



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. MAZÁK
van 20 september 2012¹

Gevoegde zaken C-186/11 en C-209/11

**Stanleybet International Ltd (C-186/11), William Hill Organization Ltd, William Hill Plc,
en
Sportingbet Plc (C-209/11)
tegen
Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,
Ypourgos Politismou,
Interveniënte: Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP)**

[verzoek van het Simvoulío tis Epikrateias (Raad van State) (Griekenland) om een prejudiciële beslissing]

„Artikelen 49 VWEU en 56 VWEU — Verlening van exclusief recht voor uitwerking, beheer, organisatie en exploitatie van kansspelen aan een enkele beursgenoteerde onderneming, in de vorm van naamloze vennootschap — Uitbreiding van aanbod — Rechtvaardiging — Doelstellingen om gelegenheden tot spelen te beperken en criminaliteit te bestrijden door controle op in sector actieve exploitanten en kanalisering van kansspelactiviteiten in aldus gecontroleerde circuits — Evenredigheidsbeginsel — Vereiste dat vastgestelde doelstellingen op samenhangende en stelselmatige wijze worden nagestreefd — Toelaatbaarheid en mogelijke voorwaarden voor overgangperiode waarin betrokken nationale regeling indien zij onverenigbaar met het Unierecht blijkt, kan worden gehandhaafd”

I – Inleiding

1. Bij twee aparte verwijzingsbeslissingen van 21 januari 2011 heeft het Simvoulío tis Epikrateias (Raad van State, Griekenland) krachtens artikel 267 VWEU het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU in het kader van een nationale regeling die het exclusieve recht om kansspelen uit te werken, te beheren, te organiseren en te exploiteren, verleent aan een enkele beursgenoteerde onderneming met de rechtsvorm van een naamloze vennootschap.

2. De verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen, aan de ene kant, in zaak C-186/11, Stanleybet International Ltd (hierna: „Stanleybet”), William Hill Organization Ltd en William Hill plc (samen hierna: „William Hill”), en in zaak C-209/11, Sportingbet plc (hierna: „Sportingbet”), en aan de andere kant de Ypourgos Politismou (minister van Cultuur), de Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (minister van Economische Zaken en Financiën) en Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (hierna: „OPAP”), over de stilzwijgende afwijzing door de Griekse autoriteiten van de aanvragen van de voornoemde ondernemingen – verzoeksters in het hoofdgeding – tot verlening van een vergunning voor het beheer, de organisatie en de exploitatie van kansspelen in Griekenland.

¹ — Oorspronkelijke taal: Engels.

II – Nationale regeling

A – Wet nr. 2433/1996 (A' 180)

3. Blijkens de memorie van toelichting bij wet nr. 2433/1996, waarbij het staatsmonopolie is ingesteld in de sector die in het hoofdgeding aan de orde is, is die regeling in de eerste plaats bedoeld om illegale weddenschappen, die „de laatste jaren epidemische proporties hebben aangenomen in [Griekenland]”, te bestrijden, en subsidiair om meer inkomsten ten gunste van de sport te genereren. De memorie van toelichting voegt daaraan toe dat „[h]et [...] noodzakelijk [wordt] geacht om een deelnemingsformulier voor alle vormen van weddenschappen in te voeren [...] met het oog op een meer doeltreffende bestrijding van illegale weddenschappen in [Griekenland], die onder andere als rechtstreeks gevolg hebben dat geld wegvloeit naar het buitenland, omdat de ondernemingen die momenteel in Griekenland illegale kansspelen organiseren, met buitenlandse ondernemingen samenwerken en voor hun rekening ook dergelijke weddenschappen aannemen”.

4. De artikelen 2 en 3 van die wet luiden:

„Artikel 2

1. Bij presidentieel besluit [...] wordt de uitgifte toegestaan van een deelnemingsformulier voor weddenschappen tegen ‚al dan niet vaste notering’ op alle soorten individuele of collectieve sporten en op evenementen die zich lenen tot de organisatie van een weddenschap [...]. [OPAP] beheert het betrokken deelnemingsformulier [...].

2. Wie onrechtmatig weddenschappen organiseert [...] wordt gestraft met een gevangenisstraf [...].

Artikel 3

1. De jaarlijkse kosten van de reclame voor de kansspelen [...] die OPAP organiseert of in de toekomst zal organiseren, worden evenredig verdeeld over OPAP en de andere instanties die deelnemen in de uit de spelen van OPAP voortvloeiende rechten. [...]

5. OPAP heeft het recht zonder enige tegenprestatie tot 10 % van de advertentieruimte in nationale, stedelijke en gemeentelijke stadions en sportzalen te gebruiken voor reclameborden voor haar producten [...].”

B – Presidentieel besluit nr. 228/1999

5. Op grond van artikel 2, lid 1, van wet nr. 2414/1996 is presidentieel besluit nr. 228/1999 uitgevaardigd. In de artikelen 1 en 2 daarvan is bepaald dat de naamloze vennootschap „Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP AE)” wordt opgericht, die als doel heeft in het algemeen belang volgens de regels van de markteconomie zelf of in samenwerking met derden PRO-PO (voetbaltoto) en elk ander kansspel waartoe de raad van bestuur zal besluiten, te organiseren, te exploiteren en te beheren voor rekening van de Griekse Staat in het hele land of in het buitenland. De voornoemde spelen en alle andere in de toekomst nog in te voeren spelen worden uitsluitend beheerd door OPAP voor rekening van de Griekse Staat.

6. OPAP streeft die doelstellingen na door in het hele land agentschappen te vestigen, die op basis van exclusiviteit alle spelen aanbieden en door aan natuurlijke personen of rechtspersonen concessies te verlenen voor de exploitatie van agentschappen waar een of meer van haar spelen worden aangeboden op de telkens door de raad van bestuur vastgestelde voorwaarden.

C – Wet nr. 2843/2000, zoals gewijzigd bij wet nr. 2912/2001, en de statuten van OPAP

7. Artikel 27 van wet nr. 2843/2000, zoals gewijzigd bij artikel 41, lid 2, van wet nr. 2912/2001, bepaalt:

„1. De Staat kan via de Atheense effectenbeurs tot 49 % van het aandelenkapitaal van de naamloze vennootschap ‚Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP AE)’, aan beleggers aanbieden.

2.

