



Datum van
inontvangstneming

:

13/02/2017

Zaak C-3/17*

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

3 januari 2017

Verwijzende rechter:

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (hoofdstedelijk bestuurs- en arbeidsrechter, Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 oktober 2016

Verzoekende partij:

Sporting Odds Limited

Verwerende partij:

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítása (centraal bureau van de nationale belasting- en douanediens)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Bij de bestuursrechter ingesteld beroep tegen een boete die is opgelegd voor het zonder vergunning aanbieden van kansspelen

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

In geding is of de Hongaarse regeling met betrekking tot het aanbieden van online kansspelen zich verdraagt met het Unierecht.

Rechtsgrondslag: artikel 267 VWEU

* Procestaal: Hongaars.

Prejudiciële vragen

1. Moeten artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”), het discriminatieverbod en de eis van een samenhangende en stelselmatige beperking van kansspelactiviteiten door de lidstaten – welk wettelijk doel door de lidstaat voornamelijk wordt onderbouwd onder verwijzing naar de bestrijding van gokverslaving en de bescherming van de consument – aldus worden uitgelegd dat het staatsmonopolie op online en offline sport- en paardenwedenschappen zich niet met die regels verdraagt indien het in de lidstaat sinds de aldaar gerealiseerde herinrichting van de markt verder zo is dat particuliere dienstenaanbieders andere kansspelen (casinospelen, kaartspelen, speelautomaten, online casinospelen en online kaartspelen) met een aanmerkelijke kans op verslaving online en offline mogen organiseren in concessieplichtige fysieke casino’s?
2. Moeten artikel 56 VWEU, het discriminatieverbod en de eis van een samenhangende en stelselmatige beperking van kansspelactiviteiten door de lidstaten aldus worden uitgelegd dat sprake is van strijd met dat artikel en die eis indien blijkt dat de – door de bestrijding van gokverslaving en het wettelijke doel de consument te beschermen ingegeven – markttherinrichting, sinds deze door de lidstaat is gerealiseerd, daadwerkelijk leidt tot of zich vertaalt in een gestage stijging van het aantal casino’s, de jaarlijks afgedragen belasting op casinokansspelen, de volgens de nationale begroting te verwachten inkomsten uit door casino’s betaalde concessievergoedingen, het aantal door spelers gekochte speelpenningen en de minimale inzet die nodig is voor speelautomaten?
3. Moeten artikel 56 VWEU, het discriminatieverbod en de eis van een samenhangende en stelselmatige beperking van kansspelactiviteiten door de lidstaten aldus worden uitgelegd dat sprake is van strijd met dat artikel en die eis indien blijkt dat de invoering van een staatsmonopolie en de toegestane organisatie van kansspelen door particuliere dienstenaanbieders – welke invoering en toegestane organisatie voornamelijk door de bestrijding van gokverslaving en het wettelijke doel de consument te beschermen zijn ingegeven – bovendien een doelstelling van economisch beleid hebben die erop is gericht hogere netto-opbrengsten uit gokken te halen en zo snel mogelijk buitengewoon hoge inkomsten op de casinomarkt te genereren om andere begrotingsuitgaven en publieke diensten van de staat te financieren?
4. Moeten artikel 56 VWEU, het discriminatieverbod en de eis van een samenhangende en stelselmatige beperking van kansspelactiviteiten door de lidstaten aldus worden uitgelegd dat sprake is van strijd met dat artikel en die eis en van ongerechtvaardigde differentiatie tussen dienstenaanbieders indien blijkt dat de lidstaat, nog steeds onder verwijzing naar de openbare orde, een staatsmonopolie hanteert voor bepaalde online kansspeldiensten, maar andere kansspeldiensten openstelt en een groeiend aantal concessies verleent?

5. Moeten artikel 56 VWEU en het discriminatieverbod aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat uitsluitend dienstenaanbieders die een op Hongaars grondgebied gevestigd fysiek casino (en een concessie daarvoor) hebben, een vergunning kunnen verkrijgen voor het online aanbieden van casinospelen, met als gevolg dat dienstenaanbieders die geen fysiek casino op Hongaars grondgebied hebben (onder wie dus ook dienstenaanbieders die een in een andere lidstaat gevestigd fysiek casino hebben) niet in aanmerking komen voor een vergunning voor het online aanbieden van casinospelen?

