DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

8. september 2010 *

I de forenede sager C-316/07, C-358/07 — C-360/07, C-409/07 og C-410/07,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Verwaltungsgericht Gießen (Tyskland) (sagerne C-316/07, C-409/07 og C-410/07) og af Verwaltungsgericht Stuttgart (Tyskland) (sagerne C-358/07 — C-360/07) ved afgørelser af 7. maj 2007 (sag C-316/07), 24. juli 2007 (sagerne C-358/07 — C-360/07) og 28. august 2007 (sagerne C-409/07 og C-410/07), indgået til Domstolen henholdsvis den 9. juli, den 2. august og den 3. september 2007, i sagerne:

Markus Stoß (sag C-316/07),

Avalon Service-Online-Dienste GmbH (sag C-409/07),

Olaf Amadeus Wilhelm Happel (sag C-410/07)

* Processprog: tysk.

mod

Wetteraukreis,

og

Kulpa Automatenservice Asperg GmbH (sag C-358/07),

SOBO Sport & Entertainment GmbH (sag C-359/07),

Andreas Kunert (sag C-360/07)

mod

Land Baden-Württemberg, har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot og P. Lindh samt dommerne K. Schiemann (refererende dommer), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh og L. Bay Larsen,

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. december 2009,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Markus Stoß, Andreas Kunert og Avalon Service-Online-Dienste GmbH ved Rechtsanwälte R. Reichert og M. Winkelmüller

— Olaf Amadeus Wilhelm Happel ved Rechtsanwalt R. Reichert

— Kulpa Automatenservice Asperg GmbH ved Rechtsanwalt M. Maul og avvocato R. Jacchia

— SOBO Sport & Entertainment GmbH ved Rechtsanwälte J. Kartal og M. Winkelmüller

— Wetteraukreis ved E. Meiß og J. Dietlein, som befuldmægtigede

— Land Baden-Württemberg ved Rechtsanwalt M. Ruttig

— den tyske regering ved M. Lumma, B. Klein og J. Möller, som befuldmægtigede

— den belgiske regering ved L. Van den Broeck og A. Hubert, som befuldmægtigede, bistået af advocaat P. Vlaemminck

— den danske regering ved J. Bering Liisberg, som befuldmægtiget

— den spanske regering ved F. Díez Moreno, som befuldmægtiget

— den franske regering ved G. de Bergues, som befuldmægtiget

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, I. Bruni og G. Palmieri, som befuldmægtigede, bistået af avvocati dello Stato P. Gentili og F. Arena

— den litauiske regering ved D. Kriaučiūnas, som befuldmægtiget

— den nederlandske regering ved C. Wissels og M. de Grave, som befuldmægtigede

— den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget

— den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, som befuldmægtiget, bistået af advogada A. Barros

— den slovenske regering ved N. Pintar Gosenca, som befuldmægtiget

— den finske regering ved J. Heliskoski, som befuldmægtiget

— den norske regering ved P. Wennerås og K.B. Moen, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved E. Traversa, P. Dejmek og H. Krämer, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 4. marts 2010,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 43 EF og 49 EF.

2 Anmodningerne er blevet fremsat i forbindelse med tvister mellem dels Markus Stoß, Avalon Service-Online-Dienste GmbH (herefter »Avalon«) og Olaf Amadeus Wilhelm Happel på den ene side og Wetteraukreis på den anden side, dels Kulpa Automatenservice Asperg GmbH (herefter »Kulpa«), SOBO Sport & Entertainment GmbH (herefter »SOBO«) og Andreas Kunert på den ene side og Land Baden-Württemberg på den anden side vedrørende afgørelser truffet af disse to myndigheder, som under bødeansvar har forbudt de pågældende at drive enhver form for virksomhed,

som tilsigter at muliggøre eller lette indgåelse af sportsvæddemål foranstaltet af tjenesteydere etableret i andre medlemsstater end Forbundsrepublikken Tyskland.

Nationale retsforskrifter

Forbundsret

3 § 284 i den tyske straffelov (Strafgesetzbuch, herefter »StGB«) bestemmer:

»1) Den, der offentligt organiserer eller afholder hasardspil uden myndighedernes tilladelse, eller som stiller faciliteter til rådighed for sådanne, kan straffes med op til to års fængsel eller en bøde.«

[...]

3) Den, som handler på den i stk. 1 anførte måde

1. erhvervsmæssigt [...]

[...]

straffes med fængsel fra tre måneder til fem år.

[...]

4 Med undtagelse af væddemål om officielle hestevæddeløb, som navnlig henhører under loven om spil på væddeløb og lotterier (Rennwett- und Lotteriegesetz, herefter »RWLG«), og opstilling og drift af spilleautomater med mulighed for gevinst i andre etablissementer end kasinoer (spillesaloner, cafeer, restauranter, hoteller), som navnlig henhører under næringsloven (Gewerbeordnung) og er omfattet af bekendtgørelse om spillemaskiner og andre spil med mulighed for gevinst (Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit), sker fastsættelsen af betingelserne for tildeling af de i StGB's § 284, stk. 1, nævnte tilladelser på hasardspilområdet i de forskellige delstater.

5 RWLG's § 1, stk. 1, bestemmer:

»Foreninger, som vil drive totalisatorspil om offentlige hestevæddeløb eller andre offentlige præstationsprøver for heste, skal have en tilladelse hertil fra den kompetente myndighed ifølge delstatens lovgivning.«

6 RWLG's § 2, stk. 1, bestemmer:

»Den, der erhvervsmæssigt vil indgå væddemål om offentlige præstationsprøver for heste eller virke som formidler af sådanne væddemål (Bookmakers), skal have tilladelse fra den kompetente myndighed ifølge delstatens lovgivning.«

LottStV

7 Ved statsaftalen om lotterier i Tyskland (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, herefter »LottStV«), der trådte i kraft den 1. juli 2004, skabte delstaterne en ensartet ramme for erhvervsmæssig organisering, drift og formidling af hasardspil, med undtagelse af kasinoer.

8 LottStV's § 1 bestemmer:

»Statsaftalen har til formål

1. at kanalisere befolkningens trang til at spille på en ordnet og kontrolleret måde og navnlig undgå, at befolkningen henvender sig til ikke-tilladte hasardspil

2. at forhindre overdreven tilskyndelse til spil

3. at udelukke udnyttelse af spilletrangen med privat eller erhvervsmæssig fortjeneste for øje

4. at sikre, at hasardspil afvikles på lovlig vis og, at deres logik er forståelig, og

5. at sikre, at en betydelig del af indtægterne fra hasardspil anvendes til fremme af offentlige formål eller behandles på en skattemæssigt fordelagtig måde, jf. skatteloven.«

9 LottStV 's § 5, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Delstaterne har inden for rammerne af de i § 1 omhandlede mål en retlig forpligtelse til at sørge for, at der er et tilstrækkeligt udbud af hasardspil.

2. Delstaterne kan selv på grundlag af loven varetage denne opgave eller lade offentligretlige juridiske personer eller privatretlige selskaber, hvori offentligretlige juridiske personer direkte eller indirekte ejer en bestemmende kapitalandel, varetage opgaven.«

Lovgivningen i delstaten Hessen

10 § 1 i loven om statslige sportsvæddemål, tallotterier og tillægslotterier i Hessen (Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen) af 3. november 1998 (GVBl. 1998 I, s. 406), senest ændret den 13. december 2002 (GVBl. 2002 I, s. 797, herefter »GSZZ H«), har følgende ordlyd:

»1) Delstaten Hessen har enekompetence til inden for dens område at foranstalte sportsvæddemål. [...]

2) Delstaten Hessen foranstalter tallotterier.

[...]

4) Gennemførelsen af sportsvæddemål og lotterier, der foranstaltes af delstaten Hessen, kan overdrages til en privatretlig juridisk person.

[...]«

11 I medfør af GSZZ H's § 1, stk. 1 og 4, foranstaltes og drives sportsvæddemål af Hessische Lotterieverwaltung (lotteriforvaltningen i delstaten Hessen) på vegne af delstaten Hessen, mens den tekniske gennemførelse heraf er overdraget til Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen.

12 GSZZ H's § 5, stk. 1, bestemmer:

»Den, der uden autorisation fra delstaten, i Hessen

1. averterer

2. opfordrer til eller tilbyder at indgå eller formidle aftaler om spil

3. modtager tilbud om at indgå eller formidle aftaler om spil

om sportsvæddemål eller tallotteri, straffes med fængsel i indtil to år eller med bøde, såfremt forholdet ikke er strafbart i henhold til straffelovens § 287.«

Lovgivningen i delstaten Baden-Württemberg

13 § 2 i lov om statslige lotterier, væddemål og lodtrækninger i delstaten Baden-Württemberg (Gesetz über staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen) af 14. december 2004 (GBl. 2004, s. 894, herefter »StLG BW«) bestemmer:

»1) Delstaten foranstalter følgende hasardspil

1. lotto

2. sportslotto

3. skrabelodsspil

[...]

