



Datum van  
inontvangstneming

:

29/08/2023

# Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-440/23 - 1

**Zaak C-440/23**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

14 juli 2023

**Verwijzende rechter:**

Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (Malta)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

11 juli 2023

**Verzoekende partij:**

FB

**Verwerende partijen:**

European Lotto and Betting Ltd

Deutsche Lotto Und Sportwetten Limited

---

**BURGERLIJKE RECHTER, EERSTE KAMER**

**RECHTBANKEN VAN MALTA**

[OMISSIS]

**Prejudiciële verwijzing [OMISSIS] naar het Hof van Justitie van de Europese Unie** overeenkomstig artikel 267 [VWEU] [OMISSIS] in de zaak [OMISSIS]:

[OMISSIS]:

FB [OMISSIS]

tegen

European Lotto and Betting Ltd  
[OMISSIS]  
&  
Deutsche Lotto Und Sportwetten Limited  
[OMISSIS]

## **Partijen**

De partijen in deze procedure zijn FB (verzoeker) [OMISSIS] en

European Lotto and Betting Ltd [OMISSIS] en Deutsche Lotto Und Sportwetten Ltd [OMISSIS] (verweerster).

## **Motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 1 Partijen hebben een geschil over de terugvordering van verloren inzet. Verzoeker vordert op basis van aan hem overgedragen rechten de vergoeding van schade die is ontstaan door het gebruik van online speelautomaten en de deelname aan (secundaire) loterijen.
- 2 Naar Duits recht [[OMISSIS] [§] 4, leden 1 en 4, van het Glücksspielstaatsvertrag, (verdrag tussen de deelstaten inzake kansspelen); hierna: „GlüStV”], is een vergunning vereist om in Duitsland kansspelen te mogen organiseren. Het organiseren van kansspelen zonder Duitse vergunning is verboden. In de ten tijde van de feiten geldende versie van deze regeling stond het volgende te lezen:

§ 4, lid 1: „Voor de organisatie of het aanbieden van openbare kansspelen is een vergunning van de bevoegde autoriteit van de betrokken deelstaat vereist. Het is verboden om zonder deze vergunning dergelijke kansspelen (illegale kansspelen) te organiseren of aan te bieden en om mee te werken aan betalingen die verband houden met illegale kansspelen.”

Lid 4: „Het organiseren en het aanbieden van openbare kansspelen op het internet is verboden.”

Lid 5: „In afwijking van § 4 kunnen de deelstaten, om de doelstellingen van § 1 beter te verwezenlijken, de rechtstreekse verkoop en het aanbieden van loterijdiensten alsmede de organisatie en het aanbieden van sportwedenschappen op het internet toestaan [...]”
- 3 [OMISSIS] § 134 van het Bürgerliche Gesetzbuch (Duits burgerlijk wetboek; hierna: „BGB”) luidt:

„Een rechtshandeling die indruist tegen een wettelijk verbod is nietig, tenzij de wet anders bepaalt.”

4 [OMISSIS] § 812 BGB bepaalt:

„Degene die iets zonder rechtsgrondslag verkrijgt door een prestatie van een ander of anderszins op kosten van die ander, is tot teruggave gehouden.”