- a. Een overeenkomst tussen de Griekse Staat, vertegenwoordigd door de minister van Financiën en de minister van Cultuur, bevoegd voor sport [...], en OPAP, verleent aan OPAP voor twintig (20) jaar het uitsluitende recht voor uitwerking, beheer, organisatie en exploitatie van de thans door haar aangeboden kansspelen, in overeenstemming met de geldende bepalingen, en van de spelen ‚BINGO LOTTO’, ‚KINO’ [...].
- b. Bij door de minister van Financiën en de minister van Cultuur, bevoegd voor sport, goedgekeurd besluit van de raad van bestuur van OPAP wordt voor elk spel van OPAP een reglement inzake organisatie vastgesteld, met regels over de inhoud van de spelen, de algemene organisatie en werking ervan, de financiële voorwaarden van de spelorganisatie en met name de percentages die als winst worden uitgekeerd aan de spelers, de uitkeringspercentages per winnaarscategorie, de inzet per kolom en de commissiepercentages voor de agentschappen.
- c. De in lid 2, sub a, bedoelde overeenkomst regelt de voorwaarden van uitoefening door OPAP en de eventuele verlenging van het in dat lid genoemde recht, de vergoeding voor de concessie van dat recht, de wijze van betaling daarvan en de bijzondere verplichtingen van OPAP, in het bijzonder die betreffende de beginselen van transparantie van de bij de organisatie van de spelen gevolgde procedures en van bescherming van de openbare orde en de spelers [...].

5.

- a. [...]
- b. Bij besluit van de minister van Financiën en de minister van Sport [...] wordt een commissie voor toezicht, afkondiging van winnaars en behandeling van bezwaren ingesteld. [...] Als leden van de commissie worden openbare ambtsdragers en ambtenaren aangesteld.[...]

9.

- a. Wanneer bij wet de exploitatie van een nieuw, niet in lid 2, sub a, genoemd spel wordt toegestaan, wordt [...] een bijzondere commissie ingesteld, om de voorwaarden op te stellen voor de verlening van het recht tot organisatie van het spel aan OPAP en de door OPAP verschuldigde vergoeding vast te stellen [...]. Wanneer OPAP weigert de organisatie van het spel op zich te nemen [...] kan de Staat hiertoe zelf overgaan. Wanneer de organisatie van het spel aan een derde mag worden uitbesteed, kan de vergoeding niet lager zijn dan die welke werd voorgesteld aan OPAP. Elk toekomstig spel met betrekking tot sportevenementen kan uitsluitend worden georganiseerd door OPAP.[...]”

8. Op grond van dat artikel hebben de Griekse Staat en OPAP op 15 december 2000 een overeenkomst ondertekend, waarbij aan OPAP het exclusieve recht voor de uitwerking, het beheer, de organisatie en de exploitatie van kansspelen wordt verleend voor een periode van twintig jaar.

9. De statuten van OPAP bepalen dat de onderneming haar werkzaamheden verricht in het algemeen belang volgens de regels van de markteconomie, onder toezicht staat van de minister van Cultuur, bevoegd voor sport, en dat zij onder meer als doel heeft om verschillende kansspelen te organiseren, te exploiteren en te beheren, reclame voor die kansspelen te maken en ze in het buitenland te exploiteren, alsmede agentschappen op te richten. Op grond van de relevante machtigingsbepalingen zijn voorts zowel het „algemeen reglement betreffende de exploitatie van weddenschappen tegen vaste notering door OPAP” als de verschillende deelreglementen inzake de organisatie van kansspelen waarvan de exploitatie onder de bepalingen van het algemene reglement valt, goedgekeurd.

D – *Wet nr. 3336/2005*

10. Bij artikel 14, lid 1, van wet nr. 3336/2005 is artikel 27, lid 1, van wet nr. 2843/2000 als volgt vervangen:

„De Staat kan via de Atheense effectenbeurs tot 66 % van het aandelenkapitaal van de naamloze vennootschap ‚Organismos Prognostikon Agnon Podosfairou AE’ (OPAP) aan beleggers aanbieden. Het percentage van de staatsdeelneming in het kapitaal van OPAP mag nooit minder bedragen dan 34 %.”

11. Artikel 14 van wet nr. 3336/2005 bepaalt voorts dat de Staat de helft plus één van de leden van de raad van bestuur van OPAP aanstelt voor de duur van het door de Griekse Staat verleende exclusieve recht voor de uitwerking, het beheer, de organisatie en de exploitatie van de in de exclusiviteitsovereenkomst van 15 december 2000 bedoelde kansspelen of van eventuele verlengingen van dat recht en dat die aanstelling gebeurt bij gemeenschappelijk besluit van de minister van Economische Zaken en Financiën en de minister van Cultuur, bevoegd voor sport.

E – *Wet nr. 3429/2005 (A’ 314)*

12. Bij artikel 20 van wet nr. 3429/2005 (A’ 314), die nadien is aangenomen, is het recht van de Staat om de meerderheid van de bestuursleden aan te stellen afgeschaft, omdat het in strijd was met artikel 34, lid 1, tweede alinea, van gecodificeerde wet nr. 2190/1920 betreffende de naamloze vennootschappen (A’ 37), dat bepaalt dat de leden van de raad van bestuur van naamloze vennootschappen enkel door de algemene vergadering kunnen worden gekozen.

III – Feiten, procesverloop voor de verwijzende rechter en prejudiciële vragen

13. De ondernemingen Stanleybet, William Hill en Sportingbet zijn gevestigd in het Verenigd Koninkrijk, waar zij krachtens het toepasselijk Engels recht beschikken over een vergunning om kansspelen te organiseren en exploiteren.

14. Met het oog op een uitbreiding van hun bedrijfsactiviteiten naar Griekenland, hebben Stanleybet, bij aanvraag van 30 juni 2004, William Hill, bij aanvraag van 12 april 2007, en Sportingbet, bij aanvraag van 4 oktober 2006, de bevoegde Griekse autoriteiten verzocht om hun overeenkomstig de verdragsbepalingen inzake de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting een toelating of vergunning te verlenen om in Griekenland kansspeldiensten aan te bieden, zoals het verwerken, beheren, organiseren en exploiteren van weddenschappen tegen al dan niet vaste notering op sportieve en niet-sportieve evenementen via een netwerk van agentschappen en het internet.

15. Nadat de Griekse autoriteiten die aanvragen stilzwijgend hadden afgewezen door in geen van de gevallen binnen de termijn van drie maanden te antwoorden, hebben Stanleybet, William Hill en Sportingbet bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tot nietigverklaring van die stilzwijgende afwijzingen.

16. Blijkens de verwijzingsbeslissing zijn die aanvragen bij de Griekse autoriteiten afgewezen op grond dat onder wet nr. 2433/1996 en wet nr. 2843/2000 en de overeenkomst van 15 december 2000 tussen de Griekse Staat en OPAP, zoals hoger uiteengezet, OPAP tot 2020 als enige kansspelen mag beheren, organiseren en exploiteren in Griekenland.

