



Datum van inontvangstneming : 06/05/2013

Zaak C-156/13

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

28 maart 2013

Verwijzende rechter:

Bundesgerichtshof (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

24 januari 2013

Verzoekende partijen in „Revision“:

Digibet Ltd.

Gert Albers

Verwerende partij in „Revision“:

Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. oHG

BUNDESGERICHTSHOF

BESCHIKKING

(omissis)

van

van 24 januari 2013

(omissis)

in de zaak

1. Digibet Ltd. (omissis), Gibraltar, Verenigd Koninkrijk,
 2. Gert Albers (omissis), Gibraltar, Verenigd Koninkrijk,
- verweerders en verzoekers in „Revision“,

(omissis)

tegen

Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG (omissis), Münster,

verzoekster en verweerster in „Revision”,

(omissis)

[Or. 2] De eerste Zivilsenat [kamer civiele zaken] van het Bundesgerichtshof heeft (omissis)

beslist:

- I. De behandeling van de zaak wordt geschorst.
- II. Aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden de volgende prejudiciële vragen over de uitlegging van artikel 56 VWEU gesteld:
 1. Is een beperking van de kanspelsector incoherent,
 - indien enerzijds in een lidstaat met een federale structuur de organisatie van publieke kansspelen op het internet en het optreden als tussenpersoon daarbij krachtens het in de meerderheid van de deelstaten geldende recht in beginsel zijn verboden en – zonder dat daarop een afdwingbaar recht bestaat – enkel voor loterijen en sportwedenschappen bij wijze van uitzondering kunnen worden toegelaten om een geschikt alternatief te bieden voor het illegale kansspelaanbod en de ontwikkeling en uitbreiding daarvan tegen te gaan,
 - terwijl anderzijds in één deelstaat van deze lidstaat volgens het daar geldende recht onder nader bepaalde objectieve voorwaarden aan elke burger van de Unie en elke daarmee gelijkgestelde rechtspersoon **[Or. 3]** een vergunning voor het aanbieden van sportwedenschappen op het internet moet worden verleend, zodat mogelijk afbreuk wordt gedaan aan de geschiktheid van de in de rest van de federale staat geldende beperking van het kansspelaanbod op het internet om de daarmee nagestreefde rechtmatige doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken?
 2. Hangt het antwoord op de eerste vraag af van de vraag of de afwijkende rechtstoestand in een van de deelstaten de geschiktheid van de in de andere deelstaten geldende kansspelbeperkingen om de daarmee nagestreefde rechtmatige doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken, tenietdoet of daaraan aanzienlijk afbreuk doet?

Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

3. Wordt de incoherentie verholpen wanneer de deelstaat met de afwijkende regeling de in de andere deelstaten geldende kansspelbepalingen overneemt, ook indien de bestaande ruimere regelingen van kansspelen op het internet in die deelstaat met betrekking tot de daar reeds verleende concessies nog voor een overgangperiode van meerdere jaren blijven gelden, omdat deze vergunningen niet of slechts tegen voor die deelstaat uiterst belastende schadevergoedingen weer kunnen worden ingetrokken?
4. Is het voor het antwoord op de derde vraag van belang of tijdens de overgangperiode van meerdere jaren de geschiktheid **[Or. 4]** van de in de andere deelstaten geldende kansspelbepalingen teniet wordt gedaan of daaraan aanzienlijk afbreuk wordt gedaan?

