure georganiseerd voor 671 nieuwe concessies voor de aanvaarding van weddenschappen op paardenrennen en werden 329 bestaande concessies automatisch verlengd.

- ¹⁹ De toepassing van de voorschriften betreffende de transparantie van de aandeelhoudersstructuur die van kracht waren op het tijdstip van die aanbestedingen, had

met name tot gevolg dat de marktdeelnemers die waren opgericht in de vorm van vennootschappen waarvan de aandelen op de gereguleerde markten waren genoteerd, van de aanbesteding waren uitgesloten, omdat een constante en precieze identificatie van de individuele aandeelhouders bij deze vennootschappen onmogelijk is. Na deze aanbestedingsprocedures zijn in 1999 concessies verleend die zes jaar geldig waren en voor een nieuwe periode van zes jaar konden worden verlengd.

Vennootschap Stanley International Betting Ltd

- 20 Stanley International Betting Ltd (hierna: „Stanley”) is een vennootschap naar Engels recht die deel uitmaakt van het concern Stanley Leisure plc, een aan de beurs van London (Verenigd Koninkrijk) genoteerde vennootschap naar Engels recht. Deze beide vennootschappen zijn gevestigd te Liverpool (Verenigd Koninkrijk). Het concern is actief in de kansspelsector en is de vierde in de rij van de grootste bookmakers en de eerste exploitant van casino's in het Verenigd Koninkrijk.
- 21 Stanley is een van de kanalen waarmee het concern Stanley Leisure plc buiten het Verenigd Koninkrijk opereert. Krachtens een door de gemeente Liverpool afgegeven vergunning is het haar toegestaan om in deze lidstaat als bookmaker op te treden. Er wordt in verband met de openbare orde en de veiligheid door de Britse autoriteiten toezicht op haar uitgeoefend, zij wordt intern gecontroleerd op de regelmatigheid van haar activiteiten en zij wordt gecontroleerd door een particulier auditkantoor en door de belasting- en de douanediens in het Verenigd Koninkrijk.
- 22 Aangezien zij de wens had op Italiaans grondgebied concessies te verkrijgen voor ten minste 100 aanvaardingspunten voor weddenschappen, heeft Stanley geïnformeerd naar de mogelijkheid om deel te nemen aan de aanbestedingsprocedures, maar heeft

zij ingezien dat zij niet aan de voorwaarden betreffende de transparantie van de aandeelhoudersstructuur kon voldoen omdat zij deel uitmaakte van een concern dat op de gereguleerde markten is genoteerd. Zij heeft derhalve niet deelgenomen aan de aanbestedingsprocedure en heeft geen concessie voor het beheer van weddenschappen.

Centra voor datatransmissie

²³ Stanley opereert in Italië middels meer dan 200 agentschappen, die gewoonlijk datatransmissiecentra (hierna: „DTC's”) worden genoemd. Deze bieden hun diensten aan in voor het publiek opengestelde lokalen waarin zij voor de gokkers de computertelecommunicatiemiddelen ter beschikking stellen waarmee zij toegang krijgen tot de server van Stanley in het Verenigd Koninkrijk. De gokkers kunnen Stanley zo middels de computercommunicatie voorstellen voor sportweddenschappen toezenden die zij kiezen uit de door Stanley verstrekte programma's van evenementen en noteringen, de aanvaarding van deze inzetten ontvangen, hun inzet betalen en, eventueel, hun winst in ontvangst nemen.

²⁴ De DTC's worden beheerd door zelfstandigen die contractueel aan Stanley gebonden zijn. Placanica, Palazzese en Sorricchio, die in de hoofdzaken terechtstaan, zijn alle drie beheerders van aan Stanley gebonden DTC's.

²⁵ Blijkens het door het Tribunale di Teramo toegezonden dossier hadden Palazzese en Sorricchio alvorens met hun activiteiten aan te vangen, bij de prefectuur van Atri

aanvragen ingediend voor een vergunning overeenkomstig artikel 88 van het koninklijk besluit. Deze aanvragen zijn onbeantwoord gebleven.

Verzoek om een prejudiciële beslissing van het Tribunale di Larino (zaak C-338/04)

26 Het openbaar ministerie verwijt Placanica dat hij het strafbare feit bedoeld in artikel 4, lid 4 bis, van wet nr. 401/89 heeft gepleegd door als beheerder van een DTC voor rekening van Stanley een georganiseerde activiteit van inzameling van weddenschappen te hebben uitgeoefend, zonder daarvoor de vereiste vergunning te bezitten, en heeft derhalve bij het Tribunale di Larino een strafprocedure tegen hem ingeleid.