17. OPAP, interveniënte in het hoofdgeding, startte haar werkzaamheden in 1999 in de vorm van een naamloze vennootschap met de Staat als enige aandeelhouder. Op grond van artikel 27 van wet nr. 2843/2000 werd zij later genoteerd op de beurs te Athene, met dien verstande dat de Staat een absolute meerderheid (51 %) van de aandelen in handen hield.

18. Ingevolge de inwerkingtreding van wet nr. 3336/2005 werd de Staat een minderheidsaandeelhouder (34 %), maar stelde hij nog steeds de meerderheid van de bestuursleden van OPAP aan. Bij artikel 20 van wet nr. 3429/2005 werd dit recht van de Staat om de meerderheid van de bestuursleden aan te stellen, afgeschaft.

19. De Staat blijft wel toezicht uitoefenen op OPAP, in het bijzonder via de goedkeuring van de reglementen betreffende haar activiteiten en de controle van de organisatieprocedures van de spelen.

20. De verwijzende rechter merkt op dat OPAP haar werkzaamheden naar het buitenland heeft uitgebreid. Zoals de Commissie van de Europese Gemeenschappen immers heeft uiteengezet in haar aan de Helleense Republiek gerichte met redenen omkleed advies van 28 februari 2008, had OPAP op 31 maart 2005 reeds 206 agentschappen opgericht op Cyprus krachtens een overeenkomst ter zake tussen Griekenland en Cyprus. OPAP richtte in 2003 de vennootschap „OPAP Kyprou Ltd” op en in 2004 de vennootschap „OPAP International Ltd”, houdt sinds 2003 90 % van de aandelen van de vennootschap „OPAP Glory Ltd” en 20 % van de vennootschap „Glory Technology Ltd”, en richtte in 2004 in Griekenland de vennootschap „OPAP Parochis Ypiresion AE” op.

21. Wat betreft de eerste vraag leidt de verwijzende rechter uit de rechtspraak van het Hof af dat er twee beleidsdoelstellingen zijn waarin nationale maatregelen die de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting in de kansspelsector beperken hun rechtvaardiging kunnen vinden, te weten (i) de vermindering van het kansspelaanbod, en (ii) de bestrijding van de daaraan verbonden criminaliteit door controle op de in die sector actieve ondernemingen teneinde te verzekeren dat de bewuste activiteiten slechts worden uitgeoefend in gecontroleerde circuits.

22. Met betrekking tot de eerste doelstelling is de verwijzende rechter van oordeel dat het verlenen van een exclusief recht voor de organisatie van kansspelen aan een naamloze vennootschap als OPAP geen geschikte maatregel is om het kansspelaanbod op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken.

23. OPAP is weliswaar een openbare onderneming waarvan de inkomsten – na aftrek van bedrijfskosten en uitgekeerde winsten – naar de Staat vloeien, maar zij verricht haar werkzaamheden volgens de regels van de markteconomie, geniet vrijstellingen bij het adverteren van haar spelen op televisie, mag zonder tegenprestatie 10 % van de advertentieruimte in de nationale en gemeentelijke stadions gebruiken en is beursgenoteerd, waarbij is bepaald dat 66 % van haar aandelenkapitaal aan beleggers kan worden aangeboden. Voorts kunnen spelers onbeperkt aan kansspelen deelnemen, aangezien slechts grenzen zijn gesteld per afzonderlijk deelnemingsformulier en niet per speler.

24. Tegen die achtergrond heeft de meerderheid van de leden van de verwijzende rechterlijke instantie geoordeeld dat de daadwerkelijke vermindering van het aanbod en de beperking van de betrokken activiteiten niet op een samenhangende en stelselmatige wijze worden nagestreefd, zodat de nationale regeling niet kan worden aangemerkt als geschikt om die doelstelling te verwezenlijken.

25. Volgens de verwijzende rechterlijke instantie verdedigde een minderheid van haar leden (hoewel dit niet afdoet aan het meerderheidsoordeel) de opvatting dat de beperking van de betreffende activiteiten niet het doel is van de betrokken regeling. Of de regeling verenigbaar is met het Unierecht moet veeleer worden beoordeeld op grond van de enige doelstelling ervan, namelijk het beheersen van criminele activiteiten door middel van een beleid dat is gericht op gecontroleerde expansie van kansspeldiensten.

26. Wat de doelstelling van bestrijding van aan kansspelen verbonden criminaliteit en de tweede prejudiciële vraag betreft, is de verwijzende rechter van oordeel dat indien het verleende exclusieve recht niet leidt tot een vermindering van het kansspelaanbod maar, integendeel, tot een toename, die toename niet meer mag bedragen dan nodig is om die doelstelling te verwezenlijken. Volgens de meerderheid van de leden van de verwijzende rechterlijke instantie kan de verlening van een dergelijk exclusief recht aan een organisatie met de kenmerken en werking van OPAP niet worden beschouwd als een gecontroleerde expansie, terwijl de minderheid van oordeel was dat de activiteiten van OPAP, met name op grond van de kansspelwetgeving, gecontroleerd zijn met de bedoeling illegale weddenschappen te doen verdwijnen.

27. De verwijzende rechterlijke instantie is het er evenwel over eens dat wanneer – in afwijking van de meerderheidsopvatting – zou worden aanvaard dat de verlening van het betrokken exclusieve recht aan OPAP toch een gecontroleerde expansie uitmaakt, deze verlening niet verder mag gaan dan noodzakelijk is ter verwezenlijking van het doel van bestrijding van de criminaliteit.

28. De derde prejudiciële vraag peilt naar een oplossing voor het probleem van het juridische vacuüm dat zou ontstaan indien de betrokken Griekse regeling strijdig wordt bevonden met het Unierecht.

