



Datum van inontvangstneming : 07/06/2016

Zaak C-255/16**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-255/16 overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

2 mei 2016

Verwijzende rechter:

Københavns Byret (Denemarken)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

19 april 2016

Strafzaak tegen:

Bent Falbert

Poul Madsen

JP/Politikens Hus A/S

Voorwerp van het hoofdgeding

- 1 Strafzaak tegen Bent Falbert, Poul Madsen en JP/Politikens Hus A/S, aanhangig bij Københavns Byret (eerste aanleg). De openbare aanklager legt deze personen – respectievelijk de vroegere en de huidige hoofdredacteur van de Deense krant Ekstra Bladet – alsook de eigenaar van deze krant – JP/Politikens Hus A/S – een inbreuk op de destijds geldende lov om visse spil, lotterier og væddemål (wet inzake bepaalde kansspelen, loterijen en weddenschappen) ten laste.

Voorwerp en rechtsgrondslag voor het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 2 Uitlegging van artikel 8, lid 1, juncto artikel 1, eerste alinea, punten 2, 5, en 11, van richtlijn 98/34/EG [thans richtlijn (EU) 2015/1535] van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998 (hierna: „informatieprocedurerichtlijn”).

- 3 De vraag heeft geen betrekking op de uitlegging van artikel 56 VWEU, aangezien er volgens de verwijzende rechter een omvangrijke rechtspraak van het Hof bestaat over de vraag in hoeverre de wettelijke regelingen van de lidstaten inzake monopolies op het gebied van kansspelen verenigbaar zijn met artikel 56 VWEU, en welke factoren in aanmerking moeten worden genomen bij de juridische beoordeling of de lidstaten het vrij verrichten van diensten op rechtmatige wijze hebben beperkt.
- 4 Het prejudiciële verzoek dient de verwijzende rechter in staat te stellen te beoordelen of de wet waarop de openbare aanklager zich baseert om een straf te eisen (§ 10 van wet nr. 204 van 2003), overeenkomstig de informatieprocedurerichtlijn aan de Commissie had moeten worden meegedeeld.
- 5 Verwijzing op grond van artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vragen

- 6 Is er sprake van een voorschrift dat dient te worden meegedeeld krachtens artikel 8, lid 1, juncto artikel 1, eerste alinea, punten 2, 5, en 11, van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998 tot wijziging van richtlijn 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, ervan uitgaande dat:
 - a) een wet tot wijziging van de wet inzake bepaalde kansspelen, loterijen en weddenschappen moet worden ingevoerd, waarbij een bepaling dient te worden ingevoegd betreffende de bestraffing van onder meer degene die opzettelijk of door zware nalatigheid „kansspelen, loterijen of weddenschappen in Denemarken aanbiedt zonder te beschikken over een vergunning als bedoeld in § 1”, en van degene die opzettelijk of door zware nalatigheid „reclame maakt voor kansspelen, loterijen of weddenschappen waarvoor geen vergunning is verleend krachtens § 1”, en
 - b) uit de opmerkingen op het voorstel voor een wijzigingswet blijkt dat bovengenoemde strafbepalingen tot doel hebben, enerzijds een verbod tegen kansspelen die door buitenlandse gokbedrijven via het internet worden aangeboden en die rechtstreeks op de Deense markt gericht zijn, in te voeren of nader af te bakenen, en anderzijds reclame voor onder meer kansspelen die door buitenlandse gokbedrijven op het internet worden aangeboden, te verbieden. Uit deze opmerkingen blijkt immers dat er volgens de regels die vóór de wijzigingen golden geen twijfel over bestond dat de organisatie van kansspelen illegaal is wanneer een buitenlands gokbedrijf gebruikmaakt van verkoopkanalen via welke het kansspel fysiek binnen de Deense grenzen wordt verkocht, maar dat het minder duidelijk was in hoeverre buitenlandse

kansspelen die op Deense spelers gericht zijn en fysiek buiten Denemarken gesitueerd zijn, ook onder deze bepaling vallen. Bijgevolg dient specifiek te worden vastgesteld dat deze kansspelen hieronder vallen. Voorts blijkt uit de opmerkingen dat wordt voorgesteld om een reclameverbod in te voeren voor kansspelen, loterijen en weddenschappen waarvoor geen vergunning is verleend krachtens deze wet, en dat de wijzigingswet in overeenstemming is met het geldende verbod van § 12, lid 3, van de wet inzake weddenschappen op paardenrennen, maar de formulering van § 10, lid 4, van de geldende wet inzake toto's en loterijen aanpast. Voorts blijkt uit de opmerkingen dat het verbod gokbedrijven waaraan de Deense autoriteiten een vergunning hebben verleend, dient te beschermen tegen de concurrentie van ondernemingen die geen dergelijke vergunning bezitten en dus niet legaal kansspelen in Denemarken kunnen aanbieden of daar niet bij kunnen bemiddelen.