4) Finansministeriet træffer afgørelse om foranstaltning af statslige hasardspil. Finansministeriets afgørelse vedrørende foranstaltning af nye hasardspil skal godkendes af Landtag [delstatens parlament]. Finansministeriet kan overlade gennemførelsen af hasardspil foranstaltet af delstaten til en privatretlig juridisk person, i hvilken delstaten direkte eller indirekte ejer en bestemmende kapitalandel.

[…]«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sagerne C-316/07, C-409/07 og C-410/07

14 Markus Stoß, Avalon og Olaf Amadeus Wilhelm Happel råder hver især over erhvervsmæssige lokaler beliggende i Wetteraukreis (i delstaten Hessen) i Tyskland, hvor de driver virksomhed i form formidling af sportsvæddemål (modtagelse af væddemål, indsamling af indsatser og udbetaling af gevinster). De to første sagsøgere i hovedsagerne driver virksomhed for Happybet Sportwetten GmbH (herefter »Happybet Østrig«), et selskab med hjemsted i Klagenfurt (Østrig), og den tredje sagsøger i hovedsagerne driver virksomhed for Happy Bet Ltd (herefter »Happy Bet UK«), et selskab med hjemsted i London (Det Forenede Kongerige).

15 Happybet Østrig er indehaver af en tilladelse til indgåelse af væddemål på sportsbegivenheder i regionen Klagenfurt, som er udstedt af delstatsregeringen for delstaten Kärnten. Happy Bet UK råder ligeledes over en tilladelse udstedt af de kompetente myndigheder i Det Forenede Kongerige.

16 Ved påbud af henholdsvis 11. februar 2005 og 18. og 21. august 2006 forbød den administrative politimyndighed i Wetteraukreis Olaf Amadeus Wilhelm Happel, Markus Stoß og Avalon i deres forretningslokaler at reklamere for og indgå sportsvæddemål for andre arrangører end Hessische Lotterieverwaltung eller at stille faciliteter til rådighed med henblik på reklamering for eller indgåelse af sådanne væddemål. Disse påbud er baseret på den omstændighed, at hverken de pågældende eller de væddemålsarrangører, på vegne af hvilke de handler, er i besiddelse af en tilladelse fra delstaten Hessen til deres virksomhed. De har desuden hverken ansøgt om en sådan tilladelse eller søgt at få afklaret retstilstanden ved hjælp af et søgsmål ved domstolene.

I henhold til nævnte påbud skal de således forbudte aktiviteter ophøre inden syv dage, idet der ellers ifaldes en bøde på 10 000 EUR.

17 Den af Olaf Amadeus Wilhelm Happel indgivne klage over påbuddet af 11. februar 2005 blev afvist den 20. februar 2007. De af henholdsvis Markus Stoß og Avalon indgivne klager over påbuddene af 18. og 21. august 2006 blev afvist den 8. december 2006.

18 Markus Stoß, Olaf Amadeus Wilhelm Happel og Avalon anlagde for Verwaltungsgericht Gießen (forvaltningsdomstolen i Gießen) et annullationssøgsmål rettet mod de således stadfæstede påbud, idet de anførte, at afgørelserne udgør en tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne om etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Ifølge sagsøgerne er monopolet på sportsvæddemål, som ligger til grund for de i hovedsagerne omhandlede afgørelser, i strid med artikel 43 EF og 49 EF. Happybet Østrig og Happy Bet UK er desuden i den medlemsstat, hvorunder de hører, i besiddelse af de nødvendige tilladelser til foranstaltning af sportsvæddemål, og sådanne tilladelser bør anerkendes af de tyske myndigheder.

19 Verwaltungsgericht Gießen har anført, at hverken Markus Stoß, Olaf Amadeus Wilhelm Happel eller Avalon og ejheller Happybet Østrig og Happy Bet UK er indehavere af den tilladelse, som kræves i medfør af StGB's § 284 og GSZZ H's § 5, stk. 1, til at drive den omhandlede virksomhed. Verwaltungsgericht Gießen har desuden præciseret, at henset til det monopol, som delstaten Hessen er indehaver af med hensyn til foranstaltning af sportsvæddemål i medfør af GSZZ H's § 1, stk. 1, og den fuldstændige mangel på bestemmelser, som fastsætter de betingelser, under hvilke en tilladelse i givet fald kan udstedes til et privat foretagende, vil enhver ansøgning om en sådan tilladelse fra de pågældende være dømt til at mislykkes.

20 Verwaltungsgericht Gießen tvivler på, at restriktionerne for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, som følger af denne situation, kan begrundes under henvisning til almene hensyn, såsom hensynet til at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed eller til at bekæmpe ludomani, når det i hovedsagerne omhandlede monopol ikke opfylder proportionalitetsprincippets krav. I mangel af en sådan begrundelse er artikel 43 EF og 49 EF, som det navnlig fremgår af dom af 6. november 2003, Gambelli m.fl. (sag C-243/01, Sml. I, s. 13031), og af 6. marts 2007, Placanica m.fl. (forenede sager C-338/04, C-359/04 og C-360/04, Sml. I, s. 1891), til hinder for såvel anvendelsen af de sanktioner, som er fastsat i StGB's § 284 og GSZZ H's § 5, stk. 1, som de anfægtede politimæssige foranstaltninger.

21 Den tvivl, som den forelæggende ret har givet udtryk for med hensyn til uoverensstemmelsen mellem det i hovedsagerne omhandlede monopol og EU-retten, antager tre former.

22 Verwaltungsgericht Gießen har under henvisning til dom af 13. november 2003, Lindman (sag C-42/02, Sml. I, s. 13519), for det første rejst spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat kan påberåbe sig det påståede mål om at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani for at begrunde en restriktiv foranstaltning, når nævnte medlemsstat ikke er i stand til at godtgøre, at der foreligger en undersøgelse, som er gennemført før vedtagelsen af nævnte foranstaltning, og som vedrører foranstaltningens forholdsmæssighed. I de foreliggende sager er der ikke forud for indgåelsen af LottStV og vedtagelsen af GSZZ H gennemført en sådan undersøgelse, som indebærer en vurdering af spillemarkedet, risiciene forbundet med spil og mulighederne for at forhindre disse samt virkningerne af de planlagte restriktioner.

23 For det andet er det tvivlsomt, om den i hovedsagerne omhandlede lovgivning er begrænset til det strengt nødvendige, idet det herved forfulgte mål også kan nås ved indførelse af en kontrol, der skal sikre, at private arrangører af væddemål overholder reglerne med hensyn til formerne for væddemål og metoderne for de tilladte udbud

og med hensyn til reklame, hvorved der gøres et mindre indgreb i de ved EF-traktaten sikrede friheder.

24 For det tredje kan det for at sikre, at myndighedernes politik, som tilsigter at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani, føres på en sammenhængende og systematisk måde, som Domstolens praksis og herunder navnlig dommen i sagen Gambelli m.fl. kræver, være nødvendigt fuldt ud at tage hensyn til de betingelser, under hvilke der gives tilladelse til alle former for spil, uden at begrænse undersøgelsen til kun at omfatte den spillesektor, der er dækket af det i hovedsagerne omhandlede monopol.

25 Der findes imidlertid ikke i delstaten Hessen en sammenhængende og systematisk politik med hensyn til begrænsning af hasardspil, navnlig fordi indehaveren af det offentlige monopol på sportsvæddemål opfordrer til deltagelse i andre hasardspil, fordi nævnte delstat hvad angår kasinospil åbner op for nye spillemuligheder, navnlig på internettet, og fordi forbundslovgivningen tillader drift af andre hasardspil ved private foretagender.

26 Når desuden henses til den omstændighed, at Happybet Østrig og Happy Bet UK er indehavere af en tilladelse, som gør det muligt for dem at udbyde sportsvæddemål, idet de har adgang til moderne tekniske hjælpemidler, og at de efter al sandsynlighed i den medlemsstat, hvor de er etableret, er underlagt en kontrol- og sanktionsordning, rejser den forelæggende ret spørgsmålet om, hvorvidt artikel 43 EF og 49 EF ikke bevirker, at de tyske myndigheder har pligt til at anerkende disse tilladelser.

27 Det er på denne baggrund, at Verwaltungsgericht Gießen har besluttet at udsætte sagerne og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål i hver af de tre sager, som er indbragt for retten:

»1) Skal artikel 43 EF og 49 EF fortolkes således, at de er til hinder for et nationalt monopol på visse hasardspil, f.eks. sportsvæddemål, såfremt der i den pågældende medlemsstat ikke under ét findes en sammenhængende og systematisk politik til begrænsning af hasardspil, navnlig idet de nationalt koncessionerede arrangører yder tilskyndelse til deltagelse i andre hasardspil — såsom nationale lotterier og kasinospil — ligesom private tjenesteydere må tilbyde andre spil, der må antages at indebære tilsvarende eller større potentiel risiko for afhængighed — såsom væddemål om visse sportsbegivenheder (f.eks. hestevæddeløb) og automatspil?