- 5 Verweerster biedt online speelautomaten en loterijdiensten aan op grond van een vergunning die is verleend door de Maltese Gaming Authority (MGA, Maltese kansspelautoriteit). Verweerster biedt klanten online loterijen aan op een vergelijkbare wijze als loterijen die door staatsexploitanten worden aangeboden. De klant kan een weddenschap plaatsen op de uitslag van een nummertrekking. Verweerster organiseert echter zelf geen nummertrekkingen, maar biedt klanten de mogelijkheid om te wedden op de uitslag van de nummertrekkingen van andere loterijaanbieders. Deze dienst staat in Duitsland bekend als een „[OMISSIS] secundaire loterij [OMISSIS]”. De ervaring van de spelers is dus vergelijkbaar.
- 6 Verzoeker betoogt dat verweerster haar diensten aan cedent „[OMISSIS] op illegale wijze [OMISSIS]” heeft verleend, omdat zij niet over een aanvullende Duitse [OMISSIS] vergunning beschikte. De overeenkomsten zijn volgens hem op grond van [OMISSIS] § 134 BGB nietig wegens schending van het Duitse verbod op het organiseren van kansspelen zonder [een] Duitse vergunning. Verweerster zou daarom overeenkomstig [OMISSIS] § 812 BGB (ongerechtvaardigde verrijking) alle verloren inzet moeten terugbetalen.
- 7 Verweerster is van mening dat [OMISSIS] haar uitsluiting van een Duitse vergunning voor online speelautomaten en (secundaire) loterijen een schending vormt van haar recht op vrij verkeer van diensten. De rechter kon het feit dat zij niet heeft voldaan aan de administratieve formaliteit van „[OMISSIS] de vergunning [OMISSIS]” derhalve niet in haar nadeel uitleggen. [OMISSIS] De door haar aangeboden dienst was in Duitsland niet „[OMISSIS] illegaal [OMISSIS]”. Het verbod op het organiseren van online speelautomaten en (secundaire) online loterijen zonder Duitse vergunning kan niet worden toegepast. Verweerster stelt dat cedent misbruik van recht maakt en te kwader trouw handelt. Verweerster is van mening dat een dergelijke [OMISSIS] vordering [van een speler] tot terugbetaling van verliezen tegen een exploitant met een Maltese vergunning per definitie rechtsmisbruik en kwade trouw [van] [OMISSIS] de speler vormt. Verzoeker denkt hier anders over en beroept zich op de rechtspraak van de Duitse Oberlandesgerichte (hoogste rechterlijke instanties van de deelstaten), die dit argument [tot nu toe] in geen van de [zaken over] vordering[en] van spelers hebben aanvaard [OMISSIS].
- 8 Het Duitse recht is van toepassing op de contractuele relatie tussen partijen. Op grond van [OMISSIS] § 812 [OMISSIS] BGB [OMISSIS] kan eenieder terugvorderen wat een andere partij zonder rechtsgrondslag door zijn prestatie of

anderszins op zijn kosten heeft verkregen. Naar Duits recht is de organisatie van kansspelen zonder Duitse vergunning verboden. Volgens Duitse rechtspraak zijn § 4, leden 1 en 4, GlüStV verbodsbepalingen in de zin van § 134 BGB. Uit de nietigheid van de individuele kansspelovereenkomsten vloeit dus de verplichting voort om de verloren inzet [terug] te betalen [OMISSIS].

- 9 Het is echter de vraag of de vrijheid van dienstverrichting en het door het Hof erkende verbod op misbruik van recht [zich] in een geval met voornoemde bijzonderheden [verzetten tegen] [OMISSIS] een vordering [wegens] [OMISSIS] ongerechtvaardigde verrijking.
- 10 Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen online („virtuele”) speelautomaten en online (secundaire) loterijen. Op virtuele speelautomaten waren in de betrokken periode andere regels van toepassing dan op loterijen.

### I. Verliezen bij online speelautomaten

- 11 Voor online speelautomaten en alle andere online casinospelen (roulette, blackjack, online poker, enzovoort) was een Duitse vergunning nodig, maar deze was niet verkrijgbaar. Voor het aanbieden van fysieke diensten in dit segment zouden particuliere partijen en staatsaanbieders echter vrijwel naar believen vergunningen kunnen verkrijgen. In Duitsland staan overal speelautomaten, zowel in speelhallen en restaurants als in vele [c]asino’s.<sup>1</sup> Online loterijen en sportwedenschappen zijn sinds 2012 toegestaan.
- 12 Eind 2019 zijn de deelstaten op uitvoerend niveau overeengekomen om het GlüStV te wijzigen en het totaalverbod op alle online casinospelen op te heffen. In mei 2020 is de Europese Commissie in kennis gesteld van een ontwerptekst van een gewijzigd GlüStV. [OMISSIS] [§] 4, lid 4, van dit ontwerp luidt:

[OMISSIS]„Een vergunning voor openbare kansspelen op het internet mag slechts worden verleend voor de rechtstreekse verkoop en het aanbieden van loterijdiensten, de organisatie, het aanbieden en de rechtstreekse verkoop van sportwedenschappen en paardenwedenschappen, alsmede voor de organisatie en de rechtstreekse verkoop van online casinospelen, spelen met virtuele speelautomaten en online poker. [OMISSIS]”