29. Tegen deze achtergrond en omdat het twijfelt aan de verenigbaarheid van de betrokken Griekse regeling met de vereisten van het Unierecht, heeft het Simvoulío tis Epikrateias besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof om een beslissing te verzoeken over de volgende vragen, die identiek zijn in beide zaken:

- „1) Verzetten de artikelen 43 EG en 49 EG [thans artikelen 49 VWEU en 56 VWEU] zich tegen een nationale regeling die, ter beperking van het kansspelaanbod, het exclusieve recht voor de uitwerking, het beheer, de organisatie en de exploitatie van kansspelen verleent aan een enkele onderneming met de rechtsvorm van een naamloze vennootschap en die beursgenoteerd is, wanneer deze onderneming bovendien reclame maakt voor de door haar georganiseerde kansspelen en haar activiteiten uitbreidt naar het buitenland, de spelers onbelemmerd deelnemen en de maximaal toegestane inzet en winst zijn bepaald per deelnemingsformulier en niet per speler?
- 2) Zo niet, is een nationale regeling die enkel is gericht op de bestrijding van criminaliteit door de uitoefening van controle op de in de betrokken sector actieve ondernemingen om te verzekeren dat de betrokken activiteiten enkel worden uitgeoefend binnen gecontroleerde circuits, en daartoe het exclusieve recht voor de uitwerking, het beheer, de organisatie en de exploitatie van kansspelen verleent aan een enkele onderneming, ook dan verenigbaar met de artikelen 43 EG en 49 EG wanneer deze verlening een ongebreidelde uitbreiding van het aanbod daarvan tot gevolg heeft? Of dient, teneinde de betrokken beperking als geschikt ter verwezenlijking van het doel van bestrijding van de criminaliteit te kunnen beschouwen, de uitbreiding van het aanbod in ieder geval gecontroleerd te zijn, zodat zij binnen de grenzen blijft van hetgeen ter bereiking van dat doel noodzakelijk is? Indien de uitbreiding van het aanbod hoe dan ook gecontroleerd dient te worden, kan dan sprake zijn van een gecontroleerde uitbreiding wanneer een exclusief recht in de betrokken sector wordt verleend aan een lichaam met de in de eerste prejudiciële vraag vermelde kenmerken? En ten slotte, indien de verlening van het genoemde exclusieve recht geacht wordt te leiden tot een gecontroleerde uitbreiding van het kansspelaanbod, gaat de

verlening ervan aan een enkele onderneming dan verder dan noodzakelijk is, in die zin dat hetzelfde doel eveneens kan worden bereikt door dat recht aan meer dan één onderneming te verlenen?

- 3) Indien het antwoord op de twee voorgaande prejudiciële vragen zou luiden dat het door de onderhavige litigieuze nationale bepalingen verleende exclusieve recht voor de uitwerking, het beheer, de organisatie en de exploitatie van kansspelen niet verenigbaar is met de artikelen 43 EG en 49 EG: a) is het dan in het licht van de genoemde verdragsbepalingen aanvaardbaar dat de nationale autoriteiten gedurende een overgangperiode die noodzakelijk is om met het Verdrag verenigbare regels vast te stellen, niet beslissen op aanvragen voor de uitoefening van de activiteiten in kwestie die worden ingediend door rechtmatig in andere lidstaten gevestigde personen? b) Zo ja, op grond van welke criteria wordt dan de duur van deze overgangperiode vastgesteld? c) Indien geen overgangperiode is toegestaan, op grond van welke criteria moeten de desbetreffende aanvragen dan door de nationale autoriteiten worden beoordeeld?”

IV – Voeging

30. Wegens de onderlinge verknochtheid van de zaken C-186/11 en C-209/11, heeft de president van het Hof de twee zaken bij beschikking van 22 juni 2011 gevoegd, zowel voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling als voor het arrest.

V – Beoordeling

A – Eerste en tweede prejudiciële vraag, betreffende de verenigbaarheid van het aan OPAP verleende monopolie met de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU

31. Met zijn eerste en zijn tweede vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die het exclusieve recht voor de uitwerking, het beheer, de organisatie en de exploitatie verleent aan een enkele onderneming zoals OPAP, die de vorm heeft van een naamloze vennootschap, beursgenoteerd is, reclame maakt voor de door haar georganiseerde kansspelen en het aanbod daarvan uitbreidt. In het bijzonder wenst hij te vernemen in hoeverre de door dat monopolie opgelegde beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging hun rechtvaardiging kunnen vinden in de doelstelling om het kansspelaanbod te beperken (zoals bedoeld in de eerste prejudiciële vraag) of de doelstelling om aan kansspelen verbonden criminaliteit te bestrijden (zoals bedoeld in de tweede prejudiciële vraag).

1. Voornaamste argumenten van de partijen

32. Met betrekking tot de onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door OPAP, Stanleybet, William Hill, de Griekse, de Belgische en de Poolse regering en de Commissie. Behalve deze partijen waren Sportingbet en de Portugese regering op de terechtzitting van 13 juni 2012 vertegenwoordigd.

33. Stanleybet, William Hill, Sportingbet en de Commissie zijn in wezen van mening dat een monopolie zoals verleend aan OPAP in Griekenland, met de door de verwijzende rechter beschreven kenmerken, in strijd is met de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU.

34. OPAP en de Belgische, de Griekse en de Portugese regering daarentegen voeren aan dat een regeling zoals aan de orde in het hoofdgeding moet worden geacht in overeenstemming te zijn met die artikelen. Volgens hen zijn de beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging die de verlening van exclusieve rechten aan OPAP kan veroorzaken, gerechtvaardigd in het licht van de rechtspraak van het Hof inzake kansspelen.

2. Beoordeling

35. Vooraf zij eraan herinnerd dat overeenkomstig de duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof in het kader van de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU, het uitsluitend tot de bevoegdheid van de nationale rechter behoort om de feiten van het hoofdgeding te beoordelen en de regels van Unierecht, zoals uitgelegd door het Hof, toe te passen bij de uiteindelijke beoordeling van de betreffende zaak.² Bijgevolg staat het niet aan het Hof om, indien de verwijzende rechter twijfels heeft over de doelstellingen die de betrokken regeling in feite nastreeft of over het niveau van de controle die de staat uitoefent over de activiteiten van OPAP en de uitbreiding daarvan, zijn eigen beoordeling daarvan in de plaats stellen van die van de verwijzende rechter, ook al bestaan over deze punten binnen de verwijzende rechterlijke instantie verschillende opvattingen.³

36. Dat neemt niet weg dat er thans voldoende rechtspraak van het Hof inzake kansspelen is die criteria aanreikt waaraan de prejudiciële vragen in de onderhavige zaken moeten worden getoetst.

37. In de eerste plaats wordt in de onderhavige zaken in dat verband niet betwist dat de verlening onder de betrokken nationale regeling aan OPAP van het exclusieve recht om kansspelen te organiseren, te beheren en te exploiteren zowel de vrijheid van dienstverrichting als de vrijheid van vestiging zoals neergelegd in artikel 56 VWEU, respectievelijk 49 VWEU, beperkt, aangezien zij in een andere lidstaat gevestigde exploitanten zoals Stanleybet, William Hill en Sportingbet, verbiedt om kansspelen aan te bieden op het Griekse grondgebied en met het oog daarop daar agentschappen, filialen of dochterondernemingen op te richten.

