

Zaak C-311/19**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

16 april 2019

Verwijzende rechter:

Nejvyšší správní soud (Tsjechië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 maart 2019

Verzoekster/verzoekster tot cassatie:

BONVER WIN, a. s.

Verweerder/verweerder in cassatie:

Ministerstvo financí

[omissis]

BESLISSING

De Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter, Tsjechië) [omissis] [samenstelling van de uitgebreide kamer] heeft in de zaak tussen verzoekster tot cassatie, **BONVER WIN** a.s., gevestigd te [omissis] Ostrava [(Tsjechië)], [omissis] en verweerder in cassatie, **Ministerstvo financí** (Ministerie van Financiën), van [omissis] Praag 1 [(Tsjechië)], betreffende de beslissing van de minister van Financiën van 22 juli 2014 [omissis], in het kader van het cassatieberoep, door verzoekster tot cassatie ingesteld tegen de uitspraak van de Městský soud v Praze (rechter voor de stad Praag, Tsjechië) van 15 juni 2016, [omissis]

beslist:

I. het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) te **verzoeken om een prejudiciële beslissing** over de volgende vragen:

- 1) Zijn de artikelen 56 e.v. van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing op een nationale wettelijke**

regeling (een bindende handeling van algemene strekking in de vorm van een gemeentelijk besluit) die een bepaalde dienst in een deel van een gemeente verbiedt op grond van het enkele feit dat sommige klanten van een dienstverrichter waarop deze regeling van toepassing is, mogelijk of daadwerkelijk uit een andere lidstaat van de Unie afkomstig zijn?

Zo ja, volstaat de loutere bewering dat er mogelijk klanten uit een andere lidstaat aanwezig zijn, opdat artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing wordt, of is de dienstverrichter verplicht te bewijzen dat daadwerkelijk diensten zijn verricht ten behoeve van klanten die uit andere lidstaten afkomstig zijn?

- 2) Is het voor het antwoord op de eerste vraag van enig belang dat:**
- a) de mogelijke restrictie van de vrijheid van dienstverrichting zowel geografisch als inhoudelijk erg beperkt is (mogelijke toepasselijkheid van een de-minimisuitzondering);**
 - b) de positie van entiteiten die hoofdzakelijk diensten verrichten ten behoeve van burgers van andere lidstaten van de Unie enerzijds en die van entiteiten die zich richten op binnenlandse klanten anderzijds door de nationale wettelijke regeling de jure of de facto niet op verschillende wijze lijkt te worden geregeld?**

II. [omissis] [nationale procedure]

Motivering:

I. Voorwerp van de procedure

- [1] Verzoekster tot cassatie (hierna: „verzoekster”) is een Tsjechische handelsvennootschap die in de stad Děčín kansspelen exploiteerde op basis van een vergunning die werd verleend door verweerder in cassatie (hierna: „verweerder”), het Ministerie van Financiën. **[Or. 2]**
- [2] Besluit nr. 3/2013 van de [omissis] gemeente Děčín tot regeling van de exploitatie van weddenschappen, loterijen en andere soortgelijke kansspelen – een bindende handeling van algemene strekking – verbood de exploitatie van weddenschappen, loterijen en andere soortgelijke kansspelen in de zin van Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (wet nr. 202/1990 inzake loterijen en andere soortgelijke kansspelen; hierna: „loterijwet”) op het gehele grondgebied van de gemeente Děčín, maar voorzag in een uitzondering voor casino’s die gevestigd zijn op de in bijlage 1 bij het besluit opgenomen plaatsen. Als gevolg daarvan overtraden gemachtigde exploitanten van loterijen en weddenschappen de wet, tenzij hun bedrijfsruimten zich op een van de in de bijlage bij het gemeentelijk besluit opgenomen adressen bevonden.