- 13 In de mededeling aan de Commissie wordt de volgende toelichting gegeven:

„[OMISSIS]De Duitse deelstaten hebben overeenstemming bereikt over het bijgevoegde ontwerpstaatsverdrag van 2021 inzake kansspelen als vervangende regelgeving voor de periode vanaf 1 juli 2021. Het ontwerp bevat een verdere uitwerking van de inhoud van de regelgeving van kansspelen in Duitsland, waarbij de eerdere

<sup>1</sup> <https://www.spielbanken.com/deutschland/>

doelstellingen van het staatsverdrag inzake kansspelen (§ 1) ongewijzigd blijven terwijl tegelijkertijd particuliere aanbieders in staat moeten worden gesteld onder strikte voorwaarden bepaalde andere online kansspelen aan te bieden die voorheen in Duitsland verboden waren, dit om spelers een legaal, veilig alternatief te bieden voor de spelen die op de zwarte markt worden aangeboden. [...] Het staatsmonopolie op het organiseren van loterijen (§ 10) [...] blij[ft] in essentie behouden.” [OMISSIS]

- 14 Op 8 september 2020 hebben de hoofden van de staats- en senaatskanselarijen van de deelstaten een besluit genomen (Umlaufbeschluss der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder vom 8. September 2020) waarin onder meer werd geregeld hoe met kansspelen moest worden omgegaan in de overgangperiode tot 1 juli 2021. Bij dit besluit is geregeld hoe moest worden omgegaan met aanbieders van dergelijke illegale kansspelen, waarvoor op dat tijdstip een algemeen verbod gold maar waarvoor vanaf 1 juli 2021 een vergunning kon worden aangevraagd. Deze regeling is als volgt verwoord:

[OMISSIS] „Tot en met 30 juni 2021 wordt de handhaving tegen het aanbod van illegale kansspelen toegespitst op aanbieders van wie kan worden verwacht dat zij zich ook aan de verwachte toekomstige regelgeving zullen willen onttrekken. [...] De deelstaten treden tegen deze aanbieders van illegale kansspelen op.” [OMISSIS]

- 15 Op grond hiervan hebben de hoogste kansspelautoriteiten van de deelstaten op 30 september 2020 gemeenschappelijke richtsnoeren bekendgemaakt met betrekking tot het aanbod van online speelautomaten en online poker zonder (aanvullende) Duitse vergunning (Gemeinsame Leitlinien der obersten Glücksspiel-aufsichtsbehörden der Länder in Bezug auf Angebote von virtuellen Automatenspielen und Online-Poker auf Grundlage des Umlaufbeschlusses der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien vom 8. September 2020). [OMISSIS] In deze richtsnoeren staat te lezen:

[OMISSIS] „Gelet op de rechtssituatie, die naar verwachting op 1 juli 2021 zal veranderen, valt het momenteel nog niet voor vergunningverlening in aanmerking komende aanbod van virtuele speelautomaten en online poker – de rechtstreekse verkoop en de organisatie ervan – onder de feiten waartegen niet zal worden opgetreden in het kader van de handhaving van de kansspelwetgeving, mits het voldoet aan de volgende, door de deelstaten technisch haalbaar geachte vereisten.” [OMISSIS]

- 16 Hierna volgt een lijst met vereisten. Vervolgens zijn de Duitse deelstaten niet opgetreden tegen aanbieders van online speelautomaten die niet in het bezit waren van een Duitse vergunning.