27 Deze rechter heeft twijfels over de juistheid van de slotsom waartoe de Corte suprema di cassazione in het arrest Gesualdi is gekomen met betrekking tot de verenigbaarheid van artikel 4, lid 4 bis, van wet nr. 401/89 met het gemeenschapsrecht. Hij vraagt zich af of de doelstellingen van openbare orde waarop de Corte suprema di cassazione zich beroept, een rechtvaardiging kunnen vormen voor de betrokken beperkingen.

28 In die omstandigheden heeft het Tribunale di Larino de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Is artikel 4, lid 4 bis, van wet nr. 401/89 verenigbaar met de in de artikelen 43 EG en volgende en 49 EG neergelegde beginselen betreffende de vrije vestiging en het vrij verrichten van grensoverschrijdende diensten, mede gelet op de verschillende

uitleggingen die blijken uit de arresten van het Hof [...] (met name het [reeds aangehaalde] arrest Gambelli e.a.) en uit het arrest [...] van de Suprema Corte di Cassazione, Sezioni Unite [in de zaak Gesualdi]? Meer in het bijzonder, is de in de tenlastelegging tegen Placanica aangevoerde sanctieregeling in Italië toepasbaar?”

Verzoeken om een prejudiciële beslissing van het Tribunale di Teramo (zaken C-359/04 en C-360/04)

²⁹ De prefectuur van Atri, die Palazzese en Sorricchio verwijt dat zij zonder concessie of vergunning een georganiseerde activiteit hebben uitgeoefend om de inzameling van weddenschappen te vergemakkelijken, heeft op basis van artikel 4, lid 4 bis, van wet nr. 401/89 beslag gelegd op hun ruimten en uitrusting. Nadat het openbaar ministerie dit beslag had goedgekeurd, hebben Palazzese en Sorricchio ieder bij het Tribunale di Teramo beroep ingesteld tegen deze maatregelen.

³⁰ Deze rechter is van oordeel dat de beperkingen die worden opgelegd aan de op de gereguleerde markten genoteerde kapitaalvennootschappen, waardoor zij in 1999 niet hebben kunnen deelnemen aan de laatste aanbesteding voor de verlening van concessies voor de uitoefening van bookmakersactiviteiten, onverenigbaar zijn met de beginselen van gemeenschapsrecht omdat niet-Italiaanse marktdeelnemers daardoor worden gediscrimineerd. Bijgevolg heeft deze rechter, evenals het Tribunale di Larino, twijfels over de juistheid van het arrest Gesualdi.

31 In die omstandigheden heeft het Tribunale di Teramo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Kunnen [de artikelen 43, eerste alinea, EG en 49, eerste alinea, EG] aldus worden uitgelegd, dat de lidstaten tijdelijk (voor een periode van 6-12 jaar) van het binnen de Europese Unie vigerende stelsel van vrijheid van vestiging en vrij verrichten van diensten mogen afwijken door, zonder daardoor inbreuk te maken op de hiervoor genoemde gemeenschapsrechtelijke beginselen, de volgende wettelijke regelingen vast te stellen:

- aan sommige rechtssubjecten worden concessies met een geldigheidsduur van 6-12 jaar verleend voor de uitoefening van bepaalde dienstverleningsactiviteiten, op basis van een regeling die ertoe had geleid dat sommige (niet-Italiaanse) categorieën concurrenten waren uitgesloten van de aanbestedingsprocedure;
- nadat de wetgever kennis had genomen van het feit dat deze rechtsregeling niet strookt met de in de artikelen 43 EG en 49 EG neergelegde beginselen, is de regeling gewijzigd in dier voege dat voortaan ook de voorheen uitgesloten rechtssubjecten mogen deelnemen aan de aanbestedingsprocedure;
- de concessies die waren verleend op basis van de voormalige regeling, welke regeling, zoals vermeld, in strijd wordt geacht met de beginselen van de vrijheid van vestiging en vrije dienstverrichting, zijn niet ingetrokken en er is geen nieuwe aanbestedingsprocedure georganiseerd volgens de nieuwe regeling, die wel in overeenstemming met deze beginselen is;

- integendeel, eenieder die samenwerkt met rechtssubjecten die in de lidstaat van oorsprong weliswaar bevoegd zijn deze activiteit uit te oefenen, doch die nu juist op grond van deze, nadien opgeheven, belemmeringen in de vorige regeling waren uitgesloten van de aanbestedingsprocedure, wordt nog steeds strafrechtelijk vervolgd?”

³² Bij een eerste beschikking van de president van het Hof van 14 oktober 2004 zijn de zaken C-359/04 en C-360/04 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest. Bij een tweede beschikking van de president van het Hof, van 27 januari 2006, is zaak C-338/04 met de zaken C-359/04 en C-360/04 gevoegd voor de mondelinge behandeling en voor het arrest.

Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

³³ In zaak C-338/04 hebben alle regeringen die opmerkingen hebben ingediend, behalve de Belgische, twijfels over de ontvankelijkheid van de gestelde vraag. Wat de zaken C-359/04 en C-360/04 betreft plaatsen de Italiaanse en de Spaanse regering vraagtekens bij de ontvankelijkheid van de gestelde vraag. Wat zaak C-338/04 betreft betogen de Portugese en de Finse regering dat de verwijzingsbeslissing van het Tribunale di Larino onvoldoende informatie bevat om te kunnen worden beantwoord, terwijl de vraag volgens de Italiaanse, de Duitse, de Spaanse en de Franse regering de uitlegging van het nationale recht en niet van het gemeenschapsrecht betreft, en het Hof dus wordt verzocht zich uit te spreken over de verenigbaarheid van bepalingen van nationaal recht met het gemeenschapsrecht. De Italiaanse en de Spaanse regering maken hetzelfde voorbehoud ten aanzien van de ontvankelijkheid van de in de zaken C-359/04 en C-360/04 gestelde vraag.

- 34 Aangaande de gegevens die in het kader van een verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof moeten worden verstrekt, zij eraan herinnerd dat deze gegevens niet enkel dienen om het Hof in staat te stellen een bruikbaar antwoord te geven, maar daarnaast de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid moeten bieden overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie opmerkingen te maken. Volgens vaste rechtspraak is het hiertoe enerzijds noodzakelijk dat de nationale rechter een omschrijving geeft van het feitelijke en juridische kader waarin de gestelde vraag moet worden geplaatst, of althans de feiten uiteenzet waarop die vraag is gebaseerd. Anderzijds moet de verwijzingsbeslissing de precieze redenen vermelden waarom de nationale rechter twijfelt over de uitlegging van het gemeenschapsrecht en het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof noodzakelijk acht. In deze context is het onontbeerlijk dat de nationale rechter minstens beknopt uiteenzet waarom hij om uitlegging van bepaalde communautaire voorschriften verzoekt en dat hij aangeeft welk verband hij ziet tussen deze bepalingen en de in het hoofdgeding toepasselijke wettelijke regeling (zie in die zin onder meer arresten van 26 januari 1993, *Telemarsicabruzzo* e.a., C-320/90–C-322/90, Jurispr. blz. I-393, punt 6; 6 december 2005, *ABNA* e.a., C-453/03, C-11/04, C-12/04 en C-194/04, Jurispr. blz. I-10423, punten 45-47, en 19 september 2006, *Wilson*, C-506/04, Jurispr. blz. I-8613, punten 38 en 39).
- 35 De verwijzingsbeslissing van het Tribunale di Larino (zaak C-338/04) voldoet aan deze vereisten. Aangezien het nationale rechtskader en de door partijen aangevoerde argumenten immers in wezen gelijk zijn aan het kader van het reeds aangehaalde arrest *Gambelli* e.a., volstond een verwijzing naar dat arrest om zowel het Hof als de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbenden in staat te stellen het voorwerp van de hoofdzaak te bepalen.
- 36 Met betrekking tot de verdeling van de verantwoordelijkheid in het kader van het bij artikel 234 EG ingevoerde stelsel van samenwerking is de uitlegging van nationale bepalingen weliswaar een zaak van de nationale rechter en niet van het Hof, en is het

Hof in het kader van een procedure krachtens dat artikel niet bevoegd om uitspraak te doen over de verenigbaarheid van nationale bepalingen met bepalingen van gemeenschapsrecht, maar is het wel bevoegd de nationale rechter alle gegevens over de uitlegging van het gemeenschapsrecht te verschaffen die die rechter in staat stellen te beoordelen of nationale bepalingen verenigbaar zijn met de gemeenschapsregeling (zie met name arrest van 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, punt 19, en arrest Wilson, reeds aangehaald, punten 34 en 35).

37 In dit verband heeft de advocaat-generaal in punt 70 van zijn conclusie op goede gronden opgemerkt dat het Hof volgens de letterlijke formulering van de door het Tribunale di Larino (zaak C-338/04) gestelde prejudiciële vraag wordt verzocht zich uit te spreken over de verenigbaarheid van een bepaling van nationaal recht met het gemeenschapsrecht. Hoewel het Hof deze vraag in deze formulering niet kan beantwoorden, staat niets eraan in de weg dat het de verwijzende rechter een bruikbaar antwoord geeft door hem de gegevens over de uitlegging van het gemeenschapsrecht te verschaffen die hem in staat stellen zelf uitspraak te doen over de verenigbaarheid van het nationale recht met het gemeenschapsrecht.

