Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

24. januar 2013*

»Artikel 43 EF og 49 EF — national lovgivning, hvorefter en enkelt virksomhed, der har form af et børsnoteret aktieselskab, indrømmes en eneret til at gennemføre, administrere, afholde og drive hasardspil — reklame for hasardspil og udvidelse til andre EU-medlemsstater — kontrol, der udøves af staten«

I de forenede sager C-186/11 og C-209/11,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Symvoulio tis Epikrateias (Grækenland) ved afgørelser af 21. januar 2011, indgået til Domstolen henholdsvis den 20. april 2011 og den 4. maj 2011, i sagerne:

Stanleybet International Ltd (sag C-186/11),

William Hill Organization Ltd (sag C-186/11),

William Hill plc (sag C-186/11),

Sportingbet plc (sag C-209/11)

mod

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

Ypourgos Politismou,

procesdeltager:

Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP),

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af dommerne L. Bay Larsen, som fungerende formand for Fjerde Afdeling, J.-C. Bonichot, C. Toader (refererende dommer), A. Prechal og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Mazák

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. juni 2012,

* Processprog: græsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

— Stanleybet International Ltd ved dikigoroi G. Dellis, P. Kakouris og G. Troufakos samt ved avvocati R.A. Jacchia, I. Picciano, A. Terranova og D. Agnello

— William Hill Organization Ltd og William Hill plc ved dikigoros G.A. Antonakopoulos

— Sportingbet plc ved dikigoroi S. Alexandris og P. Anestis

— Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon og Ypourgos Politismou ved S. Detsis, som befuldmægtiget

— Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP) ved dikigoroi G. Gerapetritis og G. Ganotis

— den græske regering ved G. Papadaki, E.-M. Mamouna, E. Synoikis og I. Bakopoulos, som befuldmægtigede

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

— den polske regering ved D. Lutostańska, P. Kucharski og M. Szpunar, som befuldmægtigede

— den portugisiske regering ved A. Silva Coelho, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved M. Patakia og I. Rogalski, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. september 2012,

afsagt følgende

Dom

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

2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med to tvister mellem, for så vidt angår den første (sag C-186/11) Stanleybet International Ltd (herefter »Stanleybet«) samt William Hill Organization Ltd og William Hill plc (herefter samlet »William Hill«) og for så vidt angår den anden (sag C-209/11) Sportingbet plc (herefter »Sportingbet«) på den ene side og Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (økonomi- og finansministeren) og Ypourgos Politismou (kulturministeren) på den anden side vedrørende de græske myndigheders stiltiende afslag på de af henholdsvis Stanleybet, William Hill og Sportingbet indgivne ansøgninger om bevilling til at udbyde væddemål i Grækenland. Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP) (herefter »OPAP«) er indtrådt i begge disse tvister.

Retsforskrifter

Græsk ret

Lov nr. 2433/1996

3 Det fremgår af begrundelsen til lov nr. 2433/1996 (FEK A' 180), hvorved det statslige monopol i sektoren for afholdelse af hasardspil blev indført, at det primære formål med denne lov er at slå ned på uautoriserede væddemål, der »i de seneste år har antaget form af en epidemi i [Grækenland]«, mens forøgelsen af indtægterne til sport er et sekundært formål. Desuden anføres det i begrundelsen, at »det anses for nødvendigt at indføre en kupon til alle former for væddemål […] for at gøre indsatsen for at slå ned på uautoriserede væddemål i [Grækenland] mere effektiv, idet de uautoriserede væddemål bl.a. har den direkte konsekvens, at valuta føres ud af landet, fordi de selskaber, som på nuværende tidspunkt afholder uautoriserede væddemål i Grækenland, samarbejder med udenlandske selskaber og også indgår disse væddemål på deres vegne«.