- 17 Verweerster betoogt dat de doelstellingen die zijn vermeld in § 1 van het GlüStV („[OMISSIS] Doelstellingen [OMISSIS]”) geen rechtvaardiging konden vormen voor het eerdere totaalverbod op online casinospelen. Een rechtvaardiging is niet mogelijk omdat de deelstaten, dus de instantie die verantwoordelijk is voor de regelgeving met betrekking tot [k]ansspelen, zelf het vroegere totaalverbod niet als dwingend beschouwen. Door de Commissie in kennis te stellen van de ontwerptekst van een gewijzigd GlüStV hebben de deelstaten, die verantwoordelijk zijn voor de regulering van kansspelen, duidelijk gemaakt dat de doelstellingen van het GlüStV kunnen worden gerealiseerd met een mildere ingreep, een stelsel van voorafgaande toestemming van de autoriteiten. Aangezien de doelstellingen van het GlüStV bij de overgang van een totaalverbod naar een vergunningstelsel gelijk zijn gebleven, bewijst de vervanging van het totaalverbod dat dit ook vóór de wijziging van de rechtssituatie op 1 juli 2021 niet dwingend noodzakelijk kan zijn geweest om de doelstellingen van het GlüStV te verwezenlijken.
- 18 Verweerster betoogt voorts dat een totaalverbod op online casinospelen, gelet op de rechtvaardigingseisen van het Hof van Justitie, niet als een geschikt middel kan worden beschouwd om de doelstellingen van het GlüStV te verwezenlijken. Het GlüStV heeft namelijk niet tot doel om een totaalverbod op casinospelen op te leggen, maar om de „natuurlijke goklust” van de bevolking in geordende en gecontroleerde banen te leiden. Indien echter de bestaande vraag naar online casinospelen (de zogenoemde „natuurlijke goklust”, in de bewoordingen van § 1 GlüStV), naar Duits recht niet in „[OMISSIS] geordende en gecontroleerde [OMISSIS] banen” kan worden geleid, moet worden geconcludeerd dat het totaalverbod ongeschikt is om de doelstellingen van het GlüStV te verwezenlijken.
- 19 Verweerster voert aan dat de rechtvaardiging van het eerdere totaalverbod op online speelautomaten op basis van de doelstellingen van het GlüStV ook wordt tegengesproken door de bekendmakingen van de deelstaten, die verantwoordelijk zijn voor de regulering van kansspelen, van september 2020 (het „[OMISSIS] Umlaufbeschluss [OMISSIS]” en de „[OMISSIS] Gemeinsame Leitlinien [OMISSIS]”). Met deze bekendmakingen hebben de deelstaten tevens verklaard dat er naar hun mening geen dwingende vereisten van algemeen belang zijn die een beperking van de vrijheid van dienstverrichting op basis van het ontbreken van een Duitse vergunning zouden kunnen rechtvaardigen.
- 20 Voorts voert verweerster aan dat de vordering tot terugbetaling van de verloren inzet op grond van ongerechtvaardigde verrijking geen gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van dienstverrichting kan vormen, aangezien het gedrag van verzoeker en cedent (dat wil zeggen de daadwerkelijke speler) rechtsmisbruik vormt. Cedent [OMISSIS] wilde een onberispelijk kansspel van een vergunninghoudende en onder staatstoezicht staande aanbieder en heeft dat ook gekregen. De Maltese regeling beschermt de speler tegen frauduleuze constructies. Een aanvullende Duitse vergunning zou de speler geen voordeel opleveren. In het bijzonder is de rekening van de speler onder fiduciair beheer van

de aanbieder geplaatst. Bovendien bestaat er volgens de Maltese wetgeving een recht op onmiddellijke uitbetaling van tegoeden en beschikt Malta over een goed functionerend rechterlijk stelsel.

- 21 Verzoeker deelt het standpunt van verweerster althans in zoverre dat volgens hem een uitspraak van het Hof over de gestelde vragen noodzakelijk is voor het verkrijgen van rechtszekerheid en van juridische duidelijkheid met betrekking tot haar bedrijfsmodel.
- 22 Verzoeker verwijst echter ook naar de rechtspraak van de Duitse rechterlijke instanties. Uit de vele door spelers aangespannen rechtszaken blijkt dat vrijwel alle Duitse rechterlijke instanties de volledige uitsluiting van een Duitse vergunning voor online speelautomaten zouden beschouwen als een gerechtvaardigde inmenging in de vrijheid van dienstverrichting van aanbieders die in hun EU-lidstaat van vestiging al een vergunning hebben en onder toezicht van die autoriteiten staan.
- 23 Volgens de verwijzende rechter kan de argumentatie van verweerster niet zonder meer van de hand worden gewezen. De juiste uitlegging van het Unierecht in een zaak met de onderhavige bijzonderheden is echter niet zo evident dat de rechter uitsluitend op basis van eerdere rechtspraak van het Hof van Justitie uitspraak kan doen.