- [3] Bij beslissing van 22 oktober 2013 heeft verweerder op grond van § 43, lid 1, van de loterijwet de vergunning van verzoekster voor de exploitatie van kansspelen te Kamenická 657/155, Děčín, ingetrokken. In de motivering van de beslissing heeft verweerder verklaard dat deze vergunning niet in overeenstemming was met gemeentelijk besluit nr. 3/2013. Verzoekster heeft tegen de beslissing van verweerder bezwaar aangetekend, dat bij beslissing van de minister van Financiën van 22 juli 2014 is afgewezen.
- [4] Verzoekster heeft tegen die beslissing beroep in rechte ingesteld bij de Městský soud v Praze, die het beroep heeft verworpen. In de motivering van zijn uitspraak heeft deze rechter onder meer het argument afgewezen dat de nationale regels in strijd waren met het Unierecht. Hij heeft geoordeeld dat het Unierecht niet van toepassing is op deze situatie, aangezien verzoekster in casu geen persoon is die gebruikmaakt van de vrijheid van dienstverrichting.
- [5] Tegen de uitspraak van de Městský soud v Praze heeft verzoekster cassatieberoep ingesteld bij de Nejvyšší správní soud. Voor deze rechter heeft zij aangevoerd dat de Městský soud v Praze blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door het Unierecht niet toe te passen. De bepalingen van gemeentelijk besluit nr. 3/2013 van de stad Děčín en de bepalingen van de loterijwet (in het bijzonder § 43, lid 1, juncto § 50, lid 4) zijn volgens verzoekster in strijd met het Unierecht. Zij heeft zich met name gebaseerd op het arrest *Berlington Hungary e.a.* (C-98/14), waarin het Hof heeft geoordeeld dat door de lidstaten vastgestelde maatregelen ter beperking van de exploitatie van loterijen op hun grondgebied moeten voldoen aan de evenredigheidscriteria die het Hof in punt 92 van dat arrest heeft vastgesteld. Volgens haar voldoet de regeling voor loterijen in Tsjechië niet aan deze criteria. De nationale regeling voor loterijen is naar haar mening namelijk niet stelselmatig en samenhangend, aangezien zij de gemeenten toestaat om bij het uitvoeren van bindende handelingen van algemene strekking in de vorm van besluiten volstrekt willekeurig te werk te gaan, zonder dat hun enige regels of waarborgen wordt opgelegd.
- [6] Onder verwijzing naar de punten 25 en 26 van het arrest van het Hof in de zaak *Berlington Hungary* heeft verzoekster erop gewezen dat „sommige klanten” die de loterijzaal in Děčín hadden bezocht en de betrokken loterijen als een dienst hadden gebruikt, burgers van andere lidstaten van de Unie waren. Zij heeft ten behoeve van deze personen dus diensten verricht in de zin van artikel 56 VWEU. Verzoekster heeft dit argument gestaafd met een plechtige verklaring van een persoon die zeer goed op hoogte is van de situatie in de betrokken bedrijfsruimten, en heeft ook voorgesteld dat deze persoon als getuige wordt gehoord. Daarnaast heeft zij een aantal andere middelen aangevoerd, die niet behoeven te worden uiteengezet met het oog op dit verzoek om een prejudiciële beslissing.
- [7] In zijn opmerkingen op het cassatieberoep heeft verweerder onder meer aangevoerd dat het Unierecht niet van toepassing is op zuiver nationale situaties en dat het argument betreffende buitenlandse klanten irrelevant is.