4 Denne lovs artikel 2 og 3 har følgende ordlyd:

»Artikel 2

1. Ved præsidentielt dekret […] gives tilladelse til at udstede kuponer for spil til »faste eller løbende odds« på enhver form for individuel sport eller holdsport samt på begivenheder af en art, som egner sig til afholdelse af væddemål […]. [OPAP] er udpeget til at administrere de pågældende spillekuponer […]

2. Enhver, som arrangerer et væddemål uden at have ret dertil […], straffes med fængsel […]

Artikel 3

1. De årlige udgifter til reklamer for de spil […], som OPAP afholder eller vil afholde i fremtiden, deles forholdsmæssigt mellem OPAP og de øvrige organer, som har del i de rettigheder, som følger af hvert enkelt af OPAP's spil […]

5. OPAP har ret til at gøre brug af op til 10% af reklamepladsen på statslige, kommunale og lokale stadioner og sportshaller til reklameskilte for selskabets produkter uden at blive opkrævet betaling herfor […]«

Præsidentielt dekret nr. 228/1999

5 Artikel 1 og 2 i præsidentielt dekret nr. 228/1999 (FEK A' 193) bestemmer:

»Artikel 1

Der stiftes et aktieselskab ved navn [OPAP]. […] Selskabet drives privatøkonomisk i almen interesse. [...]

Artikel 2

1. [OPAP] har til formål:

a) alene eller i samarbejde med tredjeparter at afholde, drive og gennemføre PRO PO-spil […] og andre former for hasardspil, som bestyrelsen måtte beslutte i fremtiden, i hele landet samt i udlandet, på den græske stats vegne […]

b) Administrationen af ovennævnte og fremtidige spil varetages udelukkende af OPAP på den græske stats vegne [...]«

Lov nr. 2843/2000

6 Artikel 27 i lov nr. 2843/2000 (FEK A' 219), som ændret ved lov nr. 2912/2001 (FEK A' 94, herefter »lov nr. 2843/2000«), har følgende ordlyd:

»1. Staten kan gennem Athens fondsbørs udbyde en andel på op til niogfyrre procent (49%) af [OPAP's] kapitalandele til investorer.

2.

a) Ved kontrakt indgået mellem den græske stat, repræsenteret ved finansministeren og kulturministeren med ansvar for sportsanliggender […], og OPAP gives OPAP eneret i tyve (20) år til at gennemføre, administrere, afholde og drive de spil, som selskabet gennemfører i dag, i henhold til gældende bestemmelser, samt spillene »BINGO LOTTO«, »KINO« […]

b) Ved afgørelse truffet af OPAP's bestyrelse og godkendt af finansministeren og kulturministeren med ansvar for sportsanliggender udstedes regler for gennemførelsen af hvert enkelt af OPAP's spil, som fastsætter spillenes indhold, deres afholdelse og generelle drift og de økonomiske betingelser for gennemførelsen af spillene, og navnlig den procentdel, der afsættes som gevinst til spillerne, gevinsternes procentvise fordeling på vinderkategorier, prisen pr. række og agenternes procentvise provision. […]

c) I den i litra a) omhandlede kontrakt fastsættes vilkårene for OPAP's udøvelse, og en eventuel fornyelse, af den ret, som er fastsat i denne bestemmelse, vederlaget for denne ret, måden for betaling herfor, OPAP's særlige forpligtelser og navnlig forhold vedrørende princippet om gennemsigtighed af procedurerne for spillenes gennemførelse og princippet om beskyttelse af den offentlige orden og spillerne […]

9.

a) Såfremt loven tillader gennemførelse af nye spil ud over de i stk. 2, litra a), omhandlede, nedsættes et særligt udvalg […], der har til opgave at udarbejde de nærmere vilkår og fastsætte vederlaget for overdragelsen af spillenes gennemførelse til OPAP. […] Hvis OPAP afviser at varetage gennemførelsen af et spil […], kan staten selv varetage gennemførelsen. Såfremt der gives tilladelse til at overdrage gennemførelsen af det konkrete spil til en tredjepart, kan vederlaget ikke være lavere end det, som er foreslået OPAP. Fremtidige spil, som vedrører sportsbegivenheder, kan gennemføres udelukkende af OPAP.«

Lov nr. 3336/2005

7 Artikel 14, stk. 1, i lov nr. 3336/2005 (FEK A' 96) har ændret artikel 27 i lov nr. 2843/2000, der nu fastsætter:

»Staten kan gennem Athens fondsbørs udbyde en andel på op til seksogtres procent (66%) af [OPAP's] aktiekapital til investorer. Statens kapitalandel i OPAP's aktiekapital skal være på mindst fireogtredive procent (34%)«.