**II. Voor het onderdeel van de vordering betreffende online loterijen geldt het volgende:**

- 24 In de relevante periode kon voor de exploitatie van online loterijen een loterijvergunning worden aangevraagd (§ 4, lid 5, GlüStV). Als particuliere aanbieder was verweerster echter uitgesloten van de mogelijkheid om een dergelijke vergunning voor het organiseren van online loterijen te verkrijgen. Naar Duits recht kon een loterijvergunning uitsluitend worden verleend aan door de staat gecontroleerde aanbieders (§ 10, lid 2, en § 6, GlüStV).
- 25 Over deze uitsluiting van particuliere aanbieders van een loterijvergunning is voor de Duitse rechterlijke instanties jarenlang fel gestreden tussen overheidsinstanties en particuliere concurrenten. De particuliere aanbieders van loterijen stellen dat het alleenrecht van de staat op het organiseren van loterijen niet wordt gerechtvaardigd door dwingende vereisten in de zin van de doelstellingen van het GlüStV, maar de staatsaanbieders wijzen erop dat het staatsmonopolie op loterijen moet blijven bestaan ter bescherming van de spelers.
- 26 In 2017 heeft het Verwaltungsgericht München (bestuursrecht München, Duitsland) echter geoordeeld dat het in § 10, leden 2 en 6, GlüStV verankerde staatsmonopolie op loterijen waarschijnlijk inbreuk maakt op de vrijheid van



dienstverrichting en niet wordt gerechtvaardigd door dwingende vereisten van algemeen belang.<sup>2</sup>

- 27 Bovendien is een deskundigenrapport voor het publiek toegankelijk waarin de gerechtvaardigdheid van het loterijmonopolie wordt betwijfeld in het geval dat voor een vergunningstelsel voor online casinospelen wordt gekozen, zoals dat in de kennisgeving van de deelstaten in het voorjaar van 2020 is gedaan.<sup>3</sup> Dit deskundigenrapport is in opdracht van de autoriteiten opgesteld. Het trekt in twijfel of het argument van fraude en manipulatie dan nog voldoende zou zijn om een staatsmonopolie op loterijen te rechtvaardigen.
- 28 [OMISSIS]
- 29 Voor zover de [OMISSIS] [verwijzende rechter] kan overzien wordt de vraag of het alleenrecht van de staat (loterijmonopolie) gerechtvaardigd is, sinds 2017 door alle Duitse rechters opengelaten in procedures over de rechtmatigheid van secundaire loterijen van de verwerende partij(en) of andere aanbieders. Sinds 2017 hebben alle rechterlijke instanties hun argumentatie gebaseerd op het feit dat de verwerende partij geen loterijen organiseert in de zin van de definitie van het GlüStV, maar weddenschappen op de uitslag van loterijen van anderen. Er is nergens rekening gehouden met het feit dat voor deze weddenschappen in een andere [lid]staat een vergunning is afgegeven en dat zij daar onder toezicht staan. Duitse rechterlijke instanties stellen dat het op grond van de doelstellingen van het GlüStV gerechtvaardigd zou zijn om weddenschappen op de uitslag van staatsloterijen uit te sluiten van de mogelijkheid om een vergunning te verkrijgen.
- 30 Een voorbeeld van deze argumentatie is te vinden in een uitspraak [OMISSIS] van het Oberlandesgericht Koblenz (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Rijnland-Palts, Koblenz, Duitsland) uit 2019<sup>4</sup>:

„[OMISSIS] De door eerste verweerster geëxploiteerde secundaire loterijen zijn evenmin loterijen in de zin van § 3, lid 3, GlüStV; het zijn weddenschappen in de zin van § 1, derde volzin, GlüStV. Bijgevolg valt het door eerste verweerster aangeboden kansspel niet onder het in § 10, lid 6, GlüStV bedoelde loterijmonopolie, zodat in casu geen uitspraak hoeft te worden gedaan over de vraag of deze bepaling onverenigbaar is met het Unierecht.