38 Het Tribunale di Teramo (zaken C-359/04 en C-360/04) zet in zijn vraag nauwkeurig de gevolgen van een reeks nationale wettelijke maatregelen uiteen en wenst te vernemen of deze gevolgen verenigbaar zijn met het EG-Verdrag. Bijgevolg wordt het Hof met deze vraag niet verzocht uitspraak te doen over de uitlegging van het nationale recht of over de verenigbaarheid daarvan met het gemeenschapsrecht.

39 De vragen moeten derhalve ontvankelijk worden verklaard.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

⁴⁰ Blijkens de aan het Hof gezonden dossiers moet een marktdeelnemer die in Italië een activiteit in de kansspelsector wenst uit te oefenen, voldoen aan een nationale wettelijke regeling met de volgende kenmerken:

- verplichting om een concessie te verkrijgen;
- verlening van deze concessies middels een aanbestedingsprocedure waarvan bepaalde soorten marktdeelnemers, met name vennootschappen waarvan de individuele aandeelhouders niet te allen tijde kunnen worden geïdentificeerd, zijn uitgesloten;
- verplichting om een vergunning te verkrijgen, en
- strafrechtelijke sancties in geval van overtreding van de betrokken regeling.

⁴¹ Met de gestelde vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, wensen de verwijzende rechters in wezen te vernemen of de artikelen 43 EG en 49 EG zich

verzetten tegen een nationale wettelijke regeling inzake kansspelen zoals die welke in de hoofdzaken aan de orde is, voor zover deze dergelijke kenmerken heeft.

- 42 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de nationale wettelijke regeling die in de hoofdzaken aan de orde is, op grond waarvan het — op straffe van strafrechtelijke sancties — verboden is om zonder een door de staat verleende concessie of vergunning activiteiten te verrichten in de sector kansspelen, beperkingen van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten meebrengt (arrest Gambelli e.a., reeds aangehaald, punt 59 en dictum).
- 43 In de eerste plaats vormen de beperkingen die worden opgelegd aan tussenpersonen zoals verdachten in de hoofdzaken, een belemmering van de vrijheid van vestiging van in een andere lidstaat gevestigde vennootschappen, zoals Stanley, die weddenschappen inzamelen via een samenstel van in andere lidstaten gevestigde agentschappen, zoals de door verdachten in de hoofdzaken beheerde DTC's (zie arrest Gambelli e.a., reeds aangehaald, punt 46).
- 44 In de tweede plaats vormt het verbod voor tussenpersonen als verdachten in de hoofdzaken, om het een dienstverrichter als Stanley, die in een andere lidstaat is gevestigd dan die waarin deze tussenpersonen hun activiteiten uitoefenen, gemakkelijker te maken diensten in verband met weddenschappen op sportevenementen te verrichten, een beperking van het vrij verrichten van diensten door die dienstverrichter, zelfs wanneer de tussenpersonen in dezelfde lidstaat als de ontvangers van deze diensten zijn gevestigd (arrest Gambelli e.a., reeds aangehaald, punt 58).

- 45 In deze omstandigheden moet worden onderzocht of de beperkingen die in de hoofdzaken aan de orde zijn, kunnen worden aanvaard op basis van de in de artikelen 45 EG en 46 EG uitdrukkelijk genoemde uitzonderingen of overeenkomstig de rechtspraak van het Hof kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang (arrest Gambelli e.a., reeds aangehaald, punt 60).
- 46 In dit verband is in de rechtspraak een aantal dwingende redenen van algemeen belang aanvaard, zoals doelstellingen van bescherming van de consument, 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 arresten van 24 maart 1994, Schindler, C-275/92, Jurispr. blz. I-1039, punten 57-60, en 21 september 1999, Läära e.a., C-124/97, Jurispr. blz. I-6067, punten 32 en 33; arresten Zenatti, reeds aangehaald, punten 30 en 31, alsmede Gambelli e.a., reeds aangehaald, punt 67).
- 47 In deze context kunnen de bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard, alsmede de aan kansspelen en weddenschappen verbonden moreel en financieel schadelijke gevolgen voor het individu en de samenleving rechtvaardigen dat de nationale autoriteiten over voldoende beoordelingsvrijheid beschikken om te bepalen, wat noodzakelijk is voor de bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde (arrest Gambelli e.a., reeds aangehaald, punt 63).
- 48 In dit verband zijn de lidstaten weliswaar vrij om hun beleidsdoelstellingen op het gebied van de kansspelen te bepalen en om in voorkomend geval het gewenste beschermingsniveau nauwkeurig te omlijnen, doch moeten de beperkingen die zij opleggen voldoen aan de voorwaarden die met betrekking tot de evenredigheid ervan in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd.
- 49 Bijgevolg moet voor elk van de bij de nationale regeling opgelegde beperkingen afzonderlijk met name worden onderzocht of zij geschikt is om de verwezenlijking

van het (de) nagestreefde doel(en) te waarborgen en of zij niet verder gaat dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is. De beperkingen dienen in elk geval zonder discriminatie te worden toegepast (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Gebhard, punt 37, en Gambelli e.a., punten 64 en 65, en arrest van 13 november 2003, Lindman, C-42/02, Jurispr. blz. I-13519, punt 25).