Lov nr. 3429/2005

8 Det fremgår af artikel 20 i lov nr. 3429/2005 (FEK A'314), at statens ret til at udpege flertallet af bestyrelsens medlemmer er blevet ophævet.

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9 Stanleybet, William Hill og Sportingbet er selskaber med hjemsted i Det Forenede Kongerige, hvor de har en bevilling til at afholde hasardspil.

10 Således som det fremgår af forelæggelsesafgørelserne, er eneretten til at gennemføre, administrere, afholde og drive hasardspil og kuponer til væddemål til faste eller løbende odds i Grækenland blevet givet for en periode på 20 år, dvs. indtil 2020, til OPAP i henhold til lov nr. 2433/1996 og nr. 2843/2000 samt den kontrakt, der blev indgået mellem OPAP og den græske stat i 2000.

11 OPAP, der oprindeligt var en offentlig virksomhed 100% ejet af den græske stat, blev omdannet til et aktieselskab i 1999 og noteret på børsen i Athen i 2001, idet staten i forbindelse med denne børsnotering bevarede 51% af OPAP's aktiekapital.

12 I 2005 besluttede staten at blive minoritetsaktionær, idet den kun bevarede 34% af OPAP's aktier. Selv om den græske stat efter ikrafttrædelsen af lov nr. 3336/2005 kun bevarede en minoritetsaktiepost i OPAP's kapital, rådede den imidlertid over retten til at udpege flertallet af dette selskabs bestyrelsesmedlemmer. Denne ret blev ophævet ved artikel 20 i lov nr. 3429/2005, for så vidt som dette prærogativ var i strid med kodificeret lov nr. 2190/1920 om aktieselskaber (FEK A' 37), der fastsætter, at medlemmer i aktieselskabers bestyrelser kun kan vælges på generalforsamlingen.

13 Den græske stat er imidlertid fortsat med at føre tilsyn med OPAP, bl.a. ved at godkende reglerne gældende for selskabets aktiviteter og ved at overvåge proceduren for gennemførelse af spillene. Flertallet af den forelæggende rets medlemmer er dog af den opfattelse, at staten kun fører overfladisk tilsyn med OPAP.

14 OPAP har udvidet sine aktiviteter såvel i Grækenland som i udlandet. Den 31. marts 2005 havde OPAP således allerede oprettet 206 agenturer på Cypern på grundlag af en græsk-cypriotisk aftale på området. Med henblik på at udvikle sine aktiviteter på Cypern oprettede OPAP desuden i 2003 selskabet OPAP Kyprou og i 2004 selskabet OPAP International.

15 Det er ubestridt, at den maksimale indsats og gevinst fastsættes af OPAP pr. kupon og ikke pr. spiller, og at OPAP for så vidt angår reklame for de hasardspil, som det afholder, indrømmes præferencevilkår, idet selskabet har ret til gratis at gøre brug af op til 10% af reklamepladsen på statslige, kommunale og lokale stadioner og sportshaller.

16 Den 25. november 2004 indgav Stanleybet et søgsmål ved den forelæggende ret med påstand om annullation af de græske myndigheders stiltiende afslag på at efterkomme selskabets ansøgning om bevilling til på græsk område at afholde sportsvæddemål. To andre søgsmål med lignende genstand

blev indgivet til den forelæggende ret af henholdsvis William Hill den 18. juli 2007 og Sportingbet den 5. januar 2007, idet det bemærkes, at sidstnævnte også havde ansøgt om bevilling til at afholde de på det græske marked allerede eksisterende hasardspil. OPAP har fået tilladelse til at indtræde i disse procedurer.