[...] Er is geen reden voor een prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie op grond van artikel 267 VWEU. De door verzoekster gestelde prejudiciële vraag is immers niet relevant voor de beslechting van het geding. In casu moet in belangrijke mate

<sup>2</sup> <https://www.isa-guide.de/isa-law/articles/170610.html>

<sup>3</sup> [https://cdn.businessinsider.de/wp-content/uploads/2020/01/191107\\_Kurzgutachten-Ruttig.pdf](https://cdn.businessinsider.de/wp-content/uploads/2020/01/191107_Kurzgutachten-Ruttig.pdf)

<sup>4</sup> <https://landesrecht.rlp.de/bsrp/document/JURE190009319>

rekening worden gehouden met het verbod op de organisatie en het aanbieden van kansspelen op het internet van § 4, lid 4, GlüStV. Daarentegen is het in het Glücksspielstaatsvertrag geregelde loterijmonopolie niet relevant. De door eerste verweerster aangeboden secundaire loterij valt niet onder het in het Glücksspielstaatsvertrag geregelde loterijmonopolie. Zoals reeds is uiteengezet, moet een secundaire loterij niet als een loterij, maar als een weddenschap worden gekwalificeerd. Op deze vorm van kansspel, die op het internet wordt georganiseerd, rust juist geen staatsmonopolie. [...] [OMISSIS]”

- 31 Ook in een zaak die verweerster aanhangig heeft gemaakt bij het Oberverwaltungsgericht des Saarlandes (hogere bestuursrechter van Saarland)<sup>5</sup> heeft de rechter in het midden gelaten of het volgens het Unierecht gerechtvaardigd is dat de organisatie van loterijen is voorbehouden aan de staat. In de samenvatting is het volgende geformuleerd:

„[OMISSIS] Weddenschappen op de uitslag van loterijen – zogenoemde secundaire loterijen – vallen niet onder het begrip loterij van § 3, lid 3, eerste volzin, GlüStV [OMISSIS]”.

- 32 Vervolgens onderzoekt de rechter enkel of de uitsluiting van particuliere organisatoren van een vergunning voor het organiseren van (secundaire) online loterijen gerechtvaardigd is krachtens § 4, lid 4, GlüStV. Het Oberverwaltungsgericht bevestigt dit, op grond de volgende overwegingen:

„[OMISSIS] Het verbod van § 4, lid 4, GlüStV heeft geen betrekking op secundaire loterijen als zodanig, maar op de organisatie en het aanbieden van alle soorten kansspelen via het internet. Het feit dat dit verbod krachtens lid 5 van deze bepaling onder strikte voorwaarden gedurende een experimentele fase niet voor sportweddenschappen gold, leidt – zoals het Bundesverwaltungsgericht [(hoogste federale bestuursrechter, Duitsland)] overtuigend heeft uiteengezet – alleen al wegens het experimenteervoorbehoud niet tot incoherentie van de gehele kansspelmarkt. Wel moet het specifieke risicopotentieel van loterijen volgens de actuele inzichten als lager worden ingeschat dan het risicopotentieel van bijvoorbeeld speelautomaten of paardenweddenschappen, waarvoor vergunningverlening gelet op de rechtssituatie in beginsel mogelijk is, waarbij met betrekking tot paardenweddenschappen moet worden opgemerkt dat krachtens § 27, lid 2, tweede volzin, GlüStV zelfs de organisatie en het aanbieden ervan op het internet kunnen worden toegestaan. De hierop gebaseerde zienswijze van verzoekster gaat echter voorbij aan de achtergrond van de nieuwe regeling van § 4, lid 5, GlüStV. [...] [OMISSIS]”