Vereiste van een concessie

50 Teneinde in Italië actief te kunnen zijn in de kansspelsector moet een marktdeelnemer in het bezit zijn van een concessie. Krachtens het gebruikte stelsel van concessies is het aantal marktdeelnemers beperkt. Wat de aanvaarding van weddenschappen betreft, zijn het aantal concessies voor het beheer van weddenschappen op andere sportevenementen dan paardenrennen en het aantal concessies voor de aanvaarding van weddenschappen op paardenrennen elk tot 1 000 beperkt.

51 Vooraf dient te worden opgemerkt dat het feit dat het aantal concessies voor deze twee categorieën blijktens de dossiers op basis van een specifieke raming „toereikend” werd geacht voor het gehele nationale grondgebied, op zich de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten als gevolg van deze beperking niet kan rechtvaardigen.

52 Met betrekking tot de doelstellingen die deze belemmeringen kunnen rechtvaardigen, moet in de onderhavige context onderscheid worden gemaakt tussen

enerzijds de doelstelling om de gelegenheden tot spelen te beperken en anderzijds, voor zover de kansspelen zijn toegestaan, de doelstelling om de criminaliteit te bestrijden door controle op de in deze sector actieve marktdeelnemers en door kanalisering van de kansspelactiviteiten in aldus gecontroleerde circuits.

53 Wat het eerste type doelstelling betreft, blijkt uit de rechtspraak dat beperkingen van het aantal marktdeelnemers weliswaar in beginsel gerechtvaardigd kunnen zijn, doch dat deze beperkingen in elk geval dienen te beantwoorden aan het streven, de gelegenheden om te spelen daadwerkelijk te verminderen en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijzen te beperken (zie in die zin, reeds aangehaalde arresten Zenatti, punten 35 en 36, en Gambelli e.a., punten 62 en 67).

54 Volgens de rechtspraak van de Corte suprema di cassazione staat vast dat de Italiaanse wetgever in de kansspelsector een expansiebeleid voert met het doel de belastingopbrengsten te verhogen, en dat er geen rechtvaardiging voor de Italiaanse regeling kan worden ontleend aan de doelstellingen van beperking van de goklust van de consument of van beperking van het spelaanbod.

55 Het is immers het tweede type doelstelling, te weten die welke erop is gericht de exploitatie van kansspelactiviteiten voor criminele doeleinden te voorkomen door deze in controleerbare circuits te kanaliseren, die zowel door de Corte suprema di cassazione als door de Italiaanse regering in haar bij het Hof ingediende opmerkingen wordt gezien als het werkelijke doel van de Italiaanse regeling die in

de hoofdzaken aan de orde is. In deze optiek kan een gecontroleerd expansiebeleid in de kansspelsector zeer wel in logisch verband staan met de doelstelling om spelers van clandestiene spelen en weddenschappen, die als zodanig verboden zijn, aan te trekken tot toegestane en gereguleerde activiteiten. Zoals met name de Belgische en de Franse regering hebben opgemerkt, moeten de marktdeelnemers met een vergunning, teneinde deze doelstelling te verwezenlijken, een betrouwbaar, maar tegelijkertijd aantrekkelijk, alternatief bieden voor een verboden activiteit, hetgeen op zich een aanbod van een breed scala aan spelen, reclame van bepaalde omvang en gebruikmaking van nieuwe distributietechnieken kan impliceren.

56 De Italiaanse regering heeft overigens feitelijke gegevens aangehaald, zoals met name een onderzoek naar de sector kansspelen en weddenschappen door de zesde permanente commissie (financiën en schatkist) van de Italiaanse senaat. De slotsom van dat onderzoek was dat de als zodanig verboden clandestiene spel- en weddenschapsactiviteiten een groot probleem vormen in Italië, waarvoor uitbreiding van de toegestane en gereguleerde activiteiten een oplossing zou kunnen bieden. Zo komt volgens dit onderzoek de helft van de totale omzet in de kansspelsector in Italië voort uit deze illegale activiteiten. Bovendien is het haalbaar geoordeeld om door uitbreiding van de bij wet toegestane spel- en weddenschapsactiviteiten, een gedeelte van de omzet van die illegale activiteiten terug te winnen dat ten minste gelijk is aan de omzet die voortkomt uit de bij wet toegestane activiteiten.