38. Nagegaan moet dus worden of die beperkingen kunnen worden aanvaard op grond van de in het VWEU uitdrukkelijk genoemde uitzonderingen of overeenkomstig de rechtspraak van het Hof hun rechtvaardiging kunnen vinden in dwingende redenen van algemeen belang.⁴

39. Wat de mogelijke rechtvaardigingsgronden betreft, heeft het Hof vastgesteld dat de doelstellingen die door de nationale wettelijke regelingen inzake kansspelen en weddenschappen worden nagestreefd, in hun geheel beschouwd, meestal verband houden met de bescherming van de afnemers van deze diensten en meer in het algemeen van de consument, en met de bescherming van de maatschappelijke orde. Het Hof heeft tevens geoordeeld dat dergelijke doelstellingen behoren tot de dwingende redenen van algemeen belang die belemmeringen van de vrijheid van dienstverrichting kunnen rechtvaardigen.⁵

2 — Zie in die zin bijvoorbeeld arresten van 25 februari 2003, IKA (C-326/00, Jurispr. blz. I-1703, punt 27); 7 juni 2007, Van der Weerd e.a. (C-222/05-C-225/05, Jurispr. blz. I-4233, punten 22 en 23); 15 november 2007, International Mail Spain (C-162/06, Jurispr. blz. I-9911, punt 24), en 8 september 2010, Winner Wetten (C-409/06, Jurispr. blz. I-8015, punt 49);

3 — Zie in die zin bijvoorbeeld arresten van 15 september 2011, Dickinger en Ömer (C-347/09, Jurispr. blz. I-8185, punten 50 en 51), en 3 juni 2010, Sporting Exchange (C-203/08, Jurispr. blz. I-4695, punt 29).

4 — Zie onder meer arrest van 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International (C-42/07, Jurispr. blz. I-7633, punt 55).

5 — Arrest van 8 september 2010, Stoß e.a. (C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 en C-410/07, Jurispr. blz. I-8069, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40. Voorts is het vaste rechtspraak van het Hof dat de bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard, alsmede de aan kansspelen en weddenschappen verbonden negatieve morele en financiële gevolgen voor het individu en de samenleving kunnen rechtvaardigen dat de nationale autoriteiten over een voldoende ruime beoordelingsmarge beschikken om volgens hun eigen waardenschaal te bepalen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde.⁶

41. De lidstaten zijn derhalve in beginsel vrij om hun beleidsdoelstellingen op het gebied van kansspelen en weddenschappen te bepalen en om in voorkomend geval het gewenste beschermingsniveau nauwkeurig te bepalen.⁷

42. In dat verband kan een lidstaat volgens de rechtspraak van het Hof op goede gronden van mening zijn dat alleen de invoering van een monopolie een doeltreffend middel is om de doelstelling van bescherming tegen de volgens hem aan de kansspelsector verbonden risico's na te streven.⁸

43. Het is juist dat de doelstellingen waarin de betrokken beperkingen – meer bepaald de verlening van een monopolie voor het aanbieden van kansspeldiensten aan OPAP – volgens de verwijzende rechter in de onderhavige zaak hun rechtvaardiging kunnen vinden, te weten de beperking van de gelegenheden tot spelen en de bestrijding van criminaliteit door controle op de in deze sector actieve exploitanten en door kanalisering van de kansspelactiviteiten in aldus gecontroleerde circuits, door de rechtspraak worden aanvaard als rechtvaardigingsgronden voor beperkingen van de fundamentele vrijheden in de kansspelsector.⁹

44. Aangezien de verwijzingsbeslissing op dit punt niet eenduidig is, zij opgemerkt dat het aan de verwijzende rechter staat te bepalen welke van die twee doelstellingen de betrokken Griekse regeling daadwerkelijk nastreeft.¹⁰

45. De voornoemde beoordelingsmarge waarover de lidstaten ten aanzien van de kansspelsector beschikken, neemt niet weg dat de beperkende maatregelen die zij opleggen in elk geval moeten voldoen aan de voorwaarden die met betrekking tot de evenredigheid ervan in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd, hetgeen uiteindelijk ook de nationale rechter dient te beoordelen.¹¹

46. Het staat dus aan die rechter om na te gaan of de betrokken beperking geschikt is om de door die regeling nagestreefde doelstelling of doelstellingen op het gewenste beschermingsniveau te verwezenlijken en of zij niet verder gaat dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is.¹²

47. In deze context zij er in het bijzonder aan herinnerd dat een nationale regeling slechts geschikt is om de aangevoerde doelstelling te verwezenlijken, wanneer zij daadwerkelijk ertoe strekt dat doel op samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken.¹³

6 — Zie onder meer arresten Dickinger en Ömer (aangehaald in voetnoot 3, punt 45), en Stoß e.a. (aangehaald in voetnoot 5, punt 76).

7 — Zie in die zin arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International (aangehaald in voetnoot 4, punt 59).

8 — Zie in die zin arrest van 30 juni 2011, Zeturf (C-212/08, Jurispr. blz. I-5633, punt 41), en arrest Stoß e.a. (aangehaald in voetnoot 5, punten 81 en 83).

9 — Zie arresten van 16 februari 2012, Costa en Cifone (C-72/10 en C-77/10, punt 61), en 6 maart 2007, Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 en C-360/04, Jurispr. blz. I-1891, punten 46 en 52).

10 — Zie in die zin arresten Dickinger en Ömer (aangehaald in voetnoot 3, punt 51), en Sporting Exchange (aangehaald in voetnoot 3, punt 29).

11 — Zie arresten Zeturf (aangehaald in voetnoot 8, punt 43), en Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International (aangehaald in voetnoot 4, punten 59 en 60).

12 — Zie in die zin bijvoorbeeld arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International (aangehaald in voetnoot 4, punt 60).

13 — In die zin in het bijzonder arresten Costa en Cifone (aangehaald in voetnoot 9, punt 63), en Placanica e.a. (aangehaald in voetnoot 9, punten 48 en 53).

48. In de eerste plaats, met betrekking tot de doelstelling van beperking van de gelegenheden tot spelen, moet de verwijzende rechter dus nagaan, onder andere gelet op de concrete wijze waarop de beperkende regeling wordt toegepast, of de regeling daadwerkelijk ertoe strekt de gelegenheden tot spelen te verminderen en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken.¹⁴

49. De verwijzende rechterlijke instantie heeft echter aangegeven dat de meerderheid van haar leden van oordeel is dat het monopolie in Griekenland ten gunste van OPAP en de manier waarop OPAP in de praktijk functioneert, niet kunnen worden geacht de verwezenlijking van die doelstelling na te streven.