Motivering:

- 1 I. Verzoekster in eerste aanleg is de openbare loterij van het Land Nordrhein-Westfalen. Eerste verwerende partij, Digibet, die in Gibraltar is gevestigd, biedt op de website „digibet.com” in het Duits kansspelen en weddenschappen tegen inzet aan. Zij beschikt over een in Gibraltar verleende vergunning voor de organisatie van kansspelen, met inbegrip van weddenschappen. Tweede verweerder, Albers, is de algemeen directeur van Digibet.
- 2 Volgens verzoekster verstoort Digibets aanbod de mededinging, omdat het bepalingen van de kansspelwetgeving en het strafrecht schendt.
- 3 Voor zover dit van belang is voor de procedure in „Revision”, heeft het Landgericht verweerders (omissis) verboden

nog langer in het economische verkeer voor concurrentiedoeleinden via het internet aan personen in Duitsland de mogelijkheid aan te bieden en/of te verschaffen om kansspelen, in het bijzonder sportweddenschappen tegen vaste notering en casinospelen, met name poker, videopoker, blackjack, roulette, baccarat, keno, bingo en virtuele slotmachines, evenals kaart- en bordspelen met inzet aan te gaan en/of af te sluiten en/of reclame te maken voor deze mogelijkheid, zoals hierna bij wijze van voorbeeld wordt weergegeven (hier volgt een weergave van 102 webpagina's uit het internetaanbod van Digibet in september 2009).
- 4 Daarnaast heeft het Landgericht verweerders verplicht bepaalde informatie mee te delen en vastgesteld dat zij tot schadevergoeding zijn gehouden.

[Or. 5]

- 5 De appelrechter heeft het hoger beroep van verweerders verworpen en het tegen hen uitgesproken verbod overeenkomstig de vordering in hoger beroep van verzoekster met verwijzing naar concrete spelen zo omschreven dat het verbod voor verweerders betrekking heeft op

het via het internet aanbieden en/of verschaffen aan personen in Duitsland van de mogelijkheid om sportweddenschappen tegen vaste notering en poker, videopoker, blackjack, roulette, baccarat, keno, bingo en spelen op virtuele slotmachines alsook Knobelduell en Black Jack-Duell met inzet aan te gaan en/of af te sluiten en/of reclame te maken voor deze mogelijkheid, zoals hierna weergegeven. [...]

- 6 Het door de appelrechter toegelaten beroep in „Revision” van verweerders strekt nog steeds tot volledige afwijzing van de vordering. Verzoekster vordert de afwijzing van het beroep in „Revision”.

- 7 II. De uitkomst van het beroep in „Revision” hangt af van de uitlegging van artikel 56 VWEU. Alvorens kan worden beslist op het rechtsmiddel moet de procedure derhalve worden geschorst en moet overeenkomstig artikel 267, lid 1, sub a, derde alinea, VWEU worden verzocht om een prejudiciële beslissing door het Hof van Justitie van de Europese Unie.

- 8 1. Aangezien verzoekster met haar stakingsvordering nieuwe schendingen wil voorkomen, hangt de uitkomst van de onderhavige zaak ook af van de vraag welk recht van toepassing is op het ogenblik van de beslissing. Het Glücksspielstaatsvertrag 2008 [Staatsvertrag inzake kansspelen; hierna: „GlüStV”] is sinds 31 december 2011 niet langer van kracht (§ 28, lid 1, GlüStV 2008). Op 1 januari 2012 is in Schleswig-Holstein het kansspelrecht geliberaliseerd. Anders dan onder § 5, lid 3, GlüStV 2008 is krachtens § 26 van het Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels van Schleswig-Holstein van 20 oktober 2011 [(omissis); hierna: „GlSpielG SH”] reclame via televisie of het internet in beginsel mogelijk voor publieke kansspelen. In de kansspelwetgeving van Schleswig-Holstein is evenmin een verbod terug te vinden op het organiseren van kansspelen op het internet en het optreden als tussenpersoon daarbij [**Or. 6**] (§ 4, lid 4, GlüStV 2008). De organisatie en het aanbieden van publieke kansspelen en weddenschappen moeten voortaan weliswaar worden vergund door de bevoegde Landautoriteiten (zie de §§ 4, 5, 22 en 23 GlSpielG SH), maar een vergunning voor het aanbieden van publieke weddenschappen moet aan elke burger en elke rechtspersoon uit de Europese Unie worden verleend indien is voldaan aan bepaalde objectieve vergunningvoorwaarden (§ 23, lid 2, GlSpielG SH).