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

- 7 Richtlijn 98/34/EG [thans richtlijn (EU) 2015/1535] van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998.
- 8 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad voor een derde wijziging van richtlijn 83/189/EEG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften [COM(96)392 def.] (PB 1996, C 307, blz. 11).
- 9 Leidraad van de Commissie (2005) bij de informatieprocedure (<http://bookshop.europa.eu/nl/richtlijn-98-34-eg-ee-instrument-voor-samenwerking-tussen-instellingen-en-ondernemingen-om-de-goede-werking-van-de-interne-markt-te-waarborgen-pbNB5703273/?CatalogCategoryID=oDoKABstRQgAAAEj1JEY4e5L>)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- 10 Lov nr. 204 af 26. marts 2003 om ændring af lov om visse spil, lotterier og væddemål og andre love og om ophævelse af lov om væddemål i forbindelse med heste- og hundevæddeløb (wet nr. 204 van 26 maart 2003 tot wijziging van onder meer de wet inzake bepaalde kansspelen, loterijen en weddenschappen en tot intrekking van de wet inzake weddenschappen op paarden- en hondenrennen; hierna: „wijzigingswet”). De wijzigingswet heeft de twee bovengenoemde wetten samengevoegd en sommige bepalingen ervan gewijzigd.
- 11 Voorts werd § 10 ingevoegd, dat luidde als volgt:

„§ 10. Met een geldboete of een gevangenisstraf tot 6 maanden wordt gestraft eenieder die opzettelijk of door grove nalatigheid

1) kansspelen, loterijen of weddenschappen in Denemarken aanbiedt zonder te beschikken over een vergunning als bedoeld in § 1,

2) bemiddelt bij kansspelen, loterijen of weddenschappen waarvoor geen vergunning is verleend krachtens § 1.

[...]

3. Met een geldboete wordt gestraft eenieder die opzettelijk of door grove nalatigheid

[...]

3) reclame maakt voor kansspelen, loterijen of weddenschappen waarvoor geen vergunning is verleend krachtens § 1.”

12 Volgens § 2, lid 1, van de wet kan een vergunning slechts aan één onderneming worden verleend (monopolie).

13 Uit de ontstaansgeschiedenis van § 10 blijkt dat deze bepaling onder meer tot doel had:

- de strafbepalingen inzake het bemiddelen bij en het aanbieden van kansspelen te moderniseren teneinde onder meer rekening te houden met de ontwikkeling van het aanbod van clandestiene spelen via het internet;
- te verzekeren dat loterijen en andere spelen dan weddenschappen ook onder het verbod vallen; de uitbreiding van de werkingssfeer tot kansspelen die via internet worden aangeboden, dient ervoor te zorgen dat toegestane spelen en ondernemingen die over een vergunning beschikken en die moeten voldoen aan bepaalde vereisten inzake zekerheid en uitbetaling van winsten en een deel van hun middelen aan goede doelen dienen te besteden, kunnen opboksen tegen spelen en ondernemingen die niet aan deze verplichtingen zijn onderworpen;
- te preciseren dat ook buitenlandse kansspelen die gericht zijn op Deense spelers en fysiek buiten Denemarken gesitueerd zijn, onder de bepaling vallen; door het gebruik van de term „aanbiedt” (lid 1, punt 1) breidt de wijzigingswet de werkingssfeer van de bepaling uit in die zin dat deze ook van toepassing is op buitenlandse kansspelen, loterijen en weddenschappen die rechtstreeks zijn gericht tot, of toegankelijk zijn voor, het Deense publiek;

- een reclameverbod in te voeren (lid 1, punt 3) om gokbedrijven waaraan de Deense autoriteiten een vergunning hebben verleend, te beschermen tegen de concurrentie van ondernemingen die geen dergelijke vergunning hebben en dus niet legaal kansspelen in Denemarken kunnen aanbieden of daar niet bij kunnen bemiddelen.

Voor meer uitleg over de relevante doelstellingen van de wijzigingswet wordt verwezen naar de toelichting die de verwijzende rechter heeft verstrekt in de prejudiciële vraag, onder b).

De wet is inmiddels ingetrokken, maar is van toepassing op de feiten van het hoofdgeding.