17 Flertallet af den forelæggende rets medlemmer er af den opfattelse, at den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning, hvorefter OPAP er blevet tillagt et monopol, ikke kan anses for begrundet i henhold til artikel 43 EF og 49 EF. De finder, at den nationale lovgivning, der ligger til grund for dette monopol, ikke kan begrundes i behovet for at reducere hasardspilsudbuddet på en sammenhængende og effektiv måde og begrænse de relaterede aktiviteter. En sådan restriktion kan heller ikke begrundes i det erklærede mål om at slå ned på den til hasardspil knyttede kriminalitet, for så vidt som flertallet af den forelæggende rets medlemmer er af den opfattelse, at udvidelsen af hasardspilssektoren i Grækenland ikke kan anses for kontrolleret.

18 Et mindretal af den forelæggende rets medlemmer er af den opfattelse, at den monopolsituation, som er indført ved den i hovedsagerne omhandlede lovgivning, er begrundet i henhold til artikel 43 EF og 49 EF, eftersom det primære formål, der forfølges med denne lovgivning, ikke er behovet for at reducere udbuddet af hasardspil, men at slå ned på den til sidstnævnte knyttede kriminalitet, hvilket mål forfølges gennem en politik med kontrolleret udvidelse af hasardspilssektoren.

19 Symvoulio tis Epikrateias har på denne baggrund besluttet at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er nationale retsforskrifter, som med det formål at begrænse udbuddet af hasardspil indrømmer en enkelt virksomhed, der har form af et børsnoteret aktieselskab, eneret til at gennemføre, administrere, afholde og drive hasardspil, i overensstemmelse med artikel 43 EF og 49 EF, for så vidt som denne virksomhed reklamerer for de hasardspil, den afholder, udvider sin virksomhed til andre lande, spillerne deltager frit, og maksimumsindsatsen og -gevinsten er fastsat pr. kupon og ikke pr. spiller?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, er nationale forskrifter, hvorved – idet de i sig selv har til formål at bekæmpe kriminalitet ved at sikre kontrol af virksomhederne inden for det pågældende område, således at det sikres, at disse aktiviteter kun udøves inden for kontrollerede kredse – en enkelt virksomhed indrømmes eneretten til at gennemføre, administrere, afholde og drive hasardspil, i overensstemmelse med artikel 43 EF og 49 EF, selv om denne indrømmelse samtidig medfører en ubegrænset udvikling af det pågældende udbud? Eller skal udviklingen af dette udbud under alle omstændigheder, og for at den pågældende begrænsning kan anses for at medvirke til at nå målet om bekæmpelse af kriminalitet, altid være kontrolleret, sagt med andre ord skal det have karakter af en nødvendig foranstaltning for at nå dette mål og ikke gå videre end dette? Såfremt den nævnte udvikling under alle omstændigheder skal være kontrolleret, kan den da anses for kontrolleret i denne henseende, hvis eneretten på dette område indrømmes en enhed med de karakteristika, som er beskrevet i det første spørgsmål? Såfremt indrømmelsen af denne eneret anses for at føre til en kontrolleret udvikling af udbuddet af hasardspil, går indrømmelsen af ovennævnte eneret til en enkelt virksomhed da ud over, hvad der er nødvendigt, idet det samme formål hensigtsmæssigt kan opnås ved at indrømme denne ret til flere end én virksomhed?

3) Såfremt det, henset til de to første spørgsmål, lægges til grund, at indrømmelsen i henhold til de omhandlede nationale bestemmelser af eneretten til at gennemføre, administrere, afholde og drive hasardspil ikke er forenelig med artikel 43 EF og 49 EF:

   a) har de nationale myndigheder i henhold til disse traktatbestemmelser da mulighed for i en nødvendig overgangsperiode, hvor der indføres regler, som er i overensstemmelse med EF-traktaten, at undlade at behandle ansøgninger om at iværksætte sådanne aktiviteter, som indgives af personer med juridisk hjemsted i andre medlemsstater?

   b) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, ud fra hvilke kriterier fastsættes da varigheden af denne overgangsperiode?

   c) Såfremt en overgangsperiode ikke er berettiget, ud fra hvilke kriterier skal de nationale myndigheder da behandle de pågældende ansøgninger?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første og det andet spørgsmål

20 Med sit første og andet spørgsmål, der behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 43 EF og 49 EF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, hvorefter en enkelt enhed indrømmes en eneret til at gennemføre, administrere, afholde og drive hasardspil, for så vidt som den virksomhed, der er blevet tildelt denne eneret, fører en ekspansiv markedsføringspolitik, selv om formålet med den nationale lovgivning enten er at begrænse udbuddet af hasardspil eller at fremme bekæmpelsen af den til hasardspil knyttede kriminalitet.