2) Skal artikel 43 EF og 49 EF fortolkes således, at tilladelser udstedt af kompetente statslige organer i medlemsstaterne til at foranstalte sportsvæddemål, der ikke er begrænset til den pågældende stats område, berettiger indehaveren af godkendelsen samt tredjemænd, som handler på hans vegne, til tillige at fremsætte og gennemføre tilbud om indgåelse af aftaler i andre medlemsstater, uden at dette kræver yderligere nationale tilladelser?«

Sagerne C-358/07 — C-360/07

28 SOBO, Andreas Kunert og Allegro GmbH (herefter »Allegro«) er hver især indehavere af et forretningslokale i Stuttgart (Tyskland). Allegro lejer sit forretningslokale af Kulpa.

29 SOBO, Andreas Kunert og Allegro udøver virksomhed i form af formidling af sportsvæddemål (modtagelse af væddemål og elektronisk overførelse af disse til arrangøren). Førstnævnte udøver sin virksomhed for Web.coin GmbH (herefter »Web.coin«), et selskab med hjemsted i Wien (Østrig), den anden for Tipico Co. Ltd (herefter »Tipico«), et selskab etableret i Malta, og den tredje for Digibet Ltd (herefter »Digibet«), et selskabet etableret i Gibraltar.

30 Digibet, Tipico og Web.coin er alle tre indehavere af en licens udstedt af de myndigheder, hvorunder de hører, henset til hvor de er etableret, som tillader dem at foranstalte sportsvæddemål.

31 Ved afgørelser af henholdsvis 24. august 2006, 23. november 2006 og 11. maj 2007 har Regierungspräsidium Karlsruhe forbudt SOBO, Kulpa og Andreas Kunert at foranstalte, formidle og reklamere for sportsvæddemål eller at understøtte sådanne aktiviteter i delstaten Baden-Württemberg. Ifølge afgørelserne skulle de således forbudte aktiviteter ophøre inden to uger, idet der ellers ifaldes en bøde på 10 000 EUR.

32 SOBO, Kulpa og Andreas Kunert har ved Verwaltungsgericht Stuttgart anfægtet disse afgørelser, idet de har gjort gældende, at monopolet på sportsvæddemål, som de er baseret på, er i strid med artikel 43 EF og 49 EF. Efter deres opfattelse bør de tilladelser, som Digibet, Web.coin og Tipico er i besiddelse af, anerkendes af de tyske myndigheder.

33 Verwaltungsgericht Stuttgart, som er af den opfattelse, at det følger af Domstolens praksis, at en monopolisering af væddemålsvirksomhed i givet fald kan være forenelig med artikel 43 EF og 49 EF, og at medlemsstaterne herved råder over en vis skønsmargen, er imidlertid i tvivl om, hvorvidt dette er tilfældet med hensyn til det monopol,

som gælder for sportsvæddemål i delstaten Baden-Württemberg, og som fremgår af LottStV's § 5, stk. 2, og StLG BW's § 2, stk. 1, nr. 2).

34 Den tvivl, som Verwaltungsgericht Stuttgart har givet udtryk for, svarer for en stor del til den tvivl, som Verwaltungsgericht Gießen har givet udtryk for.

35 For det første er der hverken forud for indgåelsen af LottStV eller vedtagelsen af StLG BW blevet gennemført en undersøgelse af farerne for ludomani og de forskellige muligheder for at forhindre disse, som er til rådighed.

36 For det andet opfylder disse restriktioner på sportsvæddemålsvirksomhed ikke det krav om en sammenhængende og systematisk bekæmpelse af spillevirksomhed, som fremgår af Domstolens praksis. Der er således ikke overordnet set blevet taget hensyn til alle hasardspilsektorer og foretaget en sammenligning af risiko- og afhængighedspotentialet forbundet med hver af disse.

37 Selv om kasinoer er omfattet af detaljerede koncessionsordninger, og spillemaskiner, som er tilladt i restauranter, er underlagt beskyttelsesbestemmelser i medfør af næringsloven, forholder det sig ikke desto mindre således, at private foretagender kan udbyde disse hasardspil, selv om spillemaskiner indebærer et større risikopotentiale for afhængighed end sportsvæddemål.

38 Desuden er bekendtgørelsen om spillemaskiner og andre spil med mulighed for gevinst for nylig blevet ændret med henblik på at øge antallet af tilladte maskiner i en restaurant eller i en spillesalon, reducere minimumsvarigheden pr. spil og hæve den tilladte tabsgrænse.

39 Der foreligger heller ikke en sammenhængende og systematisk restriktiv politik, når henses til den aggressive reklamevirksomhed, som indehaveren af det offentlige monopol udøver. De massive reklamekampagner, som gennemføres for lotteriprodukter, navnlig på internettet og ved hjælp af plakater, med henblik på at tilskynde til deltagelse i spil fremhæver desuden anvendelsen af overskuddet til sociale, kulturelle og sportslige aktiviteter og behovet for finansiering af disse aktiviteter. En maksimering af det overskud, som — op til et loft, der fastsættes af den offentlige myndighed — går til sådanne aktiviteter, og hvis restbeløb går til statskassen, bliver således hovedformålet med politikken på spilområdet og ikke blot en hermed forbundet rent accessorisk fordel.

40 Verwaltungsgericht Stuttgart spørger for det tredje hvad angår bedømmelsen af det i hovedsagerne omhandlede monopols egnethed med hensyn til forfølgelsen af de påståede mål, om der ikke skal tages hensyn til det forhold, at væddemålsarrangører etableret i andre medlemsstater generelt er aktive på internettet, ved hjælp af hvilket spillere, der er bosat i Tyskland, direkte kan indgå elektroniske transaktioner, og til det forhold, at de nationale myndigheder, når de står over for et sådant grænseoverskridende fænomen, har forholdsvis få muligheder for at gribe ind, og at rent nationale foranstaltninger er lidet effektive.

41 Desuden opstår spørgsmålet om, hvorvidt de tilladelser, som Digibet, Web.coin og Tipico er i besiddelse af i den medlemsstat, hvor de er etableret, til at udbyde sportsvæddemål på internettet, ikke bør være genstand for en gensidig anerkendelse mellem medlemsstaterne, således at indehaverne heraf ikke behøver indhente en tilladelse i Tyskland.

42 Verwaltungsgericht Stuttgart har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagerne og inden for rammerne af hver af de tre sager, som er indbragt for den, at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, hvis formulering ligger meget tæt på formuleringen anvendt af Verwaltungsgericht Gießen:

»1) Skal artikel 43 EF og 49 EF fortolkes således, at de er til hinder for et nationalt monopol på bestemte hasardspil, eksempelvis sportsvæddemål og lotterier, når der i den pågældende medlemsstat ikke findes en sammenhængende og systematisk politik med det formål at begrænse hasardspil, fordi den nationale organisator, der har en koncession, opmuntrer til deltagelse i andre hasardspil — såsom statslige sportsvæddemål og lotterier — og reklamerer herfor, og andre spil med samme eller endog større spilafhængighedsrisiko — såsom spil på bestemte sportsbegivenheder (hestevæddeløb), automatspil og spil på kasinoer — desuden kan udbydes af private tjenesteudbydere?

2) Skal artikel 43 EF og 49 EF fortolkes således, at tilladelser, der er givet af de kompetente instanser i medlemsstaterne, til organisering af sportsvæddemål, der ikke er begrænset til den pågældende stats område, giver såvel indehaveren af tilladelsen som tredjemand, der handler på opdrag fra indehaveren, ret til — uden yderligere nationale tilladelser — også at tilbyde og organisere de pågældende tilbud om indgåelse af aftaler på de øvrige medlemsstaters område?«

43 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 15. oktober 2007 er sagerne C-316/07, C-358/07 — C-360/07, C-409/07 og C-410/07 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

Om begæringen om genåbning af den mundtlige forhandling

44 Markus Stoß, Olaf Amadeus Wilhelm Happel, Andreas Kunert og Avalon har ved skrivelse af 21. juni 2010 fremsat en begæring om genåbning af den mundtlige forhandling, idet de i det væsentlige har anført, at det for nylig i den tyske presse er blevet afsløret, at en undersøgelse fra 2009, der var bestilt af de tyske delstater, og som vedrører risiciene for afhængighed med hensyn til sportsvæddemål og hensigtsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af sådanne risici, har været genstand for visse manipulationer. Ifølge disse sagsøgere, som herved henviser til den tvivl, som de forelæggende retter har givet udtryk for med hensyn til de mulige konsekvenser af Lindman-dommen, kan nævnte delstater under disse omstændigheder ikke basere sig på nævnte undersøgelse til støtte for, at de i hovedsagerne omhandlede restriktive foranstaltninger er forholdsmæssige.