- 9 In de andere Länder van de bondsstaat geldt daarentegen ondertussen het Glücksspielstaatsvertrag 2012 (1. Glücksspieländerungsstaatsvertrag; hierna: „GlüStV 2012”). Krachtens § 4, lid 4, en § 5, lid 3, eerste volzin, GlüStV 2012 blijft het in beginsel verboden om publieke kansspelen op het internet te

organiseren of daarbij op te treden als tussenpersoon, alsook om reclame voor publieke kansspelen te maken via televisie, het internet of telecommunicatieapparatuur. Overeenkomstig § 4, lid 5, en § 5, lid 3, tweede en derde volzin, GlüStV 2012 mag het internet slechts bij wijze van uitzondering en onder bepaalde voorwaarden voor deze doeleinden worden gebruikt voor loterijen en sportwedenschappen, om een geschikt alternatief voor het illegale kansspelaanbod te bieden en de ontwikkeling en uitbreiding daarvan tegen te gaan. Er bestaat geen afdwingbaar recht op de verlening van een vergunning.

- 10 2. De appelrechter heeft terecht geoordeeld dat Digibet met haar aanbod via het internet de §§ 3 en 4, punt 11, van het Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb [wet inzake oneerlijke mededinging; hierna: „UWG”] juncto § 4, lid 4, en § 5, lid 3, GlüStV 2008 heeft geschonden.
- 11 Volgens de rechtspraak van het Bundesgerichtshof zijn de bepalingen van § 4, lid 4, en § 5, lid 3, GlüStV 2008 bepalingen ter regulering van het marktgedrag, die het Unierecht of de grondwet niet schenden (omissis) **[Or. 7]** (omissis).
- 12 De tegen deze beoordeling in „Revision” aangevoerde argumenten vormen voor de Senat geen aanleiding om zijn rechtspraak aan te passen. Ook op grond van de andere overwegingen in „Revision” kan niet worden geoordeeld dat de appelrechter blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de beoordeling van de tot 1 januari 2012 geldende rechtstoestand.
- 13 3. Gezien de gewijzigde rechtstoestand die sinds 1 januari 2012 van kracht is, kan evenwel niet worden uitgesloten dat de „Revision” gegrond is met betrekking tot de op toekomstige situaties gerichte stakingsvordering en de voor de periode na 31 december 2011 toegewezen vorderingen tot informatieverstrekking en schadevergoeding, wegens schending van de Unierechtelijke vrijheid van dienstverrichting (artikel 56 VWEU). Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie moeten uitzonderingen op en beperkingen van een regeling die kansspelactiviteiten beperkt, worden getoetst op coherentie teneinde na te gaan of zij geen afbreuk doen aan de geschiktheid van die regeling om rechtmatige doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken [zie in die zin arrest van 8 september 2010, Carmen Media Group, C-46/08, Jurispr. blz. I-8149 (omissis)]. In het licht daarvan zou een rechtstoestand die in een Land verschilt van die in de rest van de bondsstaat tot gevolg kunnen hebben dat de beperkingen van het kansspelaanbod en de kansspelreclame via het internet in de andere Länder niet kunnen worden toegepast wegens schending van het Unierecht, zodat geen grondslag meer bestaat voor een verbod om kansspelen op het internet te organiseren of daarbij als tussenpersoon op te treden.

[Or. 8]