21 Det er ubestridt, at en medlemsstats lovgivning som den af den forelæggende ret i hovedsagerne beskrevne udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, som er sikret ved artikel 49 EF, eller for etableringsfriheden som sikret ved artikel 43 EF, for så vidt som denne lovgivning knæsætter OPAP's monopol og forbyder tjenesteydere som Stanleybet, William Hill og Sportingbet, der har hjemsted i en anden medlemsstat, at udbyde hasardspil på det græske område (jf. i denne retning dom af 8.9.2010, forenede sager C-316/07, C-358/07 - C-360/07, C-409/07 og C-410/07, Stoß m.fl., Sml. I, s. 8069, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

22 Det skal imidlertid undersøges, om en sådan restriktion kan tillades som en undtagelsesforanstaltning af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der er udtrykkeligt fastsat i artikel 45 EF og 46 EF – som i medfør af artikel 55 EF også finder anvendelse på området for fri udveksling af tjenesteydelser – eller under henvisning til Domstolens praksis kan begrundes i tvingende almene hensyn (dom af 19.7.2012, sag C-470/11, Garkalns, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

23 Ifølge Domstolens faste praksis kan restriktioner for hasardspillevirksomhed således 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 (Garkalns-dommen, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

24 I denne henseende har Domstolen gentagne gange fastslået, at bestemmelserne vedrørende hasardspil er et af de områder, hvor der mellem medlemsstaterne består store moralske, religiøse og kulturelle forskelle med hensyn til synspunkter. Så længe området ikke er harmoniseret på fællesskabsplan, tilkommer det hver medlemsstat på disse områder i overensstemmelse med sine egne værdinormer at

vurdere de krav, som måtte være nødvendige til beskyttelse af de omhandlede interesser (dom af 8.9.2009, sag C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, Sml. I, s. 7633, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

25 Hvad angår de erklærede mål med den i hovedsagerne omhandlede lovgivning – dvs. begrænsning af udbuddet af hasardspil og bekæmpelse af den til disse spil knyttede kriminalitet ved at lede dem inden for rammerne af en kontrolleret udvikling – bemærkes i den foreliggende sag, at disse mål er blandt dem, der i retspraksis er anerkendt som egnet til at begrunde restriktioner for grundlæggende friheder på hasardspilsområdet (jf. i denne retning dom af 16.2.2012, forenede sager C-72/10 og C-77/10, Costa og Cifone, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

26 Inden for rammerne af et præjudicielt søgsmål ved Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF henhører fastlæggelsen af de mål, som den nationale lovgivning faktisk forfølger, imidlertid under den forelæggende rets kompetence (jf. i denne retning dom af 15.9.2011, sag C-347/09, Dickinger og Ömer, Sml. I, s. 8185, præmis 51).

27 I øvrigt bemærkes, at de restriktioner, som medlemsstaterne pålægger, skal opfylde de betingelser om forholdsmæssighed og ikke-forskelsbehandling, der vedrører dem, således som de er udledt af Domstolens praksis. En national lovgivning er således kun egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte mål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde (jf. i denne retning dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 59-61 og den deri nævnte retspraksis).