45 Det bemærkes herved, at Domstolen, ex officio eller på forslag fra generaladvokaten samt også på parternes begæring, i overensstemmelse med artikel 61 i Domstolens procesreglement kan træffe bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling, såfremt den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller at den skal afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne (jf. navnlig dom af 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, sag C-42/07, Sml. I, s. 7633, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

46 Inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 234 EF, der er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, henhører enhver bedømmelse af sagens faktiske omstændigheder endvidere under den nationale rets kompetence. Domstolen har nærmere bestemt alene kompetence til at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af en fællesskabsretsakt med udgangspunkt i de faktiske omstændigheder, som den nationale ret har anført i forelæggelsen. Det tilkommer i denne forbindelse sidstnævnte at fastslå de faktiske omstændigheder, der har givet anledning til sagen, og at fastslå, hvilke konsekvenser disse har

for den afgørelse, som retten skal træffe (jf. navnlig dom af 8.5.2008, sag C-491/06, Danske Svineproducenter, Sml. I, s. 3339, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

47 I de foreliggende sager er det tilstrækkeligt at bemærke, at den undersøgelse, som Markus Stoß, Olaf Amadeus Wilhelm Happel, Andreas Kunert og Avalon har henvist til i deres begæring, ikke er blevet nævnt af de forelæggende retter, og at den heller ikke kunne have været nævnt, eftersom den stammer fra 2009 og således fremkom lang tid efter, at nævnte retter havde forelagt sagen for Domstolen.

48 Henset til det foregående og efter at have hørt generaladvokaten er Domstolen af den opfattelse, at den har alle de oplysninger til rådighed, som er nødvendige, for at den kan træffe afgørelse vedrørende de præjudicielle spørgsmål, og at disse ikke skal undersøges på grundlag af et argument, som ikke er blevet drøftet for Domstolen.

49 Begæringen om genåbning af den mundtlige forhandling skal følgelig forkastes.

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

50 Ifølge den italienske regering bør det første præjudicielle spørgsmål i hver enkelt hovedsag afvises. De forelæggende retter har enekompetence til at efterprøve, om de i hovedsagerne omhandlede monopoler opfylder kravet om sammenhæng i

bekæmpelsen af ludomani, og forelæggelsesafgørelserne indeholder ikke det nødvendige minimum af retlige og faktiske oplysninger, som gør det muligt at forstå, hvorfor de nævnte retter er i tvivl med hensyn til de omhandlede nationale ordningers forenelighed med EU-retten.

51 I denne forbindelse bemærkes, at det inden for rammerne af proceduren indført ved artikel 267 TEUF ifølge fast retspraksis udelukkende tilkommer den nationale ret, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (jf. navnlig dom af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 38, og af 10.3.2009, sag C-169/07, Hartlauer, Sml. I, s. 1721, præmis 24).

52 Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. PreussenElektra-dommen, præmis 39, og Hartlauer-dommen, præmis 25).

53 Dette er imidlertid ikke tilfældet i de foreliggende sager. De faktiske og retlige omstændigheder angivet i forelæggelsesafgørelserne og den tvivl, som de forelæggende retter har givet udtryk for i forbindelse med disse med hensyn til fortolkningen af EU-retten med henblik på afgørelsen af tvisterne i hovedsagerne, har faktisk en klar forbindelse til nævnte tvisters genstand og gør det muligt for Domstolen at udøve sin kompetence.

54 Under disse omstændigheder må anmodningerne om præjudiciel afgørelse anses for at kunne antages til realitetsbehandling.

Om fastlæggelsen af de bestemmelser i EU-retten, som kræver en fortolkning

55 Den nederlandske regering og Kommissionen har givet udtryk for tvivl med hensyn til relevansen af henvisningen i de præjudicielle spørgsmål til artikel 43 EF, idet de har anført, at kun artikel 49 EF finder anvendelse på situationer som dem, der er omhandlet i hovedsagerne.

56 Det bemærkes herved, at som det fremgår af fast retspraksis, udgør virksomhed, der består i at give personer mulighed for mod betaling at deltage i et pengespil, tjenesteydelser som omhandlet i artikel 49 EF (jf. navnlig dom af 24.3.1994, sag C-275/92, Schindler, Sml. I, s. 1039, præmis 25, og af 21.10.1999, sag C-67/98, Zenatti, Sml. I, s. 7289, præmis 24). Det samme gælder virksomhed i form af reklamering for og salg af pengespil, idet sådanne aktiviteter blot er praktiske foranstaltninger som led i det at arrangere og drive de pengespil, som de vedrører (jf. navnlig Schindler-dommen, præmis 22 og 23).

57 Ydelser som de i hovedsagerne omhandlede kan således være omfattet af anvendelsesområdet for artikel 49 EF, hvis, som i hovedsagerne, mindst en af tjenesteyderne er etableret i en anden medlemsstat end den, hvori tjenesteydelsen udbydes (jf. navnlig Zenatti-dommen, præmis 24), medmindre artikel 43 EF finder anvendelse.

58 Det bemærkes, at der i henhold til artikel 43 EF er forbud mod restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område, herunder restriktioner, der hindrer oprettelsen af agenturer, filialer eller datterselskaber (jf. dommen i sagen Gambelli m.fl., præmis 45).

59 Det følger herved af retspraksis, at begrebet etablering er et meget vidt begreb, som for en fællesskabsborger indebærer, at han på stabil og vedvarende måde kan deltage i det økonomiske liv i en anden medlemsstat end sin egen og få fordel heraf, hvorved der sker en begunstigelse af det økonomiske og sociale samarbejde i Det Europæiske Fællesskab inden for området selvstændig erhvervsvirksomhed (jf. navnlig dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, præmis 25). Den situation, at en virksomhed, som er etableret i en medlemsstat, permanent er til stede i en anden medlemsstat, kan således være omfattet af bestemmelserne i traktaten om etableringsfriheden, selv om denne tilstedeværelse ikke har form af en filial eller et agentur, men blot af et kontor, der i givet fald ledes af en uafhængig person, som har en fast bemyndigelse til at handle på virksomhedens vegne i lighed med et agentur (jf. dom af 4.12.1986, sag 205/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3755, præmis 21).

60 Hvad angår spil- og væddemålsområdet fandt Domstolen i sin dom i sagen Gambelli m.fl., at artikel 43 EF finder anvendelse på en situation, hvor et selskab, der er etableret i en medlemsstat, i en anden medlemsstat udøver en virksomhed, der konkret tager form af handelsaftaler, der indgås med erhvervsdrivende eller mellemmænd om etablering af dataoverførselscentre, som giver brugerne adgang til elektroniske medier, indsamler og registrerer væddemålsnumrene og videresender dem til nævnte selskab. Hvis et selskab driver virksomhed med indsamling af indsatser i væddemål og hertil som mellemmand benytter en organisation af agenturer, der er etableret i en anden medlemsstat, udgør de restriktioner, som pålægges disse agenturers virksomhed, hindringer for etableringsfriheden (jf. dommen i sagen Gambelli m.fl., præmis 14 og 46, og i sagen Placanica, m.fl., præmis 43).

61 I tvisterne i hovedsagerne gør de oplysninger, som er indeholdt i forelæggelsesafgørelserne vedrørende forholdet mellem de foretagender, som arrangerer sportsvæddemål, der er etableret i andre medlemsstater, og de foretagender, som er parter i de nævnte tvister, og som markedsfører nævnte væddemål i de to omhandlede delstater, det hverken muligt at bekræfte eller udelukke, at sidstnævnte foretagender bør anses for datterselskaber, filialer eller agenturer som omhandlet i artikel 43 EF.

62 Det bemærkes under disse omstændigheder, at bedømmelsen af de faktiske omstændigheder inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 267 TEUF, som er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, henhører under den nationale rets kompetence (jf. navnlig dom af 25.2.2003, sag C-326/00, IKA, Sml. I, s. 1703, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

63 Som anført i denne doms præmis 51 er det desuden udelukkende den nationale retsinstans, det tilkommer at vurdere, både om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, og om de spørgsmål, den forelægger Domstolen i den henseende, er relevante.

64 Det tilkommer således de forelæggende retter ud fra hver enkelt sags særlige omstændigheder at afgøre, om de i hovedsagerne omhandlede situationer henhører under artikel 43 EF eller under artikel 49 EF.

65 Henset til det ovenstående skal de præjudicielle spørgsmål undersøges både i lyset af artikel 43 EF og i lyset af artikel 49 EF.

Om det første præjudicielle spørgsmål i hver af sagerne

66 Henset til de oplysninger, som er indeholdt i forelæggelsesafgørelserne, og således som de er gengivet i denne doms præmis 14-25 og 28-40, ønsker de forelæggende retter med det første spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 43 EF og 49 EF skal fortolkes således, at de er til hinder for offentlige regionale monopoler på sportsvæddemål som dem, der er omhandlet i hovedsagerne, som forfølger et mål om at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani, for så vidt som

i) myndighederne i den omhandlede medlemsstat ikke er i stand til at godtgøre, at der foreligger en undersøgelse af de nævnte monopolers forholdsmæssighed, som er gennemført før indførelsen af disse

ii) et sådant mål også kan nås ved en kontrol, som tilsigter at sikre, at behørigt autoriserede private foretagender overholder bestemmelserne om former for væddemål og metoder for markedsføring og reklame, og som indebærer et mindre indgreb i de ved traktaten sikrede friheder

iii) de nævnte monopoler muligvis ikke er egnede til at virkeliggøre det nævnte mål, fordi de nationale myndigheder kan få svært ved at sikre, at monopolerne reelt overholdes på det grænseoverskridende marked, som skabes af internettet

iv) det i de foreliggende sager er tvivlsomt, om det således påståede mål forfølges på en sammenhængende og systematisk måde, henset til

— for det første at driften af andre former for hasardspil, såsom hestevæddemål, automatspil eller kasinospil, er tilladt for private foretagender

— for det andet at indehaverne af offentlige monopoler tilskynder til deltagelse i andre former for hasardspil, som er omfattet af samme offentlige monopoler, nemlig lotterier, ved hjælp af intensive reklamekampagner, som tilsigter at maksimere spilleindtægterne, og

— for det tredje at udbuddet af andre former for hasardspil, såsom kasinospil eller spil på automater opstillet i spillesaloner, cafeer, restauranter eller hoteller, er genstand for en ekspansiv politik.