- [8] De vijfde kamer van de Nejvyšší správní soud wil, na een voorlopige beoordeling van de zaak, de eerdere rechtspraak van de Nejvyšší správní soud opnieuw onderzoeken. Daarom werd de zaak doorverwezen naar de uitgebreide kamer van de Nejvyšší správní soud. De vijfde kamer heeft verklaard dat de Nejvyšší správní soud in zaken zoals die van verzoekster doorgaans geen „Unie-element” heeft vastgesteld, zodat de exploitant van loterijen en andere soortgelijke kansspelen zich in het kader van dergelijke procedures niet kan beroepen op het Unierecht, in het bijzonder de vrijheid van dienstverrichting. In een aanvullende memorie op het oorspronkelijke verzoekschrift en in het verzoekschrift in cassatie heeft verzoekster evenwel aangevoerd dat het Unierecht van toepassing was, aangezien sommige van haar klanten onderdaan waren van andere lidstaten van de Unie, ten behoeve van wie zij diensten heeft verricht in de zin van artikel 56 VWEU. Bovendien ligt Děčín op ongeveer 25 km van de Duitse grens en is het een populaire plaats voor het verrichten van diensten [Or. 3] ten behoeve van Duitse burgers. Derhalve kan er geen twijfel zijn over het bestaan van een grensoverschrijdend element. Dit argument heeft de vijfde kamer ertoe gebracht de zaak door te verwijzen naar de uitgebreide kamer.
- [9] De vijfde kamer is van oordeel dat het Unierecht op de zaak van toepassing is juist omdat sommige klanten van verzoekster burgers van andere lidstaten van de Unie zijn. Wanneer verzoekster stelt dat zij ook diensten verricht ten behoeve van onderdanen van andere lidstaten van de Unie, kan de toepasselijkheid van het Unierecht niet worden uitgesloten op grond van de loutere verklaring dat de betrokken rechtsverhouding een uitsluitend nationale rechtsbetrekking is die geen verband houdt met de handel tussen lidstaten. Uit het arrest *Berlington Hungary* blijkt namelijk duidelijk dat wanneer sommige klanten onderdaan van een andere lidstaat van de Unie zijn, er geen sprake is van een uitsluitend nationale aangelegenheid, maar van een grensoverschrijdende dienstverrichting in de zin van artikel 56 VWEU. Het feit dat verzoekster een Tsjechische rechtspersoon is die diensten aanbiedt in Tsjechië, sluit de toepasselijkheid van het Unierecht op de onderhavige zaak derhalve niet uit.
- [10] De vijfde kamer wijst erop dat de regeling van gokspelen op Unieniveau weliswaar niet is geharmoniseerd, maar dat de lidstaten het Unierecht, in het bijzonder de bepalingen van primair recht inzake de vrijheid van dienstverrichting, niettemin in acht moeten nemen. Tegelijk mag niet uit het oog worden verloren dat het Hof geen de-minimisregel toepast bij de beoordeling of een bepaalde beperking van de fundamentele vrijheden van de interne markt binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) van toepassing op elke beperking van een fundamentele vrijheid, ook al is deze van geringe omvang of betekenis.
- [11] In het licht van bovenstaande conclusies en in het bijzonder van de rechtspraak [omissis] van het Hof is de vijfde kamer van oordeel dat het niet nodig is het Hof te vragen of de onderhavige zaak een Unie-element bevat. In zoverre gaat het immers om een acte éclairé. Andere kamers van de Nejvyšší správní soud zijn in

vergelijkbare zaken echter tot andere conclusies gekomen, namelijk dat het Unierecht niet van toepassing was, zelfs niet op een zaak waarbij diensten ook gedeeltelijk ten behoeve van burgers van andere lidstaten van de Unie werden verricht. De vijfde kamer heeft de zaak derhalve doorverwezen naar de uitgebreide kamer van de Nejvyšší správní soud, opdat deze de eerdere rechtspraak zou wijzigen.

- [12] In antwoord op de doorverwijzing van de zaak naar de uitgebreide kamer heeft verzoekster voorgesteld dat de uitgebreide kamer het Hof een prejudiciële vraag zou voorleggen teneinde te achterhalen of het Unierecht al dan niet van toepassing is.