50. Blijkens de tweede prejudiciële vraag in het bijzonder en de bij het Hof ingediende opmerkingen, lijkt OPAP veeleer een expansionistisch commercieel beleid te voeren en het aan haar verleende exclusieve recht lijkt te resulteren in een toename van het kansspel aanbod.

51. Die omstandigheden, die tot de beoordelingsbevoegdheid van de nationale rechter behoren, zijn volgens mij kennelijk onverenigbaar met de aangevoerde doelstelling van vermindering van de gelegenheden tot spelen in Griekenland.

52. Dienaangaande sluiten de verschillende door de verwijzende rechter aangehaalde kenmerken van het regelgevingskader van OPAP en van de wijze waarop deze in de praktijk functioneert – te weten de omstandigheid dat zij de vorm van een naamloze vennootschap heeft en beursgenoteerd is, bepaalde rechten en voorrechten geniet met betrekking tot de reclame voor haar kansspelen, haar activiteiten in het buitenland ontplooit en het gegeven dat de maximuminzet en -winst zijn vastgesteld per deelnemingsformulier en niet per speler – op zich genomen weliswaar niet automatisch uit dat de betrokken nationale regeling ertoe strekt, door de invoering van een monopolie, de gelegenheden tot spelen te verminderen en de activiteiten op dit gebied te beperken, maar die kenmerken moeten samen worden onderzocht en beoordeeld teneinde vast te stellen of de beperkende regeling die doelstelling daadwerkelijk op samenhangende wijze nastreeft.

53. Uit die kenmerken kan de verwijzende rechter volgens mij op goede gronden afleiden dat de betrokken Griekse regeling er niet daadwerkelijk toe strekt de gelegenheden tot spelen te verminderen en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken.

54. In de tweede plaats, wat betreft de doelstelling om de exploitatie van kansspelactiviteiten voor criminele en frauduleuze doeleinden te voorkomen door deze te kanaliseren in een gecontroleerd circuit, heeft het Hof herhaaldelijk gesteld dat in die optiek een beleid dat is gericht op een gecontroleerde expansie van de kansspelactiviteiten in logisch verband kan staan met de doelstelling om deze te kanaliseren in gecontroleerde circuits door spelers van clandestiene spelen en weddenschappen, die als zodanig verboden zijn, aan te trekken tot toegestane en gereguleerde activiteiten.¹⁵

55. Om ervoor te zorgen dat de kansspelactiviteiten in gecontroleerde circuits worden gekanaliseerd, moeten vergunde exploitanten of, in voorkomend geval, de houder van een openbaar monopolie, een betrouwbaar, maar tegelijkertijd aantrekkelijk, alternatief bieden voor de niet-gereguleerde activiteiten, hetgeen op zich een aanbod van een breed scala aan spelen, reclame van een bepaalde omvang en gebruikmaking van nieuwe distributietechnieken kan impliceren.¹⁶

14 — Zie in het bijzonder arresten Dickinger en Ömer (aangehaald in voetnoot 3, punt 56), en Stoß e.a. (aangehaald in voetnoot 5, punt 98).

15 — Zie arresten Dickinger en Ömer (aangehaald in voetnoot 3, punt 63); Stoß e.a. (aangehaald in voetnoot 5, punten 101 en 102), en Placanica e.a. (aangehaald in voetnoot 9, punt 55).

16 — Zie arresten Dickinger en Ömer (aangehaald in voetnoot 3, punt 64), en Placanica e.a. (aangehaald in voetnoot 9, punt 55).

56. In dat verband staat het volgens vaste rechtspraak eveneens aan de nationale rechter om, gelet op de omstandigheden van het geding dat bij hem aanhangig is, te beoordelen of een dynamisch of expansief beleid van de monopoliehouder – in het bijzonder rekening houdend met de omvang van de reclame en het lanceren van nieuwe spelen – past binnen het kader van een beleid dat gericht is op een gecontroleerde expansie in de kansspelsector en daadwerkelijk strekt tot kanalisering van de speellust naar gecontroleerde activiteiten.¹⁷

57. Wat betreft de door de verwijzende rechter in dit verband geuite twijfels zij in de eerste plaats opgemerkt dat een beleid dat is gericht op de expansie van kansspelen slechts samenhangend kan worden geacht voor zover de aan kansspelen verbonden criminele en frauduleuze activiteiten in Griekenland daadwerkelijk een probleem van enige omvang vormen dat kan worden ondervangen door uitbreiding van de toegestane en gereguleerde activiteiten.¹⁸

58. In de tweede plaats zij herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof dat de vaststelling van een zo beperkende maatregel als de invoering van een monopolie, zoals dat verleend aan OPAP, gepaard moet gaan met een passend regelgevingskader dat kan verzekeren dat de houder van het betrokken monopolie het aldus vastgestelde doel daadwerkelijk op samenhangende en stelselmatige wijze zal kunnen nastreven door middel van een aanbod dat kwantitatief is afgestemd op en kwalitatief is samengesteld op basis van dit doel en aan een strikte controle door de overheid is onderworpen.¹⁹

59. Uit de strikte evenredigheidsvereisten voor het betrokken monopolie vloeit voort dat een expansiebeleid van de monopoliehouder, dat onder andere wordt gekenmerkt door een uitbreiding van het kansspelaanbod en door reclame voor die spelen, gematigd moet blijven en strikt beperkt tot wat nodig is om de consument te leiden in de richting van de toegestane kansspelcircuits en voorts dat het kansspelaanbod strikt moet worden gecontroleerd.

60. Volgens mij blijkt uit de door de verwijzende rechter verstrekte informatie en de opmerkingen van de partijen dat, hoewel de uiteindelijke beoordeling ter zake aan de verwijzende rechter toekomt, de activiteiten van OPAP niet onderworpen zijn aan een strikte controle door de overheid en evenmin doeltreffend worden beperkt door het voor OPAP geldende regelgevingskader.

61. Meer bepaald, voor zover de verlening van exclusieve rechten in de kansspelsector aan OPAP een toename van het kansspelaanbod veroorzaakt die verder gaat dan noodzakelijk is om de doelstelling van criminaliteitsbestrijding door kanalisering van de vraag te verwezenlijken en zelfs leidt tot een ongebreidelde uitbreiding van dat aanbod, kan de verwijzende rechterlijke instantie, zoals zij heeft gedaan in de meerderheidsopvatting in de verwijzingsbeslissing, op goede gronden oordelen dat het betrokken monopolie niet gericht is op een gecontroleerde expansie in de zin van voornoemde rechtspraak van het Hof.

62. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging op de eerste en de tweede prejudiciële vraag te antwoorden dat de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat een nationale regeling die het exclusieve recht voor de uitwerking, het beheer, de organisatie en de exploitatie van kansspelen verleent aan een enkele onderneming die de vorm heeft van een naamloze vennootschap en beursgenoteerd is, gerechtvaardigd kan zijn voor zover die regeling werkelijk de doelstelling nastreeft om het kansspelaanbod te verminderen of de doelstelling om aan kansspelen verbonden criminaliteit te bestrijden door spelers te kanaliseren in gecontroleerde circuits, en er daadwerkelijk toe strekt die doelstellingen op een samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken. Het staat aan de nationale rechter na te gaan welke doelstelling de betrokken

17 — Zie bijvoorbeeld arrest Zeturf (aangehaald in voetnoot 8, punt 69), en arrest van 3 juni 2010, Ladbrokes Betting & Gaming en Ladbrokes International (C-258/08, Jurispr. blz. I-4757, punt 37).

18 — Zie in die zin arresten Dickinger en Ömer (aangehaald in voetnoot 3, punten 66 en 67), en Ladbrokes Betting & Gaming en Ladbrokes International (aangehaald in voetnoot 17, punten 29 en 30).

19 — Zie arresten Zeturf (aangehaald in voetnoot 8, punt 58), en Stoß e.a. (aangehaald in voetnoot 5, punt 83).

ationale regeling werkelijk nastreeft en of zij daadwerkelijk ertoe strekt die doelstelling op een samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken. Meer bepaald, wanneer de nationale rechter vaststelt dat het werkelijke doel van de betrokken nationale regeling de beperking van het kansspelaanbod in Griekenland is, kan hij niet oordelen dat die regeling er daadwerkelijk toe strekt die doelstelling op een samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken indien blijkt dat de monopoliehouder in werkelijkheid een expansiebeleid voert en dat het aan hem verleende exclusieve recht veeleer tot een toename dan een vermindering van het kansspelaanbod leidt. Indien daarentegen volgens de nationale rechter de bestrijding van aan kansspelen verbonden criminaliteit door de kanalisering van spelers in toegestane en gereguleerde circuits de enige doelstelling van de betrokken nationale regeling is, kan een expansiebeleid van de monopoliehouder dat onder andere wordt gekenmerkt door de uitbreiding van het kansspelaanbod en door reclame voor die spelen, enkel samenhangend worden geacht indien de aan kansspelen verbonden criminele en frauduleuze activiteiten in Griekenland daadwerkelijk een probleem van enige omvang vormen dat kan worden ondervangen door uitbreiding van de toegestane en gereguleerde activiteiten. Bovendien moeten in de eerste plaats de uitbreiding van het kansspelaanbod en de reclame voor die spelen gematigd blijven en strikt beperkt tot wat nodig is om de consument te leiden in de richting van de gecontroleerde kansspelcircuits en moet in de tweede plaats het kansspelaanbod van de monopoliehouder strikt worden gecontroleerd door de overheid.

B – Derde prejudiciële vraag, betreffende de gevolgen die de nationale autoriteiten moeten verbinden aan een vaststelling van de onverenigbaarheid van de betrokken nationale bepalingen met de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU

63. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen wat de gevolgen zijn indien wordt vastgesteld dat de betrokken Griekse regeling onverenigbaar is met de verdragsbepalingen inzake de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging. In dat verband wenst hij in het bijzonder te vernemen of nationale autoriteiten zich tijdens een overgangsperiode mogen onthouden van het nemen van beslissingen over de vergunningaanvragen in de kansspelsector.

1. Voornaamste argumenten van de partijen

64. OPAP en de Griekse, de Poolse en de Belgische regering beantwoorden de derde prejudiciële vraag in wezen – afgezien van de details – alle in die zin dat indien de betrokken Griekse regeling onverenigbaar is met het Unierecht, een overgangsperiode moet worden toegestaan in afwachting van nieuwe wetgeving die in overeenstemming is met de vereisten van de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging. Volgens die partijen bieden het Unierecht of het nationale recht bij uitblijven van een aangepaste nieuwe regeling geen of een onvoldoende juridische grondslag om te beslissen over de betrokken aanvragen.

65. Stanleybet, William Hill, Sportingbet en de Commissie daarentegen betogen dat tegen de achtergrond van de rechtstreekse werking en de voorrang van de bepalingen inzake fundamentele vrijheden en in het bijzonder het arrest *Winner Wetten*²⁰ van het Hof, geen ruimte bestaat voor een in de derde prejudiciële vraag bedoelde overgangsperiode, waarin de betrokken nationale regeling van toepassing blijft. Die partijen voeren in wezen aan dat de nationale autoriteiten de aanvragen voor toelating om activiteiten te ontplooiën in de kansspelsector moeten behandelen per geval en/of aan de hand van de vereisten die rechtstreeks voortvloeien uit het Unierecht of, naar analogie, uit het resterende nationale regelgevingskader.

²⁰ — Aangehaald in voetnoot 2.

2. Beoordeling

66. In het arrest *Winner Wetten*²¹ heeft de Grote kamer van het Hof op grond van een analyse van de rechtspraak van het Hof inzake de voorrang en rechtstreekse toepassing van het Unierecht²² (in het bijzonder de arresten *Simmenthal*²³ en *Factortame e.a.*²⁴) reeds geoordeeld dat een nationale regeling inzake een openbaar monopolie op sportwedenschappen die volgens de vaststellingen van een nationale rechterlijke instantie beperkingen bevat die onverenigbaar zijn met de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting omdat zij niet bijdragen aan een samenhangende en stelselmatige beperking van wedenschappen, niet gedurende een overgangperiode verder mag worden toegepast.²⁵

67. In dat verband heeft het Hof verduidelijkt dat zijn rechtspraak over de handhaving van een nietig of ongeldig verklaarde Uniehandeling ter voorkoming van het ontstaan van een rechtsvacuüm, naar analogie mag worden toegepast en uitzonderlijk kan leiden tot een tijdelijke opschorting van het effect van een rechtstreeks toepasselijke regel van het Unierecht op het daarmee strijdige nationale recht. In de zaak *Winner Wetten* werd een dergelijke opschorting echter onmogelijk geacht wegens het ontbreken van dwingende overwegingen van rechtszekerheid die een opschorting in de zin van die rechtspraak konden rechtvaardigen.²⁶

68. Volgens de verwijzende rechter in die zaak droeg de in die zaak aan de orde zijnde beperkende regeling niet daadwerkelijk bij tot de samenhangende en stelselmatige beperking van de wedactiviteiten, zodat op grond van eerdere rechtspraak van het Hof moest worden geoordeeld dat een dergelijke regeling de artikelen 43 EG en 49 EG (thans artikelen 49 VWEU en 56 VWEU) schond.