67 Disse forskellige spørgsmål vil blive behandlet et for et.

68 Indledningsvis bemærkes, at det er ubestridt, at en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, som er sikret ved artikel 49 EF, eller alternativt for etableringsfriheden som sikret ved artikel 43 EF (jf. i denne retning dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 52).

69 Det skal ikke desto mindre i de foreliggende sager i lyset af den tvivl, som de forelæggende retter har givet udtryk for, undersøges, om en sådan restriktion i overensstemmelse med Domstolens praksis kan begrundes i tvingende almene hensyn (jf. i denne retning dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 55).

Om den manglende udarbejdelse af en undersøgelse af forholdsmæssigheden af offentlige monopoler som dem, der er omhandlet i hovedsagerne, før indførelsen af disse

70 De forelæggende retter har under henvisning til Lindman-dommen rejst spørgsmålet om, hvorvidt de omhandlede nationale myndigheder for at kunne begrunde restriktive foranstaltninger som de i hovedsagerne omhandlede monopoler med en henvisning til målet om at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani skal være i stand til at fremlægge en undersøgelse, der godtgør foranstaltningernes forholdsmæssighed, og som er gennemført før vedtagelsen af nævnte foranstaltninger.

71 Som generaladvokaten har anført i præmis 81 og 82 i forslaget til afgørelse, bunder dette spørgsmål i en forkert læsning af nævnte dom. Som det således fremgår af dommens præmis 25 og 26 og af efterfølgende retspraksis, som henviser hertil (jf. navnlig dom af 13.3.2008, sag C-227/06, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 46, præmis 62 og 63 og den deri nævnte retspraksis), har Domstolen understreget, at hvis en medlemsstat ønsker at påberåbe sig et mål, der kan begrunde en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, som følger af en national restriktiv foranstaltning, påhviler det den at forsyne den ret, der skal træffe afgørelse om dette spørgsmål, med alle de oplysninger, som kan gøre det muligt for denne at sikre sig, at nævnte foranstaltning opfylder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.

72 Det kan derimod ikke udledes af denne retspraksis, at en medlemsstat fratages muligheden for at påvise, at en national restriktiv foranstaltning opfylder disse krav, alene fordi nævnte medlemsstat ikke er i stand til at fremlægge undersøgelser, som har ligget til grund for vedtagelsen af den omhandlede lovgivning.

Om en eventuel manglende forholdsmæssighed af offentlige monopoler som de i hovedsagerne omhandlede, fordi en ordning med udstedelse af tilladelser til private foretagender kan udgøre en foranstaltning, som er mindre restriktiv med hensyn til de fællesskabsretlige friheder

73 Som det fremgår af denne doms præmis 23, rejser Verwaltungsgericht Gießen spørgsmålet, om et offentligt monopol som det, der er omhandlet i de for den indbragte sager, opfylder proportionalitetskravet, for så vidt som målet om at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani også kan forfølges ved hjælp af kontroller, der tilsigter at sikre, at behørigt autoriserede private foretagender overholder bestemmelserne om former for væddemål og metoderne for markedsføring og reklame, og hvorved der samtidig gøres et mindre indgreb i de ved traktaten sikrede friheder.

74 Det bemærkes herved indledningsvis, at hvad angår de begrundelser, som kan anerkendes med hensyn til nationale foranstaltninger, der begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser eller etableringsfriheden, har Domstolen anført, at de mål, som forfølges med nationale lovgivninger vedtaget på spil- og væddemålsområdet, samlet set oftest vedrører beskyttelse af modtagerne af de omhandlede ydelser og mere generelt af forbrugerne samt den offentlige orden. Domstolen har også understreget, at sådanne mål er blandt dem, der kan betragtes som tvingende almene hensyn, som kan berettige indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. navnlig Schindlerdommen, præmis 58, dom af 21.9.1999, sag C-124/97, Läärä m.fl., Sml. I, s. 6067,

præmis 33, Zenatti-dommen, præmis 31, dom af 11.9.2003, sag C-6/01, Anomar m.fl., Sml. I, s. 8621, præmis 73, og dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 46).

75 Domstolen har således navnlig anerkendt, at på området for spil og væddemål, der ved overdrivelse har socialt skadelige konsekvenser, kan nationale lovgivninger, som tilsigter at undgå at stimulere efterspørgslen ved tværtimod at begrænse udnyttelsen af menneskers spillelidenskab, være berettigede (Schindler-dommen, præmis 57 og 58, dommen i sagen Läärä m.fl., præmis 32 og 33, og Zenatti-dommen, præmis 30 og 31).

76 Domstolen har herved gentagne gange fastslået, at de moralske, religiøse og kulturelle særegenheder samt de moralsk og økonomisk skadelige konsekvenser for den enkelte og for samfundet, der knytter sig til spil og væddemål, i denne sammenhæng kan begrunde, at de nationale myndigheder tildeles et skøn, der omfatter fastsættelsen i overensstemmelse med deres egne værdinormer af de fornødne forskrifter til beskyttelse af forbrugerne og samfundsordenen (jf. navnlig dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 47 og den deri nævnte retspraksis, og i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 57).

77 Selv om medlemsstaterne i denne henseende frit kan fastsætte målene for deres politik på hasardspilområdet og i givet fald nøjagtigt fastsætte det ønskede beskyttelsesniveau, skal de restriktioner, som pålægges, imidlertid fortsat opfylde de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis for så vidt angår deres forholdsmæssighed (jf. dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

78 Det tilkommer således de nationale domstole at undersøge, om en af en medlemsstat fastsat restriktion er egnet til at sikre virkeliggørelsen af et eller flere af de mål, som den pågældende medlemsstat har påberåbt sig i overensstemmelse med det beskyttelsesniveau, som denne søger opnået, og om den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette mål (jf. i denne retning dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 60).

79 Hvad nærmere bestemt angår indførelsen af offentlige monopoler har Domstolen tidligere anerkendt, at en national ordning, som indeholder bestemmelser om en tilladelse i begrænset omfang til pengespil inden for rammerne af særlige rettigheder eller af en eneret, som er blevet tildelt eller overdraget til visse organer, hvilket navnlig frembyder den fordel at lede spillelysten og udnyttelsen af spil ind i kontrollerede baner, kunne indgå i bestræbelserne på at nå ovennævnte almene formål i form af beskyttelse af forbrugeren og beskyttelse af den offentlige orden (jf. navnlig Zenattidommen, præmis 35, og dommen i sagen Anomar m.fl., præmis 74). Domstolen har ligeledes præciseret, at spørgsmålet om, hvorvidt det for at nå disse mål ville være bedre, at der, i stedet for at det autoriserede offentlige organ tildeles en eneret til udnyttelse, vedtages bestemmelser, hvorved de pågældende erhvervsdrivende underkastes den fornødne regulering, henhører under medlemsstaternes skøn, dog med det forbehold, at det trufne valg ikke forekommer uforholdsmæssigt i forhold til det forfulgte mål (dommen i sagen Läärä m.fl., præmis 39).

80 Herved bør det imidlertid understreges, at henset til den skønsbeføjelse, som medlemsstaterne råder over med hensyn til at bestemme det beskyttelsesniveau for forbrugerne og den offentlige orden, som de ønsker at sikre i hasardspilsektoren, kræves det navnlig ikke, henset til proportionalitetskriteriet, at den restriktive foranstaltning, der er truffet af myndighederne i en medlemsstat, svarer til en opfattelse, der er fælles for samtlige medlemsstater med hensyn til de nærmere bestemmelser for beskyttelse af den pågældende legitime interesse (jf. analogt dom af 28.4.2009, sag C-518/06, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3491, præmis 83 og 84).

81 Henset til det foregående må det anerkendes, at de offentlige myndigheder i en medlemsstat med rette kan anse, inden for rammerne af den skønsmargen, som de herved er i besiddelse af, at udstedelsen af enerettigheder til et offentligt organ, hvis ledelse er underlagt direkte statslig kontrol, eller til en privat udbyder, hvis virksomhed er underlagt snæver kontrol fra de offentlige myndigheders side, kan sætte dem i stand til at begrænse risiciene i hasardspilsektoren og forfølge det legitime mål om at forhindre overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani på en mere effektiv måde end ved en ordning, som tillader visse foretagenders virksomhed, idet disse foretagender tillades at drive deres virksomhed inden for rammerne af bestemmelser, der ikke er baseret på eneret (jf. i denne retning dommen i sagen Läärä m.fl., præmis 40-42, og i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 66 og 67, samt dom af 3.6.2010, sag C-203/08, Sporting Exchange, Sml. I, s. 4695, præmis 59).