- 14 De Commissie heeft zich in een aanmaningsbrief van 1 april 2004 en in een met redenen omkleed advies van 23 maart 2007 op het standpunt gesteld dat de wijzigingswet in strijd is met de bepalingen inzake de vrijheid van vestiging en het vrij verricht verrichten van diensten (artikelen 49 en 56 VWEU).
- 15 Op 26 maart 2010 heeft de minister van Belastingen een wetsvoorstel ingediend [voorstel voor een nieuwe wet inzake kansspelen, die het bestaande kansspelmonopolie, met inbegrip van de wijzigingswet, heeft ingetrokken, de zogenaamde **liberaliseringslov** (liberaliseringswet)]. De liberaliseringswet is op 1 januari 2012 in werking getreden.
- 16 Het ontwerp van liberaliseringswet werd in overeenstemming met de informatieprocedurerichtlijn aan de Commissie meegedeeld. Dit gebeurde tweemaal, namelijk op 7 juli 2009 en 2 juni 2010.
- 17 Op 27 februari 2012 heeft de Commissie de hierboven in punt 14 genoemde inbreukprocedure afgesloten. Bij brief van 23 oktober 2012 heeft de Commissie de raadslieden van de verdachten het volgende meegedeeld:

„Further to the entry into force of a new gambling legislation which remedied the initial complaints against Denmark, on 27 February 2012, the Commission has decided to close the infringement proceedings 2003/4765.”

[„Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de nieuwe wet inzake kansspelen, die tegemoetkomt aan de oorspronkelijke klachten tegen Denemarken, heeft de Commissie op 27 februari 2012 besloten om inbreukprocedure 2003/4765 af te sluiten.”]

Korte uiteenzetting van de feiten en procedure in het hoofdgeding

- 18 Voor Københavns Byret is een strafzaak tegen Bent Falbert, Poul Madsen en JP/Politikens Hus A/S (hierna: „de verdachten”) aanhangig wegens schending van § 10, lid 3, punt 3, van de inmiddels ingetrokken wet inzake bepaalde kansspelen,

loterijen en weddenschappen, die van toepassing is op de feiten van de onderhavige zaak. De verwijzende rechter acht het nodig een antwoord te krijgen op de hierboven gestelde vraag en heeft bijgevolg de behandeling van de strafzaak geschorst.

- 19 De strafvervolging is gebaseerd op het feit dat vóór de inwerkingtreding van de wijzigingswet advertenties zijn verschenen in Ekstra Bladet en op www.ekstrabladet.dk en www.ekstrabladet.tv, waarin reclame werd gemaakt voor bookmakers die kansspelen of weddenschappen in Denemarken aanboden zonder dat hun door het Skatteministerium (Ministerie van Belastingen) een vergunning was verleend. Tegen de eigenaar van Ekstra Bladet, JP Politikens Hus, heeft de openbare aanklager de verbeurdverklaring van 415 321 922 DKK gevorderd.
- 20 De Byret behandelt de zaak in eerste aanleg.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 21 **De verdachten** hebben, samengevat, betoogd dat de prejudiciële vraag ertoe strekt, de verwijzende rechter in staat te stellen te beoordelen of de wijzigingswet krachtens de informatieprocedurerichtlijn aan de Commissie had moeten worden meegedeeld. Dat is volgens hen het geval, tenzij wordt vastgesteld dat deze wet noch geheel noch gedeeltelijk specifiek betrekking heeft op diensten van de informatiemaatschappij in de zin van artikel 1, eerste alinea, punt 5, van de richtlijn.
- 22 De lidstaten hoeven een voorschrift niet mee te delen indien dit niet specifiek betrekking heeft op diensten van de informatiemaatschappij, en de prejudiciële vraag strekt er dus in wezen toe te vernemen wanneer een voorschrift niet specifiek betrekking heeft op diensten van de informatiemaatschappij in de zin van de informatieprocedurerichtlijn. Deze mogelijkheid vormt een uitzondering op de hoofdregel dat er een mededelingsplicht geldt, en moet dus strikt worden uitgelegd.
- 23 De verdachten voeren onder verwijzing naar de opmerkingen van de Commissie op het voorstel voor de informatieprocedurerichtlijn aan dat wanneer een reeds geldende algemene regel aan nieuwe diensten wordt aangepast, deze aanpassing dient te worden meegedeeld.
- 24 De wijzigingswet is op 29 maart 2003 in werking getreden. Vóór deze wet kon een buitenlands gokbedrijf niet legaal via fysieke verkoopkanalen kansspelen in Denemarken aanbieden. Het overheidsbedrijf Danske Spil A/S had dus een monopolie op het aanbieden van kansspelen die fysiek in Denemarken worden verkocht. De achterliggende reden voor de vaststelling van de wijzigingswet is dat het aanbod van kansspelen via het internet sterk is gegroeid. De wijzigingswet heeft dus tot doel en tot gevolg dat buitenlandse gokbedrijven die via het internet kansspelen in Denemarken aanbieden, strafrechtelijk kunnen worden vervolgd.