28 Den omstændighed, at en medlemsstat har valgt en anden beskyttelsesordning end den, en anden medlemsstat har indført, kan ikke i sig selv påvirke bedømmelsen af, om de bestemmelser, der er fastsat på området, er forholdsmæssige. Bedømmelsen af bestemmelserne skal alene foretages under hensyn til de mål, der forfølges af de kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat, og under hensyn til det beskyttelsesniveau, som de ønsker at sikre (jf. dom af 12.7.2012, sag C-176/11, HIT og HIT LARIX, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

29 En medlemsstat, der ønsker at sikre et særligt højt beskyttelsesniveau, kan derfor, således som Domstolen i sin praksis har anerkendt, antage, at kun udstedelsen af enerettigheder til et enkelt organ, som er underlagt snæver kontrol fra de offentlige myndigheders side, kan gøre det muligt for dem at begrænse risiciene i hasardspilssektoren, forfølge målet om at forhindre overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og bekæmpe ludomani på en tilstrækkeligt effektiv måde (jf. dom af 30.6.2011, sag C-212/08, Zeturf, Sml. I, s. 5633, præmis 41).

30 For så vidt som de nationale offentlige myndigheder opfylder det ovenfor nævnte krav om forholdsmæssighed, kan de nemlig frit antage, 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, kan 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 erhvervsdrivende, som konkurrerer med hinanden, selv om sidstnævnte er underlagt en tilladelsesordning og en kontrol- og sanktionsordning (Zeturf-dommen, præmis 42).

31 Hvad angår det første mål om begrænsning af udbuddet af hasardspil, som er nævnt i denne doms præmis 25, påhviler det 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 aktiviteterne på dette område på en sammenhængende og systematisk måde (jf. i denne retning Garkalns-dommen, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

32 I denne sammenhæng skal den forelæggende ret bl.a. tage hensyn til de forskellige forhold, der kendetegner OPAP's regelsæt, og den måde, hvorpå dette organ i praksis fungerer – således som disse forhold er blevet fremhævet i forelæggelsesafgørelserne – såsom det forhold, at OPAP skulle have bestemte rettigheder og privilegier for så vidt angår den reklame, der gøres for de af organet afholdte hasardspil, eller det forhold, at maksimumsindsatsen fastsættes pr. spillekupon og ikke pr. spiller. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at fastlægge, om sådanne forhold og samtlige andre forhold, der i denne sammenhæng skulle vise sig at være relevante, kan føre til den konklusion, at den i hovedsagerne omhandlede lovgivning ikke opfylder de krav, der er anført i denne doms foregående præmis.

33 Hvad angår det andet mål om bekæmpelse af kriminalitet, der er knyttet til hasardspil, påhviler det ligeledes den forelæggende ret at efterprøve – navnlig set i lyset af udviklingen på markedet for hasardspil på nationalt plan – om den statslige kontrol, som den monopolhavende virksomheds aktiviteter er underlagt, faktisk er gennemført på en sammenhængende og systematisk måde med henblik på at nå de mål, som er formålet med indførelsen af eneretsordningen til fordel for en sådan virksomhed (jf. i denne retning Zeturf-dommen, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

34 I denne henseende bemærkes, at den effektive virkning af denne statslige kontrol skal bedømmes af den forelæggende ret ved at tage hensyn til det forhold, at en så restriktiv foranstaltning som et monopol bl.a. skal underlægges en streng kontrol fra de offentlige myndigheders side (jf. i denne retning Zeturf-dommen, præmis 58).

35 Selv om visse forhold, der er fremhævet i forelæggelsesafgørelserne – navnlig det forhold, at OPAP er et børsnoteret aktieselskab, og den opfattelse, hvorefter den græske stat kun overfladisk fører tilsyn med OPAP – nemlig lader antyde, at de i denne doms præmis 33 og 34 anførte krav ikke er opfyldt, tilkommer det imidlertid den forelæggende ret at prøve, om dette er tilfældet, idet der samtidig skal tages hensyn til nævnte forhold og samtlige andre forhold, som i denne sammenhæng skulle vise sig at være relevante.

36 Henset til samtlige disse betragtninger skal det første og det andet præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 43 EF og 49 EF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, hvorefter en enkelt enhed indrømmes en eneret til at gennemføre, administrere, afholde og drive hasardspil, når denne lovgivning for det første ikke reelt opfylder formålet om at reducere spillemulighederne og begrænse aktiviteterne på dette område på en sammenhængende og systematisk måde, og når de offentlige myndigheder for det andet ikke sikrer en streng kontrol af udviklingen af hasardspilssektoren i et omfang, som er nødvendigt for at bekæmpe den til disse spil knyttede kriminalitet, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge.