57 Een stelsel van concessies kan in deze omstandigheden een doeltreffend mechanisme vormen waarmee de in de kansspelsector actieve marktdeelnemers kunnen worden gecontroleerd met het doel de exploitatie van deze activiteiten voor criminele of frauduleuze doeleinden te voorkomen. Daarentegen beschikt het Hof niet over voldoende feitelijke gegevens om de beperking van het totale aantal concessies, gelet op de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende vereisten, als zodanig te beoordelen.

- 58 De verwijzende rechters zullen moeten nagaan of de nationale regeling, voor zover daarbij het aantal in de kanspelsector actieve marktdeelnemers wordt beperkt, daadwerkelijk beantwoordt aan de door de Italiaanse regering aangevoerde doelstelling, te weten de exploitatie van de activiteiten in deze sector voor criminele of frauduleuze doeleinden te voorkomen. Evenzo staat het aan de verwijzende rechters om na te gaan of deze beperkingen voldoen aan de voorwaarden die met betrekking tot de evenredigheid daarvan in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd.

Aanbestedingen

- 59 Het Tribunale di Teramo (zaken C-359/04 en C-360/04) beklemtoont expliciet dat kapitaalvennootschappen, waarvan de individuele aandeelhouders niet te allen tijde identificeerbaar waren, en dus alle op de gereguleerde markten genoteerde vennootschappen, van de aanbestedingen voor de verlening van concessies waren uitgesloten. De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft opgemerkt dat deze beperking tot gevolg heeft dat de grootste communautaire marktdeelnemers in de kanspelsector, die zijn opgericht in de vorm van kapitaalvennootschappen waarvan de aandelen op de gereguleerde markten zijn genoteerd, van deze aanbestedingen zijn uitgesloten.
- 60 Vooraf moet worden vastgesteld dat de vraag van de rechtmatigheid van de in het kader van de aanbestedingsprocedures van 1999 opgelegde voorwaarden, zeker niet zonder voorwerp is geraakt door de wetswijzigingen in 2002, op grond waarvan thans alle kapitaalvennootschappen, zonder enige beperking ten aanzien van hun vorm, mogen deelnemen aan aanbestedingen voor de verlening van concessies. Zoals het Tribunale di Teramo opmerkt, waren de in 1999 verleende concessies immers geldig voor een periode van zes jaar en konden zij voor een nieuwe periode van zes jaar worden verlengd, en is thans geen nieuwe aanbestedingsprocedure

voorzien, zodat de uitsluiting van de kansspelsector van op de gereguleerde markten genoteerde kapitaalvennootschappen alsmede van tussenpersonen zoals verdachten in de hoofdzaken, die voor rekening van dergelijke vennootschappen zouden kunnen handelen, tot in 2011 gevolgen dreigt te hebben.

- 61 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat, ook al is de uitsluiting van de aanbestedingen zonder onderscheid van toepassing op alle op de gereguleerde markten genoteerde kapitaalvennootschappen die voor dergelijke concessies belangstelling zouden kunnen hebben, ongeacht of zij in Italië dan wel in een andere lidstaat zijn gevestigd, de nationale regeling op het gebied van aanbestedingen op het eerste gezicht een beperking van de vrijheid van vestiging vormt, voor zover de afwezigheid van buitenlandse marktdeelnemers onder de concessiehouders te wijten is aan het feit dat de Italiaanse regeling inzake aanbestedingen het in de praktijk voor op de gereguleerde markten van andere lidstaten genoteerde kapitaalvennootschappen onmogelijk maakt concessies te verkrijgen (arrest Gambelli e.a., reeds aangehaald, punt 48).

- 62 Los van de vraag of de uitsluiting van op de gereguleerde markten genoteerde kapitaalvennootschappen feitelijk gelijkelijk geldt voor in Italië gevestigde marktdeelnemers en voor uit andere lidstaten afkomstige marktdeelnemers, gaat deze totale uitsluiting verder dan noodzakelijk is ter bereiking van het doel, te voorkomen dat de in de kansspelsector actieve marktdeelnemers bij criminele en frauduleuze activiteiten worden betrokken. Zoals de advocaat-generaal in punt 125 van zijn conclusie heeft opgemerkt, bestaan er immers andere middelen om de rekeningen en de activiteiten van de marktdeelnemers in de kansspelsector te controleren, waarmee de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten in mindere mate worden beperkt, zoals het inwinnen van informatie over hun vertegenwoordigers of hun grootste aandeelhouders. Deze vaststelling vindt steun in het feit dat de Italiaanse wetgever heeft gemeend die uitsluiting bij de begrotingswet voor 2003 volledig te kunnen afschaffen zonder haar evenwel door andere beperkende maatregelen te vervangen.