II. Toepasselijk Unierecht en nationaal recht

- [13] Artikel 56 VWEU bepaalt: „In het kader van de volgende bepalingen zijn de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.”
- [14] Krachtens § 50, lid 4, van de in 2013 geldende loterijwet kan een gemeente een bindende handeling van algemene strekking vaststellen in de vorm van een besluit dat bepaalt dat weddenschappen, loterijen en soortgelijke kansspelen alleen mogen worden geëxploiteerd op de plaatsen en tijdstippen die in het besluit zijn vastgesteld, of kan een gemeente vaststellen waar en wanneer de exploitatie van deze loterijen en andere soortgelijke kansspelen verboden is in de gemeente, of kan zij de exploitatie van loterijen en soortgelijke kansspelen in de hele gemeente volledig verbieden. Tegelijk voorziet de loterijwet in een definitie van weddenschappen, loterijen en andere soortgelijke kansspelen.
- [15] Krachtens de loterijwet kunnen gemeenten de exploitatie van gokspelen regelen door middel van bindende handelingen van algemene strekking die in het kader van hun autonome bevoegdheden worden uitgevaardigd. Op grond van deze bevoegdheden kunnen zij binnen de gemeente ten aanzien van gokspelen een totaalverbod uitvaardigen, een selectieve vergunning verlenen of een algemene vergunning afgeven. De keuze voor een specifieke regeling is een beleidsbeslissing die de gemeente neemt in uitoefening van haar recht op zelfbestuur. Sommige gemeenten maken gebruik van hun beslissingsvrijheid uit hoofde van de loterijwet [Or. 4] door een totaalverbod op te leggen, andere – zoals vaker gebeurt – door een selectief verbod op te leggen (zoals de stad Děčín in het onderhavige geval heeft gedaan), terwijl nog andere ervoor kiezen om gokspelen helemaal niet te reguleren.
- [16] Het staat in de eerste plaats aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken om, in het kader van zijn toezicht op de uitoefening van de autonome bevoegdheden door de gemeenten, te controleren of een gemeente binnen de door de grondwettelijke beginselen en het relevante Unierecht (voor zover op het concrete geval van toepassing) toegestane beslissingsvrijheid op het gebied van beleidsvorming blijft.

De wettigheid en de grondwettigheid van een besluit dat een bindende handeling van algemene strekking is, kan ook worden getoetst door de bestuursrechters – zoals in de onderhavige zaak – of door de Ústavní soud (grondwettelijk hof).

- [17] De stad Děčín heeft krachtens § 50, lid 4, van de loterijwet gemeentelijk besluit nr. 3/2013 tot regeling van de exploitatie van weddenschappen, loterijen en andere soortgelijke kansspelen uitgevaardigd. Het besluit voorziet in overeenstemming met de loterijwet in een verbod op de exploitatie van weddenschappen, loterijen en andere soortgelijke kansspelen in de hele stad. Tegelijk zijn in bijlage 1 bij het besluit de precieze adressen in Děčín opgenomen waar de exploitatie van casino's is toegestaan.
- [18] De Nejvyšší správní soud heeft in zijn eerdere rechtspraak geconcludeerd dat het Unierecht inzake de vrijheid van dienstverrichting binnen de Unie niet van toepassing is op het bovengenoemde soort regeling, ook al zijn sommige klanten van de casino's of soortgelijke ondernemingen onderdaan van andere lidstaten van de Unie.