Om det tredje spørgsmåls første og andet led

37 Det fremgår af det tredje spørgsmåls første led, at den forelæggende ret nærmere bestemt ønsker oplyst, om de nationale myndigheder – i tilfælde af, at den nationale lovgivning på området for afholdelse af hasardspil ikke er forenelig med traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfrihed – i en overgangsperiode kan undlade at behandle ansøgninger som de i hovedsagerne omhandlede, der vedrører udstedelse af bevillinger i hasardspilssektoren.

38 Domstolen har i denne henseende allerede fastslået, at på grund af de direkte anvendelige EU-bestemmelsers forrang må en national lovgivning, som vedrører et offentligt monopol på hasardspilsområdet, og som ifølge en national rets konstateringer omfatter restriktioner, som er uforenelige med etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, fordi de ikke bidrager til at begrænse væddemålsvirksomhed på en sammenhængende og systematisk måde, ikke fortsat anvendes i en overgangsperiode (dom af 8.9.2010, sag C-409/06, Winner Wetten, Sml. I, s. 8015, præmis 69).

39 Følgelig skal det tredje spørgsmåls første led besvares med, at de nationale myndigheder – i tilfælde af, at den nationale lovgivning på området for afholdelse af hasardspil ikke er forenelig med traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfrihed – ikke i en overgangsperiode kan undlade at behandle ansøgninger som de i hovedsagerne omhandlede, der vedrører udstedelse af bevillinger i hasardspilssektoren.

40 Under hensyn til besvarelsen af det tredje spørgsmåls første led er det ufornødent at undersøge spørgsmålets andet led.

Om det tredje spørgsmåls tredje led

41 Det fremgår af det tredje spørgsmåls tredje led, at den forelæggende ret nærmere bestemt ønsker fastslået, ud fra hvilke kriterier de kompetente nationale myndigheder, henset til besvarelsen af de foregående spørgsmål, skal behandle ansøgninger som de i hovedsagerne omhandlede, og hvilke konsekvenser der skal drages af et eventuelt afslag på indrømmelse af en overgangsperiode for så vidt angår udfaldet af sagsbehandlingen af sådanne ansøgninger.

42 Det følger ganske vist af denne doms præmis 38, at princippet om de direkte anvendelige EU-bestemmelsers forrang er til hinder for, at der i de foreliggende sager indrømmes en overgangsperiode.

43 Tilbage står imidlertid spørgsmålet om, hvorvidt en eventuel konstatering af, at den pågældende nationale lovgivning er uforenelig med artikel 43 EF og 49 EF, ledsaget af et afslag på indrømmelse af en overgangsperiode, kan forpligte de nationale myndigheder til efter sagsbehandlingens afslutning at udstede ansøgte bevillinger som de i hovedsagerne omhandlede.

44 I denne henseende bemærkes, at de nationale myndigheder på det specifikke område for afholdelse af hasardspil råder over et skøn, der omfatter fastsættelsen af de fornødne forskrifter til beskyttelse af forbrugerne og samfundsordenen, og det tilkommer, for så vidt som betingelserne ifølge Domstolens praksis i øvrigt er opfyldt, hver medlemsstat inden for rammerne af de legitime mål, som den forfølger, at vurdere, om det er nødvendigt helt eller delvist at forbyde aktiviteter inden for spil og væddemål, eller kun at begrænse dem og herved at fastsætte mere eller mindre strenge kontrolforanstaltninger (jf. Garkalns-dommen, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

45 Det er ligeledes ubestridt, at til forskel fra indførelsen af fri og ufordrejet konkurrence på et traditionelt marked kan anvendelsen af en sådan konkurrence på det meget særlige marked for hasardspil – dvs. blandt flere erhvervsdrivende, som har bevilling til at drive de samme hasardspil – have en skadelig virkning som følge af, at disse erhvervsdrivende ville være tilbøjelige til at konkurrere om mest opfindsomt at gøre deres spil mere tiltrækkende end deres konkurrenters og derved at forøge forbrugernes omkostninger til spil såvel som deres risiko for afhængighed heraf (jf. i denne retning dom af 3.6.2010, sag C-203/08, Sporting Exchange, Sml. I, s. 4695, præmis 58).