6. Moeten artikel 56 VWEU en het discriminatieverbod aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat de lidstaat, door het eventueel organiseren van een aanbesteding voor het verlenen van concessies voor fysieke casino's en de bestaande mogelijkheid om als betrouwbare kansspelaanbieder een offerte in te dienen ter verkrijging van een concessie voor een fysiek casino, in theorie garandeert dat een dienstenaanbieder die aan de wettelijk gestelde eisen voldoet – dus ook een in een andere lidstaat gevestigde dienstenaanbieder – aanspraak kan maken op een concessie voor het exploiteren van een fysiek casino en, zodra hij in bezit is van die concessie, op een vergunning voor het exploiteren van een online casino, maar de betrokken lidstaat in de praktijk geen openbare en transparante aanbesteding organiseert om concessies te verlenen, de dienstenaanbieder in werkelijkheid evenmin de mogelijkheid heeft om een offerte in te dienen en de autoriteiten van de lidstaat niettemin oordelen dat de dienstenaanbieder onrechtmatig heeft gehandeld door zonder vergunning diensten aan te bieden en hem een bestuurlijke sanctie opleggen?

7. Moeten artikel 56 VWEU, het discriminatieverbod en de eis van een transparante, objectieve en openbare vergunningsprocedure aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat de lidstaat voor bepaalde kansspeldiensten een concessiestelsel invoert waarbij de concessieverlenende overheid ervoor kan kiezen om geen concessieaanbesteding te organiseren, maar concessieovereenkomsten te sluiten met bepaalde personen die worden aangemerkt als betrouwbare kansspelaanbieders, in plaats van alle dienstenaanbieders middels de organisatie van één enkele aanbesteding de mogelijkheid te bieden om onder gelijke voorwaarden deel te nemen aan de aanbesteding?

8. Indien de zevende vraag ontkennend wordt beantwoord en in een lidstaat meerdere procedures kunnen worden ingevoerd om een en dezelfde concessie te verlenen, dient de lidstaat dan krachtens artikel 56 VWEU, met het oog op de effectiviteit van de Unieregeling inzake fundamentele vrijheden, te garanderen dat die procedures gelijkwaardig zijn, gelet op de eis van een transparante, objectieve en openbare vergunningsprocedure en de eis van gelijke behandeling?

9. Is voor het op de zesde tot en met de achtste vraag te geven antwoord van belang dat in geen van beide gevallen is gewaarborgd dat ten aanzien van het

concessiebesluit rechterlijke toetsing of andere doeltreffende middelen voorhanden zijn?

10. Moeten artikel 56 EVRM, de in artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: „VEU”) neergelegde loyaliteitsbepaling en de institutionele en procedurele autonomie van de lidstaten, gelezen in samenhang met de artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten (hierna: „Handvest”) en met het recht op een effectieve rechterlijke toetsing en het recht op verdediging als bedoeld in die bepalingen, aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter die de zaak behandelt, bij het onderzoek naar de uit de rechtspraak van het Hof van Justitie voortvloeiende Unierechtelijke eisen en de noodzaak en proportionaliteit van de door de betrokken lidstaat ingevoerde beperking, ambtshalve opdracht mag geven en mag overgaan tot toetsing en bewijsvergaring, ook al kent het nationale procesrecht van de lidstaat daartoe geen wettelijke bevoegdheid?

11. Moet artikel 56 VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 47 en 48 van het Handvest en met het recht op een effectieve rechterlijke toetsing en het recht op verdediging als bedoeld in die bepalingen, aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter die de zaak behandelt, bij het onderzoek naar de uit de rechtspraak van het Hof van Justitie voortvloeiende Unierechtelijke eisen en de noodzaak en proportionaliteit van de door de betrokken lidstaat ingevoerde beperking, de bewijslast niet bij de door de beperking getroffen dienstenaanbieders mag leggen, maar dat de lidstaat – en met name de overheidsinstantie die het bestreden besluit neemt – dient te onderbouwen en aan te tonen dat geen sprake is van strijd met het Unierecht en dat de nationale regeling noodzakelijk en proportioneel is, welke eis als daar niet aan wordt voldaan zonder meer tot gevolg heeft dat de nationale regeling zich niet verdraagt met het Unierecht?