82 De nævnte myndigheder kan således med rette anse, at den omstændighed, at de i deres egenskab af kontrollør af det organ, der er tillagt monopolet, råder over yderligere midler, som sætter dem i stand til at påvirke organets adfærd ud over de lovlige mekanismer for regulering og overvågning, er egnet til at sikre dem en bedre kontrol over udbuddet af hasardspil og en bedre garanti for en effektiv gennemførelse af deres politik, end hvis disse aktiviteter udøves af private foretagender, som konkurrerer med hinanden, selv om sidstnævnte er underlagt en tilladelsesordning og en kontrol- og sanktionsordning.

83 Det står dog fast, at indførelsen af en så restriktiv foranstaltning som et monopol, som kun kan begrundes i hensynet til at sikre et særligt højt beskyttelsesniveau for forbrugerne, bør ledsages af gennemførelsen af lovgivningsmæssige rammer, som er egnede til at sikre, at indehaveren af nævnte monopol reelt sættes i stand til på en sammenhængende og systematisk måde at forfølge det således fastsatte mål ved hjælp af et udbud, hvis kvantitative omfang og kvalitative indhold er fastlagt ud fra nævnte mål, og som underlægges en streng kontrol fra de offentlige myndigheders side.

Om påstanden om, at monopoler som dem, der er omhandlet i hovedsagerne, ikke er effektive, henset til det grænseoverskridende marked, som skabes af internettet

84 Som det fremgår af denne doms præmis 40, omhandler den tvivl, som Verwaltungsgericht Stuttgart har givet udtryk for i denne forbindelse, den omstændighed, at myndighederne i en medlemsstat, der har indført offentlige monopoler, der kan sammenlignes med de i hovedsagerne omhandlede monopoler, på et grænseoverskridende marked som det, der skabes af internettet, vil kunne blive stillet over for visse vanskeligheder med henblik på at sikre håndhævelsen af disse monopoler over for arrangører af spil og væddemål, der er etableret uden for denne medlemsstat, og som via internettet i strid med disse monopoler indgår væddemål med personer, der befinder sig inden for de nævnte myndigheders område.

85 Som generaladvokaten har anført i præmis 79 i forslaget til afgørelse, er en sådan omstændighed imidlertid ikke tilstrækkelig til at anfægte sådanne monopolers overensstemmelse med EU-retten.

86 For det første bemærkes, at selv om det givetvis er korrekt, at ulovlige transaktioner via internettet, navnlig når de er af grænseoverskridende karakter, kan vise sig at være sværere at kontrollere og sanktionere end andre former for overtrædelser, foreligger en sådan situation ikke kun på spil- og væddemålsområdet. En medlemsstat kan ikke nægtes retten til at udvide anvendelsen af ensidige restriktive bestemmelser, som den vedtager ud fra legitime almene hensyn, til at omfatte internettet alene med den begrundelse, at denne teknologiske transmissionskanal har en grundlæggende grænseoverskridende karakter.

87 For det andet er det ubestridt, at staterne på ingen måde står uden retlige midler, som sætter dem i stand til så effektivt som muligt at sikre overholdelsen af de bestemmelser, som de fastsætter for tjenesteydere, der opererer på internettet, og som på det ene eller andet grundlag henhører under deres kompetence.

Om kravet om en systematisk og sammenhængende begrænsning af hasardspil

88 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen i præmis 67 i dommen i sagen Gambelli m.fl., efter at have understreget, at restriktioner for spillevirksomhed kan være begrundet i tvingende almene hensyn, såsom beskyttelse af forbrugerne, forebyggelse af bedrageri og fjernelse af incitamenter for borgerne til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed, fastslog, at dette kun gælder, hvis nævnte restriktioner, der baseres på sådanne hensyn og på hensynet til at forebygge forstyrrelser af samfundsordenen, er egnede til at sikre virkeliggørelsen af disse formål, i den forstand at restriktionerne på en sammenhængende og systematisk måde skal medvirke til at begrænse væddemålsvirksomhed.

89 Som det navnlig fremgår af nærværende doms præmis 66, rejser de forelæggende retter spørgsmålet om rækkevidden af sidstnævnte krav.

90 Ifølge de forelæggende retter er det således tvivlsomt, om offentlige monopoler som dem, der er omhandlet i hovedsagerne, som vedrører sportsvæddemål og er indført for at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani, er egnede til at bidrage til at begrænse væddemålsvirksomhed på en sammenhængende og systematisk måde, henset til den måde, hvorpå andre former for hasardspil markedsføres.

91 Det bemærkes herved, at Domstolen tidligere har fastslået, at det tilkommer hver medlemsstat at vurdere, om det i forbindelse med de forfulgte legitime mål er nødvendigt helt eller delvist at forbyde sådanne aktiviteter eller kun at begrænse dem og herved at fastsætte mere eller mindre strenge kontrolforanstaltninger, idet nødvendigheden og forholdsmæssigheden af de således vedtagne foranstaltninger kun skal vurderes i lyset af de således forfulgte mål og det beskyttelsesniveau, som de pågældende nationale myndigheder ønsker at sikre (jf. navnlig dommen i sagen Läärä m.fl., præmis 35 og 36, Zenatti-dommen, præmis 33 og 34, og dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 58).

92 Domstolen har ligeledes fastslået, at inden for rammerne af en lovgivning, der er forenelig med traktaten, tilkommer valget af foranstaltninger til organisation og kontrol med drift og anvendelse af hasardspil eller pengespil som eksempelvis krav om indgåelse af en administrativ koncessionskontrakt med staten eller begrænsning af driften og anvendelsen af visse spil til områder, der er forskriftsmæssigt godkendt til dette formål, de nationale myndigheder inden for rammerne af deres skøn (dommen i sagen Anomar m.fl., præmis 88).

93 Domstolen har desuden præciseret, at der på hasardspilområdet i princippet skal foretages en særskilt undersøgelse af hver af de restriktioner, der er pålagt af den nationale lovgivning, navnlig om disse er egnede til at sikre virkeliggørelsen af det eller de mål, som den pågældende medlemsstat har påberåbt sig, og om de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette mål (dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 49).

94 Domstolen har navnlig i præmis 50-52 i Schindler-dommen, som vedrørte en medlemsstats lovgivning, som forbød lotterier, anført, at selv om andre pengespil, såsom fodboldtipning eller »bingo«, som fortsat var tilladt i nævnte medlemsstat, kan have en lige så stor pulje af indsatser som lotterier, og selv om de har et væsentligt element af tilfældighed, var de dog med hensyn til deres formål, deres regler og deres tilrettelæggelse forskellige fra store lotterier arrangeret i andre medlemsstater. Den

konkluderede heraf, at disse andre spil ikke havde samme karakter som de lotterier, der er forbudt i henhold til nævnte medlemsstats lovgivning, og ikke kunne ligestilles med dem.

95 Som understreget af samtlige de regeringer, der har afgivet indlæg for Domstolen, er det således ubestridt, at de forskellige former for hasardspil kan adskille sig væsentligt fra hinanden navnlig med hensyn til, hvordan de konkret tilrettelægges, omfanget af indsatser og gevinster, som kendetegner dem, antallet af potentielle spillere, hvorledes de udbydes, hvor ofte de udbydes, hvor længe de varer, og hvor tit de gentages, og med hensyn til de reaktioner, som de vækker hos spillerne, eller, som understreget af generaladvokaten i punkt 75 i forslaget til afgørelse, ud fra, hvorvidt — som i tilfælde af spil udbudt på kasinoer og spillemaskiner opstillet på disse eller i andre etablissementer — de kræver, at spilleren fysisk er til stede.

96 Under disse omstændigheder kan det forhold, at forskellige former for hasardspil for visses vedkommende er underlagt et offentligt monopol og for andres vedkommende er underlagt en ordning, hvorefter der udstedes en tilladelse til private foretagender, ikke i sig selv fratage foranstaltninger, der i lighed med det offentlige monopol *prima facie* synes at være de mest restriktive og mest effektive, deres begrundelse, henset til de legitime mål, som de forfølger. En sådan forskel mellem ordningerne i retlig henseende er således ikke i sig selv egnet til at påvirke et sådant offentligt monopols egnethed til at virkeliggøre målet om at forhindre incitamenter for borgerne til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani, med henblik på hvilket det er indført.

97 Som anført i denne doms præmis 88 følger det imidlertid ligeledes af Domstolens praksis, at en medlemsstats indførelse af en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden, som er begrundet med et sådant mål, kun kan

være berettiget på betingelse af, at nævnte restriktive foranstaltning er egnet til at sikre virkeliggørelsen af nævnte mål ved at bidrage til at begrænse spillevirksomhed på en sammenhængende og systematisk måde.

98 Domstolen har ligeledes præciseret, at det tilkommer de nationale domstole navnlig for så vidt angår de konkrete bestemmelser for anvendelsen af den omhandlede restriktive lovgivning at sikre sig, at denne reelt opfylder formålet om at reducere spillemulighederne og begrænse virksomheden på dette område på en sammenhængende og systematisk måde (jf. i denne retning bl.a. Zenatti-dommen, præmis 36 og 37, og dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 52 og 53).