63 Wat de gevolgen betreft die voortvloeien uit de onrechtmatigheid van de uitsluiting van een aantal marktdeelnemers van de aanbestedingsprocedure voor de verlening van de concessies, is het een aangelegenheid van de nationale rechtsorde om procedureregels vast te stellen ter bescherming van de rechten die de marktdeelnemers aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontleen, mits die regels niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties krachtens nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie arresten van 20 september 2001, *Courage en Crehan*, C-453/99, Jurispr. blz. I-6297, punt 29, en 19 september 2006, *i-21 Germany en Arcor*, C-392/04 en C-422/04, Jurispr. blz. I-8559, punt 57). Zowel de intrekking en herverdeling van de oude concessies als de uitschrijving van een aanbesteding voor een passend aantal nieuwe concessies, kunnen in dit verband gepaste oplossingen zijn. Niettemin moet worden vastgesteld dat bij het ontbreken van een procedure voor de verlening van concessies die openstaat voor de marktdeelnemers die op onrechtmatige wijze waren uitgesloten van de mogelijkheid om een concessie te verkrijgen tijdens de laatste aanbestedingsprocedure, het feit dat een dergelijke marktdeelnemer geen concessie bezit, in elk geval niet tot sancties tegen hem kan leiden.

64 De artikelen 43 EG en 49 EG moeten dus in die zin worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in de hoofdzaken aan de orde is, die marktdeelnemers die zijn opgericht in de vorm van kapitaalvennootschappen waarvan de aandelen op de gereguleerde markten zijn genoteerd, van de kansspelsector uitsluit en bovendien daarvan blijft uitsluiten.

Vereiste van een vergunning

65 Het vereiste dat de in de kansspelsector actieve marktdeelnemers en hun lokalen worden onderworpen aan een initiële controle en aan een voortdurend toezicht

draagt duidelijk bij tot het doel, te voorkomen dat deze marktdeelnemers bij criminele of frauduleuze activiteiten worden betrokken, en lijkt een maatregel te zijn die volledig evenredig is aan dat doel.

⁶⁶ Blijkens het dossier waren verdachten in de hoofdzaken echter bereid om vergunningen te verkrijgen en zich aan een dergelijke controle en een dergelijk toezicht te onderwerpen. Aangezien de vergunningen enkel worden afgegeven aan de houders van een concessie, konden verdachten in de hoofdzaken dergelijke vergunningen immers niet verkrijgen. In dit verband blijkt uit het dossier tevens dat Palazzese en Sorricchio, voordat zij met hun activiteiten begonnen, vergunningen hadden aangevraagd overeenkomstig artikel 88 van het koninklijk besluit, maar dat hun aanvragen onbeantwoord waren gebleven.

⁶⁷ Zoals de advocaat-generaal in punt 123 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft de procedure voor verlening van de vergunningen in deze omstandigheden dezelfde hierboven genoemde gebreken als die welke de verlening van concessies aantasten. Aan personen als verdachten in de hoofdzaken, die dergelijke vergunningen niet hebben kunnen verkrijgen vanwege het feit dat de verlening van een dergelijke vergunning de verlening van een concessie veronderstelde die deze personen in strijd met het gemeenschapsrecht niet hebben kunnen verkrijgen, kan bijgevolg hoe dan ook niet worden verweten dat zij geen vergunning bezitten.

Strafrechtelijke sancties

⁶⁸ Hoewel het strafrecht in beginsel tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, stelt het gemeenschapsrecht volgens vaste rechtspraak grenzen aan die bevoegdheid. Het strafrecht mag namelijk de door het gemeenschapsrecht gewaarborgde fundamen-

tele vrijheden niet beperken (zie in die zin arrest van 19 januari 1999, Calfa, C-348/96, Jurispr. blz. I-11, punt 17).

69 Bovendien blijkt uit de rechtspraak dat een lidstaat geen straf kan opleggen omdat niet aan een administratieve formaliteit is voldaan, wanneer het voldoen aan deze formaliteit in strijd met het gemeenschapsrecht is geweigerd of onmogelijk is gemaakt (zie in die zin arrest van 15 december 1983, Rienks, 5/83, Jurispr. blz. 4233, punten 10 en 11).