12. Moet artikel 56 VWEU, mede in het licht van het in artikel 41, lid 1, van het Handvest neergelegde recht op een eerlijk proces, het artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest neergelegde recht om te worden gehoord, de in artikel 41, lid 2, onder c), van het Handvest vastgelegde motiveringsplicht, de in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde loyaliteitsbepaling en de institutionele en procedurele autonomie van de lidstaten, aldus worden uitgelegd dat aan die eisen niet wordt voldaan indien de bevoegde autoriteit van de lidstaat de kansspelaanbieder niet in kennis stelt van het feit dat overeenkomstig de nationale regeling een administratieve strafprocedure in gang is gezet, deze autoriteit die kansspelaanbieder vervolgens, tijdens de administratieve procedure, evenmin in de gelegenheid stelt zijn standpunt kenbaar te maken omtrent de verenigbaarheid van de regeling van de lidstaat met het Unierecht, en zij hem in een besluit waartegen geen bezwaar openstaat, zonder in de motivering van dat besluit nader in te gaan op die verenigbaarheid en het bewijs daarvan, een sanctie oplegt die naar nationaal recht als bestuurlijke sanctie wordt aangemerkt?

13. Wordt, in het licht van artikel 56 VWEU, artikel 41, leden 1 en 2, onder a) en c), en de artikelen 47 en 48 van het Handvest en het recht op een effectieve rechterlijke toetsing en het recht op verdediging als bedoeld in die bepalingen, voldaan aan de eisen die in de genoemde artikelen worden gesteld indien de kansspelaanbieder de verenigbaarheid van de nationale regeling met het Unierecht voor het eerst en uitsluitend bij de nationale rechter ter discussie kan stellen?

14. Kunnen artikel 56 VWEU en de op de lidstaten rustende verplichting om de beperking van het vrije dienstenverkeer te onderbouwen en met redenen te omkleden aldus worden uitgelegd dat de lidstaat niet aan die verplichting heeft voldaan als de desbetreffende effectbeoordeling waarop de met de beperking nagestreefde doelstellingen op het gebied van openbare orde zijn gebaseerd, noch bij de invoering van de beperking noch bij de toetsing voorhanden is?

15. Is de aan de orde zijnde bestuurlijke sanctie, gelet op de wettelijk voorgeschreven wijze ter bepaling van de hoogte van de mogelijkerwijs op te leggen sanctie, de aard van de activiteit waarvoor de sanctie wordt opgelegd, in het bijzonder de mate waarin de activiteit de openbare orde en veiligheid raakt, en het punitieve doel van de sanctie, voor de toepassing van de artikelen 47 en 48 van het Handvest aan te merken als een strafsanctie? Is dit van belang voor het op de elfde tot en met de veertiende vraag te geven antwoord?

16. Moet artikel 56 VWEU aldus worden uitgelegd dat indien de rechter die de zaak behandelt, op basis van de op de voorgaande vragen gegeven antwoorden de regeling en de toepassing daarvan onrechtmatig verklaart, hij ook dient vast te stellen dat de sanctie die gebaseerd is op de met artikel 56 VWEU strijdige nationale regeling, zich niet verdraagt met het Unierecht?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

- artikel 56 VWEU
- artikel 4, lid 3, VEU
- Handvest, artikelen 41, 47 en 48
- rechtspraak van het Hof van Justitie, met name arresten van 30 april 2014, Pflieger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281); 8 september 2010, Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505); 17 december 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832); 30 juni 2016, Admiral Casinos & Entertainment (C-464/15, EU:C:2016:500); 15 september 2011, Dickinger en Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582); 11 juni 2015, Berlington Hungary e.a. (C-98/14, EU:C:2015:386); 24 januari 2013, Stanleybet International e.a. (C-186/11 en C-209/11, EU:C:2013:33), en 3 juni 2010, Ladbrokes Betting & Gaming en Ladbrokes International (C-258/08, EU:C:2010:308)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (wet XXXIV van 1991 betreffende het organiseren van kansspelen; hierna: „wet op de kansspelen”), met name § 1, lid 3, § 2, lid 2, § 3, leden 1, 1a, 1b en 3, § 4, leden 1, 5 en 6, § 5, lid 1, § 7/A, lid 4, en § 37, punt 30
- A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (wet XVI van 1991 betreffende concessies; hierna: „concessiewet”), § 10/C
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény („Ket.”) 93. §-ának (5) bekezdése (wet CXL van 2004 houdende algemene regels inzake administratieve procedures en diensten), § 93, lid 5
- A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény („Pp.”) 3. §-ának (3) bekezdése, 164. §-ának (1) és (2) bekezdése, 336/A. §-ának (1) és (2) bekezdése (wet III van 1952 houdende het wetboek van burgerlijke rechtsvordering), § 3, lid 3, § 164, leden 1 en 2, en § 336/A, leden 1 en 2