- 14 a) Naar geldend recht bestaan er wezenlijke verschillen tussen de regelgevende aanpak van kansspelen op het internet van Schleswig-Holstein en die van de rest van de bondsstaat.
- 15 De bepalingen van § 4, lid 4, en § 5, lid 3, eerste volzin, GlüStV 2012 bevatten nog steeds een verbod op het organiseren van publieke kansspelen op het internet en het optreden als tussenpersoon daarbij, alsook op reclame voor publieke kansspelen via televisie, het internet of telecommunicatieapparatuur. Op grond van § 4, lid 5, en § 5, lid 3, tweede en derde volzin, GlüStV 2012 kan het internet weliswaar voortaan onder bepaalde voorwaarden voor deze doeleinden worden gebruikt teneinde een geschikt alternatief te bieden voor het illegale kansspelaanbod en de ontwikkeling en uitbreiding daarvan tegen te gaan, maar er bestaat geen afdwingbaar recht op de verlening van een vergunning. Daartegenover bestaat in Schleswig-Holstein krachtens § 23, lid 2, GlSpielG SH in beginsel een recht op verlening van een exploitatievergunning voor publieke weddenschappen, dat zich, beschouwd in samenhang met § 23, lid 1, GlSpielG SH, duidelijk ook uitstrekt tot het aanbod op afstand en dus tot het aanbod via het internet. Voor kansspelreclame via het internet is overeenkomstig § 26 GlSpielG SH geen vergunning vereist.
- 16 b) Het valt niet uit te sluiten dat de liberalisering in Schleswig-Holstein van het kansspelaanbod en de kansspelreclame via het internet in niet onaanzienlijke mate afbreuk doet aan de geschiktheid van de betreffende verbodsbepalingen in de andere Länder om de door het GlüStV 2012 beoogde rechtmatige doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken.
- 17 Zo rijst de vraag of de mogelijkheid tot deelname aan kansspelen op het internet op doeltreffende wijze kan worden beperkt tot het Land Schleswig-Holstein. Ook de reclame [Or. 9] voor kansspelen via televisie, radio en het internet, die voortaan onbeperkt mogelijk is in Schleswig-Holstein, kan op grond van de aard van deze media niet op doeltreffende wijze tot dit Land worden beperkt.
- 18 4. Er bestaat discussie of de verschillende regelingen voor kansspelen op het internet die Duitsland sinds 1 januari 2012 kent, in overeenstemming zijn met het Unierecht. Volgens sommigen leidt de eigen koers van Schleswig-Holstein tot een gebrek aan coherentie van het verbod op kansspelen op het internet in de rest van de bondsstaat (omissis). In het bijzonder menen zij dat meer dan waarschijnlijk sprake is van schending van het uit de coherentie-eis voortvloeiende verbod op tegenwerking, in de zin dat de door de andere Länder nagestreefde doelstellingen wezenlijk aan doeltreffendheid inboeten. Daartegenover staat dat de Verwaltungsgerichte [administratieve rechtbanken] die deze vraag al hebben behandeld, tot nu toe hebben geoordeeld dat het Duitse kansspelrecht niet incoherent is, ongeacht de afwijkende regelingen die in Schleswig-Holstein gelden (omissis).