<sup>5</sup> <https://recht.saarland.de/bssl/document/MWRE190001485>

- 33 De verwijzende rechter betwijfelt of deze uitlegging van het Unierecht en deze rechtspraktijk een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van dienstverrichting kunnen vormen. Het valt moeilijk in te zien waarom, in het geval van een dienst die identiek is voor de consument, een onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen het inzetten op een „tip” bij een staatsaanbieder op de uitslag van een door de staat georganiseerde loterij en het plaatsen van een weddenschap bij een in een andere lidstaat gereguleerde particuliere organisator op de uitkomst van diezelfde staatsloterij.
- 34 De Maltese secundaire loterij heeft een vergunning en valt onder hetzelfde regelgevingskader als weddenschappen – aanzienlijk strengere regelgeving dan de onderliggende loterijen in Duitsland, die in het GlüStV als minder gevaarlijke kansspelproducten worden aangemerkt.
- 35 Het is in ieder geval de vraag of dit onderscheid kan worden gebruikt om op grond van de in § 1 GlüStV genoemde doelstellingen van dit verdrag tussen de deelstaten te rechtvaardigen dat voor particuliere (secundaire) loterijen geen Duitse vergunning beschikbaar is. Aangezien het perspectief van de consument volgens het Unierecht bepalend is, lijkt een verschillende behandeling van dezelfde dienst moeilijk verenigbaar te zijn met het recht van vrij verkeer van diensten. Dit geldt des te meer omdat volgens de deelstaten, die verantwoordelijk zijn voor de regulering van kansspelen, met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van het GlüStV geen totaalverbod meer moet gelden voor online casinospelen, terwijl die waarschijnlijk verslavender zijn.
- 36 [OMISSIS]
- 37 [OMISSIS]

### **Prejudiciële vragen**

1. Moet artikel 56 VWEU aldus worden uitgelegd dat de aantasting van de vrijheid van dienstverrichting door een algemeen verbod op online speelautomaten in de lidstaat van de consument (lidstaat van bestemming) ten aanzien van exploitanten van online casino's die in hun lidstaat van oorsprong (Malta) een vergunning hebben en gereguleerd zijn, niet kan worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang,
  - indien de lidstaat van bestemming tegelijkertijd soortgelijke kansspelen in fysieke vorm alom toestaat door aan particuliere exploitanten vergunningen te verlenen voor speelautomaten in speelhallen en restaurants, door in fysieke casino's intensievere kansspelen toe te staan, en door aan meer dan 20.000 op het algemene publiek gerichte winkels vergunningen te verlenen voor activiteiten op het gebied van nationale loterijen als agentschappen voor staatsloterijen, en

- deze lidstaat vergunningen verleent aan particuliere exploitanten van sportwedenschappen en paardenwedenschappen voor activiteiten op het gebied van online kansspelen en aan particuliere aanbieders van online loterijen voor de verkoop van producten van staatsloterijen en andere vergunninghoudende loterijen,

terwijl diezelfde lidstaat – in strijd met [OMISSIS] de arresten [van het Hof van Justitie in de zaken] Deutsche Parkinson (C-148/15, punt 35), ██████████ ██████████ (C-316/07) en ██████████ (C-42/02) – kennelijk geen wetenschappelijk bewijs heeft geleverd waaruit blijkt dat er specifieke gevaren aan deze kansspelen kleven die in belangrijke mate in acht moeten worden genomen bij de verwezenlijking van de door zijn regelgeving nagestreefde doelstellingen, in het bijzonder het voorkomen van problematisch speelgedrag, en

een beperking van het verbod tot online speelautomaten – terwijl een breed kansspelaanbod aan online en fysieke speelautomaten is toegestaan – gelet op deze gevaren passend, dwingend en evenredig kan worden geacht om de doelstellingen van de regelgeving te verwezenlijken?

2. Moet artikel 56 VWEU aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan het opleggen van een totaalverbod op online casinospelen zoals bedoeld in § 4, leden 1 en 4, van het Glücksspielstaatsvertrag (verdrag tussen de deelstaten inzake kansspelen, GlüStV), indien dit verdrag volgens § 1 ervan niet tot doel heeft om een totaalverbod op kansspelen op te leggen, maar om [OMISSIS] „de natuurlijke goklust van de bevolking in geordende en gecontroleerde banen te leiden en de ontwikkeling en verspreiding van illegale kansspelen op zwarte markten tegen te gaan”, en er een aanzienlijke vraag van spelers naar online speelautomaten bestaat?
3. Moet artikel 56 VWEU aldus worden uitgelegd dat een algemeen verbod op online casino-aanbiedingen niet kan worden opgelegd indien
  - de regeringen van alle deelstaten van deze lidstaat reeds zijn overeengekomen dat de gevaren van een dergelijk online kansspelaanbod doeltreffender kunnen worden bestreden door middel van een stelsel van voorafgaande toestemming door de autoriteiten dan door een totaalverbod, en
  - zij een toekomstig regelgevingskader hebben opgesteld dat dienovereenkomstig is vastgesteld bij een verdrag tussen de