III. Analyse van de prejudiciële vragen

- [19] In casu staat de Nejvyšší správní soud voor de vraag of het Unierecht – in het bijzonder de regels inzake de vrijheid van dienstverrichting binnen de Unie (artikelen 56 e.v. VWEU) – van toepassing is op grond van het enkele feit dat sommige klanten van het casino van verzoekster burgers van andere lidstaten van de Unie zijn.
- [20] Om de hieronder uiteengezette redenen heeft de uitgebreide kamer van de Nejvyšší správní soud het noodzakelijk geacht prejudiciële vragen aan het Hof voor te leggen.
- [21] De door het Unierecht gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting geldt niet alleen voor dienstverrichters, maar ook voor klanten [zie arrest Cowan (186/87, EU:C:1989:47) en latere rechtspraak]. De uitgebreide kamer merkt op dat de kernvraag van het geschil in de onderhavige zaak gaat over eventuele beperkingen van de vrijheid van *klanten* om diensten te ontvangen. Verzoekster is een Tsjechische naamloze vennootschap met statutaire zetel in Tsjechië. Derhalve is geen bezwaar opgeworpen in verband met mogelijke beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting vanuit het oogpunt van de dienstverrichter.
- [22] De uitgebreide kamer erkent dat uit de rechtspraak van het Hof kan worden afgeleid dat de artikelen 56 e.v. VWEU mogelijk van toepassing zijn op de onderhavige zaak. In een lidstaat gevestigde personen die zich naar een andere lidstaat begeven als toerist of in het kader van een studiereis, moeten als dienstontvangers in de zin van artikel 56 VWEU worden beschouwd [Commissie/Spanje (C-211/08, EU:C:2010:340, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak)].

- [23] In het arrest *Berlington Hungary e.a.* (C-98/14, EU:C:2015:386) heeft het Hof eerst opgemerkt dat sommige klanten van de verzoeksters in het hoofdgeding Unieburgers op vakantie in Hongarije waren (punt 25) en heeft het vervolgens verklaard (punt 26): „De diensten die een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter zonder zich te verplaatsen aanbiedt aan een in een andere lidstaat gevestigde ontvanger, vormen een grensoverschrijdende dienstverrichting in de zin van artikel 56 VWEU.” Het Hof verwijst ook naar zijn eerdere rechtspraak [arresten *Alpine Investments* (C-384/93, EU:C:1995:126, punten 21 en 22); *Gambelli e.a.* (C-243/01, EU:C:2003:597, punt 53), en *Commissie/Spanje* (C-211/08, EU:C:2010:340, punt 48)].
- [24] Nationale wetgeving zoals de Tsjechische wetgeving inzake loterijen en weddenschappen – die zonder onderscheid van toepassing is op Tsjechische onderdanen en op onderdanen van andere lidstaten – kan in het algemeen slechts binnen de werkingssfeer van de bepalingen betreffende de in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden vallen voor zover zij van toepassing is op situaties die een verband vertonen [Or. 5] met het handelsverkeer tussen de lidstaten [zie in die zin arresten *Anomar e.a.* (C-6/01, EU:C:2003:446, punt 39), en *Garkalns* (C-470/11, EU:C:2012:505, punt 21)].
- [25] De meeste gevallen waarin het Hof in dit verband arrest heeft gewezen, bevatten een aanzienlijk „grensoverschrijdend” element.
- [26] In de zaak *Alpine Investments* werden diensten met betrekking tot goederentermijncontracten vanuit Nederland telefonisch aangeboden, niet alleen aan klanten in Nederland, maar ook aan klanten in andere lidstaten van de Unie; het aanbieden van deze diensten, ook in andere lidstaten, was op grond van de nationale regeling verboden. Het Hof heeft in dat arrest geoordeeld dat het Unierecht „betrekking heeft op de diensten die een dienstverrichter telefonisch aan in een andere lidstaat gevestigde potentiële ontvangers aanbiedt en die hij verricht zonder de lidstaat waar hij is gevestigd, te verlaten” (punt 22).
- [27] In het arrest *Gambelli* heeft het Hof naar analogie geconcludeerd dat het Unierecht ook betrekking heeft op de diensten die een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter aanbiedt via internet – en dus zonder zijn lidstaat te verlaten – aan in een andere lidstaat gevestigde afnemers (grensoverschrijdende aanbieding van diensten via internet). Elke beperking van deze activiteiten vormt een beperking van het vrij verrichten van diensten door een dergelijke dienstverrichter (punt 54).
- [28] In het arrest *Berlington Hungary* heeft het Hof er weliswaar op gewezen dat sommige klanten van de verzoeksters in het hoofdgeding Unieburgers op vakantie in Hongarije waren (punt 25), maar heeft het ook geoordeeld dat het Unierecht van toepassing is op situaties waarin „niet [kan] worden uitgesloten dat in andere lidstaten dan Hongarije gevestigde exploitanten interesse hadden of hebben om een speelzaal in Hongarije te openen” (punt 27).