Met andere woorden, het bestaande verbod op fysieke verkoop wordt uitgebreid. Het is in deze context overduidelijk dat de wijzigingswet niet louter „onrechtstreeks of toevallig” betrekking heeft op het aanbieden van kansspelen via het internet en op het maken van reclame daarvoor. De wijzigingswet heeft daarentegen een reeds geldende algemene regel aan de nieuwe diensten aangepast, zodat de verspreiding van kansspelen via internetplatforms onder het verbod komt te vallen. Het verbod wordt met andere woorden uitgebreid tot onlinespelen die via de nieuwe diensten worden aangeboden, en had dus moeten worden aangemeld.

- 25 Volgens de **openbare aanklager** is het ter beantwoording van de vraag of een lidstaat krachtens de richtlijn verplicht is om een wetsvoorstel mee te delen, bepalend of dit wetsvoorstel bepalingen bevat die een „technisch voorschrift” vormen.
- 26 Artikel 1, eerste alinea, punt 11, van de informatieprocedurerichtlijn omschrijft een technisch voorschrift onder meer als een regel betreffende diensten die de jure of de facto moeten worden nageleefd bij de verhandeling of de dienstverrichting, alsmede de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen waarbij onder andere de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden. Volgens de openbare aanklager valt hoe dan ook een deel van de in de tenlastelegging bedoelde diensten waarvoor reclame wordt gevoerd, onder de definitie van een „dienst” in de zin van artikel 1, eerste alinea, punt 2, van de informatieprocedurerichtlijn, aangezien een deel van de tenlastelegging betrekking heeft op reclame voor bookmakers die langs elektronische weg hun diensten aanbieden.
- 27 § 10, lid 3, punt 3, van de wijzigingswet is ook van toepassing op diensten van de informatiemaatschappij, maar dat betekent op zich niet dat deze bepaling aan de in de informatieprocedurerichtlijn bedoelde mededelingsplicht is onderworpen. Zoals uitdrukkelijk blijkt uit zowel artikel 1, eerste alinea, punt 5, van de richtlijn, als uit de ontstaansgeschiedenis van deze richtlijn en de leidraad van de Commissie, kunnen alleen voorschriften die in hun totaliteit of in enkele specifieke bepalingen ervan specifiek tot doel hebben de diensten van de informatiemaatschappij uitdrukkelijk en gericht te reglementeren, worden beschouwd als „regels betreffende diensten”.
- 28 Noch uit de bewoordingen van § 10, lid 3, punt 3, van de wijzigingswet noch uit de opmerkingen op deze bepaling blijkt dat deze specifiek tot doel heeft de diensten van de informatiemaatschappij uitdrukkelijk en gericht te reglementeren. Deze bepaling verbiedt in het algemeen alle „kansspelen, loterijen of weddenschappen waarvoor geen vergunning is verleend krachtens § 1”. Noch uit de bewoordingen van deze bepaling noch uit de ontstaansgeschiedenis ervan blijkt dat dit verbod enkel geldt voor reclame voor kansspelen, loterijen of weddenschappen „die langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer van diensten [worden verstrekt]”. Daarentegen blijkt

uitdrukkelijk uit de ontstaansgeschiedenis van § 10 dat de wijzigingswet van 2003 tot doel heeft te verzekeren dat alle spelen, ongeacht of zij langs elektronische weg of op een andere wijze worden aangeboden, vallen onder het verbod om kansspelen aan te bieden en daarbij te bemiddelen en reclame te maken voor gokbedrijven die niet over de vereiste vergunning beschikken.

- 29 Volgens de openbare aanklager moet dus worden vastgesteld dat het verbod van § 10, lid 3, punt 3, ook, maar niet uitsluitend geldt voor diensten van de informatiemaatschappij. Bijgevolg valt deze bepaling zijns inziens niet onder de definitie van een „regel betreffende diensten van de informatiemaatschappij” in de zin van artikel 1, eerste alinea, punt 5, van de richtlijn en is deze bepaling dus geen „technisch voorschrift” in de zin van de richtlijn is en hoeft zij dus evenmin te worden meegedeeld.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 30 De verwijzende rechter is van oordeel dat het ter beslechting van de zaak noodzakelijk is om opheldering te krijgen over de wijze waarop artikel 8, lid 1, juncto artikel 1, eerste alinea, punten 2, 5, en 11, van de informatieprocedurerichtlijn dient te worden uitgelegd.