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster is een in het Verenigd Koninkrijk gevestigde vennootschap die een vergunning heeft gekregen van de UK Gambling Commission (Britse kansspelautoriteit) en de website hu.sportingbeteuro.com en de bijbehorende webpagina's exploiteert. Daarop worden online kansspelen aangeboden. Verzoekster organiseert online casinospelen in verschillende lidstaten van de Europese Unie, maar heeft in Hongarije geen kansspelvergunning gekregen.
- 2 Verweerder heeft in een ambtshalve geëntameerde procedure aan verzoekster een bestuurlijke boete van 3 500 000 HUF opgelegd wegens het zonder vergunning aanbieden van kansspelen. Volgens verweerder kan op de website worden deelgenomen aan kansspelen, waaronder virtuele sportweddenschappen. Hiervoor is volgens § 2, lid 2, van de wet op de kansspelen een vergunning vereist van de Hongaarse belastingdienst. Krachtens § 12, lid 1, van die wet kan de nationale belastingdienst, wanneer sprake is van een handelen of nalaten in strijd met § 2, lid 2, een bestuurlijke boete opleggen waarvan de hoogte volgens § 12, lid 3, onder d), kan variëren van 500 000 HUF tot 100 miljoen HUF.
- 3 Verzoekster is in beroep gegaan tegen het boetebesluit en voert aan dat dit zich niet verdraagt met het recht, aangezien de voorwaarden en procedurevoorschriften voor het aanbieden van kansspelen niet in overeenstemming zijn met het Unierecht. Verzoekster stelt echter niet ter discussie dat een lidstaat kan bepalen dat een vergunning van de overheid vereist is voor het op zijn grondgebied aanbieden van kansspelen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 4 In de onderhavige procedure heeft verzoekster gesteld dat als doel van de wet op de kansspelen weliswaar de bescherming van spelers en algemeen een beperking van het kansspelaanbod wordt genoemd, maar dat uit verschillende factoren blijkt dat de Hongaarse autoriteiten een beleid voeren dat gericht is op het vergroten van het aanbod en het aansporen van consumenten. Verzoekster heeft er in dit verband op gewezen dat het aantal casino's, de jaarlijks afgedragen kansspelbelasting en de verwachte inkomsten uit concessievergoedingen flink zijn gestegen sinds de kansspelmarkt is heringericht.
- 5 Volgens verweerder is het kansspelbeleid niet gericht op expansie: in 2013 is het aantal casino's beperkt tot maximaal 11 en is de forfaitaire kansspelbelasting op speelautomaten verhoogd. Blijkens de gegevens voor 2011 en 2012 is het aantal speelautomaten en speelzalen flink afgenomen en zit de kansspelbelasting sinds 2012 in een dalende trend.
- 6 Voorts merkt verweerder op dat in 2012 werd verboden dat speelautomaten worden geëxploiteerd op een manier die toegankelijk is voor brede lagen van de bevolking (dus in speelzalen), en dat in dat jaar de toegang tot kansspelen strenger werd gereguleerd en gecontroleerd. Voorts betoogt verweerder dat online kansspelen voor de consument gevaarlijker zijn dan offline kansspelen, zodat geen sprake is van willekeur bij het bepalen van de kring van personen die toegang krijgen.
- 7 Tevens betoogt verweerder dat in geding is of het boetebesluit rechtmatig is genomen en dat andere aspecten, zoals de vraag of de Hongaarse kansspelregeling zich verdraagt met het Unierecht, niet binnen de reikwijdte van zijn bevoegdheden vallen. Van toetsing aan het Unierecht zou slechts sprake kunnen zijn indien verzoekster (op grond van § 10/C van de concessiewet) een offerte had ingediend om als betrouwbare kansspelaanbieder kansspelen te kunnen organiseren en de minister de offerte niet had geaccepteerd, of indien verzoekster een vergunning had aangevraagd en verweerder de vergunning had geweigerd. Verweerder stelt dat hij heeft voldaan aan zijn motiveringsplicht.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 8 De verwijzende rechter geeft aan dat er in de laatste vier jaar verschillende hervormingen zijn doorgevoerd op de Hongaarse kansspelmarkt. Volgens de bij de hervormingswetten gegeven toelichting wordt beoogd de mogelijkheden te beperken om speelautomaten te exploiteren en zodoende de toegankelijkheid van kansspelen te verminderen voor de bevolking, gelet op de nadelige gevolgen van kansspelen voor de economie, de gezondheid en de geest, alsmede op aan kansspelen gerelateerde criminaliteit. Hiertoe heeft de wetgever voor casino's een maximumaantal te verlenen concessies vastgesteld en de organisatie van kansspelen op afstand gereguleerd zonder daarbij over te gaan tot liberalisering.