46 Det må derfor fastslås, at såfremt der i tilfælde af uforenelighed mellem den nationale lovgivning og artikel 43 EF og 49 EF gives afslag på indrømmelse af en overgangsperiode, medfører dette ikke nødvendigvis, at den pågældende medlemsstat bliver forpligtet til at liberalisere markedet for hasardspil, hvis den skulle finde, at en sådan liberalisering ikke er forenelig med det beskyttelsesniveau for forbrugerne og den offentlige orden, som denne medlemsstat ønsker at sikre. På EU-rettens nuværende udviklingstrin er en reform af det eksisterende monopol – med henblik på at gøre monopolet foreneligt med traktatens bestemmelser ved bl.a. at underlægge det en effektiv og streng kontrol fra de offentlige myndigheders side – nemlig fortsat åben for medlemsstaterne.

47 Selv om den pågældende medlemsstat skulle finde, at en reform af det eksisterende monopol med henblik på at gøre det foreneligt med traktatens bestemmelser ikke kan overvejes, og at en liberalisering af hasardspilsmarkedet bedre opfylder det beskyttelsesniveau for forbrugerne og den offentlige orden, som den ønsker at sikre, skal denne medlemsstat under alle omstændigheder overholde traktaternes grundlæggende regler, herunder artikel 43 EF og 49 EF, ligebehandlingsprincippet og forbuddet mod forskelsbehandling begrundet i nationalitet samt det gennemsigtighedskrav, som følger heraf (jf. i denne retning dommen i sagen Costa og Cifone, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis). I et sådant tilfælde skal indførelsen i denne medlemsstat af en ordning med forudgående administrativ tilladelse med hensyn til udbuddet af visse former for hasardspil bygge på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og som er kendt på forhånd, således at den lægger en ramme for de nationale myndigheders skønsudøvelse, der dermed ikke bliver udtryk for vilkårlighed (jf. i denne retning dom af 8.9.2010, sag C-46/08, Carmen Media Group, Sml. I, s. 8149, præmis 90, samt dommen i sagen Costa og Cifone, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

48 Henset til disse betragtninger skal det tredje spørgsmåls tredje del besvares med, at de kompetente nationale myndigheder under omstændigheder som de i hovedsagerne omhandlede kan behandle de til dem indgivne ansøgninger om bevilling til afholdelse af hasardspil i forhold til det beskyttelsesniveau for forbrugerne og den offentlige orden, som de ønsker at sikre, men dog på grundlag af objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling.

Sagsomkostningerne

49 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne 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 (Fjerde Afdeling) for ret:

1) **Artikel 43 EF og 49 EF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, hvorefter en enkelt enhed indrømmes en eneret til at gennemføre, administrere, afholde og drive hasardspil, når denne lovgivning for det første ikke reelt opfylder formålet om at reducere spillemulighederne og begrænse aktiviteterne på dette område på en sammenhængende og systematisk måde, og når de offentlige myndigheder for det andet ikke sikrer en streng kontrol af udviklingen af hasardspilssektoren i et omfang, som er nødvendigt for at bekæmpe den til disse spil knyttede kriminalitet, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge.**

2) **I tilfælde af, at den nationale lovgivning på området for afholdelse af hasardspil ikke er forenelig med traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfrihed, kan de nationale myndigheder ikke undlade i en overgangsperiode at behandle ansøgninger som de i hovedsagerne omhandlede, der vedrører udstedelse af bevillinger i hasardspilssektoren.**

3) **Under omstændigheder som de i hovedsagerne omhandlede kan de kompetente nationale myndigheder behandle de for dem indgivne ansøgninger om bevilling til afholdelse af hasardspil i forhold til det beskyttelsesniveau for forbrugerne og den offentlige orden, som de ønsker at sikre, men dog på grundlag af objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling.**

Underskrifter