- [29] Het is echter duidelijk dat het Hof in zijn rechtspraak over de vrijheid van dienstverrichting nog niet duidelijk heeft aangegeven of het Unierecht, met inbegrip van de artikelen 56 e.v. VWEU, van toepassing is op grond van het enkele feit dat een dienst die in een lidstaat in de eerste plaats ten behoeve van onderdanen van die lidstaat wordt verricht, ook wordt gebruikt of kan worden gebruikt door een groep burgers van een andere lidstaat van de Unie.
- [30] Dit brengt de uitgebreide kamer ertoe de *eerste prejudiciële vraag* voor te leggen. Indien in een zaak voor een nationale rechter wordt aangevoerd dat er sprake is van een mogelijke strijdigheid met de regels van het Unierecht inzake de vrijheid van dienstverrichting, welke partij is dan verplicht het bestaan van een grensoverschrijdend element aan te tonen, waardoor de artikelen 56 e.v. VWEU van toepassing worden, en in hoeverre is zij daartoe verplicht? Is de (typische) bewering van een partij dat burgers van andere lidstaten haar bedrijfsruimten bezoeken of kunnen bezoeken voldoende opdat de bepalingen van het Verdrag van toepassing worden? Of is de betrokken partij verplicht dat feit aan te tonen? En kan een bezoek van één klant uit een andere lidstaat voldoende zijn?
- [31] De uitgebreide kamer merkt op dat zij het niet eens kan zijn met de hypothetische conclusie dat een toevallig bezoek van slechts een enkele burger van een andere lidstaat van de Unie aan bedrijfsruimten waar een bepaalde dienst wordt verricht, er (in theorie) automatisch toe zou leiden dat artikel 56 VWEU van toepassing wordt op alle nationale wetgeving die deze dienstensector in het algemeen op nationaal niveau regelt. Zou dat het geval zijn, dan zou er in Tsjechië waarschijnlijk geen enkele aan nationale regels onderworpen bedrijfsruimte zijn die niet onder artikel 56 VWEU valt. Sterker nog, waarschijnlijk zijn er op dit moment in heel Europa geen bedrijfsruimten – in wezen van om het even welke aard – waarvan de diensten ten minste af en toe door sommige buitenlandse klanten worden gebruikt.
- [32] Met haar *tweede prejudiciële vraag* wenst de uitgebreide kamer voorts te vernemen of overwegingen en beginselen op andere (verwante) gebieden van het Unierecht eventueel relevant zijn voor de beoordeling van de eerste vraag.
- [33] Een denkspoor zou de vraag kunnen betreffen of een de-minimisregel – zoals die op het gebied van mededingingsrecht, overheidssteun of overheidsopdrachten bestaat (de laatste in de vorm van een Uniedrempel voor de omvang/waarde [**Or. 6**] van de opdracht) – ook moet worden ingevoerd in verband met de vrijheid van dienstverrichting. Vormt de intrekking van een vergunning voor de exploitatie van een gokinrichting op slechts één adres in een kleine Tsjechische stad, waardoor een klant uit een andere lidstaat mogelijk niet de betrokken bedrijfsruimte kan bezoeken, werkelijk een bedreiging voor of een beperking van de vrijheid van dienstverrichting en zou dit dus een zaak moeten zijn die van belang is voor het Unierecht en het Hof?
- [34] De uitgebreide kamer voegt daaraan toe dat het ook in zaken die vanuit het oogpunt van het Unierecht mogelijk onder het de-minimisbeginsel vallen,