Online casino- en kaartspelen worden anders behandeld dan online sport- en paardenwedenschappen: casinoconcessiehouders mogen online casino- en kaartspelen organiseren, terwijl er een staatsmonopolie is op online sport- en paardenwedenschappen.

- 9 Overeenkomstig het bepaalde in § 3, lid 1b, van de wet op de kansspelen mogen online casinospelen uitsluitend worden georganiseerd door houders van een concessie voor het exploiteren van een casino op Hongaars grondgebied. In beginsel worden na een openbare aanbesteding concessieovereenkomsten gesloten (§ 4, lid 1, van de wet op de kansspelen), maar de vakminister kan ervan afzien om een openbare aanbesteding te organiseren indien de concessieovereenkomst met een betrouwbare kansspelaanbieder als bedoeld in § 37, punt 30, van de wet op de kansspelen kan worden gesloten (§ 10/C, lid 2, van de concessiewet).
- 10 Volgens de verwijzende rechter kan eenieder die aanspraak wil maken op een fundamentele vrijheid van de Unie, gelet op het in het Unierecht vervatte doeltreffendheidsbeginsel en het beginsel van effectieve rechtsbescherming, zich met betrekking tot overheidsmaatregelen die een beperking van die vrijheid inhouden, beroepen op de Unierechtelijke bepalingen die in de zaak relevant zijn.
- 11 In de eerste tot en met de vijfde vraag van de verwijzende rechter is met name in geding of er bij het nationale kansspelbeleid op de Hongaarse kansspelmarkt sprake is van een samenhangende en stelselmatige beperking die voldoet aan de in de zaak Carmen Media Group (C-46/08) geformuleerde eisen, en of de ingevoerde regelgeving – zowel wat het nationale monopolie als wat het concessiestelsel betreft – geschikt is ter bereiking van de genoemde doelen, namelijk bescherming van consumenten en spelers. Wat specifiek casino's en online casinospelen betreft, zijn er gegevens en omstandigheden waaruit kan worden afgeleid dat de consument wordt aangemoedigd om deel te nemen aan dergelijke soorten kansspelen en dat dienstenaanbieders gemakkelijker inkomsten kunnen genereren, of in elk geval dat het optreden van de wetgever – in strijd met de beoogde doelen – een stimulerend effect heeft gehad.
- 12 De verwijzende rechter vraagt zich ook af naar welke periode moet worden gekeken bij de beoordeling of sprake is van een samenhangende en stelselmatige beperking. Zijns inziens mag geen rekening worden gehouden met de inrichting van de markt en het beleid dat is gehanteerd tot de in 2012 gestarte gefaseerde grondige herinrichting en kan de beoordeling slechts plaatsvinden tegen de achtergrond van het aan de orde zijnde model (geliberaliseerd of niet-geliberaliseerd kansspelbeleid).
- 13 Aangezien de verschillende soorten online kansspelen naar nationaal recht op verschillende manieren zijn beperkt (een staatsmonopolie op sportwedenschappen, terwijl bij casinospelen sprake is van een concessiestelsel), wenst de verwijzende rechter van het Hof van Justitie te vernemen of een lidstaat in overeenstemming met het recht handelt wanneer voor de verschillende

soorten online kansspelen andere regelingen gelden, maar wordt aangegeven dat hetzelfde openbare-ordedoel wordt nagestreefd (bescherming van de consument).