- 19 5. De vraag rijst of een Unierechtelijke coherentietoetsing van de uiteenlopende organisatie van het kansspelrecht in de Bondsrepubliek Duitsland niet faalt op de enkele grond dat deze organisatie voortvloeit uit de federale inrichting van de staat (omissis). De rechtspraak van het Hof biedt op dat punt – voor zover bekend – geen eenduidig antwoord.
- 20 a) Het Hof heeft in de zaak Carmen Media Group (omissis) geoordeeld:
- 69 Wat de omstandigheid betreft dat de verschillende betrokken kansspelen nu eens tot de bevoegdheid van de Länder, dan weer tot de bevoegdheid van de bondsstaat behoren, zij **[Or. 10]** herinnerd aan de vaste rechtspraak dat een lidstaat zich niet op nationale bepalingen, praktijken of situaties kan beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van de verplichtingen die voor hem uit het recht van de Unie voortvloeien. Zo kan onder meer de interne bevoegdheidsverdeling die een lidstaat doorvoert, met name tussen de centrale, regionale of lokale autoriteiten, deze lidstaat niet van deze verplichtingen ontslaan [...].
- 70 Uit het voorgaande volgt dat het recht van de Unie weliswaar niet in de weg staat aan een interne bevoegdheidsverdeling waarbij bepaalde kansspelen tot de bevoegdheid van de Länder en andere tot die van de federale overheid behoren, maar dat dit niet wegneemt dat de autoriteiten van het betrokken Land en de federale autoriteiten in een dergelijk geval samen de op de Bondsrepubliek Duitsland rustende verplichting om [artikel 49 EG](#) niet te schenden moeten nakomen. Bijgevolg moeten deze verschillende autoriteiten, voor zover het voor de naleving van deze bepaling vereist is, de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden te dien einde coördineren.
- 21 Deze overwegingen doen vermoeden dat, net zoals de bondsstaat en de Länder, in voorkomend geval ook de Länder onderling hun beleid inzake kansspelen zodanig op elkaar moeten afstemmen dat de Bondsrepubliek Duitsland de op haar rustende verplichting om de Unierechtelijke vrijheid van dienstverrichting (artikel 56 VWEU, oud artikel 49 EG) in acht te nemen, nakomt.
- 22 In dat geval blijven verschillende regelingen in de Länder weliswaar in beginsel mogelijk, ook inzake kansspelrecht, maar kan het aangewezen zijn voor elke beperking van de vrijheid van dienstverrichting in een Land op zich na te gaan of afbreuk wordt gedaan aan de geschiktheid ervan om het daarmee nagestreefde doel te bereiken door de vaststelling van een afwijkende regeling in een ander Land (omissis).
- 23 b) Daarnaast heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak Markus Stoß duidelijk gemaakt dat problemen bij het doen gelden van een loterij- en weddenschapmonopolie ten aanzien van in het buitenland gevestigde organisatoren geen afbreuk doen aan de verenigbaarheid van een dergelijk

monopolie met het Unierecht [arrest van 8 september 2010, C-316/07, Jurispr. **[Or. 11]** blz. I-8069 (omissis), punten 84 e.v.]. De vraag is of dit beginsel mutatis mutandis kan worden toegepast op de deelname aan het internetaanbod uit Schleswig-Holstein door daartoe niet gerechtigde spelers uit andere Länder.

- 24 c) Volgens de Senat dient deze vraag bevestigend en de eerste prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord. Daaraan doet niet af dat – anders dan bij effecten uit het buitenland – de lidstaat het in beginsel zelf in de hand heeft om regionaal verschillende bepalingen die afbreuk doen aan de doeltreffendheid van een internetverbod te verhinderen (omissis).
- 25 De Europese Unie vormt een rechtsgemeenschap waar de betrekkingen tussen de Unie en de lidstaten overeenkomstig artikel 4, lid 3, VEU (oud artikel 5 EG) worden beheerst door het beginsel van loyale samenwerking. Dit beginsel verplicht niet enkel de lidstaten alle dienstige maatregelen te nemen om de draagwijdte en de doeltreffendheid van het Unierecht te waarborgen, maar legt ook de Unie de overeenkomstige verplichting op om loyaal samen te werken met de lidstaten [beschikking van 13 juni 1990, Zwartveld, C-2/88, Jurispr. blz. I-3367 (omissis), punt 17 (omissis)]. Daaruit volgt dat de Unie rekening moet houden met grondwettelijke problemen en – overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel van artikel 5, lid 1, tweede volzin, VEU – de federale structuur van een lidstaat. Bovendien geldt voor de uitlegging en toepassing van het Unierecht het evenredigheidsbeginsel, dat thans ook uitdrukkelijk in artikel 5, lid 1, tweede volzin, VEU is verankerd. Volgens dat beginsel moeten de krachtens het Unierecht op de lidstaten rustende verplichtingen evenredig **[Or. 12]** zijn met de beoogde doelstellingen [zie in die zin arrest van 17 december 1970, Köster en Berodt & Co., 25/70, Jurispr. blz. 1162, punten 31 e.v. (omissis)].
- 26 Naar oordeel van de Senat is het weinig geschikt en moeilijk verenigbaar met het evenredigheidsbeginsel dat de meerderheid van de Länder – in de onderhavige zaak 15 – hun door het Unierecht toegekende recht om zelf te beoordelen of het aangewezen is bepaalde kansspelactiviteiten geheel of gedeeltelijk te verbieden dan wel of het volstaat deze te beperken en met het oog daarop meer of minder strenge controlemaatregelen te treffen [zie in die zin (omissis) Carmen Media Group, punt 58] niet zou kunnen uitoefenen omdat één Land een afwijkende regeling wil invoeren (omissis). Opgemerkt zij dat in de Duitse federale structuur een Land noch door de federale staat, noch door de andere Länder kan worden gedwongen om een bepaalde regeling vast te stellen in een materie die tot de bevoegdheid van de Länder behoort.
- 27 Tot slot moet in aanmerking worden genomen dat in niet-geharmoniseerde sectoren zoals de kanspelsector het praktische resultaat voor de interne markt van incoherentie die wordt veroorzaakt door verschillen tussen de deelstaten van een federale staat, niet mag worden onderscheiden van afwijkende regelingen die bestaan tussen kleinere en grotere lidstaten en die naar Unierecht worden aanvaard.