uiteeraard nog steeds aan de rechterlijke instanties van de lidstaten staat om ervoor te zorgen dat beperkingen van de vrijheid van ondernemerschap en dienstverrichting, zoals in de onderhavige zaak, niet willekeurig en discriminerend zijn. Het nationale recht biedt de nationale rechters daartoe echter voldoende houvast. Bestuursrechters zijn natuurlijk ook bereid om de regels van het Unierecht te beschermen, maar alvorens deze regels kunnen worden toegepast, moet eerst worden vastgesteld dat er sprake is van voldoende aanknopingspunt met de vrijheid van dienstverrichting in de gehele Unie. De uitgebreide kamer ziet geen dergelijke aanknopingspunt in de onderhavige zaak.

- [35] De uitgebreide kamer wil nog een relevante passage aanhalen uit het arrest Keck en Mithouard (C-267/91 en C-268/91, EU:C:1993:905), hoewel zij zich ervan bewust is dat dat arrest betrekking heeft op het vrije verkeer van goederen en niet op dat van diensten. De uitgebreide kamer is van oordeel dat de toepassing van nationale bepalingen die een specifieke dienst op een bepaald grondgebied verbieden of regelen, niet binnen de werkingssfeer van artikel 56 VWEU kan vallen op grond van het enkele feit dat sommige klanten van de dienstverrichter uit een andere lidstaat van de Unie afkomstig zijn, voor zover – uiteraard – deze nationale bepalingen van toepassing zijn op alle relevante entiteiten die op het nationale grondgebied actief zijn. Evenzo moeten entiteiten die hoofdzakelijk diensten verrichten ten behoeve van burgers van andere lidstaten van de Unie enerzijds, en entiteiten die zich richten op binnenlandse klanten anderzijds, door de nationale wetgeving de facto en de jure op dezelfde wijze worden geregeld (zie mutatis mutandis punt 16 van het arrest Keck en Mithouard).
- [36] De uitgebreide kamer is ervan overtuigd dat, wanneer dergelijke (niet-discriminerende) voorwaarden zijn vervuld, de toepassing van regels om gokspelen op gemeentelijk niveau te verbieden of te regelen, zoals in het onderhavige geval, niet binnen de werkingssfeer van de artikelen 56 e.v. VWEU valt. De uitgebreide kamer herinnert eraan dat het de exploitant – een Tsjechische rechtspersoon – in casu slechts in een deel van een stad met ongeveer 50.000 inwoners verboden is kansspelen te exploiteren. De exploitatie van gokspelen is nog steeds toegestaan in een deel van de stad dat expliciet in het gemeentelijk besluit is opgenomen. Niets in de onderhavige zaak wijst erop dat het besluit als bindende handeling van algemene strekking een ander effect, de jure of de facto, zou hebben op entiteiten die hoofdzakelijk diensten verrichten ten behoeve van burgers van andere lidstaten van de Unie (de uitgebreide kamer merkt op dat verzoekster evenmin stelt dat zij *hoofdzakelijk* ten behoeve van buitenlandse klanten diensten verricht).

IV. Conclusie

[37] De Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter, Tsjechië) wendt zich derhalve tot het Hof met een verzoek om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

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

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

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

a) de mogelijke restrictie van de vrijheid van dienstverrichting zowel geografisch als inhoudelijk erg beperkt is (mogelijke toepasselijkheid van een de-minimisuitzondering); [Or. 7]

b) de positie van entiteiten die hoofdzakelijk diensten verrichten ten behoeve van burgers van andere lidstaten van de Unie enerzijds en die van entiteiten die zich richten op binnenlandse klanten anderzijds door de nationale wettelijke regeling de jure of de facto niet op verschillende wijze lijkt te worden geregeld?

[38] [*omissis*] [nationale procedure]

[*omissis*] [nationale procedure]

Brno, 21 maart 2019

[*omissis*] [ondertekening]

[*omissis*]