- 14 Ook is onduidelijk of het ten opzichte van in het buitenland gevestigde online dienstenaanbieders gerechtvaardigd en proportioneel is dat dienstenaanbieders slechts een vergunning kunnen verkrijgen om online casinospelen te organiseren indien zij een concessie hebben om een fysiek casino te exploiteren.
- 15 Wat de zesde tot en met de negende vraag betreft, betwijfelt de verwijzende rechter of zich met het Unierecht verdraagt de omstandigheid dat het voor verzoekster als buitenlandse dienstenaanbieder in de praktijk onmogelijk lijkt om een concessie te verkrijgen, en dat er voor haar in feite geen reële mogelijkheid is om de markt te betreden aangezien blijkens de door verzoekster overgelegde stukken tot dusver alleen aan in Hongarije gevestigde bedrijven concessies zijn verstrekt.
- 16 Evenmin is duidelijk of in een markt waarin sprake is van openbare aanbestedingen voor het verlenen van concessies, een lidstaat een andere selectieprocedure mag hanteren en, zo ja, aan welke Unierechtelijke eisen dan moet worden voldaan, met name ingevolge de beginselen van transparantie, objectiviteit, openbaarheid en gelijke behandeling en als in dat concessiestelsel het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel niet is gewaarborgd, aangezien de besluiten die bij het sluiten van concessieovereenkomsten worden genomen, niet kunnen worden aangemerkt als bestuurshandelingen, zodat geen rechterlijke toetsing kan plaatsvinden.
- 17 Met betrekking tot de tiende tot en met de zestiende vraag merkt de verwijzende rechter op dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgens hem steun biedt aan toepassing van het Handvest wanneer het aanbod van kansspeldiensten wordt beperkt. Onduidelijk is wel, indien de nationale rechter dient te beoordelen of de nationale regeling ter beperking van het organiseren van kansspelen proportioneel is, of uit het Handvest specifieke regels kunnen worden afgeleid omtrent de vraag hoever de toetsing en de bewijsvergaring door de nationale rechter moeten reiken tegen de achtergrond van effectieve rechtsbescherming en de effectiviteit van het Unierecht (mede gelet op de institutionele en procedurele autonomie van de lidstaten).
- 18 In dit verband wenst de verwijzende rechter van het Hof van Justitie te vernemen hoe de proportionaliteit moet worden beoordeeld, aangezien de verweerder niet de wetgever is, maar slechts een bestuurlijke instantie die de regeling van de lidstaat toepast, en de wetgever naar Hongaars recht geen partij in de procedure kan zijn. Procespartijen zijn niet noodzakelijkerwijs in het bezit van gegevens met betrekking tot de begroting of criminaliteit, economische beleidsmaatregelen, het resultaat van de door de instantie uitgevoerde inspecties enz., aan de hand waarvan het bestaan of ontbreken van een samenhangende en stelselmatige regeling kan worden aangetoond. Onduidelijk is ook of de rechten van de

verdediging worden geëerbiedigd als in een procedure waarin het opleggen van een sanctie door de rechter wordt beoordeeld, de bewijslast in de regel rust op de verzoekende dienstenaanbieder en van de staat niet wordt verlangd dat een onderbouwing wordt gegeven voor de regeling. Volgt in dergelijke omstandigheden uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dat de nationale rechter ambtshalve opdracht mag geven tot bewijsvergaring of mag overgaan tot een bepaalde verdeling van de bewijslast tussen partijen, of zelfs tussen personen die geen partij zijn in de procedure?

- 19 Verder rijst de vraag of de bestuurlijke instantie in de bestuursrechtelijke procedure met succes kan betogen dat zij vóór het opleggen van de sanctie niet verplicht was om te kijken naar de kansspelregelgeving of naar de verenigbaarheid van die regelgeving met het Unierecht, en dat de nationale rechter alleen het bestreden besluit moet beoordelen.
- 20 Voor de verwijzende rechter is evenmin duidelijk of de omstandigheid dat de dienstenaanbieder de verenigbaarheid met het Unierecht niet ter sprake kan brengen in de administratieve procedure die voorafgaat aan het bestreden besluit (aangezien hij in overeenstemming met de wet niet in kennis wordt gesteld van het feit dat de procedure in gang is gezet en later evenmin de gelegenheid heeft om zijn standpunt kenbaar te maken), maar die verenigbaarheid pas voor het eerst ter discussie kan stellen bij de nationale rechter die een uitspraak doet waartegen geen hoger beroep openstaat, zich verdraagt met het in het Handvest neergelegde recht op een eerlijk proces, en met name het recht om te worden gehoord en de motiveringsplicht.
- 21 Ten slotte vraagt de verwijzende rechter zich af of het in dit verband van belang is dat naar Hongaars recht de bestuurlijke sanctie zou kunnen worden aangemerkt als een strafsanctie, en dat tegen het besluit tot oplegging daarvan geen bezwaar openstaat, hetgeen inhoudt dat het besluit onherroepelijk en onmiddellijk uitvoerbaar is. Hij wenst tevens te vernemen of de lidstaat achteraf aan zijn motiveringsplicht kan voldoen en of kan worden verlangd dat de noodzaak en de proportionaliteit van een door de lidstaat ingevoerde beperkende regelgeving meteen bij de invoering worden aangetoond aan de hand van geschikt en relevant materiaal en onderzoek.