- 28 6. In het geval dat het Hof de eerste prejudiciële vraag bevestigend beantwoordt, moet volgens de Senat de tweede vraag aldus worden beantwoord dat de in de rest van de bondsstaat voor kansspelen op het internet **[Or. 13]** geldende beperkingen niet incoherent worden wanneer aan de geschiktheid daarvan slechts in geringe mate afbreuk wordt gedaan door een liberalere regeling in één, kleiner Land. In elk geval lijkt het aannemen van een relevantiedrempel bij de beoordeling van de coherentie aangewezen tegen de achtergrond van het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel indien de verschillen tussen de regelingen het resultaat zijn van de federale structuur van een lidstaat en betrekking hebben op een dienstensector die niet is geharmoniseerd op niveau van de Unie.
- 29 7. De Senat stelt de derde vraag voor het geval de rechtstoestand in Schleswig-Holstein opnieuw zou veranderen vóór de beantwoording van de prejudiciële vragen.
- 30 a) De nieuwe deelstaatregering in Schleswig-Holstein heeft een wetsontwerp ingediend [ontwerp tot wijziging van kansspelwetten (omissis)], waarin het voornemen wordt geuit om de eigen koers van het Land inzake kansspelen op te geven en toe te treden tot het GlüStV 2012. De vergunningen die tot nu toe aan private aanbieders zijn verleend, moeten echter blijven gelden (zie artikel 4 van het ontwerp). Krachtens § 4, lid 3, GlSpielG SH zijn deze vergunningen, die ook het aanbod via het internet betreffen, verleend voor een duur van zes jaar. Voor de vergunninghouders blijft de huidige GlSpielG SH zo lang gelden. Hetzelfde geldt voor § 26 GlSpielG SH, op grond waarvan reclame via het internet voor toegelaten kansspelen mogelijk is.
- 31 b) Het Hof heeft inzake een regeling van de pensioenleeftijd van ambtenaren geoordeeld dat het bestaan van een louter temporeel verschil tussen de aan de wet van een lidstaat of een Land aangebrachte wijzigingen en die welke in een andere staat of een ander Land zijn ingevoerd om de leeftijd waarop recht op een volledig ouderdomspensioen ontstaat te verhogen, op zich niet betekent dat die wetgeving incoherent is. Het **[Or. 14]** tempo van de wijzigingen kan van het ene Land tot het andere variëren, om rekening te houden met de regionale bijzonderheden en de bevoegde autoriteiten in staat te stellen de nodige aanpassingen te doen [arrest van 21 juli 2011, Fuchs en Köhler, C-159/10 en C-160/10, (omissis), punt 96 e.v.]. Zoals uit punt 94 van dat arrest blijkt, was het Land Hessen in die zaak een verhoging van plan van de leeftijd waarop recht op een volledig ouderdomspensioen ontstaat, van 65 tot 67 jaar, die vergelijkbaar was met die in de wetten op de overheidsdiensten van de bondsstaat en verschillende Länder, maar had het deze nog niet vastgesteld.
- 32 c) Volgens de Senat zijn deze beginselen ook van toepassing met betrekking tot beperkingen van het kansspel die rechtmatige doeleinden nastreven in lidstaten met een federale staatsstructuur.