69. Aangezien de omstandigheden van de onderhavige zaak niet wezenlijk lijken te verschillen van die in *Winner Wetten*, kan niet worden geconcludeerd dat, indien de verwijzende rechter vaststelt dat de betrokken beperkende regeling in strijd is met de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU op grond van de in de rechtspraak van het Hof ontwikkelde criteria inzake een samenhangende en stelselmatige beperking, de nationale regeling in casu van toepassing blijft tijdens een overgangperiode.

70. Het recentere arrest *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne*²⁷ van het Hof doet niet af aan deze conclusie. In die zaak, die betrekking had op een besluit dat was aangenomen zonder dat de verplichte milieubeoordeling was verricht als bedoeld in richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's²⁸, heeft het Hof geoordeeld dat de verwijzende rechter gelet op het bestaan van een dwingende overweging van bescherming van het milieu, onder bepaalde voorwaarden bij uitzondering een nationaal voorschrift mag toepassen op grond waarvan hij bepaalde gevolgen van een nietig verklaarde nationale handeling kan handhaven.²⁹

71. Uit de beoordeling van het Hof in die zaak blijkt echter duidelijk dat de toelating om de met het Unierecht strijdige maatregel te handhaven, strikt uitzonderlijk is en onderworpen is aan zeer specifieke, in dat arrest gepreciseerde voorwaarden, die duidelijk niet van toepassing zijn op de omstandigheden van de onderhavige zaak.³⁰

21 — Aangehaald in voetnoot 2.

22 — Zie arrest *Winner Wetten* (aangehaald in voetnoot 2, in het bijzonder punten 53-61).

23 — Arrest van 9 maart 1978 (106/77, Jurispr. blz. 629).

24 — Arrest van 19 juni 1990 (C-213/89, Jurispr. blz. I-2433).

25 — Zie arrest *Winner Wetten* (aangehaald in voetnoot 2, punt 69 en het dictum).

26 — Zie arrest *Winner Wetten* (aangehaald in voetnoot 2, punten 66 en 67).

27 — Arrest van 28 februari 2012 (C-41/11).

28 — PB L 197, blz. 30.

29 — Zie arrest *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne* (aangehaald in voetnoot 27, punten 57-62).

30 — Zie arrest *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne* (aangehaald in voetnoot 27, punt 63).

72. Bovendien vooronderstelt de beslissing van het Hof in het arrest *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne* het bestaan van een dwingende overweging van milieubescherming.³¹ Een dergelijke dwingende overweging die een opschorting kan rechtvaardigen, lijkt in de onderhavige zaak niet aanwezig te zijn.

73. Gelet op het voorgaande moet de derde prejudiciële vraag aldus worden beantwoord dat voor zover, volgens de beoordeling door de nationale rechter, de betrokken nationale regeling, die een exclusief recht voor de uitwerking, het beheer, de organisatie en de exploitatie van kansspelen verleent, onverenigbaar is met de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU omdat zij niet bijdraagt tot een samenhangende en stelselmatige beperking van de wedactiviteiten of kanalisering van spelers in gecontroleerde circuits, die wettelijke regeling niet van toepassing kan blijven tijdens een overgangperiode.

VI – Conclusie

74. Gezien het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen van het *Simvoulio tis Epikrateias* (Griekenland) te beantwoorden als volgt:

- „1) De artikelen 49 VWEU en 56 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat een nationale regeling die het exclusieve recht voor de uitwerking, het beheer, de organisatie en de exploitatie van kansspelen verleent aan een enkele onderneming die de vorm heeft van een naamloze vennootschap en beursgenoteerd is, gerechtvaardigd kan zijn voor zover die regeling werkelijk de doelstelling nastreeft om het kansspelaanbod te verminderen of de doelstelling om aan kansspelen verbonden criminaliteit te bestrijden door spelers te kanaliseren in gecontroleerde circuits, en er daadwerkelijk toe strekt die doelstellingen op een samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken. Het staat aan de nationale rechter na te gaan welke doelstelling de betrokken nationale regeling werkelijk nastreeft en of zij daadwerkelijk ertoe strekt die doelstelling op een samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken. Meer bepaald, wanneer de nationale rechter vaststelt dat het werkelijke doel van de betrokken nationale regeling de beperking van het kansspelaanbod in Griekenland is, kan hij niet oordelen dat die regeling er daadwerkelijk toe strekt die doelstelling op een samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken indien blijkt dat de monopoliehouder in werkelijkheid een expansiebeleid voert en dat het aan hem verleende exclusieve recht veeleer tot een toename dan een vermindering van het kansspelaanbod leidt. Indien daarentegen volgens de nationale rechter de bestrijding van aan kansspelen verbonden criminaliteit door de kanalisering van spelers in toegestane en gereguleerde circuits de enige doelstelling van de betrokken nationale regeling is, kan een expansiebeleid van de monopoliehouder dat onder andere wordt gekenmerkt door de uitbreiding van het kansspelaanbod en door reclame voor die spelen, enkel samenhangend worden geacht indien de aan kansspelen verbonden criminele en frauduleuze activiteiten in Griekenland daadwerkelijk een probleem van enige omvang vormen dat kan worden ondervangen door uitbreiding van de toegestane en gereguleerde activiteiten. Bovendien moeten in de eerste plaats de uitbreiding van het kansspelaanbod en de reclame voor die spelen gematigd blijven en strikt beperkt tot wat nodig is om de consument te leiden in de richting van de gecontroleerde kansspelcircuits en moet in de tweede plaats het kansspelaanbod van de monopoliehouder strikt worden gecontroleerd door de overheid.
- 2) Voor zover, volgens de beoordeling door de nationale rechter, de betrokken nationale regeling, die een exclusief recht voor de uitwerking, het beheer, de organisatie en de exploitatie van kansspelen verleent, onverenigbaar is met de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU omdat zij niet

31 — Zie arrest *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne* (aangehaald in voetnoot 27, punten 57 en 58).

bijdraagt tot een samenhangende en stelselmatige beperking van de wedactiviteiten of kanalisering van spelers in gecontroleerde circuits, kan die wettelijke regeling niet van toepassing blijven tijdens een overgangsperiode.”