70 Geconstateerd moet worden dat personen als verdachten in de hoofdzaken in hun hoedanigheid van exploitanten van DTC's die verbonden waren aan een bookmakerverenootschap die op de gereguleerde markten was genoteerd en in een andere lidstaat was gevestigd, de bij de Italiaanse regeling vereiste concessies en vergunningen hoe dan ook niet konden verkrijgen omdat de Italiaanse Republiek de verlening van een vergunning, in strijd met het gemeenschapsrecht, afhankelijk stelt van het bezit van een concessie, en dat deze lidstaat ten tijde van de laatste aanbestedingsprocedure in de hoofdzaken, had geweigerd concessies te verlenen aan op de gereguleerde markten genoteerde vennootschappen. In die omstandigheden mag de Italiaanse Republiek aan personen als verdachten in de hoofdzaken geen strafrechtelijke sancties opleggen omdat zij zonder concessie of vergunning een georganiseerde activiteit van inzameling van weddenschappen hebben uitgeoefend.

71 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de artikelen 43 EG en 49 EG aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in de hoofdzaken aan de orde is, op grond waarvan aan personen als verdachten in de hoofdzaken een strafrechtelijke sanctie wordt opgelegd omdat zij zonder de in de

ationale wettelijke regeling voorgeschreven concessie of vergunning een georganiseerde activiteit van inzameling van weddenschappen hebben uitgeoefend, wanneer deze personen die concessies of vergunningen niet hebben kunnen verkrijgen wegens de met het gemeenschapsrecht strijdige weigering van deze lidstaat om hun deze te verlenen.

72 Gelet op een en ander dienen de gestelde vragen als volgt te worden beantwoord:

- 1) Een nationale regeling die het verbiedt om zonder een door de betrokken lidstaat afgegeven concessie of vergunning voorstellen voor weddenschappen op met name sportevenementen in te zamelen, te aanvaarden, te registreren en door te sturen, vormt een beperking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten als bedoeld in respectievelijk de artikelen 43 EG en 49 EG.
- 2) De verwijzende rechters zullen moeten nagaan of de nationale regeling, voor zover daarbij het aantal in de kansspelsector actieve marktdeelnemers wordt beperkt, daadwerkelijk beantwoordt aan de doelstelling, de exploitatie van de activiteiten in deze sector voor criminele of frauduleuze doeleinden te voorkomen.
- 3) De artikelen 43 EG en 49 EG moeten in die zin worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in de hoofdzaken aan de orde is, die marktdeelnemers die zijn opgericht in de vorm van kapitaalvennootschappen waarvan de aandelen op de gereguleerde markten zijn genoteerd, van de kansspelsector uitsluit en bovendien daarvan blijft uitsluiten.

- 4) De artikelen 43 EG en 49 EG moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in de hoofdzaken aan de orde is, op grond waarvan aan personen als verdachten in de hoofdzaken een strafrechtelijke sanctie wordt opgelegd omdat zij zonder de in de nationale wettelijke regeling voorgeschreven concessie of vergunning een georganiseerde activiteit van inzameling van weddenschappen hebben uitgeoefend, wanneer deze personen die concessies of vergunningen niet hebben kunnen verkrijgen wegens de met het gemeenschapsrecht strijdige weigering van deze lidstaat om hun deze te verlenen.

Kosten

- 73 Ten aanzien van de partijen in de hoofdzaken 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 van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) Een nationale regeling die het verbiedt om zonder een door de betrokken lidstaat afgegeven concessie of vergunning voorstellen voor weddenschappen op met name sportevenementen in te zamelen, te aanvaarden, te registreren en door te sturen, vormt een beperking van de vrijheid van

vestiging en het vrij verrichten van diensten als bedoeld in respectievelijk de artikelen 43 EG en 49 EG.

- 2) De verwijzende rechters zullen moeten nagaan of de nationale regeling, voor zover daarbij het aantal in de kansspelsector actieve marktdeelnemers wordt beperkt, daadwerkelijk beantwoordt aan de doelstelling, de exploitatie van de activiteiten in deze sector voor criminele of frauduleuze doeleinden te voorkomen.**
- 3) De artikelen 43 EG en 49 EG moeten in die zin worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in de hoofdzaken aan de orde is, die marktdeelnemers die zijn opgericht in de vorm van kapitaalvennootschappen waarvan de aandelen op de gereglementeerde markten zijn genoteerd, van de kansspelsector uitsluit en bovendien daarvan blijft uitsluiten.**
- 4) De artikelen 43 EG en 49 EG moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die welke in de hoofdzaken aan de orde is, op grond waarvan aan personen als verdachten in de hoofdzaken een strafrechtelijke sanctie wordt opgelegd omdat zij zonder de in de nationale wettelijke regeling voorgeschreven concessie of vergunning een georganiseerde activiteit van inzameling van weddenschappen hebben uitgeoefend, wanneer deze personen die concessies of vergunningen niet hebben kunnen verkrijgen wegens de met het gemeenschapsrecht strijdige weigering van deze lidstaat om hun deze te verlenen.**

ondertekeningen