- 33 aa) Wanneer de deelstaten van een federale staat het eens zijn om kansspelactiviteiten stelselmatig en samenhangend te beperken met het oog op rechtmatige doelstellingen van algemeen belang, kan op grond van de beginselen van loyale samenwerking en evenredigheid geen sprake zijn van incoherentie naar Unierecht indien een deelstaat de betreffende regelingen wegens een afwijkende uitgangssituatie weliswaar zo snel als verwacht kan worden, maar slechts na een overgangperiode van meerdere jaren, in werking kan doen treden.
- 34 Dit resultaat lijkt juist voor een sector als de kansspelsector aangewezen, waar het krachtens de rechtspraak van het Hof aan elke lidstaat staat om zelf te beoordelen of het aangewezen is bepaalde kansspelactiviteiten geheel of gedeeltelijk te verbieden dan wel of het volstaat deze te beperken en met het oog daarop meer of minder strenge controlemaatregelen te treffen [Carmen Media Group (omissis), punt 58]. Het gaat dus niet om de uitvoering van een richtlijn van de Unie, waarbij de [Or. 15] Unie de lidstaten dwingend een bepaald regelingsdoel oplegt (zie artikel 288 VWEU) en dus van meet af aan geen noodzaak tot coördinatie tussen de deelstaten van een lidstaat bestaat. Daarentegen is a priori een zekere tijd nodig voor de vervulling van de uit punt 70 van het arrest Carmen Media Group voortvloeiende plicht voor de Länder, om de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden te coördineren met het oog op een coherente regeling inzake kansspelen. De Senat geeft in overweging of het niet aan de nationale rechter moet staan om van geval tot geval te beoordelen of de tijd die het in een lidstaat vergt om een coherente regeling van de kansspelsector tot stand te brengen in overeenstemming is met de beginselen van noodzaak en redelijkheid. Volgens de Senat is het in elk geval aangewezen om uit het bestaan van een overgangperiode voor een deel van het grondgebied van een lidstaat evenmin incoherentie van de regeling van de kansspelsector af te leiden wanneer daardoor tijdelijk niet onaanzienlijk afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van de beperkingen die gelden in het grootste deel van deze lidstaat.
- 35 bb) De Senat vraagt zich voorts af of het in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel dat de meerderheid van de Länder hun door het Unierecht toegekende recht om de kansspelsector te regelen niet meer zou kunnen uitoefenen op de enkele grond dat één Land door bijzondere omstandigheden de overeenkomstige regelingen pas kan invoeren na een overgangperiode.
- 36 cc) Volgens de Senat moet een overgangperiode, ook van meerdere jaren, in het bijzonder dan worden aanvaard onder het Unierecht, wanneer het op grond van de bijzondere rechtstoestand van een Land onmogelijk is de kansspelsector meteen coherent te reguleren, omdat door dit Land verleende vergunningen tijdens de geldingsduur ervan op basis van [Or. 16] het vertrouwensbeginsel ook bij wijziging van de rechtstoestand niet of slechts tegen voor de overheid uiterst belastende schadevergoedingen kunnen worden ingetrokken. Dat is de rechtstoestand in Schleswig-Holstein [zie § 117, lid 2, punt 4, en lid 6, (Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein)] indien de daar voorgenomen wetswijziging ten uitvoer wordt gebracht.

- 37 8. Volgens de Senat moet de vierde vraag in voorkomend geval aldus worden beantwoord dat een onbeduidende vermindering van de geschiktheid van de in de rest van de bondsstaat geldende beperkingen voor internetkansspelen, tijdens de overgangsperiode in geen geval kan worden aangemerkt als naar Unierecht relevante incoherentie.

(omissis)