deelstaten en waarin het totaalverbod is vervangen door een stelsel van voorafgaande toestemming, en

- in afwachting van deze toekomstige regelgeving is besloten om het betrokken kansspelaanbod zonder Duitse vergunning te gedogen totdat de Duitse vergunningen zijn afgegeven, mits aan bepaalde vereisten is voldaan,

hoewel volgens het arrest [OMISSIS] Winner Wetten [(C-409/06)] de werking van het Unierecht niet tijdelijk kan worden opgeschort?

4. Moet artikel 56 VWEU aldus worden uitgelegd dat een lidstaat (van bestemming) een nationale regeling niet kan rechtvaardigen met dwingende redenen van algemeen belang, indien

- die regeling consumenten verbiedt om grensoverschrijdende weddenschappen waarvoor een vergunning is verleend in een andere lidstaat (van oorsprong), te plaatsen op loterijen in de lidstaat van bestemming, die daar zijn toegestaan en gereguleerd, en
- deze loterijen een vergunning hebben in de lidstaat van bestemming en de regeling is gericht op de bescherming van spelers en minderjarigen, en
- het vergunningstelsel voor weddenschappen op loterijen in de lidstaat van oorsprong ook tot doel heeft spelers en minderjarigen te beschermen en dit hetzelfde beschermingsniveau biedt als de regeling voor loterijen in de lidstaat van bestemming?

5. Moet artikel 56 VWEU aldus worden uitgelegd dat deze bepaling zich ertegen verzet dat inzet die verloren is gegaan bij de deelname aan (secundaire) loterijen wordt teruggevorderd op grond van de gestelde onrechtmatigheid van de transacties wegens het ontbreken van een vergunning in de lidstaat van de consument, indien

- de mogelijkheid dat particuliere (secundaire) loterijen een dergelijke vergunning verkrijgen bij wet is uitgesloten, en
- deze uitsluiting door de nationale rechterlijke instanties wordt gerechtvaardigd door een beweerd verschil tussen het inzetten op een „tip” bij een staatsexploitant op de uitslag van een door de staat georganiseerde loterij en het plaatsen van een weddenschap bij een particuliere organisator op de uitkomst van een staatsloterij?

6. Moet artikel 56 VWEU aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat inzet die verloren is gegaan bij de deelname aan (secundaire) loterijen wordt teruggevorderd op grond van de gestelde onrechtmatigheid van de transacties wegens het ontbreken van een vergunning in de lidstaat van de consument, indien
- de wet de mogelijkheid uitsluit dat particuliere (secundaire) loterijen een dergelijke vergunning verkrijgen, en
  - deze uitsluiting ten gunste van organisatoren van staatsloterijen door de nationale rechterlijke instanties wordt gerechtvaardigd door een beweerd verschil tussen het inzetten op een „tip” bij een staatsexploitant op de uitslag van een door de staat georganiseerde loterij en het plaatsen van een weddenschap bij een particuliere organisator op de uitkomst van eenzelfde staatsloterij?
- 7.) Moeten artikel 56 VWEU en het verbod van rechtsmisbruik [[OMISSIS] arrest █████ █████ (C-423/15)] aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de vordering tot terugbetaling van de verloren inzet op grond van het ontbreken van een Duitse vergunning en ongerechtvaardigde verrijking, wanneer de organisator een vergunning heeft in en onder toezicht staat van de autoriteiten van een andere lidstaat en de ingezette middelen van de speler en aanspraken op uitbetaling worden gewaarborgd door het recht van de lidstaat waar de organisator is gevestigd?

[OMISSIS]