99 I disse forskellige henseender har Domstolen allerede fastslået i dommen i sagen Gambelli m.fl. (præmis 7, 8 og 69), at i det omfang myndighederne i en medlemsstat ansporer og opmuntrer forbrugerne til at deltage i lotterier, hasard- eller væddemålsspil med henblik på, at de offentlige finanser kan drage fordel heraf på det økonomiske plan, kan myndighederne i den pågældende stat imidlertid ikke påberåbe sig, at hensynet til den offentlige orden gør det nødvendigt at reducere spillemulighederne som begrundelse for restriktive foranstaltninger, selv om disse, som tilfældet var i den nævnte sag, udelukkende vedrører væddemålsvirksomhed.

100 I de foreliggende sager har de forelæggende retter efter at have understreget, at hestevæddeløb, automatspil og kasinospil kan foranstaltes af private foretagender, der er indehavere af en tilladelse, også konstateret for det første, at indehaveren af det offentlige monopol på sportsvæddemål hvad angår lotterispil, som også er omfattet af monopolet, gennemfører intensive reklamekampagner, som fremhæver behovet for finansiering af sociale, kulturelle og sportslige aktiviteter, hvortil overskuddet går, idet der herved gives indtryk af, at maksimeringen af overskuddet til sådanne aktiviteter bliver et mål i sig selv for de omhandlede restriktive foranstaltninger. De forelæggende retter har for det andet anført hvad angår kasinospil og automatspil, som trods alt har et større risikopotentiale for ludomani end sportsvæddemål, at de kompetente offentlige myndigheder driver eller tolererer en ekspansiv politik med hensyn til udbuddet. Udbuddet af nye muligheder for kasinospil på internettet tolereres således af nævnte myndigheder, samtidig med at betingelserne, hvorunder automatspil kan

tillades i andre etablissementer end kasinoer, såsom spillesaloner, restauranter, cafeer og hoteller, for nylig er blevet væsentligt lempet.

101 Det bemærkes herved, at Domstolen vedrørende det af en national lovgiver forfulgte mål om at undgå, at hasardspilvirksomhed drives med kriminelle eller bedrageriske formål, har fastslået, at en politik om en styret aktivitetsudvidelse på området fuldt ud kan være i overensstemmelse med målet om at kanalisere disse aktiviteter ind i kontrollerbare baner ved at få de spillere, der udøver uautoriseret spille- og væddemålsvirksomhed, der som sådan er forbudt, til at gå over til autoriserede og lovlige aktiviteter. De autoriserede erhvervsdrivende skal, for at dette mål kan nås, udgøre et rimeligt, men samtidigt et attraktivt alternativ til en forbudt aktivitet, hvilket i sig selv kan indebære, at der udbydes et bredt udvalg af spil, at der reklameres i et vist omfang, og at nye distributionsmetoder bringes i anvendelse (jf. dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 55).

102 Som generaladvokaten har anført i præmis 61 i forslaget til afgørelse, kan sådanne betragtninger i princippet også anvendes, når nationale restriktive foranstaltninger har som mål at beskytte forbrugerne, at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani, således at en vis reklame med forbehold af betingelserne nævnt i denne doms præmis 97-99, i givet fald kan bidrage til at styre forbrugerne i retning af det udbud, der kommer fra indehaveren af det offentlige monopol, hvilket udbud netop må formodes at være blevet indført og udformet for bedre at kunne virkeliggøre dette mål.

103 Som generaladvokaten imidlertid også har understreget i punkt 61 i forslaget til afgørelse, er det herved vigtigt, at den reklame, som eventuelt foretages af indehaveren af et offentligt monopol, forbliver afgrænset og er strengt begrænset til, hvad der er nødvendigt for således at kanalisere forbrugerne mod tilladte spillenetværk. Sådan reklame må derimod navnlig ikke tilsigte at anspore forbrugernes naturlige trang til at spille ved at stimulere deres aktive deltagelse heri og navnlig ved at banalisere spil eller at give et positivt indtryk forbundet med den omstændighed, at indtægterne herfra går til almennyttige aktiviteter, eller ved at øge tiltrækningskraften ved spil ved hjælp af lokkende reklamer, som foregøgler store gevinster.

104 Hvad angår det forhold, at reklamekampagnerne gennemført af indehaveren af monopolet for lotteriprodukter således fremhæver, at indtægterne fra salget af disse går til finansiering af velgørende eller almennyttige aktiviteter, bemærkes desuden for det første, at det følger af fast retspraksis, at selv om det ikke er uden betydning, at pengespil i væsentligt omfang kan bidrage til finansieringen af sådanne aktiviteter, kan dette hensyn ikke i sig selv anses for en objektiv begrundelse for begrænsninger af den frie udveksling af tjenesteydelser. Begrænsninger kan kun accepteres på betingelse af, navnlig at finansieringen af sådanne sociale aktiviteter kun udgør en ekstra fordel og ikke den reelle begrundelse for den gennemførte restriktive politik, hvilket det tilkommer den nationale ret at sikre sig (jf. i denne retning Zenatti-dommen, præmis 36 og 37).

105 Eftersom Verwaltungsgericht Stuttgart desuden har understreget, at de overskydende indtægter, efter at det fradrag, der er fastsat i den i hovedsagerne omhandlede lovgivning til fordel for velgørende arbejde, har fundet sted, betales til statskassen, og for så vidt som det ikke kan udelukkes, at den finansielle støtte, der ydes til almennyttige organisationer, sætter disse i stand til at udvikle aktiviteter af almen interesse, som staten normalt ville skulle tage sig af, hvilket resulterer i en reduktion i statens udgifter, bemærkes endvidere for det andet, at hensynet til at undgå et lavere skatteprovenu

ikke er et tvingende alment hensyn, som kan begrunde restriktioner for en frihed indført ved traktaten (jf. i denne retning dom af 27.1.2009, sag C-318/07, Persche, Sml. I, s. 359, præmis 45 og 46 og den deri nævnte retspraksis).

106 Henset til det ovenstående må det anerkendes, at på grundlag af konstateringer som dem, der er foretaget af de forelæggende retter, og som er nævnt i denne doms præmis 100, kan nævnte retter med rette anse, at den omstændighed, at de kompetente myndigheder hvad angår andre hasardspil end dem, der er omfattet af det i hovedsagerne omhandlede offentlige monopol, fører eller tolererer politikker, som tilsigter at tilskynde til deltagelse i disse andre spil frem for at reducere spillemulighederne og begrænse virksomhed på dette område på en sammenhængende og systematisk måde, bevirker, at målet om at begrænse incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani, som lå til grund for indførelsen af nævnte monopol, ikke længere effektivt kan forfølges ved hjælp af dette, hvorfor det ikke længere kan begrundes i forhold til artikel 43 EF og 49 EF.

107 Det første spørgsmål i hver af sagerne skal derfor besvares med, at artikel 43 EF og 49 EF skal fortolkes således, at

i) for at et offentligt monopol på sportsvæddemål og lotterier som dem, der er omhandlet i hovedsagerne, kan begrundes under henvisning til et mål om at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani, skal de pågældende nationale myndigheder ikke nødvendigvis være i stand til at fremlægge en undersøgelse, som påviser, at nævnte foranstaltning er forholdsmæssig, og som blev gennemført før vedtagelsen af denne

ii) den omstændighed, at en medlemsstat foretrækker et sådant monopol frem for en ordning, som tillader private foretagenders virksomhed, idet de lovligt kan udøve deres virksomhed inden for rammerne af bestemmelser, der ikke er baseret på eneret, kan opfylde proportionalitetskravet, for så vidt som — hvad angår målet om et højt beskyttelsesniveau for forbrugerne — indførelsen af nævnte monopol ledsages af indførelsen af lovgivningsmæssige rammer, som sikrer, at indehaveren af monopolet reelt er i stand til på en sammenhængende og systematisk måde at forfølge et sådant mål ved hjælp af et udbud, hvis kvantitative omfang og kvalitative indhold er fastlagt ud fra nævnte mål, og som er underlagt en streng kontrol fra de offentlige myndigheders side

iii) den omstændighed, at de kompetente myndigheder i en medlemsstat kan blive stillet over for visse vanskeligheder med henblik på at sikre håndhævelsen af et sådant monopol over for arrangører af spil og væddemål, der er etableret i udlandet, og som via internettet og i strid med nævnte monopol indgår væddemål med personer, der befinder sig inden for nævnte myndigheders område, kan ikke som sådan påvirke spørgsmålet om overensstemmelse mellem et sådant monopol og de nævnte bestemmelser i traktaten

iv) i en situation, hvor en national ret på en gang konstaterer,

— at de reklameforanstaltninger, som iværksættes af indehaveren af et sådant monopol, og som vedrører andre former for hasardspil, som også udbydes af denne, ikke er begrænset til, hvad der er nødvendigt for at kanalisere forbrugerne mod udbuddet, som tilbydes af monopolhaveren, ved at få dem væk fra andre, ikke-autoriserede spillekanaler, men tilsigter at anspore forbrugernes spilletrang og at stimulere deres aktive deltagelse i spil med henblik på at maksimere indtægterne fra sådan virksomhed

— at andre former for hasardspil kan foranstaltes af private foretagender, som har en tilladelse, og

— at de kompetente myndigheder hvad angår andre former for hasardspil, som ikke er omfattet af nævnte monopol, og som desuden har et større risikopotentiale for afhængighed end de spil, som er underlagt dette monopol, fører eller tolererer politikker, der øger udbuddet, og som kan udvikle og stimulere spillevirksomhed, navnlig med henblik på at maksimere indtægterne herfra

kan den nationale ret med rette anse, at et sådant monopol ikke er egnet til at sikre virkeliggørelsen af målet om at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spil og at bekæmpe ludomani, med henblik på hvilket det er blevet indført, ved at bidrage til at reducere spillemulighederne og begrænse aktiviteterne på dette område på en sammenhængende og systematisk måde.

Om det andet præjudicielle spørgsmål i hver af sagerne

108 Med det andet spørgsmål i hver af sagerne ønsker de forelæggende retter oplyst, om artikel 43 EF og 49 EF skal fortolkes således, at når et privat foretagende i den medlemsstat, hvor det er etableret, er i besiddelse af en tilladelse til at udbyde hasardspil, gør en sådan tilladelse det da muligt for nævnte foretagende at udbyde sådanne spil i andre medlemsstater på grund af den forpligtelse, som eventuelt påhviler sidstnævnte, til at anerkendte nævnte tilladelse.

109 Det bemærkes herved for det første, som generaladvokaten har understreget i punkt 94 i forslaget til afgørelse, at når et monopol på hasardspil er blevet indført i en medlemsstat, og nævnte foranstaltning forekommer at opfylde de forskellige betingelser, som gør det muligt at begrunde den, henset til legitime mål af almen interesse, som er anerkendt i retspraksis, vil enhver forpligtelse til at anerkende tilladelser udstedt til private foretagender etableret i andre medlemsstater selv hypotetisk måtte udelukkes alene på grund af eksistensen af et sådant monopol.

110 Det er kun i tilfælde af, at de i hovedsagerne omhandlede monopoler bliver fundet i strid med artikel 43 EF og 49 EF, at spørgsmålet om, hvorvidt der eventuelt består en sådan forpligtelse til gensidig anerkendelse af tilladelser udstedt i andre medlemsstater, kan vise sig at være relevant med henblik på afgørelsen af tvisterne i hovedsagerne.

111 Herved bemærkes imidlertid, at henset til den skønsbeføjelse, nævnt i denne doms præmis 76, som medlemsstaterne råder over til i overensstemmelse med deres egne værdinormer at fastsætte det beskyttelsesniveau, som de ønsker at sikre, og de krav, som nævnte beskyttelse omfatter, har Domstolen jævnligt understreget, at den omstændighed, at en medlemsstat har valgt en anden beskyttelsesordning end den, en anden medlemsstat har indført, ikke i sig selv kan påvirke bedømmelsen af, om den indførte beskyttelsesordning er forholdsmæssig (jf. i denne retning navnlig dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 58).

112 Henset til denne skønsmargen og manglen på enhver form for fællesskabsharmonisering på området kan der på EU-rettens nuværende udviklingstrin ikke antages at bestå en forpligtelse til gensidig anerkendelse af tilladelser udstedt af forskellige medlemsstater.

113 Det følger navnlig heraf, at hver medlemsstat fortsat har ret til at underlægge den mulighed, som ethvert foretagende, som ønsker at udbyde hasardspil til forbrugere, som befinder sig på dens område, har for at udbyde sådanne, en betingelse om at skulle være i besiddelse af en tilladelse udstedt af dens kompetente myndigheder, uden at den omstændighed, at et bestemt foretagende allerede er i besiddelse af en tilladelse udstedt i en anden medlemsstat kan være til hinder herfor.

114 Det er endvidere nødvendigt, henset til den hindring, som en sådan tilladelsesordning indebærer for retten til den frie udveksling af tjenesteydelser eller etableringsretten, at den for at kunne begrundes i medfør af artikel 43 EF og 49 EF opfylder de krav, som herved følger af retspraksis, navnlig kravet om, at den ikke må være udtryk for forskelsbehandling, og at den skal være forholdsmæssig (jf. dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 48 og 49).

115 Henset til de af Verwaltungsgericht Gießen foretagne præciseringer, som er gengivet i denne doms præmis 19, bemærkes desuden, at det følger af fast retspraksis, at en medlemsstat ikke kan iværksætte en strafferetlig sanktion i tilfælde af manglende efterlevelse af en administrativ formalitet, når opfyldelsen af denne formalitet bliver afslået eller umuliggjort af den pågældende medlemsstat i strid med EU-retten (dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 69).

116 Henset til det ovenstående skal det andet spørgsmål bevares med, at artikel 43 EF og 49 EF skal fortolkes således, at den omstændighed, at et foretagende i den medlemsstat, hvor det er etableret, råder over en tilladelse til at udbyde hasardspil, på EU-rettens nuværende udviklingstrin ikke er til hinder for, at en anden medlemsstat under overholdelse af de krav, som følger af EU-retten, underlægger den mulighed, som et sådant foretagende har for at udbyde sådanne ydelser til forbrugere, der befinder sig på dens område, en betingelse om, at det skal være i besiddelse af en tilladelse udstedt af dens egne myndigheder.

Sagsomkostningerne

117 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) Artikel 43 EF og 49 EF skal fortolkes således, at

a) for at et offentligt monopol på sportsvæddemål og lotterier som dem, der er omhandlet i hovedsagerne, kan begrundes under henvisning til et mål om at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani, skal de pågældende nationale myndigheder ikke nødvendigvis være i stand til at fremlægge en undersøgelse, som påviser, at nævnte foranstaltning er forholdsmæssig, og som blev gennemført før vedtagelsen af denne

b) den omstændighed, at en medlemsstat foretrækker et sådant monopol frem for en ordning, som tillader private foretagenders virksomhed, idet de lovligt kan udøve deres virksomhed inden for rammerne af bestemmelser, der ikke er baseret på eneret, kan opfylde proportionalitetskravet, for så vidt som — hvad angår målet om et højt beskyttelsesniveau for forbrugerne — indførelsen af nævnte monopol ledsages af indførelsen af lovgivningsmæssige rammer, som sikrer, at indehaveren af monopolet reelt er i stand til på en sammenhængende og systematisk måde at

forfølge et sådant mål ved hjælp af et udbud, hvis kvantitative omfang og kvalitative indhold er fastlagt ud fra nævnte mål, og som er underlagt en streng kontrol fra de offentlige myndigheders side

c) den omstændighed, at de kompetente myndigheder i en medlemsstat kan blive stillet over for visse vanskeligheder med henblik på at sikre håndhævelsen af et sådant monopol over for arrangører af spil og væddemål, der er etableret i udlandet, og som via internettet og i strid med nævnte monopol indgår væddemål med personer, der befinder sig inden for nævnte myndigheders område, kan ikke som sådan påvirke spørgsmålet om overensstemmelse mellem et sådant monopol og de nævnte bestemmelser i traktaten

d) i en situation, hvor en national ret på en gang konstaterer,

— at de reklameforanstaltninger, som iværksættes af indehaveren af et sådant monopol, og som vedrører andre former for hasardspil, som også udbydes af denne, ikke er begrænset til, hvad der er nødvendigt for at kanalisere forbrugerne mod udbuddet, som tilbydes af monopolhaveren, ved at få dem væk fra andre, ikke-autoriserede spillekanaler, men tilsigter at anspore forbrugernes spilletrang og at stimulere deres aktive deltagelse i spil med henblik på at maksimere indtægterne fra sådan virksomhed

— at andre former for hasardspil kan foranstaltes af private foretagender, som har en tilladelse, og

— **at de kompetente myndigheder hvad angår andre former for hasardspil, som ikke er omfattet af nævnte monopol, og som desuden har et større risikopotentiale for afhængighed end de spil, som er underlagt dette monopol, fører eller tolererer politikker, der øger udbuddet, og som kan udvikle og stimulere spillevirksomhed, navnlig med henblik på at maksimere indtægterne herfra**

kan den nationale ret med rette anse, at et sådant monopol ikke er egnet til at sikre virkeliggørelsen af målet om at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spil og at bekæmpe ludomani, med henblik på hvilket det er blevet indført, ved at bidrage til at reducere spillemulighederne og begrænse aktiviteterne på dette område på en sammenhængende og systematisk måde.

2) **Artikel 43 EF og 49 EF skal fortolkes således, at den omstændighed, at et foretagende i den medlemsstat, hvor det er etableret, råder over en tilladelse til at udbyde hasardspil, på EU-rettens nuværende udviklingstrin ikke er til hinder for, at en anden medlemsstat under overholdelse af de krav, som følger af EU-retten, underlægger den mulighed, som et sådant foretagende har for at udbyde sådanne ydelser til forbrugere, der befinder sig på dens område, en betingelse om, at det skal være i besiddelse af en tilladelse udstedt af dens egne myndigheder.**

Underskrifter